

Zbirni komentar na prvi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23

Koordinator: Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM / Kuća ljudskih prava i demokratije

Poštovani,

U prilogu Vam dostavljamo zbirni komentar Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23. Zahvaljujući produženom roku koji je Ministarstvo pravde pomerilo na 22. februar 2019. godine, ukupno je 13 organizacija članica dostavilo konkretne komentare, koji su i deo dokumenta pred Vama. Organizacije koje su priložile konkretne komentare su:

1. Akademska inicijativa Forum 10
2. Alumni klub Pravosudne akademije
3. Autonomni ženski centar
4. Centar za pravosudna istraživanja (CEPRIS)
5. Centar za evropske politike
6. Društvo sudija Srbije
7. Fond za humanitarno pravo
8. Građanske inicijative (Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija)
9. Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM
10. NVO Svet i Dunav
11. Partneri za demokratske promene Srbija
12. Transparentnost Srbija
13. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije

Budući da je 20. februara 2019. godine održana sednica naše Radne grupe povodom pravog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, želimo na početku da istaknemo opšte zaključke i preporuke članica Radne grupe koji su formulisani na sednici. Posebna sednica biće organizovana za oblast Osnovna prava, a zaključci i preporuke naknadno dostavljeni.

Opšti zaključci i preporuke sa 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.

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.

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 zadržavanje ispunjenja jedne GRECO preporuke;¹
- 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 zadataka u revidiranom AP koristi se nejasan izraz „da Srbija treba da uspostavi inicijalnu evidenciju“.² Smatramo da je to pogrešan prevod zahteva da Srbija ostvari rezultate u tim oblastima.

¹ Npr. mere koje bi sprečile da se za direktora Agencije i članove Odbora biraju osobe direktno povezane sa političkim subjektima, utvrđivanje veće odgovornosti Agencije za poslove koje obavlja, utvrđivanje nadležnosti Agencije u vezi sa mišljenjima o rizicima od korupcije u propisima i dr.

² Postupanja po zahtevima za pristup informacijama, gonjenju korupcije, suzbijanju nepravilnosti u javnim nabavkama, kod finansiranja stranaka, sukoba interesa itd.



Opšti komentari članica Radne grupe

i. Autonomni ženski centar

Autonomni ženski centar podržava komentare koje su Ministarstvu pravde Republike Srbije uputile Radna grupa Nacionalnog konventa za Poglavlje 23 i Međusektorska grupa za slobodu izražavanja, a koji se tiču odgovornog pristupa revizije AP za poglavlje 23. Takođe, AŽC podržava komentar o tome da je rok za podnošenje pisanih predloga (8. februar 2019. godine), neadekvatan, jer ne ostavlja dovoljno vremena za detaljne komentare i analizu izmena, kao i da je neusaglašen sa Zakonom o planskom sistemu.

Nije moguće zaključiti na osnovu sadržaja prvog nacrtu revidiranog AP za poglavlje 23 da se „naročito imalo u vidu da izmene na pravi način reflektuju prelazna merila“, jer su ona najčešće usmeren na promenu i efekat, a planirane aktivnosti ne mogu da garantuju da će promena biti ostavljena. U procesu nezavisnog praćenja primene aktivnosti za pojedine preporuke u AP za poglavlje 23 Autonomni ženski centar jasno je ukazivao da Savet za sprovođenje AP navodi samo formalne aspekte realizovanih aktivnosti, bez komentarisanja propusta ili sadržaja/kvaliteta aktivnosti koji bi ukazivao na ostvarenost rezultata, što ocenu ispunjenosti aktivnosti čini površnom.

Predlog revidiranog AP za poglavlje 23 u potpunosti ignoriše činjenicu ozbiljnog probijanja rokova u skoro svim predviđenim aktivnostima koje su pratile AP 23, te propisuje nove rokove za koje je odmah vidljivo da neće biti ostvareni, posebno kada je reč o zakonima i strategijama čije se usvajanje planira, a koji ni kao nacrti nisu javno dostupni na sajtu Ministarstva pravde, kao i kada je reč o promenama Ustava koje će morati da prati održavanje referendumu.

Praćenja svih aktivnosti se uglavnom zaustavljaju usvajanjem određenog zakona/podzakonskog akta, a ako su i načelno predviđeni, suštinski se ne navode konkretni efekti primene koji će se pratiti.

Nema obrazloženja zbog čega je brisana celokupna aktivnost praćenja primene Zakonika o krivičnom postupku, a planiraju se izmene i dopune istog zakona. Nema obrazloženja ni zbog čega je brisana celokupna aktivnost usklađivanja Krivičnog zakonika sa Konvencijom Saveta Evrope, pre nego što je pristigao izveštaj GREVIO Komiteta. Nejasno je zbog čega su aktivnosti vezane za Usvajanje Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom, primenu te Strategije i uspostavljanje mreže službi za podršku žrtvama i svedocima, navedene u delu AP 23 pod nazivom Ratni zločini, kada se ove službe odnose na sve žrtve i svedoke svih krivičnih dela.

ii. Centar za pravosudna istraživanja CEPRIS

Brisanje aktivnosti Akcionog plana

Problematičan je odabrani pristup koji rezultira brisanjem većine prvobitno predviđenih aktivnosti Akcionog plana. U nekim segmentima, brisanje aktivnosti dovodi ili do netačne pretpostavke je Srbija u potpunosti ispunila svoje obaveze (recimo preporuke o procesuiranju ratnih zločina ili uvođenju e-pravosuđa) ili do potpune izmene prethodno planiranih aktivnosti tako što brisane aktivnosti zamenjuju druge aktivnosti (npr. preporuka o potrebi promene Ustava).

Smatramo da aktivnosti Akcionog plana ne treba brisati, čak i ako su sprovedene u prethodnom periodu. Potrebno je označiti ukoliko je neka aktivnost ispunjena (najčešće su ispunjene normativne obaveze) i dalje pratiti praktičnu primenu ovako sprovedenih aktivnosti.

Uklanjanje i/ili zamena većine prethodno predviđenih aktivnosti iz Akcionog plana ne može se smatrati njegovom revizijom, već usvajanjem sasvim novog Akcionog plana.

Rokovi za sprovođenje aktivnosti

Jedan od osnovnih razloga pristupanja reviziji Akcionog plana je potreba za promenom rokova za sprovođenje aktivnosti. Za značajni broj aktivnosti, rokovi su odavno istekli.

Ipak, predlozi za izmenu rokova nisu realistični, što će nas u skorijoj budućnosti dovesti u istu situaciju u kojoj se nalazimo i danas - bićemo prinuđeni da ponovo ne postupamo u skladu sa rokovima, a zatim i da ponovo predložimo njihovu izmenu.

Kao najbolji primer nerealistično postavljenih rokova su oni koji se tiču izmene Ustava Srbije. Predviđeno je da celokupni ustavni proces revizije bude okončan u 2. i 3. kvartalu 2019. godine, a da mnogobrojni zakoni koji regulišu rad pravosuđa budu usvojeni u 4. kvartalu 2019. godine. Ove rokove je potrebno posmatrati naročito imajući u vidu: da je neformalni postupak usmeren na promenu ustava, koji je vodilo ministarstvo pravde, trajao blizu tri godine od dana usvajanja Akcionog plana (april 2016. godine); da je deo Narodnih poslanika napustio rad Narodne skupštine; kao i da postoji ozbiljna mogućnost da će tokom 2019. godine biti održani vanredni parlamentarni izbori.

Uloga civilnog društva u sprovođenju Akcionog plana

U više odeljaka Nacrta Revidiranog akcionog plana pominje se uspešnost saradnje ministarstva pravde i civilnog društva, a naročito u postupku pripreme promene Ustava Srbije. Navodi se da recimo:

„Civilno društvo i strukovna udruženja kontinuirano učestvuju u definisanju budućih koraka u reformskom procesu, kao i u nadzoru nad sprovođenjem reformi. U dosadašnjem procesu ustavnih promena, Ministarstvo pravde je, preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, veoma inkluzivno i transparentno uključila organizacije civilnog društva i strukovna udruženja u rad od samog početka

procesa i to putem javnog poziva i serije okruglih stolova organizovanih širom Srbije, o čemu je bilo više reči gore kod aktivnosti 1.1.1.“

Ovde ukazujemo da su organizacije civilnog društva od početka primene Akcionog plana imale izuzetno ograničenu mogućnost za diskusiju o njegovom sprovođenju. Ova ograničenost se ogledala u tome što su se udruženja sa ministarkom pravde najčešće susretala samo tokom uvodnih izlaganja, a najčešće su bila upućena na razgovor sa pomoćnikom ministarke pravde Čedomirom Backovićem ili drugim službenicima ministarstva. Ovi sastanci su najčešće korišćeni da prisutni budu obavešteni o planovima ministarstva u određenoj oblasti, bez mogućnosti stvarnog uticaja ili diskusije. Takođe, brojni komentari koji su upućivani od strane civilnog društva nisu argumentovano usvojeni, ni odbijeni, niti se o njima objavljuje izveštaj koji daje razloge za prihvatanje ili neprihvatanje upućenih predloga. Predstavnici civilnog društva su od strane ministarstva pravde bili izloženi i uvredama i pretnjama, o čemu su se organizacije javno izjašnjavale, naročito tokom 2017. i 2018. godine.

Civilno društvo (kako pojedine organizacije, tako i Nacionalni konvent o Evropskoj uniji) se od 2016. godine do danas, više puta oglašavalo o neprihvatljivosti ovakvog pristupa u celosti.

Zbog navedenog je sliku o idealnoj saradnji državnih organa i civilnog društva potrebno uskladiti sa stvarnim događajima. U suprotnom bi revizija akcionog plana u tekst uvrstila neistinite informacije.

iii. Društvo sudija Srbije

Jasno je uočljivo i veoma zabrinjavajuće što Nacrt revidiranog AP 23 polazi od toga da je Ustav već promenjen, a nove aktivnosti i rešenja planirane da budu u skladu sa rešenjima iz poslednje verzije Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije koju je načinilo Ministarstvo pravde u oktobru 2018. godine, kao da se podrazumeva da će organ nadležan za promenu Ustava – Narodna skupština samo prepisati rešenja koja je predložilo Ministarstvo pravde a Vlada usvojila 29. novembra 2018. godine.

Sveobuhvatno gledano koraci koji se preduzimaju vezano za pravosuđe, naročito vezano za promenu Ustava Republike Srbije, pa tako i ovaj Nacrt revidiranog AP 23, neće imati za posledicu, a po svemu sudeći to im ni nije cilj, jačanje nezavisnosti sudstva, već naprotiv vode ka slabljenju principa podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti, jer otvaraju mogućnosti uticaja drugih grana vlasti, kako insitucionalnim, tako i neinstitutcionalnim sredstvima.

Ipak, i pored toga, prisutno je rašireno uverenje javnosti da će Evropska unija propustiti da na ovo reaguje na odgovarajući način i da će time učiniti ustupke izvršnoj vlasti radi postizanja određenih rešenja vezanih za Kosovo i Metohiju uz obećanje perspektive pridruživanja EU. Praksa je međutim pokazala da se time sudska vlast dugoročno destabilizuje i slabi.

Zbog velikog obima posla kojim se sudije bave u svom svakodnevnom radu i kratkih rokova koji su im za to zadati, Društvo sudija uspelo je da samo u određenoj meri analizira Nacrt revidiranog AP 23 u delu koji se odnosi na pravosuđe. Društvo sudija konstatuje da ostaje pri svojim komentarima nacrta Akcionog plana za Poglavlje 23 od marta 2015. godine, koje Ministarstvo pravde ne samo da ni u jednom

delu nije prihvatilo već se, suprotno dogovoru, nije ni potrudilo da da razloge zbog kojih je smatralo da nijedan od više desetina komentara i predloga nije vredan pomena.

Kako bi bila olakšana analiza pristiglih komentara, Društvo sudija ističe da je saglasno sa opštim komentarima, kao i onim koji se tiču pravosuđa, koje je dostavio Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM. U ovom tekstu biće izneti samo još dodatni komentari koji se odnose na deo o pravosuđu.

Na početku, Društvo sudija Srbije želi da ukaže na probleme sa kojima se suočilo prilikom sačinjavanja ovih komentara i sugestija.

Kratak rok za dostavljanje komentara

Ministarstvo pravde je 21. januara 2019. godine na svojoj internet prezentaciji objavilo Nacrt revidiranog AP 23 i pozvalo zainteresovanu javnost da dostavi komentare do 8. februara 2019. godine. Na zahtev Društva sudija Srbije i Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, posle okruglog stola održanog 6. februara 2019. godine, ovaj rok je pomeren za 22.2.2019. godine.

Društvu sudija je poznato da Evropska unija nije zahtevala da se revizija Akcionog plana za Poglavlje 23 vrši upravo u ovom momentu niti u određenom roku, naročito ne hitnom. Iz tog razloga, kao i činjenice da je Akcioni plan za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: važeći AP) izrazito obiman dokument koji predviđa niz mera i aktivnosti od neizmernog značaja za napredak i unapređenje vladavine prava u Republici Srbiji, Društvo sudija smatra da je i naknadni rok za dostavljanje komentara suviše kratak.

Ovo tim pre što je nejasno da li se time završava javna rasprava o ovom dokumentu jer je u „Pregledu procesa revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 sa mapom inkluzivnosti“ navedeno da će, nakon održanih okruglih stolova i dostavljenih komentara, Ministarstvo pravde unaprediti nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 i dostaviti ga Evropskoj komisiji na mišljenje rad daljeg postupka.

Ovakav način organizovanja javne rasprave, sa bezrazložno i nerazumno kratkim rokovima onemogućava razmenu argumenata, svodi se na simulaciju rasprave u cilju stvaranja utiska da se preduzimaju određene radnje i mere radi harmonizacije našeg pravnog sistema sa pravom EU u cilju pridruživanja, pri čemu je jasno da se odluke donose na drugim mestima po političkim principima.

Stoga Društva sudija predlaže da:

- ✓ Ministarstvo pravde javno objavi detaljan plan i kalendar aktivnosti na izradi ovog dokumenta, uključujući i način sprovođenja javne rasprave;
- ✓ za komentarisanje i raspravu o Nacrtu revidiranog AP 23 treba da bude ostavljen duži, realan i razumni rok.

Nepreglednost i nejasanost

Nacrt revidiranog AP 23 prikazan je bez objašnjenja načina na koji je rađen i neusklađen je – na pojedinim mestima izmene važećeg AP su urađene kroz jasan track change, drugde prema broju

aktivnosti, na nekim mestima je označeno da je određeni tekst nov, pri čemu je menjan i sam teksta pojedinih aktivnosti, što dokument čini nejasnim i teškim za praćenje i upoređivanje sa važećim AP.

Akcioni plan, pa tako i ovaj dokument, mora biti jasan, precizan, određen i kvalitetan kako bi bilo moguće istinski sprovesti planirane aktivnosti u okviru predviđenih prelaznih merila. Nacrt revidiranog AP 23 ne samo da nije takav, nego pokazuje odstupanje i od nekih pravaca koje je Republika Srbija prihvatila još sa preporukama iz skrininga .

Načelni komentari i predlozi u pogledu rokova

Rokovi predviđeni Nacrtom revidiranog AP 23 pretežno su „smešteni“ u period do kraja 2020. godine i nepotrebno su kratki i nerealni. Isto se desilo i sa važećim AP, zbog čega rokovi nisu ni mogli biti ispoštovani, na šta je Društvo sudija unapred upozoravalo.

Društva sudija predlaže da:

- ✓ Rokovi budu tako projektovani da omoguće realno i kvalitetno obavljanje aktivnosti i suštinsko učešće svih nosilaca aktivnosti;
- ✓ Rokove treba produžiti i smestiti ih u realan vremenski okvir s obzirom na obim i brojnost zahvata u reformi pravosuđa, kapacitet nosilaca aktivnosti, pa i predstojeće izbore za institucije EU.

Načelni komentari u pogledu aktivnosti

Većina aktivnosti usmerena je na procedure izmena pravnog okvira (Ustava, zakona i drugih pravnih akata) i proceduru tih izmena, iako je za to već zakonima propisana procedura.

Mnoge aktivnosti čija je svrha da se postupi po preporukama nisu usmerene na otklanjanje uzroka koji su doveli do toga da pravosuđe Srbije u pojedinim aspektima još relativno daleko od evropskih pravnih tekovina .

Mnoge aktivnosti ne proizlaze iz skrining smernica .

Stoga Društva sudija predlaže:

- ✓ Definisati prioritete, rangirati aktivnosti po prioritetima i predvideti njihovo etapno i usaglašeno sprovođenje;
- ✓ Pre definisanja aktivnosti identifikovati osnovne probleme u sudstvu i uzroke koji dovode do njih;
- ✓ Aktivnosti definisati i usmeriti tako da doprinose kvalitetu pravnih akata koje treba doneti;
- ✓ Predvideti da se aktivnosti usaglašeno nadovezuju jedna na drugu i uspostaviti kontrolni mehanizam za to;

- ✓ Propisati da u svim radnim grupama učestvuju predstavnici strukovnih udruženja, i njihov izbor ostaviti samim udruženjima, kao i obavezno blagovremeno pozivanje strukovnih udruženja u svim raspravama o reformskim merama;
- ✓ Prilikom javnih rasprava na kojima se predstavljaju određena pravna akta na kojima je radila radna grupa, treba predvideti dužnost predavljanja predloga radne grupe i razloga zbog kojih predlog nije prihvaćen, ukoliko je takav slučaj.

Komentari o delu Nacrta revidiranog AP 23: Pregled trenutnog stanja

Nije jasan odnos između nove Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2019-2024, čija je izrada u toku i Akcionog plana za poglavlje 23, pošto bi Strategija trebalo da bude krovni dokument i za Akcioni plan, ili je ne bi uopšte ni trebalo biti.

Konstatacija da je Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2013-2018 nastala kao rezultat opšteg konsenzusa svih relevantnih subjekata u oblasti pravosuđa nije tačna. Društvo sudija ponovo ukazuje da ovaj strateški dokument sadrži niz, po stavu strukovnih udruženja, spornih postupaka i mera zbog kojih nije prihvatljivo da se od njega u svemu polazi kao od neupitne i konsensualne osnove za dalje promene (npr. uspostavljanje obaveznosti sudske prakse putem sertifikacione komisije ili zakonskog propisivanja obaveznog važenja sudskih odluka). I ovom prilikom Društvo sudija naglašava da su oba strukovna udruženja – i sudija i tužilaca, nakon više pokušaja da privuku pažnju Ministarstva pravde na važnost legitimnosti procesa donošenja ovog strateškog dokumenta, napustila rad Radne grupe za izradu Strategije 25.02.2013. godine iz razloga o kojima su detaljno obavestila ministra pravde.

U Pregledu trenutnog stanja, dokument je pobrojao subjekte koji čine institucionalni okvir, od kojih je na prvom mestu Ministarstvo pravde, za razliku od važećeg Akcionog plana u kome se Ministarstvo pravde nalazi iza Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. Ovo nije samo tehnička stvar, pošto se iz nadležnosti Visokog saveta sudstva koje su navedene u poslednjoj verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije vidi da na Visoki savet sudstva neće biti prenet pravosudni budžet. Ovakav zaključak potkrepljuje i nedavno doneta Odluka Ustavnog suda IUz 34/2016, Službeni glasnik br. 88/18, kojom je proglašena neustavnom odredba Zakona o uređenju sudova prema kojoj je nadležnost upravljanja sudskim budžetom trebalo da bude prenet sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva. Osim toga, među telima nadležnim za sprovođenje Akcionog plana ne pominje se više Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, niti Sekretarijat za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23, niti razlozi zbog kojih se ova tela više ne pominju.

Objašnjenja za menjanje ili brisanje pojedinih mera i aktivnosti data su paušalno i bez jasnog metodološkog usmerenja. Objašnjenja i analiza do sada izvedenih aktivnosti i njihovih efekata nisu precizna, pregledna, potpuna i argumentovana. Nije jasno da li su aktivnosti obavljene delimično ili u potpunosti, pa stoga nije ni jasno iz kog razloga su predložene izmene. Naročito nije objašnjeno da li su preduzete aktivnosti proisticale jedne iz drugih, ili je dolazilo do diskontinuiteta između njih i praktično do promene smera tih aktivnosti, odnosno da li postoji kontinuitet između već preduzetih i novo predloženih aktivnosti.

U tom smislu, veoma je važan, ilustrativan i ne usamljeni primer prva aktivnost iz dela važećeg Akcionog plana. 1.1. Nezavisnost, koja nosi broj 1.1.1.1: Analiza postojećih odredaba Ustava i predlaganje mogućih izmena u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima, čiji je nosilac Komisija za reformu pravosuđa (tj. njena Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira). Ova aktivnost pomenuta je u i u Pregledu trenutnog stanja, na strani 4, kao i u tabelarnom delu na str. 31 (na tom mestu ona je precrtana, što navodi na zaključak da je ta aktivnost već završena). Međutim, tačno je da je ova aktivnost izvršena samo delimično (izrađena je, i to još septembra 2014. godine, samo Pravna analiza ustavnog okvira za pravosuđe, ali ne i predlaganje mogućih izmena). Sa navedenom Pravnom analizom složilo se praktično celo sudstvo na konferenciji koju je 29. novembra 2016. godine organizovao predsednik Radne grupe i Vrhovnog kasacionog suda Dragomir Milojević. Međutim, tu analizu je Ministarstvo pravde „zaboravilo“ i sredinom 2017. godine organizovalo neformalni, propisima nepredviđeni, konsultativni proces u kome nije pomenulo navedenu Pravnu analizu. Iz takvog neuobičajenog i nepravog procesa Ministarstvo pravde iznedrilo je 22. januara 2018. godine Radni tekst amandmana na Ustav Republike Srbije. Ovaj radni tekst unapređivan je tri puta pod različitim naslovima (13. aprila, 11. septembra i 11. oktobra 2018. godine), ali je suštinski zadržao rešenja iz januarskog dokumenta, a ta rešenja različita su od zaključaka Pravne analize. Ipak, uprkos tome što je ova aktivnost izvedena samo delimično, sa nenadležnim nosiocem aktivnosti od onog koji je određen važećim AP i u diskontinuitetu, i proceduralnom i sadržinskom, aktivnost 1.1.1.1 iz važećeg Akcionog plana izbrisana je Nacrtom revidiranog AP 23.

Isto zapažanje odnosi se i na analizu rada Pravosudne akademije. U Pregledu trenutnog stanja Nacrta revidiranog AP 23 navedeno je: Radi dostizanja ovih ciljeva sprovedena je sveobuhvatna analiza položaja i pravaca razvoja Pravosudne akademije. Međutim, propušteno je da se navede da je Radna grupa za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, koju je obrazovala Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, 02.06.2014. godine usvojila 30 smernica i preporuka u cilju daljeg razvoja Pravosudne akademije. Taključak te radne da Pravosudna akademija kao obavezan uslov za prvi izbor sudija i javnih tužilaca može biti strateški cilj ostvariv tek posle temeljne reforme koncepcije Pravosudne akademije koja do tada ni ne treba da postane ustavna kategorija prihvatila je i Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira. Osim toga, propušteno je da se navede da je uz pomoć Evropske unije 2017. godine izvršena analiza rada Pravosudne akademije i sačinjen finalni izveštaj sa dvadesetak preporuka i da se uporedi da li su te preporuke ispoštovane prilikom izrade Strateškog plana razvoja Pravosudne akademije za period 2016-2020, kojom prilikom je ... Pravosudna akademija (je) donela Strateški plan razvoja Pravosudne akademije za period 2016-2020. godine i postavila sebi četiri osnovna cilja: dalje jačanje kapaciteta Pravosudne akademije u cilju postizanja efikasne institucije za obuku i istraživanje; razvoj održivih programa obuke nosilaca pravosudnih funkcija, kako za početnu tako i za stalnu obuku; davanje podrške razvoju sistema odabira, selekcije i izbora nosilaca pravosudnih funkcija zasnovan na rezultatima rada i dalji razvoj umrežavanja i eksterne saradnje sa partnerima.

U Pregledu trenutnog stanja nije jasno objašnjeno šta su osnovni problemi koji uzrokuju neefikasnost kao već dugo prisutan problem u pravosudnom sistemu Republike Srbije zbog čega je predviđen (je)

čitav niz mera usmerenih na poboljšanje efikasnosti, što je preduslov da se preduzmu odgovarajuće i dalekosežne mere i aktivnosti na otklanjanju tog problema. Društvo sudija tvrdi da u funkcionisanju sudova u Srbiji postoje četiri osnovna problema: nedovoljna (institucionalna i stvarna) nezavisnost sudstva, manjkava obuka sudija, posebno ona stalna, neravnomerno opterećenje sudija i sudova, i neusaglašen i nekvalitetan zakonski okvir. Svi ostali problemi u sudstvu Srbije, pa i neažurnost, stari predmeti, neujednačene sudske odluke, proizlaze iz navedenih, i zato je potrebno poći od ta četiri osnovna problema. Kada budu stvoreni uslovi za potpuniju nezavisnost sudija i sudova, za njihovu bolju obuku i njihovo ravnomernije opterećenje, a zakoni budu kvalitetniji i usaglašeni, popraviće se i efikasnost i predvidivost i dostupnost sudskog sistema, a time i poverenje građana u sudije i sudove.

Za ovu tvrdnju postoje i egzaktni podaci. Naime presude Evropskog suda za ljudska prava objektivno su „ogledalo“ pravosuđa. Od ukupno 192 predmeta u kojima je doneo meritornu odluku, ESLJP je u 173 našao povredu bar jednog od prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Pri tome je Sud u 42 predmeta utvrdio postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku (22%). Međutim, Sud je u 33 predmeta utvrdio povredu prava na pravično suđenje, što čini 17% od svih donetih odluka, a u 72 predmeta (37%) povredu prava na imovinu. To što je u 64 slučajeva (trećini) konstatovano da postoji problem sa izvršenjem sudskih odluka, pogotovo u tzv. repetitivnim slučajevima, prvenstveno je odgovornost same države, jer su sudovi u tim postupcima već pravnosnažno presudili. Stoga je netačan i smišljeno naglašen podatak da je neefikasnost jedan od najvećih problema srpskog sudstva. Očigledno je da je problem u nečemu drugom – u kvalitetu pravne zaštite, odnosno u nedovoljnoj nezavisnosti i stručnosti sudija, uslovima u kojima rade i zakonima koje primenjuju. Dakle, navedena struktura utvrđenih povreda jasno ukazuje da je kvalitet pravde, a ne brzina, osnovno što treba unaprediti u pravosuđu Srbije. Zbog toga je na mestu konstatacija iz Pregleda trenutnog stanja da: Kada je reč o smanjenju zaostalih, starih predmeta, kraćem trajanju sudskih postupaka i smanjenju budžetskih rashoda, može se reći da, prema ranijoj redukovanoj mreži sudova, ciljevi nisu ostvareni i da su: Neki od ovih nedostataka otklonjeni su izmenom pravosudne mreže koja je počela sa radom januara 2014. godine, ali su najznačajniji, vidljivi rezultati kada je reč o efikasnosti ostvareni tek u 2016. godini . Sa druge strane, konstatacija da su napravljeni (su) značajni koraci ka rasterećenju sudova uz pomoć sistema izvršitelja i promovisanjem alternativnog rešavanja sudskih sporova nije potkrepljena nikakvim argumentom.

Društva sudija predlaže:

- ✓ Definisati odnos između nove Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2019-2024, čija je izrada u toku i Akcionog plana za poglavlje 23;
- ✓ Objasniti razloge zbog kojih je došlo do promene redosleda (uloga i značaja) subjekata koji čine institucionalni okvir i do izostavljanja pojedinih, važećim AP predviđenih subjekata;
- ✓ Navesti precizno i vidno za svaku aktivnost iz važećeg AP da li je u potpunosti izvršena ili ne i da li je menjana; kao i razloge za precrtavanje, smanjenje ili prilagođavanje aktivnosti;
- ✓ Izložiti objašnjenja za smanjenje ili brisanje pojedinih mera, aktivnosti i njihovih efekata, da li su aktivnosti obavljene delimično ili u potpunosti, da li su preduzete aktivnosti proisticale jedne iz

drugih, ili je dolazilo do diskontinuiteta između njih i da li postoji kontinuitet između već preduzetih i novo predloženih aktivnosti;

- ✓ Navesti osnovne probleme u sudstvu i argumentovati takav zaključak.

iv. Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM

Ministarstvo pravde je na svojoj internet prezentaciji objavilo prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 21. januara 2019. godine. Bez informacija u pogledu javne rasprave javnost je pozvana da komentariše revidiranu verziju do 8. februara 2019. godine. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, čijom radnom grupom za Poglavlje 23 Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM koordinira, je tek 29. januara 2019. godine obavješten, da će prvi okrugli sto u okviru javne rasprave biti održan 6. februar 2019. godine, nedelju dana od prijema informacije, odnosno, samo dva dana pre samog roka za slanje pisanih komentara. Nakon apela Radne grupe NKEU za Poglavlje 23 Ministarstvo pravde je 8. februara 2019. godine pomerilo rok za dostavljanje komentara za 22. februar. Iako nisu dostupne jasne informacije u pogledu celokupnog toka javne rasprave, na sednici RG NKEU za Poglavlje 23, od strane Pregovaračkog tima i Ministarstva pravde saopšteno je da će organizacije civilnog društva imati priliku da komentarišu narednu verziju revidiranog Akcionog plana, nakon što se dobiju komentari od Evropske komisije na prvi nacrt usaglašen sa komentarima iz ovog ciklusa rasprave.

Kako smo konstantno suočeni sa javnim raspravama koje odlikuju nepoštovanje procedure, bezrazložno kratki rokovi i izostanak jasnog plana same rasprave, apelujemo za kreiranje jasnog plana i dinamike javne rasprave povodom revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. Želimo da javna rasprava bude platforma za razmenu argumenata, a ne puka prezentaciju revizije Akcionog plana, kao što smo imali na okruglom stolu 6. februara. Napominjemo da je Akcioni plan za Poglavlje 23 izrazito obiman dokument koji predviđa niz mera i aktivnosti od neizmernog značaja za napredak i unapređenje vladavine prava u Republici Srbiji, stoga je i neophodno da javna rasprava traje dosta dugo, odnosno dok ne dobijemo dokument koji jasno odražava namere da se odgovori na prelazna merila.

Kao jedan od najvažnijih dokumenata u procesu pristupanja Evropskoj Uniji, Akcioni plan za Poglavlje 23 treba da bude utemeljen nakvalitetu i preciznosti zarad kvalitetne implementacije aktivnosti u okviru predviđenih prelaznih merila. Nacrt koji je pred nama, ne samo da ne odgovara ovom cilju, nego pokazuje odstupanje i od nekih pravaca koje je Republika Srbija prihvatila još sa preporukama iz skrininga.

Ceo dokument je neuređen, a izmene su rađene na različite načine – negde kroz jasan *track change* na aktivnost, a negde prema broju aktivnosti, uz menjanje i samog teksta pojedinih aktivnosti, što čini dokument vrlo teškim za praćenje i upoređivanje sa važećim dokumentom. Komentari za menjanje ili brisanje pojedinih mera date su u uvodnim delovima pre izlistavanja mera, ali ne precizno za svaku aktivnost nego paušalno i bez jasnog metodološkog usmerenja. Potrebno je za svaku aktivnost precizno navesti komentar – ako je brisana, koji su razlozi za to; ako je menjana ili prilagođavana aktivnost ili menjana ili precizirana formulacija za izmenu aktivnosti koji su razlozi za to; a nedostaje i pojašnjenje zašto su se neke nove aktivnosti našle baš u okviru neke mere.

Najveća zamerka je što prilagođavanje starih aktivnosti ne odgovara prelaznim merilima, a nove aktivnosti su retko kreirane tako da odgovaraju samom prelaznom merilu. Takođe, indikatori su na više mesta ili neodgovarajući ili neprecizirani. Shodno tome, svaka aktivnost koja se odnosi na unapređenje određenog mehanizma, mora da ima indikator koji bi ukazivao na to da li je mehanizam zaista i unapređen. Indikatore bi trebalo navoditi kvantitativno gde god je to moguće, kroz broj (na primer korisnika usluga), nasuprot opisnog indikatora „uspostavljen mehanizam“, čiju ispunjenost nije moguće realno oceniti.

Nije urađena procena finansijskih sredstava potrebnih za implementaciju mere/aktivnosti u skoro svim delovima dokumenta. Revizijom su predviđena nova sredstva za neke aktivnosti, dok se za druge aktivnosti samo navodi da će biti finansirane iz budžeta. Nosioци aktivnosti su u nekolicini aktivnosti vrlo paušalno i bez jasne logike određeni.

v. Transparenost Srbija

Akcionni plan za Poglavlje 23 usvojen je zaključkom Vlade Srbije u aprilu 2016, ali su mnoge aktivnosti započete i ranije. Taj dokument je bio deo plana da Srbija ostvari standarde u ovoj oblasti pre 2020. Brojne aktivnosti u ovom akcionom planu vode poreklo iz drugog dokumenta – Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013- 2018. Kada je u pitanju borba protiv korupcije, praćenje ispunjenosti aktivnosti iz AP 23 dobilo je dodatni značaj nakon revizije Akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije jer je veliki broj mera i aktivnosti koje su bile predviđene Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije 2013- 2018 i Akcionim planom za njeno sprovođenje je izmenama potonjeg akta od 30. juna 2016. godine zadržan samo u AP za Poglavlje 23. Ključne izmene odnosile su se na produženje rokova i prilagođavanja formatu AP 23. U nekim slučajevima su mere i aktivnosti brisane iz Akcionog plana, jer je označeno da su u potpunosti realizovane, iako to nije slučaj. Nažalost, revizija nije iskorišćena kao prilika da se posle sagledavanja efekata sprovednih aktivnosti utvrdi da li je potrebno neke od njih nastaviti i pored ispunjavanja originalnog plana i da li treba osmišljavanjem novih mera i aktivnosti odgovoriti na izazove korupcije koji ranije nisu bili valjano prepoznati ili su se javili kao posledica novih okolnosti.

Transparentnost – Srbija je još u doba pisanja Akcionog plana za Poglavlje 23, u oktobru 2014. god. dala predloge i sugestije za unapređenje ovog dokumenta, od kojih je samo manji broj prihvaćen. Četiri godine kasnije postaje očigledno da je većina naših predloga još uvek aktuelna i da bi, da su bili prihvaćeni, značajno unapredili kvalitet ovog dokumenta.

Tako je na primer, TS još tada ukazivala na potrebu da se kvantifikuju pokazatelji da je AP doneo rezultate, „jer će odsustvo kvantitativnih parametara omogućiti da Vlada 2018. čak i skomne rezultate tumači kao da su preporuke EU ostvarene, a ni EK neće imati čvrste parametre da bi tvrdila suprotno“.³ Upravo je odsustvo kvantitativnih parametara dovelo do različitih ocena o uspešnosti realizacije obaveza iz AP 23 koju danas možemo videti u izveštajima Vladinih tela (Saveta za Poglavlje 23 i Pregovaračke

³ <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7150-akcioni-plan-za-poglavlje-23-neiskoriscene-sanse-za-poboljsanje>

grupe za Poglavlje 23 čije ocene o uspešnosti realizacije su previše blagonaklone i zasnovane na stavovima obveznika) i alternativnim izveštajima nevladinih organizacija.⁴

Jedan od razloga za odbijanje naših predloga da se brojne obaveze preciziraju bilo je i "suvišno detaljisanje". Tako je na primer ocenjen predlog da se precizira u kojem roku će Vlada Srbije razmatrati izveštaje koje joj dostavi njen Savet za borbu protiv korupcije i obavezni sadržaj tog razmatranja⁵ - Ministarstvo pravde je smatralo da je dovoljno da se predvidi da će oni biti „stavljani na dnevni red“! Preciziranja indikatora za ocenu ispunjenosti su se naročito odnosili na obuke i druge slične aktivnosti čija svrha i obuhvat nisu dovoljno precizno planirani.

Transparentnost – Srbija je u više navrata pratila ispunjenost obaveza iz antikorupcijskih strategija, a tokom 2017. i 2018. pratila je i sprovođenje pojedinih aktivnosti iz Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 23 EU integracija⁶. Na osnovu toga, ali i bogatog iskustva koje TS ima u praćenju brojnih oblasti od značaja za borbu protiv korupcije formulisali smo sledeće preporuke za Reviziju AP za poglavlje 23:

Proširiti Akcioni plan za Poglavlje 23 tako da obuhvati sve oblasti od značaja za borbu protiv korupcije. Brojna pitanja koja su suštinski važna za borbu protiv korupcije nisu uopšte pomenuta u Akcionom planu, zato što nisu bila izričito pomenuta u zaključcima sa EU skrininga. Primer za to su brojni problemi koji proističu iz primene međudržavnih sporazuma, čime se isključuje primena domaćih antikorupcijskih zakona ili pravila o javnim nabavkama, javno-privatnim partnerstvima, privatizaciji i drugo. Takođe, suzbijanje korupcije u privatnom sektoru je u potpunosti izostavljeno. S obzirom na to da 2018. ističe i period važenja Nacionalne antikorupcijske strategije, trebalo bi izraditi novu. Ukoliko se ona ne bi pravila, za šta postoje najave, onda bi AP za poglavlje 23 trebalo proširiti tako da obuhvati i ona važna pitanja borbe protiv korupcije koja su sada izostavljena.

Adekvatno razraditi pojedine aktivnosti u AP 23 koje su bile deo preporuka sa EU skrininga, ali problem nije sveobuhvatno sagledan. Neki od mnogih primera za to su planirane aktivnosti u oblasti omogućavanja pristupa informacijama - rešenje se traži isključivo u promeni pravila, a prepreka za ostvarivanje prava je odsustvo političke volje da se zakon primeni ili aktivnosti u vezi sa odgovornošću preduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom, gde izmene Zakona nisu dovoljne da uspostave depolitizaciju ovih preduzeća.

⁴ <http://www.acas.rs/izvestaji-osmi-konkurs/>

Najdrastičnije su razlike u viđenjima u situacijama kada se od organa vlasti očekuje da učine nešto u svakoj sličnoj situaciji, tako da smo smatrali da tu ne može biti govora o „delimičnom izvršenju“ ukoliko postupe kako treba samo izuzetno. Tipičan primer je postavljanje vršilaca dužnosti na položaje u državnoj upravi, koje je u praksi pravilo, a ne izuzetak. S druge strane, Savet za praćenje primene Akcionog plana je smatrao da se aktivnost „uspešno realizuje“, na osnovu toga što se za neke položaje u državnoj upravi zaista raspisuju konkursi (trenutno je na taj način popunjeno tek oko ¼ mesta).

⁵ Predložili smo da se Vlada obaveže da ove preporuke Saveta razmatra „...tako da se utvrdi da li je preporuka osnovana, da li ju je moguće i korisno prihvatiti, određivanjem izvršilaca i rokova za realizaciju preporuke i obaveštavanjem Saveta o tome, kao i javnosti, u slučaju da je preporuka objavljena.“

⁶ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost-Srbija-izvestaj-o-monitoringu-AP-23-mart-2018.pdf

Sistem praćenja ispunjenosti obaveza treba obavezno da obuhvati i razmatranje da li su postignuti očekivani efekti, odnosno da li je realizacijom predviđenih aktivnosti ostvaren cilj koji je trebalo postići. Trenutni sistem praćenja ispunjenosti obaveza ustrojen je tako da pruža osnovne informacije o sprovedenim aktivnostima, ali nedovoljne o njihovom kvalitetu i gotovo nikakve o krajnjim efektima. Usled toga, ne postoji razmatranje da li je ostvaren cilj u onim oblastima gde su sprovedene ključne aktivnosti, kao što je recimo slučaj sa usvajanjem Zakona o zaštiti uzbunjivača, što se dogodilo i pre početka primene ovog AP, gde nije ostvaren krajnji cilj – prijavljivanje većeg broja slučajeva korupcije. Tamo gde ovo razmatranje pokaže da realizovane aktivnosti nisu dovele do ostvarenja željenog cilja, osmisliti nove, adekvatne.

Uspostaviti sistem za rešavanje problema „u hodu“. Kvartalni izveštaj Vladinog Saveta za praćenje AP za poglavlje 23 konstatuje probleme, ali to uočavanje ne dovodi do ispunjavanja obaveze pre nego što dođe vreme za sledeći izveštaj. Problemi uglavnom ostaju nerešeni i u slučajevima kada su odgovorni organi pogrešno određeni ili kada je neispunjavanje obaveze posledica nedovoljnih resursa.

Uvesti odgovornost za neispunjavanje i kašnjenje u ispunjavanju obaveza iz AP. Nedostatak odgovornosti za kašnjenje ili neispunjavanje obaveza iz AP pokazao se kao jedan od ključnih razloga zašto i prethodni antikorupcijski strateški dokumenti nisu dali više rezultata u smanjenju korupcije, a nažalost takva sudbina se može očekivati i pogledu sprovođenja AP za Poglavlje 23 ukoliko se nastavi sa principom da neispunjavanje obaveza prolazi bez posledica po odgovorne.

Uspostaviti funkcionalan sistem koordinacije u pogledu sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije (kada bude izrađena) i AP za Poglavlje 23. Aktuelni sistem nije funkcionisao ni u doba kada se na čelu Koordinacionog tela nalazio nesumnjivo najmoćniji čovek u državi (nekadašnji predsednik Vlade, a od 31. maja 2017. Predsednik države, Aleksandar Vučić). Umesto stvaranja posebnih tela, problemi bi mogli da se rešavaju tako što bi izveštaji o izvršenju bili razmatrani redovno, na sednicama Vlade i Skupštine.

Revizijom AP rešiti i druga pitanja, kao i probleme koji se odnose na nedekvatno odabrane indikatore uspeha, neambiciozne ili pogrešno postavljene očekivane rezultate, pogrešno procenjena sredstva potrebna za ostvarivanje i neprecizno određene organe koji treba da sprovedu aktivnosti. Preporuke u ovom pogledu, TS je formulisala i okviru tabelarnog pregleda sa ocenama o stepenu realizacije aktivnosti iz posmatranih oblasti.

Zbog svega navedenog je neophodno izvršiti temeljnu reviziju Akcionog plana za poglavlje 23. Revizija se nipošto ne bi smela svesti na pomeranje rokova koji su već protekli. Jednako bi bilo pogubno zavaravati se da Akcioni plan nije realizovan zato što za to nije bilo dovoljno vremena i da će novi indikativni rok pridruživanja (2025.) dati dovoljno vremena da se ispune svi planovi. Nasuprot tome, sada bi trebalo utvrditi da li predviđene aktivnosti uopšte mogu da dovedu do ostvarivanja postavljenih merila ili bi trebalo osmisliti nove. To treba učiniti bez obira na to da li Evropska komisija tako nešto od nas traži.

vi. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije

Nije dostavljen jedinstven dokument koji sadrži pregledan predlog izmena. Naime, izmene su u nekim delovima unošene u sam tekst, dok su u drugim delovima unošene kroz track changes, tako da je potrebno uložiti poseban napor i porediti dokumente da bi se uvidelo da li postoji razlika i kakva je

Rok za dostavljanje pisanih predloga je previše kratak i ne omogućava sveobuhvatnu i temeljnu analizu teksta. Takođe, organizovanje samo jednog okruglog stola na ovu temu ne omogućava pravu javnu raspravu

Generalno za ceo deo akcionog plana u vezi pravosuđa: zbog ostavljenog roka, nepreglednosti izmena, odsustva mogućnosti rasprave nije moguće uopšte utvrditi i raspravljati da li su postignuti ciljevi predviđeni aktivnostima akcionog plana a pogotovu da li su u stvarnosti ostvareni rezultati i u kojoj meri, da bi se na smislen način moglo argumentisati da li je neka od aktivnosti ispunjena (koja se u reviziji akcionog plana navodi kao ispunjena) i da li u toj situaciji nova prelazna merila uopšte mogu da dovedu do poboljšanja stanja po konkretnoj preporuci EU.



Pravosuđe

Nezavisnost

- **Autonomni ženski centar**

Prelazna merila ističu usvajanje novih odredbi Ustava, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije, u skladu sa evropskim standardima i na osnovu obimnog i sveobuhvatnog procesa konsultacija, osiguranjem učešća svih relevantnih zainteresovanih strana, uključujući i onih iz civilnog društva i strukovnih organizacija koji su uključeni u definisanju daljih koraka u procesu reformi i nadzora nad sprovođenjem reformi.

Rok (vremenski plan): najveći broj aktivnosti nosi oznaku „kontinuirano od I kvartala 2019“ (kada se radi o aktivnostima praćenja primene), a zatim „II, III i IV kvartal 2019“ (5 aktivnosti za izmenu Ustava i usvajanje 6 pratećih zakona), dok su ostale aktivnosti predviđene za 2020.g.

Finansijska sredstva: ni za jednu od planiranih aktivnosti nisu navedena predviđena finansijska sredstva u budžetu, posebno kada se radi o aktivnostima tokom 2019.g. i sprovođenja referendumu vezanog za ustavne promene, imajući uvidu da je usvojen Zakon o budžetu 2019.

Aktivnosti usvajanja izmena Ustava i novih zakona: Navedeno je da će 5 aktivnosti (Podnet predlog za promenu Ustava od strane ovlašćenog predlagača Narodnoj skupštini RS, Odluka Narodne skupštine RS o promeni Ustava, Razmatranje akta o promeni Ustava u Narodnoj skupštini RS, Odluka Narodne skupštine RS o usvajanju akta o promeni Ustava i Republički referendum o promeni Ustava RS) biti urađene u I i III kvartalu 2019.g., nakon čega će rad na usklađivanju seta pravosudnih zakona sa Ustavom (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) biti okončan u III kvartalu 2019.g. i isti zakoni biti usvojeni u IV kvartalu 2019.g.

Aktivnosti nadzora i praćenja se, kao i u prethodnom AP, sastoje u navođenju kvantitativnih/brojčanih pokazatelja (broj urađenih izveštaja/obraćanja) bez ustanovljavanja pokazatelja načinjene suštinske promene.

Aktivnosti za jačanje kapaciteta zaposlenih u nadležnih organima isto, kao u prethodnom AP, se sastoji samo u broju održanih edukacija.

Aktivnost saradnje i informisanja javnosti sadržana u aktivnosti 1.1.6. je svedena na broj pristiglih/usvojenih komentara OCDA i broj održanih okruglih stolova/radionica/ kampanja/istraživanja, koja samo delimično pokazuju stvarnu otvorenost ka saradnji sa OCD, ali ne i suštinsku.

- **Društvo sudija Srbije**

Komentari „Statusa implementacije za ceo period sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013-2018“

U „novom delu“ koji se odnosi na nezavisnost Ministarstvo pravde „objašnjava“ da je Radna grupa koju je formirala Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013 – 2018 godine izradila Pravnu analizu ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji kao polaznu osnovu postupka ustavnih promena u oblasti pravosuđa. Polazeći od ove tačne konstatacije, zaista bi bilo logično da navedena Pravna analiza, uz određene dopune i razradu, kao što je to Nacionalnom strategijom i bilo planirano, postane zvanična platforma sa koje bi mogla da otpočne formalna, u skladu sa Ustavom, ali i važećim AP, propisana javna rasprava o izmenama Ustava. Međutim, Ministarstvo je u potpunosti zanemarilo navedenu Pravnu analizu i sklonilo je od očiju javnosti. Umesto toga, u maju 2017. godine Ministarstvo je pozvalo strukovna udruženja i organizacije građanskog društva da dostave svoje komentare i predloge za izmenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe .

U nastavku Ministarstvo objašnjava svaku od naredne tri verzije ustavnih amandmana, propuštajući da ukaže da je čitav taj postupak, sve do 29. novembra 2018. godine, kada je Vlada usvojila predlog za promenu Ustava, bio neformalan i da ga je Ministarstvo pravde vodilo kao za to nenadležan organ. Ovo stoga što Ministarstvo pravde nije nadležni predlagač promene Ustava – to mogu biti samo trećina narodnih poslanika, predsednik Republike, Vlada i najmanje 150.000 birača. Važeći Akcioni plan za Poglavlje 23 prekršen je više puta, ne računajući probijanje svih vremenski rokova: zanemarena je Pravna analiza ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji od 2014. godine, nije formirana radna grupa za izradu teksta amandmana niti je do 30. novembra 2018. godine inicirana promena Ustava u Skupštini.

Međutim, zbog brojnih i bitnih nedostataka koji se ne mogu otkloniti „popravljkama“ ponuđenog teksta, a koja su suštinski zadržana i u poslednjoj verziji ustavnih amandmana od oktobra 2018. godine, formiran je jedinstveni stav pravne struke u Srbiji - strukovnih udruženja sudija, tužilaca i sudijskih i tužilačkih pomoćnika, građanskih udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava, najviših pravosudnih institucija – Vrhovnog kasacionog suda, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca i brojnih sudova, kao i najeminentnijih profesora prava da tekst amandmana treba povući i pristupiti izradi sasvim novog teksta, uz poštovanje ustavne procedure i principa moderne konstitucionalne demokratske države.

Za poslednju, oktobarsku verziju ustavnih amandmana Ministarstvo pravde objašnjava da je u Memorandumu Sekretarijata Venecijanske komisije navedeno da je postupljeno prema preporukama iz Mišljenja Venecijanske komisije od juna 2018. godine . Međutim, iako preporuka iz Izveštaja o skriningu broj 1.1.1. upućuje ne samo na preporuke Venecijanske komisije, već i na evropske standarde, Ministarstvo pravde, uporno se ne osvrće na Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija, tela Saveta Evrope čija mišljenja - standarde koristi i Venecijanska komisija u svom radu.

Konsultativno veće je dalo mišljenje o usaglašenosti ustavnih amandmana sa evropskim standardima u dva navrata 2018. godine, u maju i decembru, i ono ima drugačije mišljenje o poslednjoj verziji ustavnih amandmana koje i tu verziju čine suštinski neprihvatljivom sa stanovišta evropskih standarda (u prilogu). Za razliku od Sekretarijata Venecijanske komisije, Konsultativno veće evropskih sudija predlaže brisanje petočlane komisije; da nesudijske članove VSS biraju advokatske komore i pravni fakulteti; da ih biraju ravnopravno iz redova vladajuće većine i opozicije; da aktivni političari budu isključeni iz mogućnosti da postanu članovi VSS; da Vrhovni sud Srbije obezbeđuje ujednačenu primenu prava od strane sudova putem svojih odluka; da osnove i postupak za razrešenje, uključujući i nestručnost, treba dodatno urediti jasno razrađenim zakonima a u Ustav uneti samo bitne elemente ovog postupka; da VSS treba da ima i budžetsku nadležnost za funkcionisanje sudskog sistema, kao i nadležnost izbora i zapošljavanja sudijskih pomoćnika; da nadležnost VSS ne treba ograničiti Ustavom; da VSS treba da ima neparan broj članova, da većina članova VSS treba da budu sudije; da se briše odredba o raspuštanju VSS ako ne donese odluku.

I pored toga, Nacrt revidiranog AP 23 polazi od pretpostavke da je već promenjen Ustav u skladu sa poslednjom verzijom ustavnih amandmana koju je u oktobru 2018. godine izradilo Ministarstvo pravde. Ministarstvo pravde pokušava da Nacrtom revidiranog AP 23 čitav tok neformalnog tzv. konsultativnog procesa predstavi kao ispunjenje aktivnosti u okviru preporuke 1.1.1. važećeg AP i da te aktivnosti precrta kao da su već izvršene. Važno je uočiti da aktivnosti iz važećeg Akcionog plana ili nisu u potpunosti obavljene (1.1.1.1, jer Radna grupa za izradu analize ustavnog okvira za pravosuđe nije predložila moguće izmene Ustava u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima, i 1.1.1.2, jer nije usvojen predlog za promenu Ustava u Narodnoj skupštini) ili nisu uopšte obavljene, kao što su aktivnosti: 1.1.1.3 izrada radnog teksta Ustava i sprovedena rasprava od strane Radne grupe za izradu radnog teksta Ustava Narodne Skupštine i Vlade Republike Srbije; 1.1.1.4. upućivanje Predloga Ustava na mišljenje Venecijanskoj komisiji od strane Vlade Republike Srbije; 1.1.1.5. Usvajanje novog Ustava od strane Narodne skupštine; 1.1.1.6. donošenje Ustavnog zakona od strane Narodne skupštine.

Zato je neprihvatljivo da se aktivnosti iz važećeg AP, i to: 1.1.1.1. - predlaganje moguće izmene Ustava u svetlu mišljenja Venecijanske komisije i u skladu sa evropskim standardima zameni aktivnošću: Sprovedenje postupka za promenu Ustava; da se aktivnost 1.1.1.2. - usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini zameni aktivnošću: Proglašenje Ustava u Narodnoj skupštini i donošenje Ustavnog zakona; da se aktivnost 1.1.1.3. - izrada radnog teksta Ustava i sprovedena rasprava zameni aktivnošću: Rad na usklađivanju seta pravosudnih zakona sa Ustavom (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji); da se aktivnost 1.1.1.4. - upućivanje Predloga Ustava na mišljenje Venecijanskoj komisiji zameni aktivnošću: Usvajanje seta pravosudnih zakona sa Ustavom (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji); da se aktivnost 1.1.1.5. - Usvajanje novog Ustava zameni aktivnošću: Izbor novih članova Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca, u

skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima; da se aktivnost 1.1.1.6. - donošenje Ustavnog zakona zameni aktivnošću: Usklađivanje podzakonskih akata u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima.

Navedenim „zamenama“ aktivnosti suštinski bi se oduzelo Narodnoj skupštini svojstvo ustavotvorca i faktički poništila podela vlasti.

U potpunosti saglasno sa sugestijama i predlozima Konsultativnog veća evropskih sudija, podsećajući da je saglasno sa komentarima Komiteta pravika za ljudska prava YUCOM, zbog čega ih ne ponavlja, u pogledu dela koji se tiče nezavisnosti,

Društvo sudija Srbije predlaže:

- ✓ Neophodno je zadržati navedene aktivnosti iz važećeg Akcionog plana za Poglavlje 23;
- ✓ Naročito je važno, u cilju jačanja nezavisnosti sudstva i pravosudnih saveta, imati u vidu da je neophodno zadržati aktivnost prelaska budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva. S obzirom na odluku Ustavnog suda I Uz-34/2016 (Službeni glasnik 88/18) to se mora učiniti na taj način što će novi ustav propisati pravni osnov za to;
- ✓ U skladu sa ustavom, važećim AP i Poslovníkom o radu Narodne skupštine;
- ✓ Narodna skupština treba da donese odluku o pristupanju promeni Ustava (tj. usvaja "predlog za promenu Ustava" navodeći samo članove koji će se menjati);
- ✓ Nadležni skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine treba da formira radnu grupu za izradu predloga akta o promeni Ustava;
- ✓ Rad radne grupe nadležnog skupštinskog odbora treba da bude javan (imena članova radne grupe objavljena, kao i proceduri po kojoj će se postupati);
- ✓ U sastavu radne grupe nadležnog skupštinskog odbora treba da budu nekoliko najeminentnijih profesora ustavnog prava (logično bi bilo da to budu oni koji su bili članovi Radne grupe za analizu ustavnog okvira za pravosuđe);
- ✓ Zadatak radne grupe trebalo bi da bude izrada akta o promeni Ustava u cilju depolitizacije, to jest jačanja nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva;
- ✓ Nadležni skupštinski odbor treba da pokrene široku javnu raspravu i u Narodnoj skupštini, ali i u pravosudnim institucijama i najširoj javnosti, o kojoj bi trebalo voditi zapisnike, razmotriti njene rezultate, eventualno korigovati predlog akta o promeni Ustava;
- ✓ Predlog akta o promeni Ustava i nacrt Ustavnog zakona treba zatim poslati na ekspertizu radi pribavljanja zajedničkog mišljenja Venecijanske komisije i Konsultativnog veća evropskih sudija radi pribavljanja zajedničkog mišljenja;
- ✓ Korigovati navedena dva pravna akta u skladu sa prispelom ekspertizom;
- ✓ Dostaviti Narodnoj skupštini na usvajanje Predlog akta o promeni Ustava.

Komentari pojedinih aktivnosti:

Aktivnost 1.1.2. U okviru ove aktivnosti Društvo sudija da bude dodat tekst koji je prikazan u italiku i boldiran: Visoki savet sudstva u okviru svojih nadležnosti, prati rezultate sprovođenja pravosudnih

zakona i podzakonskih akata koji su trenutno na snazi, kao i budućih zakonskih akata koji će biti usvojeni nakon donošenja novog ustava, i predlaže izmenu zakona i podzakonskih akata i menja podzakonske akte iz svoje nadležnosti

Aktivnost 1.4.1. Kod ove aktivnosti pored javnog reagovanja Visokog saveta sudstva, potrebno je predvideti i mehanizam za efektivnu primenu. U tom smislu, uz navedenu aktivnost 1.1.4.1. ostaje, s tim što Društvo sudija predlaže i dodatak: VSS upućuje zahtev odborima Narodne skupštine i Vlade (videti aktivnost predviđenu u 1.1.6.) za mišljenje da li je prekršen Kodeks ponašanja narodnih poslanika i članova Vlade.

Aktivnost 1.1.6. Treba predvideti postojanje i formirati etičke odbore Narodne skupštine i Vlade koji bi, na zahtev Visokog saveta sudstva, davao mišljenje o tome da li je poslanik ili član Vlade prekršio Kodeks ponašanja narodnih poslanika i članova Vlade.

Aktivnost 1.1.6.1. Osim predviđene aktivnosti, treba dodati i sledeću: Imenovanje predstavnika Nacionalnog konventa, koga imenuje sam Konvent, u radne grupe za promenu Ustava i pravosudnih i drugih zakona od značaja za rad pravosuđa.

- **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 1.1.1. – 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.

Prelazno merilo: Srbija usvaja nove odredbe Ustava, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije, u skladu sa evropskim standardima i na osnovu obimnog i sveobuhvatnog procesa konsultacija. Srbija potom menja i dopunjuje i sprovodi Zakon o uređenju sudova, Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o sudijama, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, kao i Zakon o Pravosudnoj akademiji.

Indikatori su ostali skoro identični, iako je niz aktivnosti navodno ispunjen i obrisan. Iz indikatora 3 brisan je deo formulacije (da su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca) „oformljeni u skladu sa evropskim standardima“. U celom delu se pretenciozno koriste formulacije iz Amandmana koji su pristekli iz neadekvatno sprovedene i netransparene javne rasprave pokrenute od strane neovlašćenog predlagača, kao da se već prihvata tekst takav kakav jeste. Vlada je Skupštini uputila predlog za izmenu Ustava, pa tek kada ona bude usvojena sa dve trećine glasova, prihvata se sam tekst amandmana. Odbor za zakonodavstvo i ustavna pitanja trebalo bi da bude formalni predlagač izmena i očekuje se organizovanje stvarne javne rasprave, što je neophodno jasno pretočiti u aktivnosti.

Prvenstveno, potrebno je sadašnju predloženu Aktivnost 1.1.1.1. Sprovođenje postupka za promenu Ustava RS precizirati u „Sprovođenje postupka za promenu Ustava RS u skladu sa redovnom procedurom za promenu Ustava“ kako bi se onemogućilo dalje kršenje redovne procedure, ili razdvojiti na više aktivnosti za svaki korak redovne procedure. Nakon utvrđenog Predloga akta o promeni Ustava i

predloga Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, potrebno je dostaviti ova dokumenta na mišljenje Venecijanskoj komisiji što nije previđeno posebnom aktivnošću. Predlažemo da se kao izdvojena aktivnost navede da Narodna skupština treba da traži zajedničko mišljenje Venecijanske komisije i konsultativnih veća evropskih sudija i tužilaca, kako bi se došlo do jedinstvenog stava o ustavnim amandmanima u okviru tela Saveta Evrope. Takođe, Smatra se da je predviđeni rok za sprovođenje ove aktivnosti – II i III kvartal 2019. opet nerealan, ukoliko želimo da imamo detaljnu i smislenu proceduru izmene Ustava.

Predlažemo da Aktivnost 1.1.1.3. Rad na usklađivanju seta pravosudnih zakona sa Ustavom (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) zbog obezbeđivanja kvaliteta izmena kroz celishodnu i smislenu javnu raspravu bude preformulisana u „Priprema nacrtu seta pravosudnih zakona sa Ustavom (...)“. Takođe se smatra da je III kvartal 2019. nerealna projekcija u pogledu toga da prethodno proces izmena Ustava mora biti finaliziran. IV kvartal za usvajanje se takođe čini potpuno nerealni. Indikator „Izrađeni prvi nacrti seta pravosudnih zakona i dostavljeni javnosti na uvid“ treba precizirati u obliku „Izrađeni prvi nacrti seta pravosudnih zakona i otvorena javna rasprava u skladu sa regularnom procedurom“.

Prethodno dodati indikator formiranja radne grupe koja će izraditi nacрте pomenutih zakona, koja bi trebalo da bude i nosilac ove aktivnosti. U ovoj meri navodi se da će finansijska sredstva biti obezbeđena iz budžeta i kroz projekat „Jačanje kapaciteta Ministarstva pravde u skladu sa zahtevima procesa evropskih integracija“, ali ne i koja su sredstva opredeljena za to. Nakon izrade nacrtu seta pravosudnih zakona (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) neophodno je tražiti posebno mišljenje Venecijanske komisije u smislu usklađenosti sa Ustavom.

Mera 1.1.4. - Potrebno je obezbediti dovoljno administrativnih kapaciteta kao i budžetskih ovlašćenja Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca nad sopstvenim budžetom kako bi im se omogućilo da efektivno izvršavaju svoje obaveze. Njihov rad bi trebalo da bude transparentan i da podleže institucionalnoj odgovornosti.

Prelazno merilo: Srbija obezbeđuje odgovarajući administrativni kapacitet za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca i obezbeđuje im sopstveni budžet.

Takođe ponovljeni, u formulaciji izmenjeni, indikatorima „3.Visoki savet sudstva samostalno predlaže i izvršava sudski budžet“ i „4.Državno veće tužilaca / Visoki savet tužilaca samostalno predlaže i izvršava budžet javnog tužilaštva“ brisana je reč „samostalno“ i dodato „u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima“. U ostalim je takođe korištena terminologija iz predloženih Amandmana.

Aktivnost 1.1.3.1. (prethodno 1.1.4.1.) sada glasi „Donošenje Zakona o Visokom savetu sudstva kojim se unapređuje procedura izbora članova tog organa i predviđaju mehanizmi institucionalne odgovornosti Visokog saveta sudstva, u skladu sa novim ustavnim rešenjima“. Aktivnost je preoblikovana od prethodne koja je predviđala izmene i dopune važećeg zakona i precizirala na šta iste treba da se

odnose. Tako da se preporučuje da se jasno izlistaju smernice u kojima će novi Zakon biti donešen/menjan. (Isto važi i za 1.1.3.2. koja se odnosi na Zakon budućem o Visokom savetu tužilaca).

Aktivnost 1.1.3.3. „Prelazak vršenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva, u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima“, zamenila je prethodnu 1.1.4.4 aktivnosti koja je išla u smeru potpunog prelaska vršenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva na VSS u skladu sa članom 32 (s)3 Zakona o uređenju sudova. Ranije predložena mera išla je upravo u cilju obezbeđivanja nezavisnosti i samostalnosti u upravljanju budžetom od strane pravosudnih saveta, ali sa odlukom Ustavnog suda IUz 34/2016, Službeni glasnik br. 88/18, sporni član proglašen je neustavnim. Ovo i dalje ne stvara prepreku da se upravo izmenama Ustava i novim setom pravosudnih zakona omogući ovakav vid potpune budžetske nezavisnosti, već se Ministarstvo pravde ipak jasno okreće u suprotnom smeru, iako zadržava deo formulacije o prelasku nadležnosti – indikatorom „Jasno razdvojene nadležnosti VSS i Ministarstva pravde RS u pogledu budžetskih nadležnosti“ pokazuje da takva namera više ne postoji (isto važi i za aktivnost 1.1.3.4., nekadašnju 1.1.4.7).

Mera 1.1.5. Osigurati puno poštovanje sudskih odluka uključujući i podizanje svesti da kritikovanje sudskih odluka, naročito od strane političara, predstavlja rizik po nezavisnost pravosuđa.

Prelazno merilo: Srbija uspostavlja efikasan mehanizam koji omogućava Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca da reaguje protiv političkog mešanja i uspostavi mehanizam praćenja za puno poštovanje sudskih odluka, kao i uzdržavanja od javnih komentara kada je u pitanju rad sudova koji dolaze od vladinih zvaničnika i političara.

Aktivnosti 1.1.6.1 i 1.1.6.2 Akcionog plana koje su se odnosile na Kodekse ponašanja za narodne poslanike i članove Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka i njihovu efektivnu primenu su brisane kao potpuno realizovane u revidiranoj verziji, iako je prethodno stajala kontinuirana primena. Međutim doneti Kodeksi su samo usvojeni, ali se u praksi ne primenjuju. U revidiranom AP-u problem komentarisanja sudskih odluka je rešen tako što je samo izbrisan. Komentarisanje sudskih postupaka od strane vlasti je kritikovano i u poslednjem Polugodišnjem izveštaju Evropske Komisije. Kako je glavna odlika novog pristupa EU o pregovorima o članstvu uvođenje track records-a (dokaza o implementaciji mera) preporučuje se da ostane deo prethodno formulisanih aktivnosti koje se odnose na primenu, odnosno da se uvede konkretno praćenje primene usvojenih Kodeksa. Aktivnost 1.1.5.1. (ranije 1.1.6.4.) Izrada i objavljivanje elektronske brošure namenjene nosiocima političkih funkcija o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka na internet stranama Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije ne odgovara na cilj iz prelaznog merila, odnosno ne rešava problem komentarisanja sudskih postupaka. U svakom slučaju, indikator predviđen za ovu meru bi trebalo da bude merljiv u vidu poseta linku na kojem se pristupa brošuri i brojem sačuvanih dokumenata.

Mera 1.1.8. Obezbediti usvajanje posebnih propisa u vezi sa institucijama pravosuđa Republike Srbije a u vezi sa obavezama Republike Srbije proisteklim iz Prvog sporazuma od 19. aprila 2013. godine je u celosti brisana, a informacije o njenoj implementaciji prvi put su se pojavile u revidiranom AP 23, jer

nijedan Izveštaj Saveta za praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 23 nije sadžao informaciju o implementaciji. Nema prelaznog merila.

- **Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije**

U nacrtu revizije tačka 1.1.1. je navedeno: „najmanje 50% članova iz reda sudija, odnosno javnih tužilaca. Izborni članovi Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaca iz reda sudija i javnih tužilaca se biraju od strane kolega“. Predlažemo da se zadrži rešenje iz Akcionog plana u delu u kom je bilo navedeno da u sastavu pravosudnih saveta treba da bude „najmanje 50% članova iz reda sudija, odnosno javnih tužilaca, izabranih od strane kolega“. Jasno je da je ideja za izmenu navedenog teksta proizašla iz nacrtu amandmana na Ustav. Ipak, smatramo da je korisno podsetiti se da je nacrt amandmana trebalo da bude u skladu sa Akcionim planom, a ne da Akcioni plan treba da bude u skladu sa nacrtom amandmana na Ustav.

U nacrtu revizije tačka 1.1.1.2. predviđeno je da će Ustavni zakon biti donet u III kvartalu 2019. Iz teksta nacrtu revizije proizilazi da Ustavni zakon neće biti poslat na mišljenje Venecijanskoj komisiji. Imajući u vidu da se, shodno praksi Ustavnog suda Srbije, Ustavni zakon smatra sastavnim delom Ustava, smatramo da bi bilo korisno da se Venecijanska komisija izjasni i o tekstu Ustavnog zakona, upravo iz razloga što se Ustavni zakon smatra integralnim delom Ustava.

U nacrtu revizije tačka 1.1.1.4. predviđeno je usvajanje seta pravosudnih zakona (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Visokom savetu tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji) u IV kvartalu 2019. godine. Smatramo da je potrebno uvođenje obaveze prema kojoj bi Venecijanska komisija dala mišljenje na predloge navedenih zakona. Uobičajno je da Venecijanska komisija daje mišljenje o zakonima koji uređuju sudove i javna tužilaštva, kao i o zakonima koji se odnose na pravosudne zakone.

Tačka 1.1.1.6. predviđa usklađivanje podzakonskih akata u skladu sa novim ustavnim i zakonskim rešenjima u III kvartalu 2020. godine. Ukazujemo da bi u odnosu na neke od podzakonskih akata takođe bilo korisno dobiti mišljenje VK. Takođe, podsećamo da je, pre izbora novih članova pravosudnih saveta, što je predviđeno za drugi kvartal 2020. godine neophodno usvojiti neke podzakonske akte, kao na primer pravilnike o sprovođenju izbora za nove članove pravosudnih saveta ili pravilnik o radu petočlane komisije. Stoga smo mišljenja da neki od pravilnika moraju biti usvojeni u ranijim kvartalima.

Nepriistrasnost i odgovornosti

- **Autonomni ženski centar**

Prelazna merila traže da Srbija obezbeđuje da sudije budu u potpunosti odgovorne za obezbeđivanje početnih rezultata kada je u pitanju korišćenje sistema izjava o prihodima i imovini kao efikasnog sredstva za utvrđivanja neobjašnjivog bogatstva, podizanja svesti o tome i strogoj primeni pravila o

sukobu interesa, promovisanje i kontrolu poštovanja etičkog kodeksa, izbegavanje koncepta zloupotreba funkcionalnog imuniteta, obezbeđivanje redovne inspekcije od strane nezavisnih inspeksijskih tela kada je u pitanju rad sudija i tužilaca.

Rok (vremenski plan): najveći broj aktivnosti je planiran za 2020.g., nakon izmene Ustava i usvajanja 6 pratećih zakona.

Finansijska sredstva: većina aktivnosti ovog dela AP će se finansirati iz IPA 2016 – GIZ projekta za podršku VSS, ali ne postoje definisana finansijska budžetska sredstva za iste te aktivnosti sadašnjeg Državnog veća tužilaca/budućeg Visokog saveta tužilaštva odnosno na mnogim mestima je navedeno da se radi o aktivnostima zanemarljivih troškova (IKT sistem).

Aktivnosti usvajanja novih zakona: planirano je usvajanje Zakona o sprečavanju sukoba interesa za II kvartal 2019 (nacrt nije dostupan na sajtu MP).

Aktivnosti nadzora i praćenja su predstavljene u formi praćenja rada Etičkih odbora VSS i VST putem usvajanja ili izmena Poslovnika o radu tih tela, što se ne može smatrati praćenjem, ali i putem efektivne primene Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija/tužilaca navođenjem da Disciplinski organi efektivno primenjuju Pravilnik, bez navođenja rezultata te primene kao načina ocene ovih aktivnosti.

Aktivnosti za jačanje kapaciteta zaposlenih u nadležnim organima isto, kao u prethodnom AP, se sastoji samo u broju održanih seminara, bez navođenja na koji način će se pratiti primena stečenih znanja.

Aktivnostima saradnje i informisanja javnosti se jedino mogu smatrati aktivnosti ažuriranja brošura namenjenih sudijama i tužiocima koji će se u elektronskoj formi nalaziti na internet stranama VSS i VST.

▪ **Društvo sudija Srbije**

Skrining-preporuka 1.2.2. sama razdvaja pitanje etike od disciplinske odgovornosti. Međutim, aktivnosti iz Nacrta revidiranog AP 23 prave konfuziju etičkih pravila i disciplinske odgovornosti. Etička i disciplinska odgovornost sudija su dva zasebna oblika odgovornosti. Na isti zaključak upućuje i Mišljenje broj 3 (2002) Konsultativnog veća evropskih sudija O principima i pravilima profesionalnog ponašanja sudija, a posebno etike, nespojivog ponašanja i nepristrasnosti . Način na koji treba posmatrati ovu oblast u najkraćem se može svesti na sledeće: „Veće želi da istakne da radi neophodne zaštite sudijske nezavisnosti, izjava o standardima profesionalnog ponašanja treba da bude zasnovana na dva osnovna načela:

- prvo, treba da definiše osnovne principe profesionalnog ponašanja. Treba prihvatiti da je generalno nemoguće sastaviti kompletnu listu svih unapred određenih aktivnosti koje bi bile zabranjene za sudije; prihvaćeni principi treba da služe kao instrumenti samo-regulisanja za sudije, odnosno, opšta pravila koja se primenjuju na njihove aktivnosti. Nadalje, iako postoji i međusobno preklapanje i preplitanje, principi ponašanja treba da budu odvojeni od diciplinskih pravila koja se primenjuju na

sudije u smislu da nepoštovanje nekog od principa ne predstavlja samo po sebi disciplinski prekršaj ili građanski ili krivični prestup;

- drugo, principi profesionalnog ponašanja treba da budu utvrđeni od strane samih sudija. Oni treba da predstavljaju instrument samo-regulisanja koji potiče iz samog sudstva, i koji omogućava sudskoj vlasti da stekne legitimitet postupanjem u okvirima opšte prihvaćenih etičkih standarda. Proces širokih konsultacija treba da bude organizovan, po mogućstvu od strane tela ili lica navedenog u paragrafu 29, koje takođe može biti nadležno i za objašnjavanje i tumačenje izjavu o standardima profesionalnog ponašanja.“ (paragraf 48)

Disciplinska (kao pravom uređena) odgovornost zasniva se na ponašanju sudije koje je (unapred) zakonom propisano kao disciplinski prekršaj (kako sudija ne sme da se ponaša). Etički kodeks, kao osnov za etičku (moralnu) odgovornost, propisuje principe u skladu sa kojima bi sudija trebalo da se ponaša. Njime se ne propisuje unapred koje je ponašanje u suprotnosti sa Kodeksom. U tom smislu, ponašanje sudije koje nije u skladu sa Kodeksom ne može biti osnov za disciplinsku odgovornost, jer se Kodeksom propisuje kako sudija treba, a ne kako ne sme da se ponaša. Disciplinski prekršaj može predstavljati samo ono ponašanje suprotno Kodeksu koje je zakonom propisano kao prekršaj.

Aktivnost 1.2.2.7. Brisati aktivnost: analiza, i u slučaju da rezultati analize pokažu da je potrebna, izmena Etičkog kodeksa za sudije u cilju preciziranja odredaba koje predviđaju disciplinsku odgovornost sudija zbog nepoštovanja Etičkog kodeksa za sudije.

Aktivnost 1.2.2.10: usvajanje Poslovnika o radu Etičkog odbora Visokog saveta sudstva kojim će biti regulisano praćenje poštovanja Etičkog kodeksa za sudije i sprovođenje aktivnosti evaluacije i obuke sudija iz oblasti etike brisati. Aktivnost je već sprovedena jer je Visoki savet sudstva 4. septembra 2018, godine doneo navedeni poslovnik.

Aktivnost 1.2.2.14: proaktivno učešće sudija i Visokog saveta sudstva u kreiranju i praćenju primene Etičkog kodeksa za sudije je nejasna je, pa je treba precizno odrediti.

Aktivnost 1.2.2.18: Izvršiti analizu odredaba o funkcionalnom imunitetu nosilaca pravosudnih funkcija nije jasna, s obzirom na to da je imunitet nosilaca pravosudnih funkcija uređen Ustavom.

Aktivnost 1.2.2.19: Sprovođenje mera u skladu sa izvršenom analizom iz aktivnosti 1.2.2.18 nije jasna iz istih razloga - imunitet nosilaca pravosudnih funkcija uređen je Ustavom.

▪ **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 1.2.1. Precizirati i primenjivati pravila o automatskoj (slučajnoj) raspodeli predmeta, uključujući i pronalaženje tehničkih rešenja kako bi se izbeglo zaobilaženje sistema. Obezbediti da sistem ne bude podložan manipulacijama kao i da bude predmet redovnog inspekcijskog nadzora od strane tela ovlašćenog za nadzor u okviru Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

Prelazno merilo: Srbija uspostavlja koherentan proceduralni okvir i neophodne IKT (Informacione i komunikacione tehnologije) alate koji obezbeđuju raspodelu predmeta metodom slučajnog određivanja u svim sudovima i tužilaštvima. Srbija obezbeđuje da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca imaju alate za praćenje raspodele predmeta metodom slučajnog određivanja.

Na osnovu predloženih izmena postaje nejasno na koji način će deo preporuke koji se odnosi na sprovođenje redovnog inspekcijuskog nadzora od strane DVT-a i VSS-a nad automatskom raspodelom predmeta biti suštinski ispunjen. Naime, nisu jasna ovlašćenja koja će u ovom pogledu imati telo pri DVT-u, kao ni odnos tih ovlašćenja sa ovlašćenjima Ministarstva pravde. Izmenjen je indikator uticaja mere 1.2.1 koji sada u pogledu nadzora nad automatskom raspodelom predmeta u javnim tužilaštvima navodi da će ista biti sprovedena u skladu sa ograničenjima postojećih zakona, podzakonskih akata i specifičnom organizacijom javnih tužilaštava. Ove izmene su praćene i brisanjem aktivnosti 1.2.1.13 koja je predviđala prelazak nadležnosti u pogledu donošenja i nadzora nad pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima sa Ministarstva pravde na DVT. Gore pomenuto ograničenje iz indikatora uticaja je ponovljeno u aktivnosti 1.2.1.14 koja se odnosi na sprovođenje pomenutog nadzora od strane DVT-a.

Aktivnost 1.2.1.19 koja se odnosi na prenos nadležnosti u pogledu sprovođenja inspekcijuskog nadzora sa Ministarstva pravde na VSS-a nije menjana uprkos činjenici da su odredbe člana 32 Zakona o uređenju sudova koje regulišu ovu materiju u međuvremenu proglašene protivustavnim. U skladu sa odlukom Ustavnog suda prenos nadležnosti u pogledu obavljanja poslova pravosudne uprave sa Ministarstva pravde na VSS je moguće sprovesti samo novim obimnijim izmenama Zakona o uređenju sudova nakon usvajanja izmena Ustava, te stoga nije jasno zašto je ostavljena formulacija koja govori o primeni umesto o usvajanju i primeni.

Bitno je napomenuti da samim aktivnostima nije jasno definisano način formiranja tela pri DVT-u i VSS-u koja bi bila zadužena za nadzor na automatskom raspodelom predmeta, niti njihove obaveze i ovlašćenja i njihov odnos sa Ministarstvom pravde.

Mera 1.2.2. Ojačati odgovornost sudija i javnih tužilaca kroz strogu primenu svih zakonskih i disciplinskih sredstava, uključujući sledeće: Obezbediti efektivnu implementaciju odredaba o „sukobu interesa” i njihove izmene i dopune u slučaju potrebe; Obezbediti efektivnu verifikaciju imovinskih karata i unakrsne provere sa relevantnim informacijama; Efektivno 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 efektivno primeniti pravila o disciplinskoj odgovornosti i postupku razrešenja; Izvršiti ponovnu procenu sistema funkcionalnog imuniteta i obezbediti punu krivičnu odgovornost sudija i javnih tužilaca.

Prelazno merilo: Srbija obezbeđuje da sudije budu u potpunosti odgovorne za obezbeđivanje početnih rezultata kada je u pitanju korišćenje sistema izjava o prihodima i imovini kao efikasnog sredstva za utvrđivanja neobjašnjivog bogatstva, podizanja svesti o tome i strogoj primeni pravila o sukobu interesa, promovisanje i kontrolu poštovanja etičkog kodeksa, izbegavanje koncepta zloupotreba funkcionalnog

imuniteta, obezbeđivanje redovne inspekcije od strane nezavisnih inspeksijskih tela kada je u pitanju rad sudija i tužilaca.

U okviru ove mere su predviđene izmene i dopune normativnog okvira kojim su uređena pitanja u vezi sa disciplinskom odgovornošću sudija (aktivnost 1.2.2.4) i tužilaca (aktivnost 1.2.2.5). Dosadašnji izveštaji o sprovođenju Akcionog plana su davali samo šture informacije o radu radne grupe koja je bila nosilac ove dve aktivnosti, te je Ministarstvo pravde u svojim odgovorima na naše zahteve za pristup informacijama od javnog značaja čak negiralo da radna grupa postoji.

Iz predloženih izmena nosilaca ove dve aktivnosti postaje jasno da je rad radne grupe okončan i da je sada na redu postupak usvajanja Zakona. Naime, obrisana je radna grupa, te se sada kao nosioci aktivnosti navode Ministarstvo pravde, Vlada i Narodna skupština. Uprkos činjenici da se radi o izmenama važnih sistemskih zakona javnost je isključena iz rada ove radne grupe. Zanimljivo je da se u pokazateljima rezultata ove dve aktivnosti analiza normativnog okvira sa preporukama tek u reviziji pominje kao formalni dokument.

Kada je reč o disciplinskim postupcima protiv sudija i tužilaca u reviziji je izostalo preciziranje indikatora koji bi na adekvatan način merili postizanje preporuke iz Izveštaja o skriningu. Kao jedini indikatori aktivnosti 1.2.2.16 i 1.2.2.17 koje se odnose na efektivnu primenu pravilnika o disciplinskom postupku za sudije i za tužioce su i dalje ostali samo podaci o broju disciplinskih prijava i disciplinskih postupaka iz Izveštaja VSS-a i DVT-a. Ovako postavljeni indikatori ne mere povećanje broja postupaka okončanih utvrđivanjem odgovornosti za disciplinske prekršaje ili povećanje broja izrečenih težih sankcija. Dostupnost ovih podataka može biti samo indikator transparentnosti samog procesa, ali ne i indikator promene u odnosu na nezadovoljavajuće stanje uočeno prilikom sprovođenja skrininga.

Stručnost/efikasnost

▪ Alumni klub Pravosudne akademije

Aktivnost 1.3.1.1. - Unapređenje i razvijanje prijemnog ispita za polaznike početne obuke (dvogodišnja obuka) i razvijanje više modela ispita za polaznike posebne obuke, u skladu sa rešenjem više ulaznih „kapija“ za različite vrste kandidata u zavisnosti od radnog iskustva, prakse i kretanja u karijeri posle položenog pravosudnog ispita;

-Unapređenje programa početne i stalne obuke i razvijanje programa posebne obuke kroz izradu i usvajanje godišnjih programa obuka koji obuhvataju sve oblasti prava.

Predlažemo da citirani sadržaj bude izmenjen prema sledećim polaznim tačkama:

- ✓ Brisati „više ulaznih kapija“, i dalje unapređivati postojeći sistem „jedinственe ulazne kapije za sve kategorije kandidata“.
- ✓ Brisati postojanje „posebne obuke“ (nejasno je kakva je to obuka) i unapređivati početnu obuku.

- ✓ Razviti sistem individualnog pristupa obuci kandidata u zavisnosti od radnog iskustva, prakse i kretanja u karijeri posle položenog pravosudnog ispita (tzv. tailor made pristup), ali tek nakon što svi kandidati prođu jedinstveni prijemni ispit, kroz istu kapiju, po principu “jednako prema svima, bez privilegovanih”. Nakon prolaska kroz jedinstvenu kapiju dužinu, sadržinu i obim obuke prilagoditi svakom kandidatu.
- ✓ Unaprediti prijemni ispit tako što bi se dalje razvijala objektivnost kriterijuma za izbor.
- ✓ Broj kandidata određivati striktno prema predviđenom broju upražnjenih sudijskih i tužilačkih mesta i odobrenju Viskokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca/Viskog saveta tužilaca. Upisivanje većeg broja polaznika od onog koji je poterban pravosuđu (tzv. sertifikacija) obesmislio bi suštinu obuke budućih sudija i tužilaca, jer bi obuka bila neselektivna (obuhvatila i one koji neće postati sudije i tužoci).
- ✓ Unapređivati programe stalne obuke.

Obrazloženje

Nacionalna strategija reforme pravosuđa 2013-2018 godine, identifikuje nezavisnost, nepristrasnost, odgovornost, stručnost i efikasnost kao ključne sfere koje je neophodno unaprediti, ali ih postavlja i kao referentne tačke za merenje ostvarenog napretka.

Pravosudna akademija prepoznata je u institucionalnom smislu kao ključni instrument koji treba kroz organizaciju početne, kontinuirane (stalne) i specijalizovane obuke sadašnjih i budućih nosilaca pravosudnih funkcija da pruži značajan doprinos u svim navedenim oblastima,.

Proces prvog izbora na pravosudne funkcije identifikovan je kao jedna od slabih tačaka postojećeg sistema, i veliki napor uložen je u formiranje objektivnih i merljivih kriterijuma koji treba da budu korišćeni prilikom selekcije kandidata. Način da taj problem bude prevaziđen, reformska agenda prepoznala je u predviđanju početne obuke na Pravosudnoj akademiji kao uslova za prvi izbor na pravosudnu funkciju.

Određeni pozitivni pomaci mogli bi da budu dovedeni u pitanje planiranim izmenama predviđenim u tački 1.3.1.1. Revidiranog Akcionog plana za poglavlje 23. Početna obuka na Pravosudnoj akademiji bila je do sada jedini vid prethodne obuke za nosioce pravosudnih funkcija predviđen svim dosadašnjim programskim dokumentima za reformu pravosuđa kao i Zakonom o pravosudnoj akademiji. I sama Venecijanska komisija je svoju pozitivnu ocenu obuke na Pravosudnoj akademiji kao uslova za izbor na sudijske i tužilačke funkcije dala imajući u vidu njenu dosadašnju koncepciju. Kandidati su se za pohađanje te obuke kvalifikovali kroz jedinstveni prijemni ispit.

Predloženo rešenje predviđa osim početne i posebnu obuku za buduće nosioce pravosudnih funkcija, kao i organizaciju posebnih ispita za polaznike te vrste obuke. To suštinski vodi stvaranju nejednakosti u postupku ispunjenja Ustavom predviđenog uslova za izbor.

Decenijama pravosudni sistem u Republici Srbiji ima problema sa poverenjem u javne konkurse za prvi izbor na pravosudne funkcije . Na njima veliki broj kandidata se nadmeće za relativno mali broj mesta, i raširena je percepcija da lične veze, nepotizam i politički uticaj igraju bitnu ulogu u procesu izbora. Koncept koji predviđa da izboru prethodi organizacija neke vrste eliminacionog ispita, pokazao se kao neučinkovit jer je na tim ispitima gotovo 90% kandidata dobijalo maksimalnu ocenu i selekcija je i nakon toga bivala potpuno arbitrarna.

Rešenje koja bi predstavljalo suštinski napredak u procesu izbora podrazumeva da buduća zakonska rešenja pruže garancije da će broj kandidata koji budu primani na obuke biti jasno ograničen kadrovskim planom koji donose pravosudni saveti. Za predviđena mesta, kandidati bi trebali da se nadmeću na jedinstvenom prijemnom istipu.

Iskustvo u obavljanju poslova u pravosuđu nakon položenog pravosudnog ispita moglo bi da budu razumno opravdanje za prilagođavanje početne obuke svakom pojedinačnom kandidatu (tzv. tailor-made sistem), ali ne postoji razumno opravdanje zašto bi godine iskustva u struci vodile privilegovanosti nekih kandidata, koja se ogleda u organizaciji specijalnih njima namenjenih ispita preko kojih bi stekli sertifikat o završenoj Pravosudnoj akademiji. Na taj način se ostvaruje neograničen i suštinski neselektivan ulaz u pravosuđe koji obesmišljava pokušaje uspostavljanje sistema.

Predloženo rešenje otvara mogućnost nekontrolisane sertifikacije, koja je najveća opasnost po reformski proces u delu koji se odnosi na prvi izbor na sudijsku funkciju.

Interesi pojedinih grupa mogu da budu vrednovani i u određenoj meri zadovoljeni kroz prelazne i završne odredbe propisa koji će u ovoj materiji biti donošene nakon ustavnih amandmana, ali oni nikako ne bi trebalo da budu prepreka da na srednji i duži rok bude uspostavljen jasan i predvidiv sistem ulaska i napredovanja u okviru pravosudnih profesija.

- **Autonomni ženski centar**

Prelazna merila zahtevaju da Srbija obezbeđuje da se potrebe za obukom razmatraju kao deo vrednovanja rada sudija i tužilaca, da vrši sveobuhvatno vrednovanje rada svoje sudske i tužilačke mreže, sa fokusom na troškovima i raspodeli sredstava, efikasnosti, obimu posla i pristupa pravdi pre preduzimanja bilo kakvih daljih koraka u razvoju sudske i tužilačke mreže, da sprovodi svoj nacionalni program za smanjenje broja zaostalih predmeta, uključujući kroz podsticanje upotrebe raznih alternativnih mehanizama za rešavanje sporova, i formira inicijalnu evidenciju održivog smanjenja broja zaostalih sudskih slučajeva, da usvaja i primenjuje novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju i formira inicijalnu evidenciju povećanja broja izvršenja u građanskim i komercijalnim slučajevima, da prati sistem izvršenja i razvija dalje mere gde je to potrebno.

Rok (vremenski plan): najveći broj aktivnosti je planiran za IV kvartal 2019 i 2020.g., ili je rok kontinuirano.

Financijska sredstva: osim aktivnosti renoviranja prostorija Pravosudne Akademije koje su planirane IPA 2015, za sve ostale aktivnosti ili ne postoje navedena obezbeđena finansijska sredstva ili je samo navedeno budžet RS. Aktivnost 1.3.5.1. ima navedena donatorska sredstva koja su bila planirana ranijim AP te se ne zna da li su ta sredstva i dalje dostupna iako nisu bila iskorišćena. Za novododate aktivnosti (1.3.6.13.-15. i 1.3.10.2.) navedeni su izvori finansiranja (IPA 2015 Projekat podrške Ministarstvu pravde, IPA 2016 Projekat podrške Vrhovnom kasacionom sudu, USAID Projekat vladavine prava).

Aktivnosti usvajanja novih zakona, podzakonskih akata i strateških dokumenata: planirano je usvajanje izmena Zakona o izvršenju i obezbeđenju za II kvartal 2019, izmena Zakona o parničnom postupku i izmena Zakona o izvršenju za III kvartal 2019 (nacrti nisu dostupni na sajtu MP), dok nije naveden rok za izmene Zakonika o krivičnom postupku i eventualnih izmena Zakona o javnom beležništvu, dok je produžen rok za donošenje preostalih podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o javnom beležništvu za II kvartal 2020. Novododate aktivnosti Izrade i usvajanja strateškog okvira za unapređenje primene medijacije i Nacionalne strategije reforme pravosuđa (II kvartal 2019), sprovođenja usvojenog strateškog okvira za medijaciju (III kvartal 2019) i usvajanja novog Zakona o medijaciji (IV kvartal 2019) imaju nerealistično postavljene rokove jer još uvek ne postoje ni javno dostupni nacrti na sajtu Ministarstva pravde. Nije navedeno iz čega je proistekla potreba donošenja novog Zakona o medijaciji.

Aktivnosti nadzora i praćenja su navedene samo za praćenje sudskih predmeta i rešavanja starih predmeta u sudovima, a ne i praćenje i rešavanje starih predmeta u tužilaštvima. Redovno sprovođenje nadzora je ustanovljeno samo za izvršitelje, ali nije ustanovljeno za izvršne sudije kojima je ostavljena nadležnost izvršenja u porodičnim postupcima. Za praćenje primene izmena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbeđenju (1.3.7.5.) nisu navedeni pokazatelji. Osim da se zakon primenjuje od 2013.g., nije naveden ni jedan drugi razlog odnosno ocena primene zbog čega su izbrisane sve aktivnosti praćenja primene Zakonika o krivičnom postupku.

Aktivnosti za jačanje kapaciteta zaposlenih u nadležnim organima isto, kao u prethodnom AP, sastoji se samo u broju održanih seminara, bez navođenja na koji način će se pratiti primena stečenih znanja ili je navedeno da će se unapređivati kapaciteti Ministarstva pravde za obavljanje nadzora nad primenom (aktivnost 1.3.7.6.) takođe bez navođenja načina za postizanje tog cilja.

Aktivnosti saradnje i informisanja javnosti su promovisanje javnog beležništva (1.3.6.11.) bez navođenja podataka zbog čega je to potrebno i unapređenje promocije alternativnog rešavanja sporova (1.3.6.19.).

- **Društvo sudija Srbije**

Aktivnost 1.3.3.1: izrada srednjoročne procene stanja imajući u vidu zaključke i preporuke iz Funkcionalne analize pravosuđa: pravosudne mreže u pogledu stanja infrastrukture, efikasnosti i pristupa pravdi; potreba i obima posla, kao i opterećenosti sudija u pogledu ljudskih, materijalnih i tehničkih resursa, a imajući u vidu moguće dalje promene u strukturi sudova, izboru i obuci kadrova (ista aktivnost 1.3.4.1. i 1.3.5.1.) za koju je predviđen rok IV kvartal 2019. godine, a koja proizlazi iz skrining smernice 1.3.3: sprovesti sveobuhvatnu analizu u pogledu troškova, efikasnosti i pristupa pravdi pre

preduzimanja daljih koraka u reformi mreže sudova nije moguće izvršiti na kvalitetan način do kraja 2019. godine i taj rok treba realno odrediti za duži vremenski period.

U Nacrtu revidiranog AP 23 je dobro prepoznato da su preporuke 1.3.3.1 (troškovi, raspodela sredstava, efikasnost, obim posla i pristup pravdi), 1.3.4.1. (kadrovski resursi) i 1.3.5. 1. (nejednaka opterećenost sudija brojem predmeta) međusobno povezane i da se mogu ostvariti jedinstvenim aktivnostima. Međutim, predviđene aktivnosti, u delu u kome se odnose na sudove, nisu u potpunosti određene na pravi način - ni sadržinski, ni hronološki, ni u pogledu njihovih nosilaca. U cilju smanjenja neravnomerne opterećenosti sudova i sudija, u sudovima iste vrste i stepena i po materijama u kojima postupaju sudije, Društvo sudija smatra da bi aktivnosti i njihov redosled trebalo da budu sledeći i u tom smislu predlaže:

- ✓ analiza sadašnje nadležnosti sudova, kako bi se utvrdilo u kojoj meri podela nadležnosti, u odnosu na svaku materiju posebno, između prvostepenih (osnovnih i viših) odnosno drugostepenih sudova (viših i apelacionih) utiče na obim posla i (ne)ravnomernu opterećenost sudova i sudija u njima, odnosno na to da li su sudovi (sudije) istog stepena, koji postupaju u istoj materiji, na jednak ili približno jednak način opterećeni obimom posla odnosno brojem predmeta;
- ✓ analiza potrebe za izmenom Zakona o uređenju sudova u pogledu nadležnosti, kao i procesnih zakona u pogledu postupanja po pravnim lekovima, u skladu sa prethodnom analizom;
- ✓ donošenje pravilnika kojim će se utvrditi kriterijumi za određivanje potrebnog broja sudija u sudu, za svaku materiju posebno (Visoki savet sudstva), kako bi se u svakom sudu obezbedili uslovi da svaki sudija kvalitetno i efikasno (u razumnom roku) obavlja svoj posao, uzimajući u obzir uslove rada, obim posla (broj predmeta u radu i očekivani priliv), strukturu i složenost predmeta u kojima taj sud postupuje (u skladu sa nadležnošću suda);
- ✓ određivanje potrebnog broja sudija za svaki sud, posebno za svaku materiju, u skladu sa prethodno donetim pravilnikom (Visoki savet sudstva) što omogućava da se odredi stvarno potreban broj sudija u svakom sudu, kao i stvarno potreban ukupan broj sudija u sudskom sistemu, koji treba odrediti sabiranjem stvarno potrebnog broja sudija u svim sudovima (umesto da se ovaj broj procenjuje prema broju sudija na 100.000 stanovnika u drugim zemljama, kako je to učinila Svetska banka u Funkcionalnoj analizi pravosuđa, koristeći se podacima SEPEŽa);
- ✓ detektovanje sudova u kojima ima više odnosno manje sudija od potrebnog broja, posebno za svaku materiju, na osnovu prethodno utvrđenog potrebnog broja sudija u svakom sudu (Visoki savet sudstva), kako bi se utvrdilo u kojim sudovima je potrebno preduzeti mere za usklađivanje broja postojećih sa brojem potrebnih sudija;
- ✓ premeštanje sudija iz sudova u kojima ih ima više u sudove u kojima ih ima manje od potrebnog broja, uz njihovu saglasnost, u skladu sa Zakonom o sudijama, i uz eventualnu primenu stimulativnih mera (vodeći računa o svim, pa i moguće štetnim efektima stimulativnih mera) kako bi se broj sudija uskladio;
- ✓ nakon izvršenog premeštaja, ponovo proveriti i detektovati sudove u kojima i dalje postoji neodgovarajući (veći ili manji) broj sudija u odnosu na potreban broj (Visoki savet sudstva), u cilju preduzimanja daljih mera za usklađivanje broja sudija;

- ✓ analizirati mogućnost da se promenom područja sudova ili delegacijom nadležnosti poveća obim posla (broj predmeta) u sudovima sa većim brojem od potrebnog broja sudija, odnosno da se obim posla smanji u sudovima u kojima je broj sudija manji od potrebnog broja, vodeći računa o troškovima, efikasnosti i pristupu pravdi (Ministarstvo pravde, Vrhovni kasacioni sud, Visoki savet sudstva, eventualno ministarstvo državne uprave, MUP);
- ✓ eventualno izmeniti Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava u pogledu područja i eventualno izmeniti i procesne zakone (ZKP, ZPP, ZVP) u pogledu mogućnosti delegacije predmeta, u skladu sa prethodnom analizom;
- ✓ nakon svih napred preduzetih mera, u sudovima u kojima nedostaju sudije, izvršiti izbor sudija, a u sudovima u kojima ih ima više nego što je potrebno, ne vršiti izbor sudija dok se taj broj ne smanji „prirodnim“ putem (prestankom sudijske funkcije, odlaskom iz suda ili penzionisanjem) uz eventualno angažovanje sudija iz tih sudova za obavljanje određenih poslova za Visoki savet sudstva ili Pravosudnu akademiju.

Navedenim merama bi se obezbedilo da i sudije u sudovima sa manjim brojem sudija budu jednako opterećene kao i sudije u sudovima u kojima je taj broj optimalan, što za građane znači da se po njihovim predmetima postupa na približno isti način u približno istom vremenu, bez obzira pred kojim sudom se vodi postupak, dok bi iz sudova sa više sudija, uz poštovanje ustavnih načela o stalnosti sudijske funkcije i nepremestivosti sudije, bilo moguće angažovati sudije za obavljanje određenih poslova u skladu sa zakonom (npr. u Visokom savetu sudstva ili u Pravosudnoj akademiji).

U pogledu indikatora uticaja u vezi sa preporukom 1.3.3. (sprovođenje sveobuhvatne analize troškova, efikasnosti i pristupa pravdi) nedostaju neki od veoma važnih indikatora koji se tiču:

- broja predmeta na 100.000 stanovnika (zbog različitog shvatanja šta je sudski predmet, u evropskim državama nažalost nije moguće porediti broj predmeta po sudiji)
- broja predmeta po materiji u sudu i po sudiji
- strukture troškova funkcionisanja pravosudne mreže
- strukture prava garantovanih Ustavom čiju je povredu utvrdio Ustavni sud
- strukture prava garantovanih Evropskom konvencijom čiju je povredu, u predmetima protiv Srbije, utvrdio Evropski sud za ljudska prava.

U pogledu sprovođenja svih navedenih mera iz skring preporuke 1.3.3. pogledati paragrafe 25. do 29. Komentara koje je Društvo sudija dalo 2015. godine (u prilogu) na nacrt važećeg AP.

Aktivnost 1.3.9. Skring preporuka 1.3.9. odnosi se na unapređenje ujednačenosti sudske prakse. Međutim predviđene aktivnosti u vezi sa ovom preporukom kojima se u stvari predviđa zakonsko propisivanje obaveznosti sudske prakse kao i nosioci tih aktivnosti (Ministarstvo pravde, Vlada RS, Narodna skupština) nisu u skladu ni sa samom skring preporukom, ni sa pravnim poretkom Srbije, ni sa međunarodnim dokumentima. U okviru aktivnosti vezanih za ovu preporuku, Društvo sudija predlaže da

se kao aktivnost predvidi: analiziranje dosadašnjih pokušaja ujednačavanja sudske prakse i njihovih rezultata.

Ujednačena sudska praksa je proces do koga se dolazi kvalitetnim suđenjem. Ona se prihvata a ne nameće se. Načelni pravni stavovi (sudska praksa) Vrhovnog kasacionog suda, odluke Ustavnog suda ili odluke Suda u Strazburu (koje su prvenstveno usmerene na to da države članice promene svoje zakonodavstvo u skladu sa njima) deluju snagom svojih argumenata. Svaki sudija treba da zna relevantnu sudsku praksu i uzme je u obzir kada odlučuje, a ako odlučuje suprotno odlukama višeg suda, treba podrobno da izloži razloge koji su ga za takvo postupanje opredelili. U suprotnom unutrašnja sudijska nezavisnost bi bila ugrožena. Na takav zaključak upućuju i domaća i međunarodna pravna akta.

Preporuka KM/Rec (2010) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama od 17.11.2010 glasi: 5. Sudije bi trebalo da imaju potpunu slobodu da nepristrasno, u skladu sa zakonom i svojim tumačenjem činjenica, donose odluke u predmetima. 23. Viši sudovi ne bi trebalo sudijama da daju uputstva o tome kakvu presudu treba da izreknu u pojedinim slučajevima, osim kod preliminarnih odluka ili prilikom odlučivanja o pravnim lekovima u skladu sa zakonom.

U svom Mišljenju broj 20(2017) O ulozi sudova u vezi sa ujednačenom primenom prava Konsultativno veće evropskih sudija Saveta Evrope naglašava:

- važnost argumentacije izložene u sudskim odlukama,
- primarna uloga vrhovnog suda u rešavanju problema postojanja neujednačenih odluka, obezbeđenju doslednih i ujednačenih sudskih odluka i razvoju prava, sve putem odlučivanja u sudskim predmetima koji su pred njim,
- značajna uloga apelacionih sudova u tom pogledu, takođe, posebno ako oni konačno rešavaju sporove
- da pravna shvatanja, stavovi, mišljenja, obavezna uputstva i slično, iako mogu imati pozitivan uticaj na ujednačavanje sudskih odluka, dovode u pitanje odgovarajuću ulogu sudova u sistemu podele vlasti
- da se u sistemu kontinentalnog prava može prihvatiti odstupanje nižestepenih sudova od višestepenih odluka, pod uslovom da se u presudi iznesu argumenti s tim u vezi
- da sudija koji postupa u skladu sa svojim slobodnim sudijskim uverenjem, i u dobroj veri svesno odstupi od sudske prakse izlažući razloge za to, ne sme biti u tome obeshrabren niti izložen disciplinski sankciji, niti se to sme odraziti na vrednovanje njegovog rada, već to treba da bude prihvaćeno kao sastavni deo sudijske nezavisnosti
- da sve tri grane vlasti, u okviru svoje nadležnosti, imaju odgovornost za ujednačenu primenu prava.

Na isti način, negativno u vezi sa obaveznošću sudske prakse, Venecijanska komisija se izjašnjavala u mnogim svojim dokumentima, a samo u slučaju Srbije četiri puta u poslednjih petnaestak godina.

- U Mišljenju od 24.6.2002 o Zakonu o uređenju sudova eksperti Natalie Fricero, profesor Pravnog fakulteta u Nici i Giacomo Oberto, sudija u Torinu, naveli su da se snažno protive ovakvom sistemu nametnutog tumačenja: Jednoobraznost primene zakona Vrhovni sud treba da obezbedi više kroz ubedljivost obrazloženja odluke, nego snagom neke vrste arrets de reglement koji je odbačen u zapadnoevropskim društvima pre dva veka.

- U Mišljenju broj 467/2007 od 19.3.2008 O nacrtima Zakona o sudijama i Zakona o uređenju sudova, u paragrafu 109, eksperti navode: Trebalo bi precizirati da Vrhovni kasacioni sud utvrđuje pravne stavove samo u okviru konkretnog slučaja; inače bi ovo predstavljalo kršenje načela podele vlasti, budući da sud ne može doneti nijednu odluku van svoje nadležnosti.

- U Mišljenju broj 202/2012 od 11.3.2013. godine O nacrtu amandmana na zakone o sudstvu Republike Srbije, u paragrafima 103. do 108, Venecijanska komisija komentariše izmenu člana 31. Zakona o uređenju sudova koja propisuje da Vrhovni kasacioni sud daje mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za pravosudnu granu vlast i da joj je objašnjeno da je ovo zaduženje uvedeno radi ujednačavanja sudske prakse, obzirom na veliki broj predmeta koji se pred Evropskim sudom za ljudska prava nalaze po osnovu načela o jednakoj dostupnosti pravdi. Rečeno je da su ova zakonska rešenja obavezna samo za sudije Vrhovnog kasacionog suda (a ne i za sudove nižeg ranga). Dodatno, na ovo treba gledati kao na tumačenje zakona, a ne kao na instrukciju. 105. U svakom slučaju, Venecijanska komisija se negativno izrazila o ovoj metodi, zato što ona ovlašćuje Vrhovni kasacioni sud da "donosi" načelne odluke, što može da dovede do sukoba kod podele vlasti. ... Potrebu za usaglašavanjem sudske prakse bi u principu trebalo rešiti žalbenom procedurom koja bi mogla da se definiše tako da rešava probleme se javljaju najčešće, isključivo ili u najvećem broju u različitim vrstama sporova male vrednosti.

- U Mišljenju broj 921/18 od 25. juna 2018. godine Venecijanska komisija se bavila ovim pitanjem u 14 paragrafa (25-36 i 55-56) i predložila da: Vrhovni sud Srbije obezbeđuje jedinstvenu primenu prava od strane sudova kroz svoju sudsku praksu.

Društvo sudija sa zabrinutošću ukazuje da se aktivnost 1.3.9.1. odnosi na analizu normativnog okvira kojim se uređuje pitanje obaveznosti sudske prakse; prava na pravni lek i nadležnosti za odlučivanje po pravnim lekovima imajući u vidu nova ustavna rešenja a da je deo rečenice iz te aktivnosti u važećem AP: imajući u vidu stavove Venecijanske komisije precrtan.

Društvo sudija predlaže da se u svim aktivnostima koje se odnose na skrining preporuku 1.3.9. o unapređenju ujednačenosti sudske prakse brišu reči obaveznost sudske prakse i da se ne predviđa izmena normativnog okvira kojim se uređuje pitanje obaveznosti sudske prakse (1.3.9.2.).

U Nacrtu revidiranog AP 23 Skrining preporuka 1.3.10. Napraviti srednjoročni presek stanja krajem 2015. godine, kao i procenu uticaja 2018. godine zasnovanu na rezultatima ostvarenim sprovođenjem

Strategije iz 2013. godine i pratećeg ažuriranog plana. Na osnovu ove procene, definisati, gde je to potrebno, mere za preostali period do pridruživanja nije praćena odgovarajućim aktivnostima pošto su one precrtane. Za predviđenu aktivnost 1.3.10.1. – na bazi procene uticaja sprovođenja za period do 2018. godine Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018 i Akcionog plana za njeno sprovođenje, predložiti mere za period do pridruživanja nije predviđen nikakav rok.

Za aktivnost 1.3.10.2. donošenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2019-2024, za koji je predviđen rok drugi kvartal 2019. godine nije jasno na osnovu kakve analize i polazne osnove Strategija treba da bude doneta.

Ratni zločini

▪ Autonomni ženski centar

Nejasno je zbog čega su u ovom delu AP 23 dodate nove aktivnosti 1.4.4.5., 1.4.4.6., 1.4.4.7. vezane za Usvajanje Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom, primenu te Strategije i uspostavljanje mreže službi za podršku žrtvama i svedocima, finansirane putem IPA 2016 "Podrška žrtvama i svedocima krivičnih dela u Srbiji" implementacioni partner Misija Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Republici Srbiji - OEBS, kada se ove službe odnose na sve žrtve i svedoke svih krivičnih dela a ne samo na žrtve ratnih zločina.

▪ Fond za humanitarno pravo

Broj aktivnosti	AKTIVNOSTI Predviđene Prvim nacrtom revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23	KOMENTAR/PREPORUKA FHP
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.3.9.2</p>	<p>Utvrđivanje jasnih pravila</p>	<p>Pravilnik o minimumu anonimizacije sudskih odluka ima samo Apelacioni sud u Beogradu, dok Viši sud u Beogradu i dalje ne poseduje Pravilnik koji bi regulisao oblast anonimizacije sudskih odluka.</p> <p>Kako je u Pravilniku o minimumu anonimizacije sudskih odluka (Pravilnik) Apelacionog suda predviđeno da se imena, prezimena i nadimci okrivljenih u postupcima koji se vode za zločine protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom neanonimizuju, jer je</p>

	<p>anonimizacije sudskih odluka pre njihovog objavljivanja, oslanjajući se na pravila Evropskog suda za ljudska prava.</p>	<p>pretežnji interes javnosti da zna njihov identitet od zaštite prava na privatnost, potrebno je izmeniti Pravilnik na taj način da se ne vrši anonimizacija ni imena i prezimena žrtava zločina protiv čovečnosti ili drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom. I u slučaju imena i prezimena žrtava ovih krivičnih dela treba primeniti isti princip kao i u slučaju okrivljenih – da je pretežnji interes javnosti da zna njihov identitet nego da bude zaštićeno njihovo pravo na privatnost.</p> <p>Potrebno je da i Viši sud u Beogradu usvoji Pravilnik o minimumu anonimizacije sudskih odluka u kojem će takođe imena, prezimena i nadimci osuđenih ali i imena i prezimena žrtava zločina protiv međunarodnog prava biti neanonimizovana.</p>
<p>1.4.1.1./1.4.3.1.</p>	<p>Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina.</p>	<p>Nosilac aktivnosti praćenja sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina treba da ostane Radna grupa koju je osnovala Vlada Republike Srbije, a čiji su članovi predstavnici institucija koje imaju nadležnosti u oblasti ratnih zločina.</p> <p>Osim navedenih članova potrebno je uključiti i predstavnike civilnog društva u rad navedene Radne grupe.</p>
<p>FHP predlog aktivnosti</p> <p>1.4.1.2.</p>	<p>Uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva u rad Radne grupe u čijoj je nadležnosti praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina.</p>	<p>Radna grupa, u čijoj je nadležnosti praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina će na svakih šest meseci organizovati javne sednice, na kojima će moći da prisustvuju predstavnici organizacija civilnog društva, kao i mediji.</p>
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.1.4.</p>	<p>Diskusija o Tužilačkoj strategiji na ekspertskom sastanku na kom učestvuju domaće sudije, pripadnici policije, advokati uključeni u postupke za ratne</p>	<p>Imajući u vidu da je Tužilačka strategija za istragu i gonjenje ratnih zločina usvojena 4. aprila 2018. godine, potrebno je definisati aktivnost koja će se odnositi na praćenje sprovođenja Tužilačke strategije.</p>

	<p>zločine i predstavnici Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i Mehanizma za međunarodne krivične sudove, Međunarodnog krivičnog suda, regionalnih tužilaštva i nevladinih organizacija.</p> <p>Usvajanje i početak primene Tužilačke strategije, čiji je finalni tekst usklađen sa relevantnim sugestijama iznetim na ekspertskom sastanku.</p> <p>(Ista aktivnost 1.4.3.3.)</p>	<p>Nosilac aktivnosti praćenja sprovođenja Tužilačke strategije treba da bude Radna grupa za praćenje Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina koju je osnovala Vlada Republike Srbije, a čiji su članovi predstavnici institucija koje imaju nadležnosti u oblasti ratnih zločina.</p> <p>Praćenje Tužilačke strategije treba da uključi kvartalno izveštavanje o implementaciji Tužilačke strategije u formi izveštaja koji će biti dostupni javnosti.</p>
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.1.7.</p>	<p>Priprema analize (izveštaja) pravnog i faktičkog stanja i potreba Službe za otkrivanje ratnih zločina (SORZ) u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), a u cilju određivanja potreba za reformom službe.</p> <p>Posebna pažnja posvećuje se spornim pitanjima:</p> <p>-da li Služba treba da bude stavljena pod Direkciju policije;</p> <p>-da li bi proces angažovanja zaposlenih trebalo da se reformiše imajući u vidu potencijalni uticaj ranijeg učešća kandidata u sukobima na prostoru bivše Jugoslavije;</p> <p>-da li bi trebalo uvesti</p>	<p>Potrebno je formulisati izmene Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u, kojima bi se uveli posebni kriterijumi za zaposlenje u SORZ-u, kojima će se obezbediti da u ovoj službi ne rade lica koja su u bilo kom svojstvu učestvovala u oružanim sukobima.</p> <p>Videti FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</p>

	<p>podsticaje u cilju privlačenja stručnog kadra;</p> <p>-da li Služba ima dovoljno lica za sprovođenje istraga i analitičara i da li primenjuje adekvatnu metodologiju;</p> <p>-uspostavljanje zajedničkih istražnih timova i radnih procedura između Tužilaštva za ratne zločine i službe za otkrivanje ratnih zločina.</p>	
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.1.8.</p>	<p>Primena mera u cilju unapređenja položaja i kapaciteta službe za otkrivanje ratnih zločina u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova u skladu sa rezultatima analize (izveštaja) iz aktivnosti 1.4.1.7.</p>	<p>Mere za unapređenje položaja i kapaciteta službe za otkrivanje ratnih zločina u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova treba da obuhvate mehanizme provere kandidata za zaposlenje u SORZ-u u vezi sa njihovim angažovanjem tokom oružanih sukoba.</p>
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.1.9 / sada aktivnost 1.4.1.4.</p>	<p>Unapređenje internet stranice Tužilaštva za ratne zločine, kako bi se omogućilo javnosti da prati kada i koje aktivnosti Tužilaštvo za ratne zločine sprovodi u vezi sa konkretnim krivičnim prijavama.</p>	<p>Internet stranica Tužilaštva za ratne zločine treba da bude unapređivana u kontinuitetu, uključujući sve sekcije koje se trenutno nalaze na internet stranici, a posebno sledeće sekcije:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Predmeti/statistika - Predmeti/predmeti - Predmeti/optužnice - Predmeti/završne reči - Predmeti/žalbe - Vesti i saopštenja/saopštenja - Vesti i saopštenja/Press Clipping - Vesti i saopštenja/Web Clipping - O nama/Biografije <p>Ove sekcije treba da budu redovno ažurirane, a informacije sadržane njima treba da budu informativne, kako bi se obezbedilo pravo javnosti da zna o toku postupaka za ratne zločine.</p>

<p>Obrisana aktivnost 1.4.1.10./sada aktivnost 1.4.1.5.</p>	<p>Priprema izveštaja od strane Tužilaštva za ratne zločine, koji će biti dostupan javnosti koji predstavlja šta je učinjeno u pogledu svih krivičnih optužbi od 2005. godine, kako bi se ispitalo i predstavilo da li su sve optužbe za ratne zločine adekvatno istražene.</p>	<p>Tužilaštvo za ratne zločine će jednom godišnje objavljivati sadržajne izveštaja o svom radu, koji će biti dostupni javnosti, a u kojima će predstaviti šta je učinjeno u pogledu svih krivičnih optužbi u izveštajnom periodu, kako bi se ispitalo i predstavilo da li su sve optužbe za ratne zločine adekvatno istražene.</p> <p>Izveštaji Tužilaštva za ratne zločine treba da budu predstavljani na konferencijama za medije, koje treba da budu održavane u najvećem razmaku od šest meseci.</p>
<p>1.4.2.1.</p>	<p>Praćenje primene zaključaka sa Konferencije na temu: „Vrste i visina kazni i uspostavljanje kriterijuma koji se primenjuju u predmetima ratnih zločina pred Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i nacionalnim pravosudnim sistemima u Srbiji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini”.</p>	<p>Imajući u vidu da aktivnost u Akcionom planu za Poglavlje 23, broj 1.4.2.2. koja glasi: „Objavljivanje zaključaka sa Konferencije i praćenje njihove primene“ nije realizovana, o čemu izveštava poslednji dostupan izveštaj o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 23, broj 2/2018, iz jula 2018. godine, nije jasno kako će predloženi nosilac aktivnosti (Tužilaštvo za ratne zločine) pratiti primenu zaključaka sa pomenute konferencije.</p> <p>U tom smislu, ovoj aktivnosti treba da prethodi postupak izrade zaključaka, koji će biti zasnovan i na pismenim sugestijama učesnika navedene konferencije.</p>
<p>Obrisana aktivnost 1.4.2.2.</p>	<p>Objavljivanje zaključaka sa Konferencije i praćenje njihove primene.</p>	<p>Potrebno je objaviti zaključke sa Konferencije „Vrste i visina kazni i uspostavljanje kriterijuma koji se primenjuju u predmetima ratnih zločina pred Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i nacionalnim pravosudnim sistemima u Srbiji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini”.</p> <p>Ovi zaključci treba da da budu dostupni javnosti na internet stranici Ministarstva pravde.</p>
<p>1.4.3.1./1.4.1.1.</p>	<p>Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina.</p>	<p>Pogledati preporuke FHP-a u odnosu na aktivnost broj 1.4.1.1.</p>

<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.3.2.</p>	<p>Izrada radnog teksta Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji, imajući u vidu Završnu strategiju Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i radni tekst Nacionalne strategije procesuiranje ratnih zločina, uz učešće i podršku Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i Mehanizma za međunarodne krivične sudove, Međunarodnog krivičnog suda, regionalnih tužilaštva i nevladinih organizacija, kojom se stvaraju liste prioriternih i važnih slučajeva ratnih zločina koji se moraju procesuirati kako bi se ispunila obaveza da sve optužbe moraju biti istražene i da svi prioriterni i važni slučajevi moraju da budu istraženi i procesuirani.</p> <p>Strategija treba da se zasniva na sledećim principima:</p> <ul style="list-style-type: none"> -održavanje samostalnosti Tužilaštva za ratne zločine, između ostalog, uz pomoć obezbeđivanja adekvatnih administrativnih kapaciteta; - fokusirane istrage i krivična gonjenja; -istragu i krivično gonjenje najodgovornijih učinilaca ratnih zločina bez obzira na njihov 	<p>Potrebno je izraditi Akcioni plan za sprovođenje Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji, koji će uključiti kriterijume za prioritizaciju predmeta, koji će uključiti sledeće kriterijume:</p> <ul style="list-style-type: none"> - težina posledica (način izvršenja) i razmere zločina (broj žrtava, razmere uništenja imovine i kulturnih i religijskih objekata); - uloga optuženog (formalna i <i>de facto</i> pozicija u vojnoj/paravojnoj/policijskoj/političkoj hijerarhiji); - dostupnost osumnjičenog/ih; - dostupnost i kvalitet dokaza; - okrutnost i bezobzirnost iskazane pri počinjenju dela; - procesuiranje silovanja i seksualnog nasilja tokom oružanih sukoba. <p>Videti FHP-ove Komentare na nacrt Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u periodu od 2018. do 2023. godine.</p> <p>Akcioni plan za sprovođenje Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji treba da bude predstavljen na ekspertskom sastanku na kome će učestvovati domaće sudije, pripadnici policije i advokati uključeni u postupke za ratne zločin, predstavnici Mehanizma za međunarodne krivične sudove, Međunarodnog krivičnog suda, regionalnih tužilaštva i nevladinih organizacija koje se bave tematikom ratnih zločina.</p> <p>Relevantni komentari sa pomenutog ekspertskog sastanka treba da budu implementirani u konačni tekst Akcionog plana za sprovođenje Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji.</p> <p>Akcioni plan za sprovođenje Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji treba da</p>
---	---	---

	<p>rang;</p> <p>-stavljanje žrtve u fokus prilikom istrage i vođenja postupka;</p> <p>-posvećivanje posebne pažnje zaštiti svedoka;</p> <p>-jačanje saradnje među različitim ustanovama;</p> <p>-Preduslovi za izradu Strategije su utvrđivanje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Koje su optužbe istražene od strane Tužilaštva za ratne zločine u skladu sa međunarodnim standardima; 2. Koje istrage su i dalje u toku pred Tužilaštvom za ratne zločine; 3. Koje istrage su i dalje u toku pred policijom; 4. Koje istrage treba da imaju prednost i prioritet u odnosu na druge, u skladu sa kriterijumima (kategorija 1-3 slučajeve); 5. Koji rok je predviđen za istragu i krivično gonjenje svih slučajeva u okviru 1-3 kategorije slučajeva. <p>(-podrška dobijena od Međunarodnog krivičnog</p>	<p>sadrži precizno propisane rokove, određene odgovorne nosioce aktivnosti koje treba da se realizuju, kao i indikatore na osnovu kojih će biti moguće proceniti implementaciju predviđenih mera i aktivnosti.</p> <p>Akcioni plan za sprovođenje Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Srbiji treba da bude javno dostupan.</p>
--	---	--

	<p>tribunala za bivšu Jugoslaviju i Mehanizma za međunarodne krivične sudove).</p> <p>(Ista aktivnost 1.4.1.3)</p>	
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.3.5.</p>	<p>Priprema izveštaja koji će biti dostupan javnosti od strane Tužilaštva za ratne zločine a u pogledu onoga što je učinjeno u pogledu svih krivičnih optužbi od 2005. godine da bi se odredilo i predstavilo da li su sve optužbe za ratne zločine adekvatno istražene.</p> <p>(Ista aktivnost 1.4.1.10.)</p>	<p>Pogledati preporuke FHP-a u odnosu na aktivnost broj 1.4.1.10.</p>
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.4.1.</p>	<p>Analiza dosadašnje prakse u primeni člana 102. stav 5. Zakonika o krivičnom postupku u pravcu sagledavanja postojećih potreba za izmenu člana i bolju zaštitu svedoka.</p>	<p>Potrebno je formulisati izmene člana 102, stav 5 ZKP-a kako bi se uvela obaveza tužioca i suda da traže zaštitu od MUP-a za svedoke koji se tokom postupka žale na pretnje, kao i obaveza obaveštavanja učesnika u postupku o preduzetim merama.</p> <p>Potrebno je izraditi Protokol o postupanju u slučajevima pretnji svedocima u predmetima ratnih zločina.</p> <p>Potrebno je razmotriti i dalje izmene ZKP-a i drugih propisa radi ojačavanja ove komponente zaštite svedoka.</p> <p>Videti FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</p>
<p>1.4.4.3.</p> <p>(Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.4.2.)</p>	<p>Poboljšati administrativne kapacitete Jedinice za zaštitu učesnika u krivičnom postupku Ministarstva unutrašnjih poslova kroz obuke.</p>	<p>Pripremiti izmene Zakona o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku kojima će se:</p> <p>- uspostaviti mehanizam za sprovođenje istrage o pritužbama lica pod zaštitom, koji će sprovođiti telo sastavljeno od predstavnika Jedinice, TRZ-a i</p>

	<p>Povezana aktivnost Poglavlje 24 Aktivnost 6.11.2.5.</p> <p>Sprovođenje nezavisne i nepristrasne procene postupanja i rada Jedinice za zaštitu učesnika u krivičnom postupku Ministarstva unutrašnjih poslova (Jedinica), sa ciljem definisanja mogućih potreba reformi Jedinice, kao i korektivnih mera, a naročito u vezi sa sledećim pitanjima:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da li bi proces angažovanja zaposlenih trebalo da se unapredi (da li eventualno učešće u ratnim sukobima na prostorima bivše Jugoslavije treba da bude prepreka u procesu selekcije). 	<p>načelnika Sektora unutrašnje kontrole MUP-a;</p> <ul style="list-style-type: none"> - precizirati sadržinu i postupak izvršavanja obaveze Jedinice za zaštitu prema licima u Programu zaštite u pogledu socijalne, ekonomske, pravne i psihološke pomoći, propisane Zakonom o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku, te uspostaviti mehanizam kontrole ispunjavanja tih obaveza; - ojačati mehanizam nadzora rada Komisije i Jedinice od strane nadležnih odbora Narodne skupštine, uvođenjem obaveznog razmatranja i ocenjivanja izveštaja Komisije i Jedinice o sprovođenju Programa od strane skupštinskih odbora nadležnih za pravosuđe i bezbednost; - uvesti posebne kriterijume za zaposlenje u Jedinici za zaštitu, kojima će se obezbediti da u ovoj Jedinici ne rade lica koja su u bilo kom svojstvu učestvovala u oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.
<p>Dodata aktivnost</p> <p>1.4.4.4.</p>	<p>Na osnovu prethodno sprovedene analize, izmeniti i dopuniti Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova koji se odnosi na poslove i organizaciju Jedinice za zaštitu učesnika u krivičnom postupku i sprovesti mere u skladu sa izmenjenim Pravilnikom.</p> <p>Povezana aktivnost Poglavlje 24, aktivnost 6.2.11.3.</p>	<p>U Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova (Pravilnik), koji se odnosi na poslove i organizaciju Jedinice za zaštitu učesnika u krivičnom postupku je potrebno uvesti posebne kriterijume za zaposlenje u Jedinici za zaštitu, kojima će se obezbediti da u ovoj Jedinici ne rade lica koja su u bilo kom svojstvu učestvovala u oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</p> <p>U skladu sa ovim izmenama Pravilnika potrebno je sprovesti mere kojima će se osigurati da u Jedinici za zaštitu učesnika u krivičnom postupku ne rade lica koja su u bilo kom svojstvu učestvovala u oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</p>
<p>Obrisana aktivnost</p> <p>1.4.4.4.</p>	<p>Izmena sistematizacije Tužilaštva za ratne zločine i</p>	<p>U Tužilaštvu za ratne zločine je potrebno zaposliti psihologa koji će se baviti žrtvama i svedocima kada postoji potreba.</p>

	zapošljavanje psihologa koji će se baviti žrtvama i svedocima kada postoji potreba (u skladu sa Tužilačkom strategijom).	Videti FHP-u Analizu procesuiranja ratnih zločina u Srbiji u periodu od 2004. do 2013 godine , kao i FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji
Dodata aktivnost 1.4.4.5.	Usvajanje Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom.	Prilikom pripreme Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom je potrebno posebno voditi računa o potrebama za jačim procesnim garancijama žrtava i svedoka u postupcima za ratne zločine. Videti FHP-u Analizu procesuiranja ratnih zločina u Srbiji u periodu od 2004. do 2013 godine , kao i FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji .
FHP predlog aktivnosti 1.4.4.6.	Puna implementacija jačih procesnih garancija za žrtve ratnih zločina. Povezana aktivnost sa aktivnošću usvajanja Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom.	U okviru unapređenja prava žrtava i svedoka u postupcima za ratne zločine je potrebno doneti smernice za odlučivanje o imovinskopravnom zahtevu u toku krivičnog postupka za ratne zločine, umesto upućivanja žrtava na parnični postupak, a u skladu sa članom 16. Direktive 2012/29/EU . Takođe je potrebno formulisati izmene i dopune ZKP-a kojima bi se uvela posebna pravila dokazivanja i zaštite žrtava u slučajevima seksualnih delikata: - zabrana prihvatanja ranijeg seksualnog ponašanja žrtve kao dokaza u postupku; - pravilo dokazivanja po kojem za dokazivanje silovanja nije neophodno potkrepljivanje svedočenja drugim dokazima; - pravilo da pristanak žrtve nije osnov za oslobođenje od odgovornosti ukoliko je pristanak dat zbog straha za sebe ili blisko lice; a u skladu sa Pravilnikom o postupku i dokazima

		Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i članovima 18. i 23. Direktive 2012/29/EU.
FHP predlog aktivnosti 1.4.4.7.	Sprovođenje obuke sudija, tužilaca i policijskih službenika na temu primene minimalnih standarda u vezi prava, podrške i zaštite žrtava u skladu sa članom 25. Direktive 2012/29/EU.	Obezbediti obuku za sve aktere koji dolaze u dodir sa žrtvama u okviru postupaka za ratne zločine, uključujući i sudsku stražu, kao i advokate odbrane. Videti FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.
FHP predlog aktivnosti 1.4.4.8.	Izmene Sudskog poslovnika Višeg suda u Beogradu.	Izmene Sudskog poslovnika Višeg suda u Beogradu, kojima će se zaposlenom psihologu iz Službe za pomoć i podršku oštećenima: - omogućiti prisustvo u sudnici tokom pretresa; - utvrditi obaveza da upozori predsednika sudskog veća ukoliko dođe do pogoršanja psihološkog stanja oštećenog ili svedoka; - dodeliti pravo da sudu predloži određivanje statusa posebno osetljivog svedoka.
FHP predlog aktivnosti 1.4.4.9.	Potpisivanje regionalnog protokola o saradnji u podršci svedocima i žrtvama sa Hrvatskom, BiH, Kosovom i Crnom Gorom.	Regionalni protokol o saradnji u podršci svedocima i žrtvama sa Hrvatskom, BiH, Kosovom i Crnom Gorom treba da definiše procedure u pogledu kontaktiranja svedoka i žrtava, organizacije putovanja, pružanja zaštite, informisanja o procesnim i drugim pitanjima, u slučajevima potrebe svedočenja svedoka i žrtava sa prebivalištem na teritoriji jedne strane potpisnice pred sudom druge strane potpisnice. Videti FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.

▪ **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 1.4.1. Obezbediti da sve optužbe budu adekvatno istražene, a okrivljeni potom procesuirani i izvedeni pred sud.

Prelazno merilo: Srbija dokazuje delotvorno sprovođenje adekvatnih istraga optužbi i jednak tretman osumnjičenih, ne dajući utisak da je bilo ko iznad zakona, bez obzira na njihovu nacionalnost, etničku pripadnost ili da li se radi o žrtvama

Većina aktivnosti se odnosila direktno na izrade Nacionalne strategije i Tužilačke strategije – u revidiranom dokumentu sve su brisane kao ispunjene.

Aktivnost 1.1.4.1 Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina je uvedena kao izmenjena aktivnost. Pored toga što je formirano Radno telo za praćenje Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina u avgustu 2017. godine, kao subjekat odgovoran za implementaciju navodi se Tužilaštvo za ratne zločine. S obzirom da ne postoji aktivnost koja predviđa praćenje tužilačke strategije, koja je prilično paušalno i neadekvatno napisana (bez aktivnosti, indikatora, vremenskog okvira) predlaže se izrada pratećeg plana implementacije, kao i izveštavanje o primeni istog, u tom slučaju od strane TRZ. Kako predviđeni rok za implementaciju aktivnosti kontinuiran, a u pratnji stoji IV kvartal 2020. godine, nije jasno da li se prati kontinuirano od tog kvartala, u kom slučaju je besmisleno, jer je važenje Nacionalne strategije 2020. godina, a ukoliko je do tad, onda ipak treba promeniti bar do I kvartala 2021. kako bi se pokrio i poslednji kvartal implementacije. Takođe nije naveden indikator za navedenu aktivnost.

Nekadašnja aktivnosti 1.4.1.2 „Razmatranje mera i procedura štednje predviđenih od strane Vlade Republike Srbije kao i dinamike prenošenja predmeta, postepeno jačanje kapaciteta Tužilaštva za ratne zločine izborom zamenika javnog tužioca i kroz zapošljavanje/premeštaj tužilačkih saradnika: (...)“ je u potpunosti brisana, iako u je skladu sa Odlukom Državnog veća tužilaca broj zamenika povećan sa 8 na 11 mesta. Nije jasno zašto aktivnost nije ponovljena u izmenjenom obliku tako da se osigura funkcionisanje TRZ u punom kapacitetu.

Aktivnost 1.4.1.3. Uspostavljanje sistema treninga i obuke iz oblasti međunarodnog krivičnog prava: početni trening za sve novoizabrane i novozaposlene u državnim organima koji se bave ratnim zločinima; kontinuirani trening koji će biti dostupan zainteresovanim sudijama i tužiocima u skladu sa Nacionalnom i tužilačkom strategijom; (uključujući najnoviji razvoj Međunarodnog krivičnog prava) je aktivnost koja nije brisana, iako se navodi da se kontinuirano sprovodi. Indikator za ovu aktivnost je ostao isti „Obuke u oblasti međunarodnog krivičnog prava se održavaju kontinuirano u skladu sa programom koji je bio određen unapred“, ali budući da aktivnost govori o sistemu obuka i treninga nužno je izmeniti ovaj tako što će se dodati i indikator Ustanovljen kurikulum početnog treninga iz (navedenih oblasti) za novoizabrane i novozaposlene u državnim organima koji se bave ratnim zločinima, koji bi trebalo da postane obavezan.

Aktivnost 1.4.1.5. (nekada 1.4.1.10 i 1.4.3.5.) – Priprema izveštaja od strane Tužilaštva za ratne zločine, koji će biti dostupan javnosti koji predstavlja šta je učinjeno u pogledu svih krivičnih optužbi od 2005. godine kako bi se ispitalo i predstavilo da li su sve optužbe za ratne zločine adekvatno istražene. Rok je promenjen u kontinuirano, što je dobar korak. U tom smislu neophodno je u indikatorima navesti izveštaj mora biti urađen u skladu sa adekvatno metodologijom koja odgovara cilju izrade izveštaja, ili

predvideti konkretnu aktivnost izrade metodologije za ovaj izveštaj, budući da ovaj koji je objavljen u decembru 2018. godine ne odgovara nameni, niti daje dovoljno informacija o adekvatnosti istrage u predmetima koje je TRZ procesuiralo.

Mera 1.4.2. Osigurati srazmerno odmeravanje kazni.

Prelazno merilo: Srbija obezbeđuje proporcionalnost krivičnih presuda i politiku kažnjavanja u skladu sa standardima međunarodnog krivičnog zakona.

Aktivnost 1.4.2.1. Praćenje primene zaključaka sa Konferencije na temu: „Vrste i visina kazni i uspostavljanje kriterijuma koji se primenjuju u predmetima ratnih zločina pred Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju i nacionalnim pravosudnim sistemima u Srbiji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini je proisteklo iz prethodne 2 aktivnosti predviđene ovom merom. Međutim kako je brisana aktivnost koja je podrazumevala „Objavljivanje zaključaka sa Konferencije i praćenje njihove primene“, a nije implementirana, smatramo da je istu potrebno ponoviti u revidiranom AP. Dodatno za aktivnost 1.4.2.1. predviđeni indikator je neodgovarajući – potrebno je ili navesti precizno kakva vrsta izveštaja o primeni zaključaka će se pripremati (na primer godišnje) ili da se u zavisnosti kako zaključci izgledaju i kako su grupisani navede jasan broj analiza koji moraju biti izrađene na osnovu zaključaka.

Mera 1.4.3. Osigurati jednako postupanje prema osumnjičenima, uključujući predmete visoko rangiranih zvaničnika koji su navodno umešani u ratne zločine.

Prelazno merilo: Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju svih istraga, gonjenja i presuda većeg broja slučajeva, uključujući slučajeve protiv osumnjičenih visokog profila, kao i slučajeve koji su prosleđeni Srbiji iz MKSJ.

Aktivnost 1.4.3.1 Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina je identična aktivnost kao 1.4.1.1 s tim što se ovde navode indikatori. Naime, indikatori koji se navode su Broj urađenih analiza o primeni Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina, kao i broj preporuka za unapređenje postupaka. Smatramo da su indikatori loše formulisani i da treba da glase: Broj izrađenih kvartalnih izveštaja o primeni Nacionalne strategije (...); Pozitivno ocenjeni nalazi iz Izveštaja od strane EU i organizacija civilnog društva koje pripremaju alternativne izveštaje, kao i drugih relevantnih aktera; Broj primenjenih preporuka za unapređenje postupka.

Sve ostale aktivnosti kojima je cilj ispunjavanje ove mere iz skrininga su izbrisane (pod izgovorom da su implementirane), a da pritom nije razvijena niti jedna nova aktivnost koja će odgovarati prelaznom merilu. Ovo merilo je jedno od najvažnijih merila u ovoj oblasti budući da do sada suštinski nije učinjeno ništa da bi se zaista procesuirali visokorangirani učinioci. Potrebno je razviti niz aktivnosti koje će se odnositi na unapređenje istraga u predmetima protiv osumnjičenih visokog ranga, kao i neki vid ustaljene saradnje sa MKSJ/MMKS povodom preuzimanja dokaza kako iz arhive suda (iako je već javno dostupno), tako i od tužilaštva.

Mera 1.4.4. Podići nivo bezbednosti svedoka i svedoka saradnika na viši nivo i unaprediti rad službi za podršku svedocima i svedocima saradnicima.

Prelazno merilo: Srbija osnažuje svoja istražna, tužilačka i pravosudna tela obezbeđujući proaktivniji pristup kao i poverljivost istraga, predviđajući obuke za sve nove i trenutne zaposlene, unapređujući sistem za zaštitu svedoka i podršku žrtvama, kao i obezbeđujući prava žrtava i pristup pravdi bez diskriminacije.

U ovaj deo revidiranog dokumenta uvedene su nove aktivnosti: 1.4.4.5. Usvajanje Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom; 1.4.4.6. Puna primena i redovan monitoring primene Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i svedoka sa pratećim Akcionim planom; 1.4.4.7. Uspostavljanje mreže službi na nivou cele zemlje za podršku žrtvama, svedocima i oštećenim u istrazi i svim fazama krivičnog postupka. Naime, ove aktivnosti predviđene su u okviru IPA 2016 "Podrška žrtvama i svedocima krivičnih dela u Srbiji" kroz podršku Misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju u Republici Srbiji - OEBS. Budući da se navedene aktivnosti odnose na tretman žrtava i svedoka u svim krivičnim postupcima, ne vidi se razlog zašto su u ovom formatu unešene u deo o ratnim zločinima. Trebalo bi razviti preciziran niz aktivnosti koje će se odnositi konkretno na unapređenje podrške i zaštite žrtava i svedoka u predmetima ratnih zločina u okviru ovih opštih aktivnosti.



Borba protiv korupcije

Pregled trenutnog stanja

- **Transparentnost Srbija**

U uvodu se nalaze sledeće rečenice, čiji je sadržaj zastareo:

„Navedeni strateški dokumenti predviđaju ključne oblasti za borbu protiv korupcije, poput političkih aktivnosti, javnih finansije, privatizacije i javno-privatnog partnerstva, pravosuđa, policije, prostornog planiranja i izgradnje, zdravstva, obrazovanja i sporta, medija kao i prevenciju korupcije. Realizacija mera iz ovih oblasti biće usklađena sa preporukama Evropske komisije i sa merama prioritetnih reformi nakon usvajanja Akcionog plana za poglavlje 23.

Praktična realizacija isplaniranih mera predstavljaće pokazatelj napretka u borbi protiv korupcije. Veliki deo neophodnih reformi odnosi se na uspostavljanje adekvatnog pravnog, institucionalnog i administrativnog okvira. Po uspostavljanju navedenih ključnih temelja za borbu protiv korupcije u rizičnim oblastima, merodavni pokazatelj napretka biće dosledna primena utvrđenih mehanizama u praksi.“

Taj deo teksta ne treba brisati, već preformulisati, u skladu sa nalazima o primeni Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana u periodu 2013-2018, odnosno činjenice da veliki deo mera nije sproveden uopšte, a da sprovođenje tih akata u celini nije dovelo do ostvarenja postavljenih ciljeva.

Rečenica „Uopšte uzev, zakoni i drugi propisi u najvećoj meri su usklađeni sa prihvaćenim međunarodnim standardima“ sugeriše čitaocu da je postignut maksimum usaglašavanja („u najvećoj meri“) sa standardima. Takva ocena ne stoji za sve antikorupcijske zakone, što se može videti iz kritičkog osvrta koji su davale relevantne međunarodne organizacije u pojedinim slučajevima – npr. ODIHR u vezi sa propisima koji se primenjuju u vezi sa izborima, finansiranjem izborne kampanje i zloupotrebe javnih resursa.

Ocene o Koordinacionom telu za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije su netačne i nepotpune. Na primer, tu se kaže;

„Osnivanjem ovog tela uspostavljena je koordinacija na najvišem političkom nivou. Predsednik Vlade kao osoba od najvećeg autoriteta u državi rešava probleme koji nastaju u primeni strateških dokumenata i usmerava sprovođenje antikorupcijskih mera. Predsednik Vlade održava sastanke najmanje jednom u šest meseci.“ U stvarnosti, niti je predsednik Vlade osoba od najvećeg autoriteta u državi, niti rešava probleme koji su nastali u primeni strateških akata (to nije činio ni premijer koji je imao najveći autoritet), niti se sastaje na šest meseci. I kada bi se ovaj tekst prihvatio kao „istorijski“, nedostajale bi

bitne informacije o tome kako sistem koordinacije uopšte nije funkcionisao tokom primene Strategije i kako nikada nije bila doneta odluka da ovo telo preuzme i dužnosti koordinacije u vezi sa Poglavljem 23.

Sprovođenje anti-korupcijskih mera

▪ Transparentnost Srbija

Aktivnost 2.1.1.2. - Revizija predviđa brisanje odrednice šestomesečnih za sastanke Koordinacionog tela. To je pogrešno, trebalo bi ostaviti minimalnu frekvenciju sastanaka, i predlažemo da tu bude tri meseca.

Nova tačka 2.1.1.3. - Usvajanje nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije je važan korak. 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.

Mera 2.1.2. u celini: predložene aktivnosti ne mogu da dovedu do toga se ostvari prelazno merilo, da Vlada ima konstruktivan odnos sa Savetom, da razmatra ozbiljno preporuke Saveta i da ih u najvećoj meri uzima u obzir. Ni jedna od aktivnosti se ne odnosi na postupanje Vlade (koje treba da se promeni jer sada nije odgovarajuće), već samo na pitanja uređenja rada Saveta, izbora njegovih članova i slično.

Aktivnost 2.1.1.1. – ova tačka je brisana, a ona je imala za cilj da obezbedi razmatranje izveštaja i preporuka Saveta od strane osnivača – Vlade, čime bi se rešio glavni problem dosadašnjeg rada. Ta tačka mora da bude obuhvaćena izričito, bilo kroz donošenje propisa ili uspostavljanje prakse redovnog razmatranja koja bi se mogla pratiti

Nova tačka 2.1.2.1. - U komentarima na uvodne opise navodimo rezerve prema argumentima za izmenu odluke i sastava Saveta za borbu protiv korupcije, budući da odstupaju od dosadašnje prakse, a nisu ni obrazložene.

Aktivnost 2.1.2.4 - Kao što se ovde predviđa da RJT razmatra izveštaje Saveta, tako bi trebalo da postoji obaveza i i Vlade da učini isto

Aktivnost 2.1.2.5. - Ne govori se o načinu odabira članova koji će biti imenovani – da li će se poštovati dugogodišnja praksa imenovanja isključivo na predlog postojećih članova Saveta.

Mera 2.1.3 – prelazno merilo se odnosi na EU pravne tekovine, Konvenciju UN i GREKO. U aktivnostima nisu razrađena pojedina bitna pitanja.

Tako se nigde ne pominje postupanje po preporukama GREKO, koje i dalje nisu ispunjene (četvrti krug evaluacije). Nisu takođe ispunjene ni preporuke ODIHR u vezi sa izbornim zakonodavstvom, od kojih su neke bitne i za borbu protiv korupcije.

Aktivnost 2.1.3.1 – predloženo je brisanje aktivnosti zato što je izvršena analiza u vezi sa neosnovanim bogaćenjem. Međutim, sudeći po objavljenim podacima, ta analiza nije bila sveobuhvatna, to jest, nije ispitala u kojim situacijama bi kriminalizacija nezakonitog bogaćenja mogla da se primeni, a odredbe postojećih antikorupcijskih propisa ne (bliže opisano u komentarima na narativni deo – opis stanja).

Nova tačka 2.1.3.1 – na ovom mestu se pominje da postoji sveobuhvatna analiza usklađenosti koruptivnog zakonodavstva sa pravom EU i međunarodnim standardima. Ukoliko je to istina, onda su poznate i preporuke te analize, pa tako i propisi koje treba izmeniti radi usklađivanja. Zato bi i aktivnost morala da bude razrađena tako da se vidi koji će se zakoni menjati i u kom pravcu.

Aktivnost 2.1.4.1 – brisana je aktivnost koja bi propisala obavezu Vladinog izveštavanja o sprovođenju skupštinskih zaključaka. Postojanje takve obaveze bi bilo potrebno, jer u praksi Vlada nije dostavila izveštaj Skupštini jedine godine kada je Skupština donela zaključke (2014).

Nova aktivnost 2.1.4.1. predviđa donošenje nove Odluke osnivanju Koordinacionog tela, ali ne daje usmerenje o tome na koji način bi sistem koordinacije i saradnje trebalo da bude ustrojen. Trebalo bi, između ostalog, razrešiti pitanje koordinacije aktivnosti između organa koji pripadaju izvršnoj vlasti sa pravosuđem i nezavisnim državnim organima, način rešavanja problema u tumačenju obaveza iz Akcionog plana.

Aktivnost 2.1.4.2. – aktuelna tačka podrazumeva niz veoma korisnih mera za realizaciju strateških akata. Sada se umesto toga predlaže samo jedna besadržajna aktivnost- da se novim zakonom propišu nadležnosti Agencije u praćenju sprovođenja AP za Poglavlje 23. Takav pristup je potpuno u suprotnosti sa problemima koji su svima vidljivi. Naime, odsustvo odgovornosti za sprovođenje strateških akata, nedovoljno razrađen mehanizam izveštavanja o sprovođenju i razmatranja izveštaja kao direktnu posledicu je imao potpuni neuspeh Nacionalne strategije

Prevenција korupcije

▪ Centar za evropske politike

U okviru preporuke 2.2.6. Preduzeti mere za depolitizaciju javne uprave, jačanje njene transparentnosti i integriteta, uključujući i kroz jačanje tela interne kontrole i revizije, sugerišemo da bi trebalo promeniti određene delove i to:

Indikator uticaja 3. koji glasi Procenat organa javne vlasti koji imaju jedinicu za internu reviziju bi trebalo preformulisati da glasi Procenat organa javne vlasti koji imaju jedinicu za internu reviziju i popunjena radna mesta internih revizora.

Aktivnost 2.2.6.1 bi trebalo preformulisati tako da aktivnost glasi Obezbediti primenu novog pravnog okvira baziranog na kompetencijama u procesima zapošljavanja, vrednovanja, napredovanja i razvoja karijere državnih službenika;

Pokazatelj rezultata za aktivnost 2.2.6.1 bi trebalo da glasi Konkursi, vrednovanje radne uspešnosti, napredovanje i karijerni razvoj državnih službenika zasniva se na punoj primeni sistema kompetencija (evidentirano u relevantnim izveštajima SUK).

Aktivnost 2.2.6.2 treba da glasi Okončanje svih započetih konkursnih postupaka za popunjavanje položaja i započinjanje konkursnih postupaka za sva upražnjena radna mesta (uključujući i položaje na kojima trenutno postoje v.d.). Ovo je veoma važno jer aktivnost koja je sada predviđena, a koja se odnosi na sprovođenje konkursa nije dovoljan garant depolitizacije. Ključno je obezbediti okončanje postupka – postavljenjem ili obrazloženjem o razlozima za nepostavljenjem nijednog kandidata od kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor.

Pokazatelj rezultata za aktivnost 2.2.6.2 bi trebalo da glasi Okončani svi konkursni postupci za popunjavanje položaja postavljenjem jednog od kandidata na položaj ili obrazloženjem da nijedan od kandidata neće biti predložen za postavljenje u roku 30 dana od dostavljenja liste kandidata od strane konkursne komisije. Napominjemo da sprovedene konkursne procedure nisu dobar indikator, jer nisu dovoljan uslov za uspostavljanje depolitizovane uprave. Naime, VSS je i u prethodnom periodu sprovodio konkurse, ali poslednja faza procesa – postavljenje na položaj, je često izostajala.

U okviru aktivnosti 2.2.6.4 Povećanje broja obučanih rukovodilaca i zaposlenih u javnom sektoru o suštini i značaju sistema finansijskog upravljanja i kontrole i povećan broj osposobljenih internih revizora, smatramo da bi povećanje broja obučanih rukovodilaca i zaposlenih o FUK ima više smisla meriti ukoliko se postavi u odnosu na ukupan broj neobučanih (koji može varirati iz godine u godinu), i u odnosu na vrstu budžetskih korisnika koji su u obavezi da sprovode FUK (republički, pokrajinski, lokalni nivo, javna preduzeća) po godini, a ne kao što je sada stavljeno u pokazatelju rezultata.

▪ **Partneri za demokratske promene Srbija**

Preporuka iz izveštaja o skriningu: 2.2.5. 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“.

Aktivnost 2.2.5.1. iz Akcionog plana "Sprovesti analizu dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa posebnim osvrtom na sledeće oblasti: privatizacija; javne nabavke; javni rashodi i donacije političkim subjektima iz inostranstva"

je brisana iz revidiranog Akcionog plana, iako nije u potpunosti sprovedena.

Naime, iako je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sprovelo analizu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPIONJ), ova Analiza, koja je trebalo da posluži kao osnov za izradu izmena i dopuna ZOSPIONJ, nije se bavila pristupom informacijama od javnog značaja u oblastima privatizacije, javnih nabavki, javnih rashoda i donacija političkim subjektima iz inostranstva. Dodatno, iako označen kao partnerska institucija u aktivnosti, Poverenik za informacija od

javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nije bio uključen u realizaciju ove aktivnosti, a povodom čega se Poverenik obraćao i predsednici Vlade Republike Srbije. Smatramo, stoga, da aktivnost nije u potpunosti realizovana i da sprovedena (nepotpuna) analiza nije mogla biti adekvatan izvor informacija za dalji rad na izmenama i dopunama ZOSPIONJ. Smatramo da bi trebalo vratiti ovu aktivnost u Revidirani Akcioni plan, i to kao aktivnost pod istim rednim brojem:

Aktivnost 2.2.5.1. Sprovesti analizu dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u sledećim oblastima: privatizacija; javne nabavke; javni rashodi i donacije političkim subjektima iz inostranstva.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; Partnerska institucija: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Rok: II kvartal 2019. godine

Pokazatelji rezultata: Sprovedena analiza dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u oblastima privatizacije, javnih nabavki, javnih rashoda i donacija političkim subjektima iz inostranstva.

Dalje, Aktivnost 2.2.5.1. Revidiranog Akcionog plana postaje aktivnost 2.2.5.2, sa izmenjenim rokom na III kvartal 2019. godine; aktivnost 2.2.5.2 postaje aktivnost 2.2.5.3; aktivnost 2.2.5.3. postaje aktivnost 2.2.5.4; aktivnost 2.2.5.4. postaje aktivnost 2.2.5.5.

Aktivnost 2.2.5.5. postaje Aktivnost 2.2.5.6. Obezbediti inicijalnu evidenciju unapređenog pristupa informacijama, uključujući poslove privatizacije, aktivnosti državnih preduzeća, postupke javnih nabavki, javne potrošnje i donacije političkim strankama upućene iz inostranstva.

Nosilac aktivnosti: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; Prekršajni sudovi; Upravni sud.

Briše se: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.

Rok: kontinuirano

Pokazatelji rezultata: Track Record tabele redovno se ažuriraju i dostavljaju Evropskoj Komisiji.

▪ **Transparentnost Srbija**

U okviru dela PREVENCIJA KORUPCIJE, u opisu „ključna mera“ za prevenciju korupcije, govori se o donošenju novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, pod novim nazivom. Pogrešno se tvrdi da će taj zakon „urediti oblast prevencije korupcije“, jer je prevencija korupcije uređena i kroz mnoge druge propise, a dosadašnji nacrti ovog zakona su imali ograničeni obim i bavili su se samo pojedinim, tačno navedenim oblicima prevencije.

U opisu novog Zakona o sprečavanju korupcije, navode se i neke stvari koje nisu utemeljene, poput „ovlašćivanja Agencije“ da pokreće prekršajne postupke i da podnosi krivične prijave (što je i do sada mogla da čini). Takođe je nejasno na osnovu čega se tvrdi da će Agencija imati „direktan pristup“ bazama podataka, kada je rešenje u poslednjem objavljenom nacrtu bilo drugačije itd.

S druge strane, ne navodi se ni jedno novo pravilo u vezi sa pitanjima koja su se pokazala kao problemi u praksi, a relevantni su i sa stanovišta ispunjavanja preporuke GREKO: Naime, u praksi se pokazalo da su za članove Odbora, kao i za direktora Agencije birane osobe direktno povezane sa političkim subjektima i funkcionerima, a ne pominje se ni jedna mera koja bi dovela do sprečavanja takve mogućnosti. Dalje, ne pominje se ni jedno rešenje koje bi dovelo do veće odgovornosti Agencije za poslove kontrole koje obavlja, kao ni u vezi sa sprečavanjem zloupotreba javne funkcije za političku promociju, gde je Agencija i u postojećem pravnom okviru zaštitila političke funkcionere, a ne javni interes. Najzad, nema govora ni o nadležnostima Agencije u vezi sa mišljenjima o rizicima od korupcije u propisima i vršenjem drugih preventivnih nadležnosti.

Kad je reč o rezultatima rada Agencije, oni su nepotpuni, jer se ne navode ishodi postupaka, niti se rezultati stavljaju u kontekst onoga što nije urađeno. Na primer, za brojne lokalne izbore, nisu uopšte objavljeni izveštaji o kontroli finansiranja kampanje, kao ni za kontrolu godišnjih finansijskih izveštaja u 2017. Izveštaji ne pokrivaju sva bitna pitanja finansiranja partija i kampanja, postoje brojne sumnje iznete u medijima u validnost dostavljenih podataka o finansiranju koje nisu u potpunosti ispitane od Agencije i nadležnih javnih tužilaca. Takvi uvidi bili bi od značaja za prepoznavanje problema koje bi trebalo rešavati kroz sprovođenje revidiranog Akcionog plana.

Iz opisa stanja u vezi sa Savetom za borbu protiv korupcije se ne vidi u čemu je neusklađenost odluke o osnivanju sa Zakonom o Vladi i kakve to probleme stvara u praksi. Takođe, nije jasno ni za kakvu se koordinaciju ulogu Saveta zalaže navedena analiza. Jednako su nejasni razlozi zbog kojih bi se u rad Saveta, kao članovi u manjini uključivali pripadnici državne uprave, kada se ima u vidu da je dosadašnji vid funkcionisanja bio drugačiji i da je doneo rezultate. Problem nesaradnje Vlade sa Savetom kod najvažnijeg pitanja – razmatranja izveštaja – može se prevazići i bez promene sastava Saveta.

U delu o finansiranju političkih aktivnosti citiraju se pojedine neizvršene aktivnosti postojećeg Akcionog plana, što je besmisleno. Ako se već navode, to bi imalo smisla jedino kao konstatacija propuštenih obaveza, uz objašnjenje razloga. Kada je reč o tome šta je Agencija uradila na kontroli, informacije se ne stavljaju u kontekst, pa bi trebalo dopuniti informacijama o tome koje kontrole nisu sprovedene (npr. za koje izbore, za koje vrste troškova), na koje izveštaje se odnose pokrenuti postupci i slično. Naime, iz opisa stanja trebalo bi da se vidi ne samo šta je urađeno, već i šta je problem koji treba da se rešava kroz realizaciju Akcionog plana.

Ocena o zaokruženom sistemu sprečavanja sukoba interesa u javnoj upravi može biti tačna, ali bi potpuna informacija, o sukobu interesa u celom javnom sektoru, trebalo da obuhvati i pitanje sukoba interesa kod zaposlenih u javnim preduzećima, koje trenutno nije uređeno.

U osvrtu na pitanje „nezakonitog bogaćenja“ kao krivičnog dela, predstavljeni su rezultati jedne analize sa kojima nismo saglasni. Smatramo da bi pitanje potrebe za krivičnim delom „nezakonitog bogaćenja“ moralo da se sagledava ne samo u kontekstu primene Krivičnog zakonika, kao što sada stoji, već i razmatranjem primene drugih povezanih propisa – Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakona o oduzimanju imovine stečene vršenjem krivičnih dela i najavljenog Zakona o ispitivanju porekla imovine. Suštinski, potreba za posebnim krivičnim delom postoji ili ne postoji u zavisnosti od toga u kojoj meri je raširena sledeća pojava: da lica koja nisu javni funkcioneri koji podnose izveštaje o imovini (već npr. javni službenici, opštinski odbornici i slično) često imaju imovinu ili troškove koji se ne mogu objasniti njihovim legalnim i poznatim prihodima, a da s druge strane, ne postoji dokaz o tome da su izvršili ni jedno konkretno krivično delo. Imajući to u vidu, potreba za postojanjem „nezakonitog bogaćenja“ u pravnom sistemu Srbije, bi morala da se procenjuje i na osnovu drugih izvora informacija, a ne samo primene Krivičnog zakonika, jer on na slučajeve koji bi se gonili kroz ovo novo krivično delo, ne bi mogao biti primenjen.

U vezi sa pristupom informacijama, tačno je da je sprovedena analiza, ali bi trebalo konstatovati da ona nije bila sveobuhvatna. U opisu stanja nema ni jedne reči o tome šta su rezultati praćenja primene Zakona, a koji se mogu uneti u ovaj tekst na osnovu glavnih nalaza iz godišnjeg izveštaja Poverenika.

U vezi sa praćenjem primene Zakona o zaštiti uzbunjivača iznose se nepotpuni podaci. Tako, ne navodi se koliko je bilo slučajeva uzbunjivanja, unutrašnjeg i spoljašnjeg, a pogotovo ne kakvi su bili efekti uzbunjivanja uopšte i posebno za borbu protiv korupcije. Statistika koja se navodi se odnosi samo na sudsku zaštitu uzbunjivača, a „godišnji izveštaji“ sadrže podatke samo o unutrašnjem uzbunjivanju u organima državne uprave, dok o spoljnom uzbunjivanju potiču samo iz jednog od mogućih izvora. Ne pominje se ni to da je Zakon propustio da sistemski uredi praćenje primene ovog zakona i način prikupljanja podataka o njegovom sprovođenju.

Kada je reč o javnim nabavkama iz teksta bi se moglo zaključiti da su problemi na zakonodavnom nivou kada je reč o korupciji rešeni i da će novi Zakon poslužiti samo za usklađivanje sa evropskim standardima. U stvarnosti, situacija je bitno drugačija – problemi su brojni i u postojećem zakonskom okviru, a aktuelni nacrt novog zakona značajno redukuje antikorupcijske odredbe. Takođe, u opisu stanja nedostaju informacije o dugogodišnjoj nepostojećoj prekršajnoj odgovornosti i malom broju pokrenutih krivičnih postupaka.

Citat pojedinih poboljšanja Zakona o javnim preduzećima navodi na pogrešan trag. I dalje postoji značajan prostor za normativna unapređenja, ali je daleko veći problem to što ključne odredbe Zakona uopšte nisu primenjene – npr. izbor profesionalnog menadžmenta i što su najveća javna preduzeća usled toga pod direktnom političkom kontrolom preko zamenljivih vršilaca dužnosti.

Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama ima brojne nedostatke u pogledu transparentnosti i kontrole. Na primer, uopšte nije predviđeno objavljivanje ugovora u „registru javnih ugovora“. Njegova izmena, koja je predviđena Akcionim planom uopšte nije sprovedena. Izmene koje su vršene 2015, i koje su jednim delom pozitivne, uopšte nisu bile zasnovane na prethodno sprovednoj analizi iz ovog AP. Kad

je reč o JPP ne pominje se kao problem jedan od glavnih modaliteta za zaobilaženje konkurencije i transparentnosti – zaključivanje aranžmana o JPP sa unapred odabranim partnerom na osnovu međudržavnog sporazuma.

U vezi sa učešćem civilnog društva i građana, u uvodnim informacijama se ne konstatuju bitni problemi, a pre svega to da se pravila o javnim raspravama ne poštuju, kako u pogledu obaveznog organizovanja i objavljivanja potrebnih dokumenata, tako ni u vezi sa razmatranjem svih prispelih predloga i objavljivanjem izveštaja.

Osvrt na pojedine aktivnosti

Aktivnost 2.2.1.1. – zamena ranije opisane aktivnosti o promeni Zakona o Agenciji novom je štetna. Naime, sada se promene Zakona o Agenciji vezuju samo za ispunjenje preporuka iz jedne od preporuka četvrtog kruga evaluacije GREKO. U toj preporuci, GREKO se bavio bitnim, ali ne i svim bitnim pitanjima, od kojih neka čak i nisu normativnog karaktera (npr. da li će Agencija imati adekvatna normativne i kadrovske kapacitete). S druge strane, u postojećem AP su postavljeni ciljevi izmene Zakona koji se lako mogu pratiti i koji detaljnije govore o nadležnostima Agencije.

Aktivnost 2.2.1.2. – godišnju analizu efekata primene Zakona može da radi i Agencija, kroz svoje godišnje izveštaje. Imajući u vidu da Agencija takođe primenjuje Zakon, nije primereno da samo ona procenjuje efekte primene. Ta aktivnost bi mogla da se realizuje kroz monitoring izveštaje civilnog društva. Uloga Narodne skupštine u tom procesu bi takođe trebalo da bude postavljena drugačije, kao organ koji bi kroz javno slušanje razmatrao izveštaj o primeni.

Aktivnost 2.2.1.3. Ovde se predlaže drastično sužavanje obaveza. Trebalo bi precizirati koje se postupanje drugih organa prati, a kada je reč o indikatorima trebalo bi zadržati kao osnov za ocenu uspešnosti ne samo da li je Agencija podnela izveštaj, već i da li je Narodna skupština donela zaključke povodom njega i da li su Vlada i drugi organi postupili u skladu sa zaključcima.

Aktivnosti 2.2.1.4. do 2.2.1.6. - predlaže se brisanje aktivnosti koje su sprovedene u vezi sa analizom kapaciteta Agencije, izmenom sistematizacije i izradom potrebe za treninzima. Međutim, sve te aktivnosti su planirane tako da se nadovezuju na izmenu Zakona o Agenciji, do koje nije još uvek došlo. Samim tim, aktivnosti koje su rađene prekoredno ne mogu biti relevantne za ostvarivanje cilja.

Aktivnost 2.2.1.8 (nova numeracija) – trening za poslanike o etici i integritetu nije u vezi sa obukama za praćenje preporuka Agencije i može biti planiran kao posebna aktivnost.

Aktivnost 2.2.1.9. – Nejasan je izraz „obezbediti inicijalnu evidenciju“. U okviru ove aktivnosti se može predvideti da Agencija i drugi organi postignu određene rezultate u kontroli prijavljivanja imovine, gonjenju i kažnjavanju prekršilaca zakona, a supsidijarno i da o tim svojim postignućima vode i objavljuju evidencije.

Kad je reč o indikatoru, morala bi se predvideti javnost svih onih podataka o realizaciji primene zakona koji se dostavljaju Evropskoj komisiji, uključujući i ovde pomenute track record tabele.

Aktivnost 2.2.2.1. – S obzirom na to da je prošlo nekoliko godina od kada je rađena analiza primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, da je u međuvremenu stanje pogrošano i da inicijativa nije pokrila sva bitna pitanja, postoji potreba da se uradi novi snimak stanja, radi dopune preporuka za izmenu Zakona, koja se nadovezuje na tu analizu.

Aktivnost 2.2.2.2. (nova numeracija) ne postoje prepreke da Poreska uprava i pre izmena zakona vrši kontrolu davalaca priloga i pružalaca usluga političkim subjektima, kao ni prepreka da DRI vrši reviziju finansiranja parlamentarnih stranaka, tako da bi u okviru ove mere trebalo pratiti da li se to čini, a ne samo da li je propisana izričita obaveza.

Aktivnost 2.2.2.3. (nova numeracija) – praćenje primene ZFPA se u praksi ne vrši. Trebalo bi precizirati šta sve treba da bude obuhvaćeno praćenjem i izveštajima koje izrađuju Ministarstvo finansija i Agencija za borbu protiv korupcije jer je inače aktivnost besadržajna.

Aktivnost 2.2.1.9. nije jasno šta je značenje izraza „obebebediti inicijalnu evidenciju“ adekvatne primene ZFPA: Slično kao i kod drugih sličnih aktivnosti, treba obebebediti da se zakon primenjuje, a tek supsidijerno da se o tome vode evidencije. Kad je reč o primeni treba postaviti jasne parametre – npr. da svi izveštaji o finansiranju kampanje budu kontrolisani, da Agencija pokrene prekršajne postupke za sve uočene nepravilnosti u određenom roku itd. Evidencije koje se dostavljaju Evropskoj komisiji treba da budu dostupne i građanima Srbije.

Mera 2.2.3. – Planirane aktivnost ne mogu da dovedu do ostvarenja prelaznog merila: „Srbija obebebeduje inicijalnu evidenciju koja pokazuje povećanje broja uočenih i rešenih slučajeva konflikta interesa, uključujući i sankcije za odvracanje. Srbija sprovodi obuke i podiže nivo svesti u cilju obebebedivanja što boljeg razumevanja koncepta na svim nivoima.“

Aktivnost 2.2.3.6. – tačka koja govori o „obebebedivanju inicijalne evidencije“ trebalo bi da se pojasni, kao i kod drugih delova AP za Poglavlje 23. Takođe je neophodno numerički izraziti željeni obim povećanja broja otkrivenih i kažnjenih slučajeva u vezi sa sukobom interesa, ali i precizirati na šta se sve ova preporuka odnosi. Naime, sve aktivnosti su razvijane kao da se odnose isključivo na državne službenike, iako se preporukom traži suzbijanje i rešavanje sukoba interesa „na svim nivoima“. Stoga bi aktivnostima morale da se obuhvate i mere koje se odnose na javne službe, službenike na pokrajinskom i lokalnom nivou i javna preduzeća, za koja nisu ni formulisana zakonska pravila o sukobu interesa.

Aktivnost 2.2.4.1. (nova numeracija) Nije jasno šta bi bilo predmet praćenja primene Krivičnog zakonika i Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa, niti zašto se prati primena samo ova dva zakona (trebalo bi proširiti). Naime, krivično delo nezakonitog bogaćenja, kada bi bilo uvedeno u pravni sistem Srbije, ispunilo bi prazan prostor za gonjenje kod korumpiranih javnih službenika i javnih funkcionera koji nemaju dužnost podnošenja izveštaja o imovini i prihodima, a za koje ne postoje dokazi da su učinili ni jedno krivično delo korupcije ili drugo krivično delo kod kojeg postoji obrnuti teret dokazivanja porekla imovine. Samim tim, ako se ovo krivično delo ne uvodi u pravni sistem, trebalo bi pratiti sprovođenje i tih drugih propisa, ali i prikupiti informacije o potrebi za uvođenjem takvog krivičnog dela od istražnih organa i drugih lica koja bi mogla imati saznanja o mogućnostima njegove primene.

U vezi sa tačkom 2.2.4. treba podsetiti da u Srbiji stalno teku najave donošenja Zakona o ispitivanju porekla imovine, koji nije predviđen strateškim aktima i čiji krajnji sadržaj je nepoznat za sada. Pitanje primene tih normi, svakako je u vezi i sa ovim delom AP za Poglavlje 23 i trebalo bi da postoje podaci o planovima Vlade po tom pitanju.

Mera 2.2.5.

Preporuka sa skrininga glasi: 2.2.5. 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“.

Prelazno merilo u prevodu koji je dat u reviziji AP 23 glasi: Srbija vrši izmene svog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ojačava administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđuje obuku o rukovanju zahtevima za pristup informacijama i inicijalnu evidenciju unapređenog pristupa informacijama, uključujući poslove privatizacije, aktivnosti državnih preduzeća, postupke javnih nabavki, javne potrošnje i donacije političkim strankama upućene iz inostranstva.

Prelazno merilo u originalu zajedničke pregovaračke pozicije glasi: Serbia amends its law on Free Access to Information of Public Importance, it strengthens the administrative capacity of the Office of the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, provides training on handling access to information requests and an initial track record of improved access to information, including with regard to privatisation deals, the activities of state owned enterprises, public procurement processes, public expenditures and donations from abroad to political parties.

Ocena i predlozi TS:

1. Prevod prelaznog merila iz zajedničke pozicije je nejasan. Rečenica u kojoj „Srbija ... obezbeđuje ...inicijalnu evidenciju unapređenog pristupa informacijama“, nema jasno značenje. Može se nagađati da je osnovna namera bila da se unapredi ostvarivanje prava na pristup informacijama i da o tome postoje dokazi u evidencijama koje se vode kod nadležnih organa. Ostaje ipak nedoumica šta bi moglo biti značenje reči „inicijalna“, u ovom kontekstu, budući da i sada postoje evidencije. Naš je predlog da se prelazno merilo prevede tako da bolje odražava suštinu cilja koji treba da se postigne, na sledeći način: „Srbija dopunjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ojačava administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, obezbeđuje obuku lica koja postupaju po zahtevima za pristup informacijama i unapređuje pristup informacijama, uključujući i situacije kada se te informacije odnose na privatizacione aranžmane, aktivnosti preduzeća u javnoj svojini, postupke javnih nabavki, javne rashode i donacije za političke stranke upućene iz inostranstva.“

2. U vezi sa raznim mogućnostima prevoda ukazujemo na to da se u celom revidiranom Akcionom planu koristi suštinski netačan prevod (tj. bukvalan) izraza track record. Kao mogući bolji prevod sugerišemo

onaj koji se koristi u Crnoj Gori – „bilans ostvarenih rezultata“https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/_YIMkhJCW4x0KiOzWSht7JpRR_Ct6amHuLMVA-xibqc/mtime:1528451428/sites/eeas/files/country_report_montenegro_2018.pdf U tom smislu izraz initial track record, kada ga zahteva EU, verovatno bi trebalo tumačiti kao stav da je taj “bilans ostvarenih rezultata” trenutno ne postoji ili da je veoma loš.

3. U Akcionom planu je pokazano određeno nerazumevanje obaveze koja je definisana preporukom. Naime, dok se u Preporuci govori o potrebi da se poboljšaju pravila za slobodan pristup informacijama, ali i da se obezbedi sprovođenje pravila o pristupu informacijama u praksi, kroz aktivnosti u Akcionom planu se 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. Aktuelne aktivnosti u tom pogledu predviđaju neke mere koje mogu da budu od pomoći za primenu propisa (obuke, jačanje kapaciteta), ali ne i one koje bi pomogle da se reše glavni problemi u ovoj oblasti – npr. neizvršenje obavezujućih rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja.

4. Drugi vid uskog razumevanja Preporuke, odnosi se na činjenicu da je potreba za izmenom propisa posmatrana samo u vezi sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, a ne i drugih propisa koji bi mogli da obezbede ostvarivanje ciljeva. Ovo usko razumevanje Preporuke ima i neposredne štetne posledice na mogućnost ostvarivanja ciljeva kroz postavljene aktivnosti. Naime, neka od pitanja o kojima se govori u Preporuci ne uređuju se kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, već primarno kroz druge propise (npr. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o donacijama i humanitarnoj pomoći). U drugim slučajevima, na pristup pojedinim informacijama se primenjuju pored ZOSPI i odredbe drugih propisa – npr. kroz obavezu objavljivanja pojedinih podataka o javnim nabavkama i javnim rashodima uopšte na osnovu Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o javnim nabavkama. U vezi sa tim, podsećamo da se u okviru pregovaračke pozicije EU, između ostalog govori i o sledećem: For all above areas, the EU invites Serbia to fully recognise the importance of inclusive and evidence-based policy-making and of making the best use of civil society expertise and therefore to engage in inclusive consultations on legislative and policy proposals with civil society and other stakeholders and to ensure systematically access to information.

5. Rezultat sprovođenja preporuke bi trebalo da bude definisan drugačije: „Propisi u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja su unapređeni, a njihova primena u potpunosti obezbeđena, između ostalog, u pogledu dostupnosti informacija o privatizaciji, javnim nabavkama, javnim rashodima, preduzećima u javnoj svojini i donacijama političkim subjektima.“

6. „Indikatori uticaja“ treba da budu preciznije definisani, jer trenutno nije jasno na koji način će se ceniti pojedini izvori informacija. Na primer, prvi indikator „Adekvatno se postupa sa zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja;“ mogao bi se preformulisati u „Organi vlasti postupaju adekvatno po svim zahtevima za pristup informacijama, po svim rešenjima Poverenika i odlukama Upravnog suda.“ Indikator u vezi sa brojem pokrenutih i okončanih postupaka pred Poverenikom bi se mogao dvojako tumačiti. Smatramo da bi cilj trebalo postaviti tako da broj tih postupaka bude što manji (jer bi to značilo

da organi vlasti u većoj meri poštuju svoje obaveze, imajući u vidu da se najveći broj žalbi odnosi na slučajeve kada organ vlasti ignoriše zahtev). Predlažemo izmenu: „Broj pokrenutih postupaka pred Poverenikom i Upravnim sudom zbog nepostupanja po zahtevima je bitno umanjen, a broj postupaka po žalbi i tužbi koji se završavaju u propisanom ili razumnom roku je bitno uvećan.“ Takođe, pored godišnjeg izveštaj o radu Poverenika, predlažemo da se kao indikator uspešnosti uvrste i drugi izvori – izveštaji i veb prezentacije drugih institucija koje objavljuju pojedine podatke koji su predmet ove preporuke (npr. Ministarstvo finansija, Uprava za javne nabavke, Agencija za borbu protiv korupcije).

7. Tačka 2.2.5.1. postojećeg Akcionog plana je neosnovano brisana u nacrtu revizije. Naime, analiza 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.

8. Tačka 2.2.5.2. postojećeg Akcionog plana bi trebalo da i dalje sadrži pozivanje na zaključak Narodne skupštine iz 2014, jer su one i dalje relevantne. Pored toga, neophodno je da se ovaj akcioni plan osvrne i na tekst aktuelnog Nacrta izmena i dopuna Zakona o javnim nabavkama iz 2018. Predlažemo sledeći tekst: „Izmeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja na osnovu obavljene analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, zaključaka i preporuka Narodne skupštine iz 2014. godine, i na osnovu predloga koje su tokom javne rasprave o nacrtu izmena i dopuna Zakona dali SIGMA i Poverenik, nakon sprovođenja nove javne rasprave.

9. Izmeniti druge propise, na osnovu sprovedene analize, kada je to potrebno da bi se poboljšao pristup informacijama bez potrebe da se upućuju zahtevi u pojedinim oblastima gde je utvrđeno da trenutno nije dovoljan (npr. javne nabavke, privatizacija, javni rashodi, rad preduzeća u potpunoj ili delimičnoj javnoj svojini).

10. U okviru tačke 2.2.5.3. postojećeg Akcionog plana, trebalo bi predvideti, kao deo jačanja kapaciteta institucije Poverenika, ili kao posebnu aktivnost, mere koje treba sprovesti u vezi sa izborom novog poverenika. Predlažemo da se aktivnost formuliše na sledeći način: „Obezbediti da postupak izbora novog poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bude otvoren, zasnovan na relevantnim kriterijumima, tako da omogući izbor najkvalitetnijeg kandidata.“ Ovu aktivnost bi sproveo skupštinski Odbor za kulturu i informisanje, tako što bi uputio javni poziv svim kvalifikovanim kandidatima da iskažu svoju zainteresovanost za obavljanje ove javne funkcije, tako što bi Odbor precizirao zakonske kriterijume za odabir kandidata i što bi postupak svog odlučivanja učinio javnim“. Rok bi trebalo da bude prvi kvartal 2019. godine, imajući u vidu da je prethodnom povereniku mandat istekao još 22. decembra 2018.

11. Iza postojećih tačaka bi trebalo dodati nove aktivnosti:

1) Obezbeđivanje izvršenja svih trenutno neizvršenih rešenja Poverenika od strane Vlade

2) Redovno postupanje Vlade po svim primljenim zahtevima za pristup informacijama

3) Pokretanje postupaka za razrešenje odgovornog funkcionera organa vlasti koji ne postupa po konačnim rešenjima Poverenika ili presudama Upravnog suda

4) Izrada potpunih i ažurnih informatora o radu od strane svih obveznika

5) Uvođenje prakse izrade i objavljivanja informacija o radu organa vlasti, kad god je to moguće, u otvorenom formatu i u mašinski čitljivom obliku (ova aktivnost je u vezi sa sprovođenjem Zakona o elektronskoj upravi, čija je primena nedavno počela) i pravne zaštite u slučaju kršenja te obaveze.

Mera 2.2.6. – Među indikatorima uticaja nema ni jednog koji se odnosi na transparentnost javne uprave, a to je jedan od ciljeva koj treba ostvariti.

Aktivnost 2.2.6.2. – Nejasno je zašto bi sprovođenja konkursa za službenike na položaju koštalo 210.000 evra godišnje, pa je potrebno navesti izvor te informacije i osnov za obračun.

Aktivnost 2.2.6.3. (originalna) – nejasno je zašto se briše aktivnost. Umesto brisanja bi trebalo sagledati da li su u potpunosti ostvareni ciljevi reforme javne uprave, tako da predstavljaju adekvatnu branu korupciji (što je poseban ugao posmatranja za ovaj AP, i ne može se u potpunosti izjednačiti sa pristupom iz strategije RJU).

Aktivnost 2.2.6.4. – (originalna). – Iako su izrađeni mehanizmi za praćenje primene Kodeksa državnih službenika, oni nisu adekvatni, što se može videti i iz ostvarenih rezultata. Visoki službenički savet prikuplja podatke od obveznika, ali oni sami nemaju mehanizme da prikupe podatke o svim slučajevima kršenja Kodeksa. Sam VSS više sumira podatke nego što analizira njihov značaj.

Aktivnost 2.2.6.5. – (originalna) iako se interna revizija tretira i kroz druge planske dokumente, i dalje ima mesta da se o tome vodi računa i ovde, jer uloga u borbi protiv korupcije nije na vidljiv način poboljšana. Stoga aktivnost ne bi trebalo brisati već redefinisati.

Aktivnosti 2.2.6.6. – 2.2.6.9. Programsko budžetiranje jeste uvedeno, ali nije još donelo dobrobiti za sistem zato što se nedovoljno razmatra ostvarivanje programskih ciljeva u odlukama o završnom računu. Stoga bi trebalo postaviti nove aktivnosti koje bi imale za cilj da se u raspravi o predlogu završnog računa budžeta obavezno sagledava ostvarivanje ciljeva iz programskog dela budžeta. To bi podiglo na značajno viši nivo ukupnu odgovornost organa javne uprave i preventivno delovalo protiv korupcije.

Aktivnost 2.2.6.5. – Pored praćenja slučajeva kršenja Kodeksa državnih službenika (koji su otkriveni), trebalo bi osmisliti načine za povećanje broja otkrivenih i pokrenutih slučajeva. Takođe, mera se sada odnosi samo na državne službenike, a trebalo bi sa jednakom pažnjom pratiti i druge zaposlene u javnom sektoru – u lokalnoj samoupravi, javnim službama, javnim agencijama, javnim preduzećima.

Aktivnost 2.2.7. – Zakon o zaštiti uzbunjivača ima brojne nedorečenosti i nedostatke, zbog čega bi trebalo, na iskustvima dosadašnje primene, sagledati potrebe za izmenama i dopunama tokom realizacije ovog Akcionog plana. Podzakonski akti o unutrašnjem uzbunjivanju bi mogli već sada da se poprave. To bi trebalo formulisati kao novu aktivnost 2.2.7.1, a potom prenumerisati i ostale.

Aktivnost 2.2.7.3. (originalna numeracija) – praćenje sprovođenja Zakona o zaštiti uzbunjivača nije uređeno tim zakonom, što je još jedan od razloga za njegove izmene i dopune, a nadzorna ovlašćenja su neprecizno podeljena između inspekcije rada i upravne inspekcije. S druge strane, ovde se predviđa da Ministarstvo pravde „prati sprovođenje Zakona“. Periodični izveštaji Ministarstva su potpuni jedino u vezi sa sudskom zaštitom uzbunjivača, ali ne u pogledu podataka o unutrašnjem, a pogotovo ne o spoljašnjem uzbunjivanju. Ministarstvo naime poseduje i prikazuje samo neke podatke koje je dobilo od drugih ministarstava, iako je krug obveznika iz ovog zakona mnogostruko veći. Takođe, ne postoji ni dužnost „nadležnih institucija“ da sačinjavaju „periodične izveštaje“ o primeni ovog zakona.

Aktivnost 2.2.7.3. – nova aktivnost – praćenje efekata Zakona o ZU u pogledu postupanja državnih organa po prijavama uzbunjivača korisna je novina. Međutim, ovde je problem povezan sa prethodno opisanim – ne postoji dužnost državnih organa da prate postupanje po prijavama uzbunjivača u svim relevantnim slučajevima. Kod mnogih situacija spoljnog uzbunjivanja, državni organi uopšte ne prepoznaju da je reč o uzbunjivanju kada se koriste oblici saopštavanja nepravilnosti koji su postojali pre donošenja ZZU. Zato bi ova aktivnost trebalo da bude povezana sa izmenama i dopunama ZZU.

Pored navedenog, kao novu aktivnost bi trebalo formulisati „Praćenje efekata ZZU na povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije“. To je naime bio jedan od osnovnih ciljeva donošenja tog zakona, pa bi trebalo izmeriti u kojoj meri se on ostvaruje. Podatke bi trebalo da u tom smislu sabiraju i vode svi državni organi, a pogotovo oni koji su nadležni za gonjenje korupcije (javna tužilaštva) i drugi kojima se ona najčešće prijavljuje (policija, Agencija za BPK, Savet za BPK).

Aktivnost 2.2.8.2. (originalna numeracija) – izmene Zakona o javnim nabavkama, originalno su planirane radi otklanjanja ograničenja za punu primenu mera za praćenje, nadzor i kontrolu Zakona. Sada se ti ciljevi brišu i ostavlja samo usklađivanje sa pravnim tekovinama EU. Usaglašavanje sa EU pravilima je korisno, ali nije predmet AP za poglavlje 23, već deo poglavlja 5. Ovde treba predvideti mere za suzbijanje korupcije, a tu postoji ozbiljan problem, jer aktuelni nacrt novog zakona ukida pojedine antikorupcijske mehanizme.

Aktivnost 2.2.8.4. (originalna numeracija) – predloženo je brisanje obaveze da se formira jedinstvena baza podataka o preduzetim merama praćenja, nadzora i kontroli javnih nabavki, koja nije ispunjena, iako bi bila veoma korisna.

Uvođenje novog Portala javnih nabavki, svakako je korisna stvar i treba da bude posebna aktivnost, pri čemu bi je trebalo razraditi – npr. da informacije budu u mašinski čitljivom obliku, da podaci na Portalu budu povezani sa drugim bazama podataka u posedu organa vlasti (APR, Trezor MF, Agencija za borbu protiv korupcije), da Portal sadrži podatke o preduzetim merama za kažnjavanje nepravilnosti, podatke o izvršenju ugovora itd. To se može uraditi izmenom postojeće aktivnosti 2.2.8.7.

Aktivnost 2.2.8.5. (originalno) - mera treba i dalje da se sprovodi kontinuirano, a jednom godišnje mogu da se podnose izveštaji o sprovođenju (Praćenje primene se odvija i kroz praćenja pojedinačnih slučajeva).

Aktivnost 2.2.8.6. – pored nejasnoće pojma „inicijalna evidencija merljivog umanjenja stepena korupcije u oblasti javnih nabavki“, ovde je pogrešno postavljen nadležni organ. Naime, RJT može imati podatke o gonjenju korupcije u javnim nabavkama, ali ne i o stvarnoj rasprostranjenosti te pojave. Stoga bi trebalo osmisliti aktivnosti koje bi ukazivale na raširenost korupcije u JN (npr. fokus grupe, istraživanja privrednika), pa onda te podatke porediti sa podacima o prijavljivau i gonjenju korupcije u javnim nabavkama, da bi moglo da se sagleda koji je efekat mera državne politike i rada državnih organa.

Mera 2.2.9. Postojeći AP u ovom delu jeste loše napisan, ali se revizijom bitno smanjuje obuhvat aktivnosti. Pored toga, podsećamo da AP uopšte ne razrađuje bitne delove preporuke – suzbijanje korupcije u privatnom sektoru, transparentnost i odgovornost privrednih subjekata koji su u vlasništvu ili pod kontrolom države (ukoliko nisu javna preduzeća), iako je to deo rezultata sprovođenja preporuke.

Aktivnost 2.2.9.1. – nejasno zašto Vlada ne bi bila obavezna da raspravlja o izveštajima svog Saveta, UJN i drugih pomenutih organa.

Aktivnost 2.2.9.2. – nejasno je zašto se predlaže brisanje analize rizika od korupcije u postojećim zakonima o JPP i koncesijama kao i o Zakonu o javnim preduzećima.

Aktivnosti 2.2.9.5. – 2.2.9.7. (originalne). Mere su bile nejasno postavljene, trebalo je tražiti od KZK, DRI i KHV da analiziraju potrebe za jačanjem kapaciteta u vezi sa tačno određenim pitanjima koja su značajna za borbu protiv korupcije, a ne generalno. Na primer, kada je reč o KZK, trebalo je ispitati potrebe za jačanjem kapaciteta u vezi sa otkrivanjem i ispitivanjem nedozvoljenih dogovora među ponuđačima, za čim sigurno postoji potreba imajući u vidu mali broj takvih slučajeva koji su kažnjeni.

Aktivnost 2.2.9.3. Trebalo bi analizirati ne samo odgovornost javnih preduzeća, već i njihovih rukovodilaca, a aktivnost bi trebalo sprovesti ranije (sada stoji 2. kvartal 2020 za analizu, a 1. kvartal 2021 za izmenu zakona).

U aktivnosti 2.2.9.5. se planiraju mere za praćenje napretka u pogledu korupcije u privatizaciji, a nema takvih mera kada je reč o praćenju primene Zakona o javnim preduzećima i Zakona o JPP i koncesijama. Drugim rečima, postojeću aktivnost 2.2.9.5. bi trebalo replicirati tako da se na jednak način prati i primena mera za transparentnost i odgovornost u javnim preduzećima i mera za transparentnost i odgovornost u vezi sa poslovima JPP i koncesija.

Mera 2.2.10. - Ideja da se izrađuju sektorske strategije za pojedine oblasti je dobra, jer za time postoji potreba. Ono što nedostaje je kopča sa nacionalnim dokumentima i ocena kvaliteta same strategije i načina njenog sprovođenja. To bi takođe trebalo da bude deo nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije, a same sektorske strategije da budu u vezi sa novom nacionalnom strategijom.

Aktivnost 2.2.10.23. (nova numeracija). Slično kao i kod drugih aktivnosti te vrste, da bi prikupljeni podaci o suzbijanju korupcije na nivou JLS bili relevantni, trebalo bi ih porediti sa podacima o sumnjama na korupciju koji se odnose na taj nivo, a koji se mogu prikupiti posredno – na osnovu empirijskih istraživanja, fokus grupa i slično.

Aktivnost 2.2.11.5. (originalna numeracija). Alternativni izveštaji OCD o sprovođenju strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije, bili su od velike koristi Agenciji za borbu protiv korupcije prilikom sačinjavanja njenih izveštaja. Budući da se planira izrada nove Strategije, kao i praćenje sprovođenja AP za Poglavlje 23 od strane Agencije, bilo bi logično da se aktivnost ne briše nego da se modifikuje tako da uključi i praćenje primene AP za Poglavlje 23 / deo o borbi protiv korupcije.

Represija korupcije

▪ Transparentnost Srbija

U vezi sa REPRESIJOM treba navesti da za Strategiju istraga finansijskog kriminala nije nikada donet akcioni plan, niti je objavljen izveštaj o njenom sprovođenju.

Kada je reč o radu posebnih odeljenja, u opisu stanja se ne konstatuju problemi koji postoje u praksi, a na koje su nam ukazivala pojedina tužilaštva (npr. nemogućnost da čuvaju optužnice u elektronskom obliku). Takođe, protek vremena omogućava da se iznesu i prvi zaključci o tome da li su izdvojeni kapaciteti dovoljni ili postoji preopterećenje. Statistički podaci o radu su sledeći:

„Primena novog zakona je dala prve rezultate: od 01. marta do 31. decembra 2018. godine, podneto je krivičnih prijavi protiv 10985 lica (od tog broja preuzete su krivične prijave od «redovnih» tužilaštava podnete pre 1. marta protiv protiv 6.451 lica), optužni akti podneti su protiv 540 okrivljenih, zaključeno je 337 sporazuma o priznanju krivičnog dela, sudovi su doneli pravosnažne presude protiv 360 lica, od čega se na presude na osnovu sporazuma odnosi 288.“

Ovi podaci se možda odnose na celokupan rad posebnih odeljenja, ali nikako na suzbijanje korupcije, pa bi ih trebalo razdvojiti ili prikazati precizno po pojedinim krivičnim delima. Pored toga, imajući u vidu ciljeve Strategije istraga finansijskog kriminala, trebalo bi predočiti i podatke o visini oduzete imovine, sprovedenim finansijskim istragama. Najzad, imajući u vidu preuzimanje nadležnosti od osnovnih i viših javnih tužilaštava, trebalo bi predočiti podatke o promenama u odnosu na prethodno stanje – da li se povećao broj prijavi, optužnica i osuda.

„U cilju uspostavljanja sistema jedoobraznog statističkog praćenja i izveštavanja za koruptivna krivična dela od strane svih nadležnih organa, započeta je priprema Studije izvodljivosti za izradu i primenu metodologije za prikupljanje statističkih podataka, u okviru IPA projekta „Prevenција i borba protiv korupcije“. Izrađen je koncept studije izvodljivosti prikupljanjem informacija o trenutnom stanju informaciono-komunikacione tehnologije kod svih nadležnih organa. Cilj studije izvodljivosti je da u nadležnim organima evaluira trenutno stanje IKT opreme kao i zakonodavni okvir koji omogućava razmenu informacija, te da predloži najefikasniju metodologiju izrade sistema za jedinstveno statističko izveštavanje.“

U vezi sa ovim nije jasno koje je sadašnje stanje – da li postoji statističko praćenje i izveštavanje o korupciji, koje ima sve druge kvalitete, a pre svega sveobuhvatnost, a da samo nije jednoobrazno ili postoje i neki drugi problemi. U svakom slučaju, trebalo bi objasniti u čemu se sastoji nejednoobraznost.

Dopuna opisa stanja u vezi sa imunitetom donosi samo zaključke neobjavljene analize. Iako je možda tačno da u novije vreme nije bilo opstrukcije gonjenja za korupciju zbog imuniteta, postoje slučajevi u praksi u kojima se preširoko tumačenje imuniteta visokih funkcionera koristi kao sredstvo za potpuno izbegavanje čak i građanskopravne odgovornosti.

U delu o „curenju poverljivih informacija“ o krivičnim istragama, govori se o urađenom, ali se ne konstatuje šta nije urađeno, to jest, da je pojava i dalje prisutna, i da informacije „cure“ ne samo do odabranih medija, već i do državnih funkcionera koji nisu ovlašćeni za krivično gonjenje.

Za praćenje rezultata sprovođenja AP iz 2013 kao izvor se navodi „Gap analiza implementacije Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, plana za njeno sprovođenje i Akcionog plana za Poglavlje 23“. Međutim, ne navode se zaključci ove analize o uspešosti sprovođenja i o razlozima za nesprovođenje.



Osnovna prava

Zabrana torture nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja

- **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 3.1.1. Puna implementacija preporuka pruženih od strane Evropskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja.

Prelazno merilo (br. 37): Srbija primenjuje sve preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) i ulaže u poboljšanje infrastrukture i uslova života u zatvorima (uključujući zdravstvenu zaštitu), pritvorskim centrima i psihijatrijskim ustanovama. Srbija aktivno radi na smanjenju pretrpanosti i sprovodi obučavanje i aktivnosti u pogledu podizanja nivoa svesti o pravima lica u pritvoru.

Aktivnost 3.1.1.11 – sprovođenje obuke zaposlenih za primenu specijalizovanih tretmana za osuđena lica i osetljive kategorije osuđenih lica kao indikator postavlja sprovedene obuke zaposlenih, ali ne navodi broj zaposlenih koji su prošli obuku, što indikator čini nedovoljno određenim i proizvoljnim.

Položaj zaštitnika građana, pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave

- **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 3.2.1. Ojačati kapacitete Zaštitnika građana (posebno u pogledu njegove uloge kao nacionalnog preventivnog mehanizma), pokrajinskog ombudsmana i lokalnih službi zaštitnika građana.

Prelazno merilo (br. 36): Srbija dodatno dopunjuje Zakon o zaštitniku građana u cilju osnaživanja nezavisnosti i u skladu sa međunarodnim standardima. Srbija osnažuje institucionalni kapacitet svoje strukture Zaštitnika građana, uključujući Nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Srbija aktivno i kontinuirano pruža javnu podršku relevantnim nezavisnim institucijama za zaštitu ljudskih prava

Aktivnosti 3.2.1.5 i 3.2.1.6 Efikasno postupanje po preporukama Zaštitnika građana i redovno praćenje efikasnosti postupanja po preporukama Zaštitnika građana koje se odnose na organe javne vlasti trebalo bi da imaju iste indikatore, budući da je cilj obe aktivnosti da organi javne vlasti u potpunosti postupaju po preporukama Zaštitnika građana, pa je nejasno zašto je u jednoj aktivnosti indikator potpuna primena preporuka Zaštitnika građana, a u drugoj povećan broj primenjenih preporuka Zaštitnika građana.

Zatvorski sistem

- **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 3.3.1 Dalje unapređivanje životnih uslova u zatvorima, preuzeti mere za smanjenje zatvorske populacije, posebno kroz širu upotrebu alternativnih sankcija. Preduzeti mere za efikasno smanjenje broja slučajeva zlostavljanja u policijskom pritvoru.

Prelazno merilo (br.37): Srbija primenjuje sve preporuke Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) i ulaže u poboljšanje infrastrukture i uslova života u zatvorima (uključujući zdravstvenu zaštitu), pritvorskim centrima i psihijatrijskim ustanovama. Srbija aktivno radi na smanjenju pretrpanosti i sprovodi obučavanje i aktivnosti u pogledu podizanja nivoa svesti o pravima lica u pritvoru.

Obrisana je aktivnost 3.3.1.2 koja podrazumeva intenzivniju saradnju Ministarstva unutrašnjih poslova sa državnim organima, Nacionalnim mehanizmom za prevenciju torture i organizacijama civilnog društva, što u velikoj meri obesmišljava prethodne aktivnosti u prevenciji protiv torture, budući da bez adekvatne saradnje MUP-a, nezavisnih institucija i civilnog društva nije moguće obezbediti punu primenu međunarodnih standarda u oblasti prevencije torture.

Sloboda izražavanja i sloboda i pluralizam medija

- **Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija (koordinator: Građanske inicijative)**

	Aktivnost	Nosilac aktivnosti	Indikator
3.5.1.1	<p>Mera treba da ostane ali da se tekst izmeni: “Sprovedenje analiza i njihovo razmatranje sa ciljem potencijalnih izmena i dopuna Krivičnog Zakonika.”</p> <p>Objasnenje: Nije dovoljno samo da se uradi analiza nego i da se te analize razmotre i da se utvrdi da li postoji potreba za izmenama i dopunama i na kraju ukoliko postoji potreba naćiniti izmene i dopune samog Krivićnog zakonika.</p>		Izmenjen ili dopunjen Krivićni zakonik na osnovu uraćenih analiza

3.5.1.3	Izmeniti tekst mere: “ Potrebno je hitno postupanje sudija i tužilaca prema krivičnim delima učinjenim na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja i napada na internet stranice medija”		
3.5.1.4	Vratiti uz promenu: “ primena sporazuma o saradnji Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova “		
3.5.2.1	<p>Dodati: „ Jačanje kapaciteta Ministarstva kulture i informisanja kako bi moglo efikasno da sprovodi nadzor nad sprovođenjem seta medijskih zakona i periodično o tome izveštava.“</p> <p>Obrazloženje: Ministarstvo za kulturu i informisanje nema dovoljno kapaciteta da prati sprovođenje seta medijskih zakona i da periodično izveštava o njihovoj primeni pre svega imajući u vidu da sada izdaju samo izveštaj o projektima za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa.</p>		
Između 3.5.2.4 i 3.5.2.5	<p>Implementacija i efikasan nadzor nad sprovođenjem Strategije razvoja sistema javnog informisanja i periodično izveštavanje.</p> <p>Rok: Prva evaluacija strategije je posle 3 godine a druga posle 5 godina</p>	Ministarstvo nadležno za informisanje i novinarska i medijska udruženja	<p>- Izveštaji Ministarstva kulture i informisanja i novinarskih i medijskih udruženja.</p> <p>- Postupanje i ispunjavanje obaveza iz Akcionog plana i izveštaji o primeni Akcionog plana.</p>

			- Alternativni izveštaji novinarskih medijskih udruženja
3.5.2.5	Umesto: u skladu sa novom Strategijom razvoja sistema javnog informisanja Staviti: U skladu sa Akcionim planom za Partnerstvo za otvorenu upravu.		Stavili ste u skladu sa novom Strategijom a već je poslat poziva za dostavljanje predloga za izmene Pravilnika o registru medija a strategija nije još usvojena.
3.5.2.6	Unaprediti registar medija tako da sadrži podatke o svim javnim davanjima od strane države, a ne samo sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa.		Unapređen registar i lako pretraživ koji sadrži podatke o svim davanjima od strane države
3.5.2.7	Dodati: Izmena Pravilnika o dokumentaciji koja se prilaže u postupku registracije medija u Registar medija i tehnički unaprediti prikaz podataka u Registru u skladu sa obavezom 6 Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za RS za period 2018-2020. godine		Unapređene tehničke performanse i prikaz podataka u Registru medija
3.5.2.8			Komisije za izbor medijskih projekata od javnog značaja uzimaju u obzir tj. razmatraju izveštaj Saveta za štampu i izrečenim merama medijima prilikom odlučivanja o dodeli sredstava za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa.

3.5.2.9		Vratiti Savet za štampu	<p>Dodati: Izveštaji Regulatornog tela za elektronske medije koji ukazuju na poboljšanje profesionalnog postupanja medija</p> <p>Obrazloženje: REM je dužan da vrši nadzor nad radom elektronskih emitera i da izriče mere u slučajevima kršenja zakona i pravilnika</p>
3.5.2.10	Sprovođenje eksterne evaluacije realizacije projekata i dostavljanja izveštaja koji će biti dostupni javnosti.	Vratiti jedinice lokalne samouprave	Izveštaji eksterne evaluacije koji su dostupni javnosti.
3.5.2.11			<p>Nova formulacija pokazatelja rezultata je nejasna i nemerljiva. Potrebno je formulisati novu.</p> <p>Npr. Unapređen Registar medija u kojem se registruju sva davanja od strane države (javne nabavke, konkursi, druge vrste ugovora sa medijima)</p> <p>Zašto je pokazatelj rezultata „Primenjena preporuka eksperata“ izbrisan kada u poslednjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana koji je dostupan na sajtu Ministarstva pravde, stoji da još nisu</p>

			dostavljeni podaci o izveštaju eksperata?
3.5.2.12	<p>Dodati: „ Jasnije preciziranje sankcija i omogućavanje njihove primene.“</p> <p>Dodati:„Eksternu analizu nezavisnih, regulatornih i samoregulatornih tela.“</p>		Eksterna analiza nezavisnih, regulatornih i samoregulatornih tela
3.5.2.13	<p>U Zakonu nije jasno definisano kada je moguće vršiti ispitivanje narušavanja konkurencije.</p> <p>Potrebno je jasnije preciziranje zakonskih kriterijuma kada je moguće ispitivanje narušavanja konkurencije u medijskom sektoru od strane Komisije za zaštitu konkurencije</p>		Izmenjeni Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnom informisanju i medijima i utvrđena nova pravila za merenje konkurencije
3.5.2.15			<p>-Dodati da zapisnici sa sastanaka stalne radne grupe moraju biti javno dostupni.</p> <p>-Godišnji izveštaj Stalne radne grupe</p> <p>Obrazloženje:Pravilnikom koji će doneti stalna radna grupa predviđena Sporazumom, dogovoreno je da Stalna radna grupa sačinjava redovne godišnje izveštaj o radu Stalne radne grupe</p>
3.5.2.17	Izmeniti: Praćenje primene Zakona o policiji posebno člana 207, stav 1,		Pokretanje disciplinskih postupaka u slučajevima

	tačka 3		kršenja za
3.5.2.18	<p>Izmeniti: Praćenje primene Zakona o unutrašnjim poslovima u delu koji se odnosi na odgovornost policijskih službenika za neovlašćeno saopštavanje medijima informacija o tekućim ili planiranim krivičnim istragama i poštovanje Kodeksa policijske etike.</p> <p>Obrazloženje: Problem curenja informacija je veliki problem za koji nije dovoljno samo da se izmene zakoni nego mora da se prati primena i da se pokreću postupci u slučaju kršenja zakona</p>		Pokretanje disciplinskih postupaka u slučajevima kršenja zakona
3.5.2.20		<p>Vratiti Savet za štampu kao nosioca aktivnosti</p> <p>Obrazloženje: Savet za štampu daje izveštaje o kršenju kodeksa i dela koji se tice curenja informacija i prezumpcije nevinosti. Dodati i REM jer bi oni to trebalo da prate u elektronskim medijima</p>	<p>-Unapređena sudska/tužilačka praksa i postupanje policijskih službenika.</p> <p>-Izveštaji Saveta za štampu i Regulatornog tela o kršenjima iz ovih oblasti</p>
3.5.2.21	<p>Potrebno je drugačije formulisati aktivnost jer je potpuna depolitizacija nejasna formulacija.</p> <p>Potrebno je unaprediti i jasno</p>		<p>-Izmenjena procedura za izbor članova Programskog saveta</p> <p>-Da izveštaji</p>

	<p>definisati procedure za izbor članova Upravnih odbora Javnih medijskih servisa.</p> <p>Povećanje transparentnosti čitavog procesa izbora sastava UO i Programskog odbora JMS.</p>		<p>Programskog saveta budu javni</p> <p>-Da se o izveštajima Programskog saveta raspravlja na redovnim (godišnjim) javnim debatama.</p> <p>Obrazloženje: U posljednjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana koji je dostupan na sajtu Ministarstva pravde, navedeno je da se aktivnost uspešno realizuje I navodi se procedura izbora članova Programskog saveta. Smatramo da to ne može da bude indikator rezultata, on se mora konkretnije odrediti kako bi stvarno došlo do depolitizacije</p>
3.5.2.22			<p>Potrebno je definisati jasniji i merljiviji pokazatelj rezultata.</p> <p>Npr. Izveštaji poreske uprave</p>
3.5.2.23		Vratiti Upravu za javne nabavke kao nosioca aktivnosti	<p>Potrebno je formulisati jasniji pokazatelj rezultata.</p> <p>npr. donošenje podzakonskog akta Vlade(Uredbe, Pravilnika..)</p>

3.5.2.26	<p>Vratiti aktivnost</p> <p>Obrazloženje: Aktivnost nije u potpunosti realizovana</p> <p>Izmeniti: Završiti privatizaciju medija u skladu sa predlozima u Strategiji razvoja sistema javnog informisanja.</p>		<p>Pokazatelj rezultata:</p> <p>-Ostvarena potpuna transparentnost procesa privatizacije medija .</p> <p>- Privatizovani mediji u skladu sa predlozima u Strategiji razvoja sistema javnog informisanja</p>
3.5.2.27			<p>Zašto je aktivnost " otpis dugova svih emitera se sprovodi na ujednačen način" obrisana kada u posljednjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana koji je dostupan na sajtu Ministarstva pravde piše da je aktivnost delimično realizovana?</p>
3.5.2.29			<p>Dodati: Izveštaj Saveta za borbu protiv korupcije</p>
3.5.2.30	<p>Vratiti preformulisati:</p> <p>„ Stalni monitoring i sankcionisanje zloupotreba i pritisaka na medije kroz oglašavanje parlamentarnih političkih stranaka tokom izborne kampanje.“</p> <p>Obrazloženje: Potrebno je u kontinuitetu vršiti monitoring koji bi se odnosio na sve izborne kampanje a ne samo za 2014. godinu.</p>		<p>Finansijski izveštaji parlamentarnih političkih stranaka u vezi sa oglašavanjem sufinansiranim novcem iz budžeta tokom izborne kampanje i utvrđene nepravilnosti adekvatno sankcionisane.</p>
Predlog nove aktivnosti	<p>Potpuna depolitizacija članova Saveta Regulatornog tela za</p>		<p>- Izmjena ovlašćenih predlagača za izbor</p>

	<p>elektronske medije.</p> <p>Da REM vrši nadzor nad radom emitera u skladu sa Zakonom.</p> <p>Da vrši monitoring predizborne kampanje i da podnosi izveštaj koji će biti dostupan javnosti</p>		<p>članova Saveta REM-a</p> <p>- Zakon o elektronskim medijima izmenjen na nacin da obezbedjuje:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. veću transparentnost i odgovornost REM-a prema građanima 2. veću finansijsku nezavisnost REM-a kroz smanjenje političkog uticaja i povećanje transparentnosti prilikom utvrđivanja finansijskog plana 3. obaveznost podnošenja izveštaja REM-a o monitoring predizborne kampanje dostupnih javnosti
Predlog nove aktivnosti	<p>Zaštita novinarskog izvora od neovlašćenog presretanja elektronske komunikacije.</p> <p>Obezbediti efikasniju kontrolu organa koji se bave elektronskim nadzorom.</p>		<p>Pokrenuti postupci u slučajevima neovlašćenog presretanja elektronske komunikacije.</p>
Dodati novu aktivnost ovde ili u delu koji se odnosi na Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnost	<p>Izvršenje odluka Poverenika od strane Vlade RS</p>		<p>Broj izvršenih odluka i izveštaj o tome u redovnom godišnjem izveštaju Poverenika</p>

Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa

▪ Autonomni ženski centar

Mera 3.6.1. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

Prelazna merila (40, 41, 43) naglašavaju primenu zakona i strategija, obezbeđivanje adekvatnih institucionalnih kapaciteta za njihovu primenu, pažljivo praćenje uticaja, preduzimanje preventivnih, i tamo gde je potrebno, korektivnih mera, u cilju unapređenja položaja diskriminiranih grupa (žene, LGBT, osobe sa invaliditetom). Planirane aktivnosti bi po sadržaju morale da odgovore na postavljene ciljeve, odnosno prelazna merila, a to najčešće nije slučaj.

Rok (vremenski plan): najveći broj aktivnosti (15) nosi oznaku „kontinuirano“, a zatim „II kvartal 2019“ (6 aktivnosti, uglavnom vezane za usvajanje zakona ili strategija koje nisu usvojene u prethodnom periodu - 2016-2018). To upućuje da će svi zakoni na koje smo imali primedbe u vezi sa procedurom (npr. Zakon o zabrani diskriminacije nije prošao javnu raspravu) ili sadržajem (npr. Zakon o rodnoj ravnopravnosti, usvajanjem rešenja koja u nekim oblastima vode umanjivanju ostvarenih prava), biti usvojeni „po kratkom postupku“. Isto se odnosi i na strategije čiji je rok važenja istekao (npr. Strategija protiv nasilja prema ženama ili Strategija protiv diskriminacije).

Finansijska sredstva: ni za jednu od planiranih aktivnosti nisu navedena predviđena finansijska sredstva, a morala bi biti (po Zakonu o planskom sistemu i imajući u vidu da je usvojen Zakon o budžetu 2019). Takođe, primetno je da nisu definisana ni donatorska sredstva, (osim za aktivnost 3.6.1.6. - IPA 2016/UN Women), što je bio slučaj u prethodnom AP za poglavlje 23.

Aktivnosti usvajanja novih zakona i strategija (3.6.1.1.; 3.6.1.4; 3.6.1.5; 3.6.1.6; 3.6.1.8; 3.6.1.22; 3.6.1.24): iako su kašnjenja izmena i dopuna ili usvajanja novih zakona i strategija posledica loših predloga koji su zaustavljani (najčešće reakcijama organizacija civilnog društva) ili unutrašnjih sukoba (oko nadležnosti državnih organa i tela), aktivnost je „prepisana“ iz prethodnog plana, bez predloga o tome kako da se prevaziđu problemi koji su doveli do zastoja. Čak, za najveći broj aktivnosti predviđen je rok II kvartal 2019, što znači da će biti usvojeni „u paketu“, bez obzira na kvalitet. I u ovoj fazi akcenat je na „usvajanju“ a ne na primeni, praćenju napretka i poboljšanju stanja (što se moglo očekivati nakon perioda predviđenog za usvajanje zakona u prethodnom AP).

Aktivnosti nadzora i praćenja (3.6.1.2; 3.6.1.9; 3.6.1.13; 3.6.1.23; 3.6.1.25): ove su aktivnosti postavljene pro forme, jer iskustvo iz prethodnog perioda jasno potvrđuje da javno dostupnih izveštaja ili nije bilo, ili nisu bili redovno izrađivani i usvajani, niti je postojala korekcija u slučaju neprimenjivanja planiranih mera i aktivnosti. S tim u vezi, izrada izveštaja i njegova javna dostupnost nedovoljan je pokazatelj rezultata, jer nema nikakve posledice za nadležne organe koji ne izrađuju izveštaj, ili ne dostavljaju podatke o realizovanim aktivnostima i utrošenim sredstvima. Nijedan pokazatelj se ne bavi postignutom promenom (da li je unapređen i u kojim aspektima položaj društveno ranjivih grupa).

Aktivnosti za jačanje kapaciteta zaposlenih u nadležnih organima (3.6.1.3; 3.6.1.7; 3.6.1.10; 3.6.1.11; 3.6.1.12; 3.6.1.14; 3.6.1.21): pokazatelj efikasnog funkcionisanja ne može biti redovno sastajanje predstavnika mehanizma, ili redovno izveštavanje, čak ni to da su održane obuke. Nema merljivih pokazatelja rezultata obuka, čak ni pokazatelja obuhvata zaposlenih odgovarajućim obukama.

Aktivnosti saradnje i informisanja javnosti (3.6.1.15; 3.6.1.16; 3.6.1.17; 3.6.1.18; 3.6.1.19; 3.6.1.20; 3.6.1.21): nema nijednog merljivog pokazatelja obima sprovedenih aktivnosti, obuhvata nadležnih službenika, medija ili javnosti, niti pokazatelja konkretnih promena u vezi sa položajem ranjivih društvenih grupa.

Mera 3.6.2. - Zaštita i prava deteta

Prelazno merilo 42 naglašava unapređenje stepena poštovanja prava deteta, posebno osetljivih grupa dece, rad na smanjenje institucionalizacije, usvajanje i primenu strategije i akcionog plana za prevenciju i zaštitu dece od svih oblika nasilja, uspostavljanje pravosudnog sistema po meri deteta, uključujući alternativne sankcije i reintegraciju maloletnih prestupnika u društvo.

Rok (vremenski plan): i ovde je najveći broj aktivnosti koje predviđaju usvajanje zakona planiran za II kvartal 2019, a za usvajanje podzakonskih akata do kraja IV kvartal 2019. Sve ostale aktivnosti imaju neodređeni vremenski rok za primenu (kontinuirano), a u pokazateljima rezultata najčešće nije definisana dinamika izveštavanja.

Finansijska sredstva: nisu definisana budžetska niti donatorska sredstva za realizaciju aktivnosti. Upadljivo je da je direktni ugovor sa UNICEF-om, iz koga su poticala najveća donatorska sredstva, istekao, a najveći broj planiranih aktivnosti se odnosi na sprovođenje usluga, što svakako zahteva značajna sredstva.

Pokazatelji rezultata: iako uz neke aktivnosti postoje postavljeni merljivi pokazatelji (što je prednost u odnosu na pokazatelje iz preporuke 3.6.1), oni su izrazito neujednačeni za sličan tip aktivnosti, mnogi nisu menjani u odnosu na prethodni period (kao da u periodu 2016-2018 niša nije urađeno).

Aktivnosti usvajanja novih zakona i podzakonskih akata (3.6.2.3; 3.6.2.4; 3.6.2.7; 3.6.2.10; 3.6.2.14; 3.6.2.19; 3.6.2.21; 3.6.2.22): realizacija svih aktivnosti izmene zakona planirana je za II kvartal 2019, a podzakonskih dokumenata za IV kvartal 2019, uključujući i one koji su prošle godine izazvali veliku negativnu reakciju civilnog sektora (npr. nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti). Nije jasno da li su završene analize efekata prethodnih podzakonskih dokumenata, odnosno na bazi kojih podataka se izrađuju novi protokoli, standardi, smernice...

Aktivnosti sprovođenja usluga (3.6.2.2; 3.6.2.3; 3.6.2.4; 3.6.2.5; 3.6.2.6; 3.6.2.7; 3.6.2.12; 3.6.2.16; 3.6.2.17): veliki broj aktivnosti se odnosi na unapređenje i sprovođenje različitih usluga, a nisu navedena opredeljena budžetska sredstva, niti donatorski izvori. Neujednačeni su pokazatelji rezultata, neki, iako merljivi, zadržani iz prethodnog plana (npr. za aktivnost 3.6.2.12. iz 2017.), neki samo ponavljaju aktivnost, neki navode usvojena dokumenta (zakone, strategije, smernice, planove...);

Isto se odnosi i na sve aktivnosti koje podrazumevaju unapređenje kapaciteta odgovarajućih stručnjaka (3.6.2.1; 3.6.2.8; 3.6.2.11; 3.6.2.13; 3.6.2.15; 3.6.2.17).

▪ **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Mera 3.6.1. Dopuniti Antidiskriminacionu strategiju sa sprovodljivim akcionim planom, koji uključuje mere za podsticanje rodne ravnopravnosti i mehanizam za monitoring ispunjenosti. Ojačati institucionalne kapacitete nadležnih institucija, unaprediti njihovu saradnju i osigurati da nadležne institucije efikasnije prate moguća kršenja ravnopravnosti, povećati svest i mere podrške, a posebno mere za zapošljavanje i javnu zastupljenost žena. Posebnu pažnju posvetiti okončanju diskriminacije LGBTI zajednice i obezbeđivanju poštovanja njihovih prava i sloboda. Usvojiti Zakon namenjen zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u institucijama socijalne zaštite.

Povezano merilo (br. 43): Srbija unapređuje položaj osoba sa invaliditetom, između ostalog kroz punu primenu Konvencije UN o pravima lica sa invaliditetom i pažljivo prati svoje rezultate.

U pogledu aktivnosti 3.6.1.22 (Usvajanje) Zakon(a) o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama u ustanovama socijalne zaštite, nije dovoljna, neophodno je odrediti u Akcionom planu da će ovaj zakon biti u skladu sa međunarodnim standardima koji se odnose na zaštitu lica sa mentalnim smetnjama, budući da samo donošenje zakona ne garantuje zaštitu prava ovih lica.

Mera 3.6.2. 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.

Prelazno merilo (br. 42): Srbija unapređuje stepen poštovanja prava deteta, s posebnim osvrtom na grupu socijalno ranjive dece, na decu sa invaliditetom i decu žrtve zločina. Srbija aktivno radi na smanjenju institucionalizacije u korist povećanja broja rešenja porodične nege. Srbija usvaja i primenjuje Strategiju i akcioni plan za prevenciju i zaštitu dece od svih oblika nasilja. Srbija uspostavlja pravosudni sistem po meri deteta, uključujući kroz izmene i dopune i sprovođenje Zakona o maloletnicima, unapređivanje rada Saveta za maloletničko pravosuđe, obezbeđivanje obuku za rad sa maloletnim prestupnicima, kao i kroz unapređivanje alternativnih sankcija za maloletna lica i mere za reintegraciju maloletnih prestupnika u društvo.

Nijedna aktivnost u okviru ove mere ne predviđa normativne aktivnosti u pogledu Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, što je od suštinskog značaja za zaštitu prava dece, budući da je postojeće zakonsko rešenje diskriminatorno prema određenim kategorijama roditelja i veliki broj porodilja dovodi u nepovoljnu finansijsku situaciju. Smatramo da je ovu aktivnost neophodno uvrstiti u odeljak o zaštiti prava deteta.

Aktivnost 3.6.2.23 Uspostavljanje mehanizma za rešavanje slučajeva nestale novorođenčadi iz porodilišta nema jasan indikator ispunjenosti, budući da presuda Evropskog suda za ljudska prava Jovanović protiv Srbije obavezuje Srbiju da uspostavi mehanizam pojedinačnog obeštećenja roditelja,

kao i nezavisno telo sa odgovarajućim ovlašćenjima koje će moći da pruži odgovore u vezi sa sudbinom svakog deteta i prema slučaju pruži odgovarajuću naknadu. Prema tome, samo uspostavljen mehanizam ne predstavlja dovoljno razrađen indikator, budući da je već postojala veoma aktivna rasprava u javnosti oko predloženih rešenja koja ne zadovoljavaju zahteve postavljene u presudi Jovanović protiv Srbije. Indikator mora biti broj rasvetljenih slučajeva nestale novorođenčadi, ili drugi precizan kriterijum koji bi cenio efikasnost uspostavljenog mehanizma.

Procesne garancije

▪ Autonomni ženski centar

Povezana prelazna merila 44 i 45 podrazumevaju uspostavljanje dobro opremljenog sistema besplatne pravne pomoći, usklađivanje Zakonika o krivičnom postupku sa pravnim tekovinama EU u pogledu procesnih prava i prava žrtava, sprovođenje zakona i preduzimanje korektivnih mera gde je to potrebno.

Rok (vremenski plan) za usvajanje zakona i dokumenata, za razliku od aktivnosti uz preporuku 3.6, uglavnom je pomećen za 2020. dok druge aktivnosti imaju oznaku kontinuiteta.

Finansijska sredstva: kao i kod drugih preporuka, nisu predviđena sredstva za realizaciju aktivnosti, uključujući vrlo razuđene usluge (npr. za aktivnost 3.7.1.20. navodi se da je „aktivnost zanemarljivih troškova“, iako se radi o saradnji sa civilnim organizacijama u cilju unapređenja usluga podrške žrtvama nasilnih krivičnih dela).

Pokazatelji rezultata su neodređeni i nedosledni (za isti tip aktivnosti), uglavnom bez merljivih pokazatelja, uglavnom ponavljaju aktivnost (svršeni glagolski oblik).

Aktivnosti: ne može se zaključiti da će sprovedene mere dovesti do dobro opremljenog sistema besplatne pravne pomoći ili službi za podršku žrtvama nasilnih krivičnih dela, odnosno unapređenja procesnih prava i prava žrtava. Usvojene izmene zakona i podzakonskih dokumenata, izvršene analize i obuke nadležnih nisu garant za sistem delotvornih usluga koji treba da je dostupan na teritoriji cele države.

▪ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM

Mera 3.7.1. Ojačati procesne garancije u skladu sa EU standardima.

Prelazna merila (br. 44 i 45): Republika Srbija usvaja novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i uspostavlja dobro opremljen sistem besplatne pravne pomoći. Republika Srbija vrši izmenu svog zakonodavstva (uključujući Zakonik o krivičnom postupku) kako bi se postigla usklađenost sa pravnim tekovinama EU u pogledu procesnih prava i prava žrtava.

Republika Srbija pruža potrebnu obuku i prati sprovođenje EU kompatibilnog zakonodavstva po pitanju proceduralnih zaštitnih mera i preduzima korektivne mere gde je to potrebno.

Predlaže se kreiranje aktivnosti: Usklađivanje procesnih zakona sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (Rok: III kvartal 2019; Indikator: Usklađen normativni okvir (sa praksom Evropskog suda za ljudska prava))

U pogledu aktivnosti 3.7.1.1, neophodno je predvideti harmonizaciju procesnih zakona (pre svega Zakona o parničnom postupku), kako bi se obezbedilo da potencijalni korisnici besplatne pravne pomoći pokretanjem postupka za dodelu besplatne pravne pomoći ne budu dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na stranke su u poziciji da imaju plaćenog punomoćnika. Preduzimanje određenih pravnih radnji (ulaganje žalbe, revizije, pokretanje upravnog spora, i dr.) vezano je za određene prekluzivne rokove. S druge strane, odlučivanje o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć podrazumeva protok određenog vremena. U različitim pravnim sistemima na različit način predviđeno je otklanjanje dejstva prekluzivnih rokova.

Dodatno, trebalo bi preispitati da li je u Zakonu o parničnom postupku potrebno zadržati odredbe koje regulišu besplatnu pravnu pomoć (član 170-172), i kakav je odnos sistema besplatne pravne pomoći sa ovim odredbama.

Aktivnost 3.7.1.7 koja se odnosi na Analizu efekata primene zakona o suđenju u razumnom roku, ima indikator ispunjenosti koji glasi identično kao i sama aktivnost, pri čemu nije jasan cilj same aktivnosti - šta se želi postići analizom – da li ocena potrebe za izmenom normativnog okvira, uspešnost sprovođenja zakona ili nešto drugo). Smatramo da bi relevantan indikator bilo smanjeno prosečno trajanje suđenja ili broj prigovora o kojima je odlučeno, kao i visina nakande štete isplaćena po ovom osnovu.

- **NVO Svet i Dunav**

3.7.1.Ojačati procesne garancije u skladu sa EU standardima.

Prelazno merilo (br. 45): Republika Srbija pruža potrebnu obuku i prati sprovođenje EU kompatibilnog zakonodavstva po pitanju proceduralnih zaštitnih mera i preduzima korektivne mere gde je to potrebno.

Uvesti aktivnost koja će se odnositi na ratifikovanje Dopunskog protokola o sistemu kolektivnih žalbi uz Evropsku socijalnu povelju koja bi omogućila građanima Srbije obraćanje Evropskom komitetu za socijalnu pravdu, u cilju pristupa građana Srbije mehanizmu kolektivne žalbe. Kolektivnu žalbu ne može da uložiti pojedinac, već samo akreditovane institucije (npr. nacionalni sindikati, međunarodne organizacije sindikata, i organizacije civilnog društva akreditovane kod SE), što je od neizmernog značaja ukoliko postoji kolektivna povreda prava.

Položaj nacionalnih manjina

▪ Akademska inicijativa Forum 10

Nakon aktivnosti 3.8.1.1 dodati aktivnost 3.8.1.2 – Izraditi analizu ostvarenosti mera i aktivnosti sadržanih u Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Rok za realizaciju aktivnosti: Do II kvartala 2020. godine

Pokazatelj rezultata: Izrađena analiza ostvarenosti mera i aktivnosti sadržanih u Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koja pruža osnov za reviziju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina

U okviru aktivnosti 3.8.1.13. odnosno aktivnosti 3.8.1.11. prema nacrtu revidiranog AP - Pružanje osnovne i dodatne obuke nastavnicima koji su zaduženi za obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina u pokazateljima rezultata dodati: Katedra za bosanski jezik i književnost na Državnom univerzitetu u Novom Pazaru osnovana i funkcionise.

Za nekoliko aktivnosti u okviru kolone Finansijski resursi predviđeno finansiranje iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine – prema programu prioriternih oblasti, u skladu sa odlukom Saveta za nacionalne manjine.

Predlog: Predvideti druge izvore finansiranja za realizaciju aktivnosti zbog ograničenosti sredstava u Budžetskom fondu za nacionalne manjine i prioritizacije oblasti za koje će sredstva iz fonda biti dodeljivana.

▪ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM

Mera 3.8.1. Usvojiti kroz inkluzivan proces poseban akcioni plan fokusiran na delotvorno sprovođenje postojećih prava nacionalnih manjina uzimajući u obzir preporuke izdate u trećem mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta u kontekstu Okvirne konvencije Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina.

Prelazno merilo (br. 46): Republika Srbija sprovodi svoj pravni okvir koji se odnosi na prava osoba pripadnika manjina, kao i „Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina” u potpunosti i time doprinosi delotvornom i jednakom sprovođenju preporuka Savetodavnog komiteta Saveta Evrope o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina na čitavoj teritoriji. Naročito posvećuje pažnju oblasti obrazovanja, upotrebi manjinskih jezika, pristupu medijima i verskim službama na manjinskim jezicima i adekvatnoj zastupljenosti u javnoj upravi. Republika Srbija detaljno prati njegovo sprovođenje na inkluzivan i transparentan način, procenjuje njegov uticaj do kraja 2018. godine i izveštava o napretku.

Nova aktivnost 3.8.1.1. Nadzor nad sprovođenjem Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina navodi se umesto prethodne kojom se planiralo osnivanje multiresorne radne grupe za izradu posebnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, uz aktivno učešće nacionalnih

saveta nacionalnih manjina. Kako je Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina izrađen kao srednjeročni dokument, bez naglašenog važenja dokumenta, a pri tom se, osim kontinuiranih aktivnosti, rokovi za implementaciju aktivnosti uglavnom završavaju do kraja 2018. Predlaže se revizija i ovog dokumenta, odnosno da se u AP 23 unese aktivnost koja će se odnositi na reviziju aktivnosti i rokova Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Aktivnost 3.8.1.16 Sprovođenje obuke sudija o međunarodnim dokumentima i standardima u oblasti zaštite od diskriminacije nacionalnih manjina i praksi ESLJP, takođe nema dovoljno razvijen indikator, budući da obuka sudija nije sama sebi cilj, već neposredna primena međunarodnih standarda u praksi, tako bi adekvatan indikator bio broj presuda koje se pozivaju na međunarodne sporazume i standarde.

Mera 3.8.2 Srbija bi trebalo da do kraja 2014. godine 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 raseljenima i pristup garantovanim socio-ekonomskim pravima i obezbediti dodatna finansijska sredstva za implementaciju sadašnje i buduće strategije a posebno u pogledu obrazovanja i zdravstva.

Prelazno merilo (br. 47): Republika Srbija usvaja i sprovodi akcioni plan (koji prati novu strategiju) za poboljšanje uslova života Roma, sa posebnim naglaskom na registraciju, sveobuhvatne mere zabrane diskriminacije, poštovanje međunarodnih standarda o prinudnim iseljenjima, garantovana socijalno-ekonomska prava, obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje i stanovanje, uključujući i pristup osnovnim javnim uslugama (voda i struja). Republika Srbija obezbeđuje merljivo poboljšanje položaja Roma, smanjujući jaz u odnosu na ostatak stanovništva u gore navedenim oblastima.

Aktivnost 3.8.2.44 Unapređenje sistema zaštite i podrške žrtava nasilja u porodici, u skladu sa novom Strategijom za borbu protiv nasilja u porodici ima takođe neodrešen indikator ispunjenosti, koji samo određuje da će sistem biti unapređen, ali ne referiše na broj žrtava kojima bi bila obezbeđena psiho-socijalna podrška, pa samim tim nije moguće adekvatno pratiti ispunjenost aktivnosti. Isto se odnosi i na aktivnost 3.8.2.45. koja predviđa podršku žrtvama trgovine ljudima.

Zaštita podataka o ličnosti

▪ Partneri za demokratske promene Srbija

Preporuka iz izveštaja o skriningu: 3.11.1. Osigurati ustavnu i legislativnu usklađenost sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite ličnih podataka i omogućiti procenu usklađenosti kroz izradu adekvatnih tabela usklađenosti. Obezbediti dovoljna finansijske i kadrovske resurse Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Aktivnost 3.11.1. 1. Sprovođenje obuke za primenu novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa; Nacionalna akademija za javnu upravu

Dodati: - Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Rok: Počev od I kvartala 2019. godine

Pokazatelji rezultata: Obuke u vezi sa primenom novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti realizovane

Dodati: Aktivnost 3.11.1.2 Sprovođenje analize sektoriskih propisa i izrade plana usklađivanja propisa sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa; Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Rok: II kvartal 2019. godine

Pokazatelji rezultata: Izrađena analiza sektorskih propisa sa planom usklađivanja propisa sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti

Dodati: Aktivnost 3.11.1.3. Izrada Strategije zaštite podataka o ličnosti i izrada pratećeg Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa; Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Rok: Počev od III kvartala 2019. godine

Pokazatelji rezultata: Usvojena Strategija zaštite podataka o ličnosti, usvojen Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti.

Obrazloženje za uvođenje aktivnosti 3.11.1.2-3: Važeća Strategija usvojena je avgusta 2010. godine. Akcioni plan za sprovođenje Strategije nikada nije donet, prvenstveno zbog toga što je po usvajanju Strategije započet proces izmene pravnog režima zaštite podataka o ličnosti na nivou Evropske unije i u Republici Srbiji. Imajući u vidu da je u međuvremenu došlo do usvajanja novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, smatramo da je potrebno prvo izraditi analizu sektoriskih propisa (tzv. Gap Analysis), a potom započeti proces izrade nove Strategije, čiji sadržaj treba da proistekne iz nalaza analize sektorskih propisa sa planom usklađivanja propisa sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Dalje, Aktivnost 3.11.1.2. Doneti podzakonske akte u vezi sa primenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti postaje aktivnost 3.11.1.4., tako da aktivnost bude usklađena sa predloženim aktivnostima 3.11.1.2. i 3.11.1.3.

Aktivnosti 3.11.1.3. i 3.11.1.4. ostaju nepromenjene i postaju, redom, aktivnosti 3.11.1.5. i 3.11.1.6.

Dodati: Aktivnost 3.11.1.7. Sprovođenje promotivnih aktivnosti (u vidu panela, konferencija, okruglih stolova) za obveznike novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i širu javnost o pravima i obavezama u pogledu zaštite podataka o ličnosti.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa; Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Druga nadležna ministarstva

Rok: počev II kvartala 2019. godine

Pokazatelji rezultata: Realizovane promotivne aktivnosti (u vidu panela, konferencija, okruglih stolova) za obveznike novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i širu javnost o pravima i obavezama u pogledu zaštite podataka o ličnosti.

Aktivnost 3.11.1.5. Praćenje primene novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

Nosilac aktivnosti: Poverenik za informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Rok: počev IV kvartala 2019. Godine

Pokazatelji rezultata: Broj predmeta Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti; godišnji izveštaj Poverenika.

Aneks I: Otvoreno pismo Ministarstvu pravde povodom javne rasprave o prvom nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23

Povodom objavljivanja *Prvog nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23* Radna grupa Nacionalnog konventa za Poglavlje 23 i Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija apeluju na Ministarstvo pravde Republike Srbije da odgovorno pristupi reviziji jednog od najvažnijih strateških dokumenta koji se tiču pristupanja Evropskoj uniji i obezbedi dovoljno vremena za stručne komentare i adekvatnu javnu raspravu o Nacrtu.

Pre svega, neophodno je da Ministarstvo pravde dostavi jedinstven dokument koji sadrži pregledan predlog izmena. Gledajući tri predložena dokumenta koja se odnose na delove o pravosuđu, borbi protiv korupcije i osnovnim pravima jasno se uočava da su u pojedinim delovima izmene unošene u sam tekst, a u pojedinim kroz opciju track changes, što ostavlja prostora za propuštanje da se uoče izmene u bitnim aktivnostima.

Zbog obimnosti dokumenta, smatramo da je navedeni rok za podnošenje pisanih predloga, 8. februar 2019. godine, neadekvatan, jer ne ostavlja dovoljno vremena za detaljne komentare i analizu izmena. Održavanje okruglog stola 6. februara 2019. godine iz perspektive kratkih rokova i nepostojanja plana javne rasprave ne stvara platformu za razmenu argumenata, već puku prezentaciju revizije Akcionog plana, što ne bi trebalo da bude smisao takvog okupljanja. Napominjemo da poziv za javnu raspravu nije javno objavljen na internet prezentaciji Ministarstva pravde. Neophodno je da proces revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 bude inkluzivan, dostupan i transparentan, odnosno uključi sve relevantne aktere na transparentan i u skladu sa procedurama koje treba da odlikuju kvalitetnu javnu raspravu.

U skladu sa članom 36 *Zakona o planskom sistemu* Vlada mora doneti jasan plan javne rasprave, te ima obavezu objavljivanja izveštaja u kome se vidi da li su i na koji način sve sugestije ugrađene u predlog dokumenata javne politike, što ovom prilikom očekujemo od predlagača. Takođe, istim Zakonom se navodi i da je uz predlog dokumenta javne politike potrebno dostaviti i procenu finansijskih implikacija predloženih aktivnosti, a u suprotnom mora priložiti obrazloženje ako smatra da takva analiza nije potrebna i obavezno dostavljanje prethodno pribavljenog mišljenja organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika da takvu analizu nije bilo potrebno sprovesti.

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 i Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija, želi aktivno da učestvuje u procesu revizije Akcionog plana za ovo Poglavlje, budući da predstavlja skup najrelevantnijih organizacija koje se već dug niz godina bave temama obuhvaćenim Akcionim planom. Smatramo da je neophodno organizovati i posebnu sednicu RG NKEU za Poglavlje 23 sa Pregovaračkim timom i predstavnicima Ministarstva pravde na ovu temu, pre nego se dostave jasni pisani komentari na AP, kako bismo uvideli razloge za izmenu i/ili brisanje pojedinih aktivnosti.

U Beogradu, dana 1. februara 2019. godine

Za koordinatoru Radne grupe za Poglavlje 23 i

Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija



Milan Antonijević



Maja Stojanović