

Izveštaj sa četvrte sednice Radne grupe za Poglavlje 23

## Drugi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23

Palata Srbija, SIV I – Bulevar Mihajla Pupina 2, 25. februar 2020. Godine

Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 održala je četvrtu po redu sednicu u procesu revizije akcionog plana za poglavlje 23, povodom druge revidirane verzije koja se odnosi na oblast Borbe protiv korupcije i Pravosuđa. Na sednici su pored članova radne grupe, prisustvovali i predstavnici Ministarstva pravde, Ministarstva za evropske integracije, kao i predstavnici pregovaračkog tima. Sednicu je otvorila koordinatorka radne grupe za Poglavlje 23, **Jovana Spremo**. Ona je zahvalila članicama što su uspeli da se odazovu u kratkom roku, kao i predstavnicima Ministarstva i Pregovaračkog tima koji su prisutni. Istakla je da je neophodno ovaj iscrpni proces revizije privesti kraju kako bismo mogli podrobnije da pratimo same reforme u okviru Poglavlja 23.

**Čedomir Backović**, šef radne grupe za Poglavlje 23 i pomoćnik ministra pravde, istakao je da je proces revizije u toku, da su izvršeni razgovori kako sa Evropskom komisijom, kao i radnom grupom NKEU, te da očekuje kvalitetan rezultat ovih pregovora. On ističe da je Komisija prihvatila mnoge predloge, pa će i finalna sadržina dokumenta biti zadovoljavajuća za sve aktere koji su učestvovali. Smatra da bi se konačno usvajanje revidiranog Akcionog plana moglo završiti pre održavanja parlamentarnih izbora, ali da će to zavisiti od pristizanja novih komentara od Evropske komisije.

**Jugoslav Milačić**, član Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU i pomoćnik ministra za evropske integracije, naglasio je da će nakon konsultacija sa NKEU, nacrt Akcionog plana biti poslati Evropskoj komisiji na izjašnjenje. Oblast vladavine prava je najznačajnija po njegovom mišljenju za ocenu da li je država učinila pomak u ovom segmentu. Dodao je da će mi kao pregovarački tim, napraviti jedan zajednički sastanak radne grupe za Poglavlje 23 i 24. Kada je u pitanju predlog nove metodologije za pristupanje EU, ideja je da se u jedan klaster pored poglavlja 23 i 24 dodaju su tri nova poglavlja: o javnim nabavkama, o finansijskoj kontroli i o statistikama.

Prema Milačiću zatvaranjem klastera, ne zahteva se otvaranje drugih, te ne vidi problem prilagođavanja metodologije u slučaju Srbije. Sa druge strane, novina je da će se zaoštriti narativ, te će se uprostiti procedura glasanja. Mi smo do sada imali odredbu koja nalaže, da ako dođe do zaostajanja ili stagniranja, 1/3 država članica mogle bi pokrenuti pitanja, dok novina predviđa da bi se to moglo ostvariti i na bilateralnom nivou, odnosno da bi samo jedna država članica mogla pokrenuti proceduru. On se nada da će bar u pogledu dosadašnja procedura iz pregovaračkog okvira biti zadržana. U tehničkom smislu, problem sa klasterima ne bi trebalo da se javi, ako bez izmena ostane pregovarački okvir za Republiku Srbiju. Naglasio je da će ustavne reforme biti put ka unapređenju reformi iz Poglavlja 23, iako taj proces sam po sebi neće biti lak.



## **Borba protiv korupcije**

**Jovana Spremo**, radni deo sednice otpočela je komentarima Evropske Komisije za deo koji se odnosi na borbu protiv korupcije:

- na koji način će Akcioni plan za Poglavlje 23 da zameni prateći akcioni plan uz strategiju i kako će taj mehanizam funkcionisati;
- pitanja u vezi sa funkcionisanjem antikoruptivnog mehanizma koordinacije, gde je neophodno je utvrditi ulogu kabineta premijera, Agencije za borbu protiv korupcije, Saveta za borbu protiv korupcije (naročito je za ovo telo nejasna uloga nedovoljno razrađen) i Ministarstvo pravde;
- kada su u pitanju opšti komentari, najviše predloga bilo je u pogledu usklađivanja aktivnosti iz Poglavlja 23, koje se odnose na borbu protiv korupcije i aktivnosti borbe protiv organizovanog kriminala iz Poglavlja 24.

Ona je dodala da je predlog Komisije bio da se u finalnoj verziji dokumenta direktno povežu konkretne aktivnosti iz ova dva poglavlja.

**Lazar Đurović**, consultant Ministarstva pravde za borbu protiv korupcije, naglasio je da u odnosu na važeći Akcioni plan postoji preko 20 novih aktivnosti u ovom potpoglavlju, ali da je smisao isti i da je najvažnije da se uklapaju sa prelaznim merilima. Novinu predstavljaju i procene uticaja za 7 ranjivih oblasti. On naglašava da, s obzirom na specifičnost svake od ranjivih oblasti, moraju da se rade posebne metodologije. Akcioni plan bi trebalo da zameni Nacionalnu strategiju, a ideja je da se donesu i sektorski planovi koji bi bili deo operativnog plana.

**Nataša Dragojlović**, koordinatorka Nacionalnog konventa o EU, ne vidi problem da se donese Nacionalna strategija kao jedan opšti akt, naravno nakon uraditi izrade procene uticaja prethodnog dokumenta. **Nemanja Nenadić** iz Transparentnosti Srbija, naglasio je da je izrada Nacionalne strategije takođe i politička poruka koju šaljemo u Evropu. Ako fokus stavimo isključivo na Akcioni plan, postojale bi oblasti koje bi možda ostale nepokriven i koje Evropska komisija na nivou akcionog plana nije predvidela za nas.

**Đurović** je dodao i da koordinaciono telo u praksi nije ranije funkcionisalo. Novi koordinacioni mehanizam bi se sastojao od šefa kabineta vlade, ministra pravde, ministra unutrašnjih poslova, koje bi mogli zamenjivati državni sekretari. On smatra da bi i samim sastancima koji bi se održavali dva puta godišnje i pisanjem izveštaja došlo do boljitka. Promene su potrebne, jer Vlada nije u obavezi da usvoji mišljenje savetodavnog tela, kakav je Savet za borbu protiv korupcije.

Otvorivši diskusiju o konkretnim aktivnostima, **Jovana Spremo** prenela je stav kolega iz **Beogradskog centra za bezbednosnu politiku**, vezanu za učinak Zakona o javnim nabavkama i njegovim efektima. **Ana Toskić** iz Partnera za demokratske promene Srbija dodala je da je osnovni zadatak javnih nabavki bila i njihova transparentnost, ali da je dobro da je usvojena sugestija da se Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i civilno društvo uključe u analizu transparentnosti.



**Nenadić** se osvrnuo se i na pitanje kontrole aktivnosti, smatrajući da bi trebalo da postoje jasniji ciljevi kojima se teži. Kada je u pitanju sama represija korupcije, on naglašava da neke probleme koje imamo na nacionalnom nivou, koje Grupa država protiv korupcije (GRECO) i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) nisu prepoznali, navodeći kao primer to što pojedina krivična dela vezana za korupciju nisu jasno formulisala ili predviđena, nije predviđeno da li će se posebni javni tužioci baviti ovim krivičnim delima, kao ni posebne istražne tehnike vezane za ovu oblast. Smatra da bismo, ukoliko na nacionalnom nivou uočimo neke potrebe, mogli da ih ubacimo potrebe za izmenom zakonskog okvira u Akcioni plan, ne vezujući se samo za međunarodne preporuke.

**Majda Kršikapa**, konsultantkinja Ministarstva pravde za deo o pravosuđu, mišljenja je da bi se mogla uraditi analiza Krivičnog zakonika u delu koji se odnosi na finansije i korupciju, što bi moglo biti posebna aktivnost. Na izmenu Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku nadovezala se i predsednica Udruženja tužilaca Srbije, **Lidija Komlen Nikolić**, rekavši da se u okvirima Poglavlja 24 govorilo o ovim zakonima. Predložila je da se razmisli o telu koje bi se bavilo analitičkim aktivnostima kroz prikupljanje komentara članova NKEU kada je u pitanju sveobuhvatna izmena. Takođe, smatra da bi trebalo razmisliti i o drugim zakonima koji se bave tematikom borbe protiv korupcije, barem kada je u pitanju represivni deo, a ne isključivo KZ i ZKP-om.

## **Pravosuđe**

Drugi deo sastanaka koji se odnosio na potpoglavlje Pravosuđe otpočet je aktivnostima iz dela koji se odnosi na ratne zločine. **Spremo** je istakla da je u Godišnjem izveštaju o napretku iz maja 2019. zabeleženo zabrinjavajuće stanje u pogledu obezbeđivanja javnog prostora za osuđene ratne zločince u javnim institucijama i medijima. Ona smatra da bi to trebalo biti adresirano u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23, posebno jer se već dve godine nalazi u izveštaju Evropske komisije.

**Višnja Šijačić** iz Fonda za humanitarno pravo, složila se sa **Spremo** da u aktivnosti koja se odnosi na praćenje Nacionalne strategije za ratne zločine za period od 2016-2020, nije do kraja definisano da li će se raditi revizija postojeće ili će biti reč o novoj strategiji. Ona je pozdravila ideju da treba najpre izvršiti analizu onoga što je učinjeno u prethodnom periodu, ali preporučuje da se jasno definiše revidiranje postojeće ili donošenje nove strategije. Šijačić je u pogledu aktivnosti koja se odnosi na redovno ažuriranje web sajta za ratne zločine, istakla da treba jasno precizirati indikatore koji bi uputili šta tačno postaviti na sajt. Kada su u pitanju visokorangirani optuženi, **Spremo** je dodala da je deo koji se odnosi na prelazno merilo poprilično nerazrađen, te se odnosi samo na tužilačku i nacionalnu strategiju, neophodno je razviti konkretne aktivnosti, jer su brisane aktivnosti koje su se odnosile na polazno merilo.

U pogledu aktivnosti koje se odnose na nezavisnost pravosuđa, **Spremo** je prokomentarisala aktivnost koja se odnosi na usvajanje ustavnih amandmana. Ona naglašava da se u krajnjem rezultatu spominje da bi oni trebalo da budu u skladu sa Venecijanskom komisijom, ali se nigde ne spominje mišljenje VK povodom istih, na šta je **Maja Prelić**, konsultantkinja Ministarstva pravde za pravosuđe,



odgovorila da samo ukoliko bude suštinskih promena teksta amandmana, oni će ići na Venecijansku komisiju.

**Spremo** je istakla neophodnost ove izmene ukazavši najpre na to da je tekst donet van redovne procedure, i činjenicu da nadležni odbor Narodne skupštine priprema taj dokument. Po njenom mišljenju, ne postoji način da se dokument pripremi od strane Ministarstva pravde, koji je slat na mišljenje, formalno uzme kao polazna osnova. Ona je mišljenja da se gorenavedeni problem stavi u aktivnost ili da izostane u rezultatu. Predstavnica Društva sudija, **Gordana Vidojković**, povodom ove teme iznela je da je i sam Savet Evrope u ovom delu podeljen, te da su različita tela Saveta imala različita mišljenja na predlog amandmana. Njen predlog je da se traži formiranje novog radnog tela za izradu amandmana koji će uključiti i profesuru u izradu novog teksta. Taj novi tekst, trebalo bi poslati ne samo Venecijanskoj komisiji, već konsultovati i Veće evropskih sudija i Veće evropskih tužilaca.

**Spremo** je u pogledu roka do kada bi aktivnost trebalo da bude gotova zakazana za drugi kvartal 2021. godine, predložila je da se aktivnosti možda i razlože. **Velimir Petrović**, iz Komiteta pravnik za ljudska prava YUCOM, smatra da bi Venecijanskoj komisiji trebalo slati ne samo predlog akta o promeni Ustava, već i sam Ustavni zakon. Povodom aktivnosti koja se odnosi na izbore novog sastava DVT i VSS **Spremo** je navela da se ne spominju nigde redovni izbori, te se postavlja pitanje kakvo će rešenje biti u prelaznim i završnim odredbama, po usvajanju Ustava. Predloženo je da se u skladu sa tim rok za aktivnost postavi opisno.

Aktivnost koja se odnosi na uspostavljanje mehanizma kvartalnog sastajanja predstavnika etičkih odbora VSS-a, DVT-a, Narodne skupštine i Vlade Republike Srbije kako bi se podigla svest o javnih funkcionera i političara o neophodnosti poštovanja sudskih odluka i rada sudova i tužilaštava - **Kršikapa** navodi kao spornu i to u delu koji se odnosi na vršenje pritisaka na sudstvo, pa je ovom aktivnošću pokušano da se ponudi rešenje u vidu dijaloga. Komentarisano nije dozvoljeno, ali mehanizam ne postoji, jer praktično ne postoji sankcija za takvo istupanje kroz odluku skupštinskog odbora. **Spremo** je predložila da se svakako ova aktivnost razdvoji na dva dela, na formiranje mehanizma i na dinamiku njegovog rada. **Vidojković** se nadovezala na to da politički funkcioneri često sudije doživljavaju kao političke rivale, napadajući institucije koje bi trebalo da sačuvaju nezavisnost pravosuđa. **Kršikapa** je dodala da se procedura pisanja prigovora od strane VSS-a Narodnoj skupštini i Vladi se nije pokazala kao adekvatan mehanizam zaštite. Dogovoreno je da se napiše konkretan predlog na koji bi mehanizam mogao da se razradi.

Povodom aktivnosti koje se odnose na budžetske nadležnosti pravosudnih saveta, **Spremo** je navela da se prelaznim merilom zahteva nezavisnost upravljanja budžetom. **Kršikapa** je napomenula da se ovde radi o budžetskim sredstvima koja će omogućiti nesmetano funkcionisanje sudstva i da je to standard koji se mora poštovati. Ostaje da se definiše šta je sudski budžet, kao i sva ostala pitanja koja se odnose na njega. **Vidojković** je dodala da bez nezavisnosti budžetskih sredstava ne može da se priča o nezavisnosti sudstva, ali da rešenje prema njenom mišljenju zavisi od Ustavnih amandmana.



U završnom delu dogovoreno je da će radna grupa NKEU pripremiti pisani zbirni komentar na ovu verziju revidiranog Akcionog plana i isti dostaviti Ministarstvu pravde do 13. marta 2020. godine. U tehničkom smislu, komentari će biti pripremljeni na srpskom jeziku, te će pojašnjenje prihvaćenosti komentara takođe biti na srpskom, dok će se Evropskoj komisiji slati dopis na engleskom jeziku.

### Opšte preporuke:

- **Pregovarački tim organizovaće zajednički sastanak sa radnim grupama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlja 23 i 24**, na temu uvezivanja aktivnosti i potencijala za prihvatanje primene nove metodologije, o čemu Srbija tek treba da se izjasninakon Samita u maju 2020;
- Uvezati **konkretne aktivnosti iz oblasti Borba protiv korupcije u okviru Poglavlja 23 sa konkretnim aktivnostima oblasti Borba protiv organizovanog kriminala u okviru Poglavlja 24** – predlog da se napravi jasna tabela, poput uvezivanja Nacionalne strategije za razvoj pravosuđa i AP 23;
- **Radna grupa NKEU priprema pisani zbirni komentar** na ovu verziju revidiranog Akcionog plana i isti dostavlja Ministarstvu pravde **do 13. marta 2020. godine.**

### Preporuke iz dela Borba protiv korupcije:

- Još jednom razmotriti aktivnost **izrade Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije**, budući da iako su pojedini delovi obuhvaćeni AP 23, to bi trebalo da bude širi document od onoga što zahteva Evropska komisija, i jasna politička poruka opredeljenosti za borbu protiv korupcije;
- Detaljno razmotriti **kako obezbediti efikasno funkcionisanje antikorupcijskog koordinacionog mehanizma**, kako bi se izbegao scenario prethodnog mehanizma koji se skoro uopšte nije sastajao;
- U okviru prelaznog merila 2.2.8, potrebno je **definisane konkretnijih aktivnosti radi poboljšanja učinka Zakona o javnim nabavkama**, odnosno radi smanjenja rizika od korupcije;
- Uraditi detaljnu **analizu potreba sveobuhvatne izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku**, kako bi se izbegle parcijalne izmene i dopune koje u proseku imamo jednom godišnje i izazivaju dodatne probleme. U kontekstu represije korupcije pojedina krivična dela vezana za korupciju nisu jasno formulisala ili predviđena, nije predviđeno da li će se posebni javni tužioci baviti ovim krivičnim delima, kao ni posebne istražne tehnike vezane za ovu oblast.



### Preporuke iz dela Pravosuđe:

- Razviti aktivnost podizanja svesti o potrebi daljeg **sprečavanja obezbeđivanja javnog prostora za osuđene ratne zločince**, posebno u javnim institucijama i prisustva u medijima;
- U deo 1.1.4. koji se odnosi na delotvorno sprovođenje adekvatnih istraga optužbi i jednak tretman osumnjičenih, uvesti **aktivnost izrade nove ili revidiranje postojeće Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina**, nakon procene efekata ističuće strategije;
- Prelazno merilo 1.4.3. - **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 – mora biti dodatno razrađeno**, budući da aktivnosti koje se odnose na nacionalnu i tužilačku strategiju ne odgovaraju direktno na merilo. Posebno razraditi aktivnosti u pogledu slučajeva protiv osumnjičenih visokog profila, u skladu sa trenutnom situacijom u kojoj nemamo podignutu niti jednu optužnicu protiv okrivljenih ovog profila;
- Neophodno je u korake u okviru aktivnosti 1.1.1.1. u pogledu izmena Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe **vratiti da će se tekst amandamana koji izradi nadležni odbor Narodne skupštine, slati na mišljenje Venecijanskoj komisiji**. Dokument pripremljen od strane Ministarstva pravde, koji je slat na mišljenje, ne bi trebalo da bude formalna polazna osnova, već je potrebno ponovo pristupiti izradi teksta. **Dopunjavanje aktivnosti je neophodno jer bi sa tekstom trebalo slati i tekst Ustavnog zakona.**
- **Rokove za aktivnost koja se odnosi na izbor novog sastava pravosudnih saveta postaviti načelno**, budući da se ne zna kako će izgledai prelazne i završne odredbe po izmenama Ustava;
- Pripremiti komentare **za unapređenje mehanizma ponuđenog u aktivnosti 1.1.5.1;**
- **Definisati sudski budžet** i prilagoditi aktivnosti da odgovaraju **obezbeđivanju pune budžetske nezavisnosti pravosudnih saveta**, kako nalaže prelazno merilo.

