

Ministarstvo pravde
Nemanjina 22-24
11000 Beograd

Zbirni komentar na drugi nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23

Radna grupa Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 23

Poštovani,

Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 nastavlja aktivno da učestvuje u procesu revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. U prvom ciklusu komentarisanja ukupno 13 organizacija poslalo je svoje priloge za zbirni komentar. Dokument je sadržao i osam opštih komentara, od kojih su u verziji usklađenoj sa komentarima civilnog društva, svi deklarativno prihvaćeni.

- Neophodnost maksimalnog preciziranja aktivnosti koje se odnose na propisane procedure za izmenu Ustava i zakona, u cilju poštovanja procedure.
 - Aktivnosti su precizirane u velikoj meri u odnosu na predlog.
- Usklađivanje aktivnosti i indikatora, budući da u većini aktivnosti indikatori nisu oslikavali jasan prikaz ispunjenosti aktivnosti, a u pojedinim aktivnostima su čak kontradiktorni.
 - Ministarstvo navodi da je većinu uskladilo, ali da je neophodno dodatno usklađivanje.
- Potrebu kreiranja i/ili menjanja postojećih aktivnosti tako da odgovaraju na prelazno merilo pod kojim se navode.
 - Gde je prepoznata neusklađenost, aktivnosti su prilagođene.
- Nosioци aktivnosti moraju biti jasno i precizno opredeljeni, s obzirom na to da je u prvoj verziji bilo aktivnosti za koje se zadužuju drugi subjekti u odnosu na prethodno opredeljene, bez jasnog obrazloženja.
 - Na pojedinim mestima izmenjeno u skladu sa predlozima.

- 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.
 - U pojašnjenju nije data informacija o daljoj dinamici, ali je istaknuto da se radi na usklađivanju AP 23 sa Nacionalnom strategijom za razvoj pravosuđa za period 2019-2024.
- Vlada / Ministarstvo pravde bi morali da izrade analizu zašto 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.
 - Pojedina objašnjenja data u narativnom uvodnom delu.
- Ministarstvo pravde treba da objavi sve analize na koje se poziva kada zagovara pojedina rešenja u nacrtu revidiranog Akcionog plana.
 - Naglašeno da će Ministarstvo zajedno sa finalnom revidiranom verzijom dostaviti spisak analiza, strategija, planova, smernica, programa, preporuka i mišljenja.
- Po prijemu komentara od Evropske komisije, organizacije civilnog društva moraju biti ponovo pozvane da pošalju komentare na usklađenu verziju.
 - Dostavljeno, naknadno preciziran datum drugog kruga konsultacija. Prvi sastanak od tri predviđena održan 27. decembra 2019. godine.

U pogledu prihvaćenosti posebnih predloga organizacija, koji su ušli u zbirni komentar statistika prihvaćenosti je sledeća:

Organizacija	Prihvaćeno	Delimično prihvaćeno	Nije prihvaćeno	Ostalo
Akadska inicijativa Forum 10	1	/	2	/
Alumni klub Pravosudne akademije	2	/	2	/
Autonomni ženski centar	3	/	/	13
Centar za evropske politike	2	2	2	/
CEPRIS	/	/	/	/
Društvo sudija Srbije	7	2	8	/

Fond za humanitarno pravo	15	/	7	/
Građanske inicijative (Međusektorska grupa)	12	7	8	/
Komiteet pravnika za ljudska prava YUCOM	11	2	7	4
NVO Svet i Dunav	/	/	1	/
Partneri za demokratske promene Srbija	6	/	2	1
Transparentnost Srbija	14	3	26	15
Udruženje tužilaca Srbije	1	/	3	/
UKUPNO	74	16	68	33

U prilogu Vam dostavljamo drugi zbirni komentar Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23. Ukupno je 12 organizacija članica dostavilo konkretne komentare, koji su i deo dokumenta pred Vama. Organizacije koje su priložile komentare su:

1. Autonomni ženski centar
2. Beogradski centar za ljudska prava
3. Beogradski centar za bezbednosnu politiku
4. Centar za prava deteta
5. Društvo sudija Srbije
6. Fond za humanitarno pravo
7. Građanske inicijative (Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medija)
8. Komiteet pravnika za ljudska prava YUCOM
9. Partneri za demokratske promene Srbija
10. Praxis
11. Transparentnost Srbija
12. Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije

Ukupno su održane 2 sednice povodom druge revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 23 - 27. decembra 2019. godine za deo koji se odnosi na Osnovna prava, a 25. februara 2020. godine za delove Pravosuđe i Borba protiv korupcije.

Zaključci i preporuke sa sednica RG NKEU za Poglavlje 23

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**.

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.

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 **definisanje 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.

Osnovna prava:

- **Uskladiti indikatore merenja za rezultate rada** nezavisnih institucija (posebno u delu koji se odnosi na Zaštitnika građana) sa indikatorima kojima se rezultati mere u izveštavanju međunarodnih i regionalnih institucija i komiteta;
- Neophodno je u deo Akcionog plana koji se odnosi na položaj Zaštitnika građana pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana jedinice lokalne samouprave **razviti aktivnosti koje se odnose na lokalne ombudsmane;**
- Što pre organizovati **poseban sastanak radne grupe za izradu Medijske strategije i Međusektorske radne grupe za slobodu izražavanja i medije** kako bi se prezentovala rešenja i uskladila sa komentarima za AP za 23;
- **Zapisnici radne grupe za bezbednost novinara** nisu javno dostupni bi trebalo da budu dostupni javnosti uz odgovarajuću anonimizaciju, kako bi se lakše pratio rad radne grupe;
- Precizirati aktivnosti koje se odnose na usvajanje **Strategije de-institucionalizacije razvoja usluga u zajednici** (u skladu sa preporukom Evropske komisije);
- Razraditi **set aktivnosti koji se odnose na poslovnu sposobnost** u okviru prelazne mere 3.4.3;
- Precirati aktivnosti koje se odnose na izmene **Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica;**

- **Preispitati Ministarstvo za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao nosioca aktivnosti za aktivnosti izmena zakonodavnog i/ili strateškog okvira, usled nedostatka stručnog kapaciteta;**
- U pogledu sprovođenja **informativne kampanje o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći potrebno je proširiti indikator tako da obuhvati ranjive grupe**, odnosno da se informacije i formulari učine dostupnim svim ranjivim grupama (posebno zatvorenicima i licima u ustanovama socijalne zaštite);
- Uvrstiti kao **indikator broj podnetih zahteva, te broj donetih rešenja o usvajanju i odbijanju zahteva** kako bi se stekao adekvatan uvid u „ćutanje uprave“ u pogledu analize primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Razraditi **aktivnosti koje se odnose na izmene i dopune procesnih zakona** u kontekstu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
- U skladu sa Zakonom o planskom sistemu jasno uneti aktivnost u Akcioni plan za poglavlje 23 koja će se odnositi na **poseban strateški dokument za zaštitu prava i položaja nacionalnih manjina**.

U Beogradu, 13. marta 2020. godine

Koordinatorica radne grupe NKEU za Poglavlje 23

Jovana Spremo



Opšti komentari / Uvodni deo

▪ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM

Deo 3.2. uvodnog dela koji se odnosi na ulogu civilnog društva u procenju Akcionog plana ne precizira izričito komunikaciju Radne grupe za Poglavlje 23, Koordinacionog tela, koje će zameniti Savet za praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 23 i Sekreterijata sa relevantnim radnim grupama Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. NKEU ima ulogu zvaničnog konsultativnog mehanizma, institucionalizovanog otvorenog dijaloga i delotvornog mehanizma za praćenje svega dogovorenog i ostvarenog, i to tokom celog toka pregovora sa EU. Zato je neohodno, kao i u prethodnoj verziji, u predmetni deo Akcionog plana za Poglavlje 23 uvrstiti i redovne sastanke sa relevantnom radnom grupom NKEU, uz preporuku da u skladu sa dinamikom izveštavanja, bude postavljen minimum organizovanih sastanaka u ovom formatu (npr. ukoliko je izveštavanje kvartalno, minimum 4 sastanka godišnje).

Dalje, revidirani Akcioni plan **u uvodnom delu koji se odnosi na pravosuđe** sadrži sledeću konstrukciju: “The National Judicial Reform Strategy for the period 2013-2018 had identified the need of amending the Constitution in the part which deals with the interference of legislative and executive powers in the process of appointment and dismissal of judges etc.” U uvodnom delu objašnjava se deo proces dosadašnjih izmena Ustava – prvi i drugi nacrt amandmana; mišljenje Venecijanske komisije; treći nacrt; *Memorandum sekreterijata* Venecijanske komisije; usvajanje predloga amandmana na Ustav od strane Vlade Republike Srbije; podnošenje predloga Narodnoj skupštini Republike Srbije; te odluka Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo o usvajanju predloga te da je to momenat kada zvanični process otpočinje.

U pogledu spornog Memoranduma sekreterijata VK navodi se sledeće: “*in the Memorandum the Venice Commission concluded that the recommendations formulated by the Venice Commission in its opinion were followed by Serbian authorities in the final draft Amendments*”. U vezi sa navedenim još jednom ističemo da Memorandum nije odobren na plenarnoj sednici Venecijanske komisije, niti je bilo glasanja o njemu, nego je notirano samo postojanje istog. Dodatno od juna 2019. godine Odbor nije ništa preduzimao u pogledu izrade teksta amandmana. Zaključuje se da je cilj da se izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe obezbedi veća nezavisnost pravosuđane predstavljajući, osim deklarativno, prioritet vlasti u Republici Srbiji.

U dokumentu se jasno ističe da su radne grupe za izradu nacrtu pojedinih pravosudnih zakona, odnosno njihovog uskladjivanja sa izmenama Ustava,¹ već formirane i rade na uskladjivanju. Postavlja se pitanje kako radne grupe rade na usklađivanju sa izmenama Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe, ako nadležni odbor Narodne skupštine RS još nije ni poveo sa radom na izradi nacrtu? Predlaže se transparentni rad radnih grupa koje bi trebalo da otpočnu sa radom tek nakon izrade teksta amandmana koje će odbor NSRS pripremiti.

Skrećemo pažnju da **Upravni sud Srbije nije predmet revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23**, iako je nadležan za zaštitu prava iz većine oblasti obuhvaćenim akijima (acqui communautaire). Upravni sud se suočava sa kontinuiranim povećanim brojem predmeta i značajnim brojem nerešenih predmeta. Razlog je nedovoljan broj sudija, ali takođe postoje brojni razlozi (poput nedostatka specijalizacije sudija, koja je neophodna, budući da su oblasti u kojima postupa raznovrsne i široko postavljene, a zakonodavstvo iz ove oblasti se često menja). Za više informacija o potrebi razrade aktivnosti u pogledu Upravnog suda konsultovati nedavno objavljenu *Analizu razloga preopterećenosti Upravnog suda i porasta broja slučajeva*.²

- **Društvo sudija Srbije**

Uvodne napomene

- 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 drugu verziju revizije Akcionog plana za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: AP 23) u delu koji se odnosi na pravosuđe. Društvo sudija konstatuje da ostaje pri svojim [komentarima nacrtu 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 dá razloge zbog kojih je smatralo da nijedan od više desetina komentara i predloga nije vredan pomena.

- Sa druge strane, Društvo sudija Srbije pohvaljuje postupak Ministarstva pravde, koje je, nakon slanja komentara civilnog društva na Nacrt revidiranog AP 23 od januara 2019, objavilo dokument sa pregledom usvojenosti komenata OCD i poziva da se nastavi sa tom praksom i ovoga puta.

¹“to harmonize the judicial legislation with the future amendments to the Constitution, and, on the other hand, to improve current legislative solutions when necessary”.

² ANALYSIS OF CAUSES OF EXCESSIVE WORKLOAD OF THE ADMINISTRATIVE COURT AND INCREASE IN CASE INFLOW, Project RS63 – „Efficient Administrative Court as a Protector of Citizens’ Rights“ Through the Good Governance Fund of the United Kingdom Report prepared by: Aleksandar Stojanović Biljana Braithwite, Dobrosav Milovanović, Dušan Protić, Mirjana Lazarova Trajkovska, Vuk Cucić, Belgrade, February 2020.

- 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 s tim što, pre svega, Društvo sudija Srbije želi da ukaže na probleme sa kojima se suočilo prilikom sačinjavanja ovih komentara i sugestija.

Neobjavljivanje dokumenta, izostanak javnog poziva za dostavljanje komentara i nepostojanje dokumenata na srpskom jeziku

- Ministarstvo pravde ovoga puta uopšte nije objavilo AP 23 na svojoj internet prezentaciji niti je pozvalo zainteresovanu javnost da dostavi komentare. Društvo sudija je do informacija o AP 23 i pozivu da se dostave komentari došlo preko Nacionalnog konventa za pridruživanje Evropskoj uniji (u daljem tekstu: NKEU).

- Štaviše, druga verzija revizije AP 23 postoji samo na engleskom jeziku. Društvo sudija smatra da je nedopustivo da tako bitan dokument kakav je AP 23 nije dostupan javnosti na srpskom jeziku.

- Suprotno konstataciji iz uvodnog dela AP 23 da je Republika Srbija duboko posvećena reformskom procesu u oblasti vladavine prava pošto je svesna da vladavina prava predstavlja suštinsku vrednost svakog demokratskog društva i jednu od ključnih oblasti politike Evropske unije i da posvećuje veliku pažnju ispunjenju obaveza koje proizlaze iz ove oblasti, kao i konstataciji da trenutni proces revizije AP 23 poštuje principe pune transparentnosti i inkluzivnosti ovakvo postupanje:

- onemogućava javnost, i širu i stručnu, da bude aktivni učesnik u važnom društvenom procesu kao što je dogovor o strateškim ciljevima Republike Srbije u domenu vladavine prava i pravosuđa, a to znači i u procesu izmena Ustava,
- ne doprinosi podizanju društvene svesti o obavezama koje je država na sebe preuzela u procesu pridruživanja Evropskoj uniji,
- niti može da obezbedi uverenost građana u neophodnost promena, njihovu spremnost da učestvuju u sprovođenju reformskih promena, pa time
- ne može da obezbedi izvesnost da će reformske promene zaista zaživeti.

Nepreglednost i nejasnost dokumenta

- AP 23 prikazan je bez objašnjenja načina na koji je rađen i bez jasno navedenih trackchanges-a, pri čemu je menjan i sam tekst pojedinih aktivnosti, što znatno otežava praćenje i upoređivanje sa važećim AP 23 i prethodnom verzijom revizije AP 23 od januara 2019. godine. Ne postoje objašnjenja za menjanje ili brisanje pojedinih mera i aktivnosti. Objašnjenja i analiza do sada

izvedenih aktivnosti i njihovih efekata, koja su bila sadržana u prethodnoj verziji revizije AP 23, sada nema, te bi bilo osnovano pretpostaviti da u međuveremenu (proteklih godinu dana) nije sprovedena nijedna aktivnost. Zbog toga nije jasno da li bi ovaj dokument trebalo da se nastavlja na važeći AP 23 i podrazumeva kontinuitet ili predstavlja sasvim novi dokument koji bi trebalo posmatrati sam za sebe.

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

Kratak rok za dostavljanje komentara

- Društvu sudija je poznato da Evropska unija nije zahtevala da se revizija AP 23 vrši upravo u ovom momentu niti u određenom roku, naročito ne hitnom. Iz tog razloga, kao i činjenice da je AP 23 izrazito obiman dokument koji predviđa niz mera i aktivnosti od neizmernog značaja za unapređenje pravosuđa, Društvo sudija smatra da je rok za dostavljanje komentara suviše kratak.

- Ovakav način organizovanja javne rasprave, sa bezrazložno i nerazumno kratkim rokovima, što je već ostalo uobičajena praksa, onemogućava dublju analizu, razmenu argumenata i suštinsko unapređenje ovog planskog dokumenta. Time se raspravasvodi na simulaciju u cilju stvaranja utiska da se otvoreno, inkluzivno i demokratski vodi rasprava sa svim društvenim učesnicima radi unapređenja i harmonizacije našeg pravnog sistema sa pravom EU u cilju pridruživanja, pri čemu je jasno da se odluke donose na drugim mestima i van tog procesa.

Načelni komentari vezani za rokove i aktivnosti

- Rokovi supretežno „smešteni“ u period do kraja 2021. godine i nepotrebno su kratki i nerealni.³ Isto se desilo i sa važećim AP, zbog čega rokovi nisu ni mogli biti ispoštovani. Stoga su aktivnosti iz AP 23 često bile samo formalno izvedene i u tabelama štiklirane kao "odrađene", što je bilo u funkciji samo formalnog zadovoljavanja dogovorenog, bez stvarnih i održivih promena, na šta je Društvo sudija unapred upozoravalo da će se dešavati.

³ Ovo posebno imajući u vidu da su parlamentarni izbori zakazani za 26. april 2020. godine, te da je izvesno da će Narodna skupština zasedati tek na jesen 2020. Kako su mnoge aktivnosti u nadležnosti upravo ovog tela (procedura oko donošenja Ustava, usvajanje izmena pravosudnih zakona), očito je da njihovo sprovođenje u zadatim rokovima nije realno.

- 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 stvarnih problema u pravosuđu.⁴ Mnoge aktivnosti ne proizlaze iz skining smernica.

Društvo sudija predlaže:

- Objaviti detaljan plan i kalendar aktivnosti na izradi ovog dokumenta, uključujući i način sprovođenja javne rasprave.
- Dokumente sačinjavati na srpskom jeziku.
- Dokumente javno objaviti.
- Određivati duži, realan i razumni rok za raspravu i dostavljanje pisanih komentara.
- 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.
- Rokovi budu tako projektovani da omoguće realno i kvalitetno obavljanje aktivnosti i suštinsko učešće svih nosilaca aktivnosti.
- Rokovi budu produženi i smešteni u realan vremenski okvir s obzirom na obim i brojnost planiranih zahvata u pravosuđu i kapacitet nosilaca aktivnosti.

Slabljenje principa podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti

- Na prvom mestu Društvo sudija podvlači da, sveobuhvatno gledano, koraci koji se preduzimaju u vezi za pravosuđem, naročito u vezi sa promenom Ustava Republike Srbije, pa tako i u vezi sa revizijom AP 23, neće imati za posledicu, a po svemu sudeći to im ni nije cilj, jačanje nezavisnosti sudstva. Naprotiv, ti koraci vode ka slabljenju principa podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti, jer otvaraju mogućnosti uticaja drugih grana vlasti, kako insitucionalnim, tako i neinstitutionalnim sredstvima. Očigledan primer koji opravdava ovaj zaključak odnosi se na

⁴ Ovo je možda posledica situacije da je Nacionalna strategija reforme pravosuđa formulisana bez učešća Društva sudija i Udruženja tužilaca i da je, uprkos veoma brojnoj delegaciji Srbije od više desetina članova, na skining sastancima bio upadljivo neznatan broj sudija, a da strukovna udruženja nisu bila uopšte predstavljena, uprkos suprotnim iskustvima u Hrvatskoj i Crnoj Gori, na primer.

Tako npr, Ministarstvo pravde uporno definiše neažurnost kao jedan od osnovnih problema u srpskom sudstvu iako je ona, po uverenju Društva sudija, problem „izveden“ iz četiri osnovna problema sudstva: nedovoljne nezavisnosti, manjkave stalne obuke sudija, prekomerne i neravnomerne opterećenosti sudova i sudija i nekvalitetnih i neusaglašenih zakona. O tome će biti više reči u nastavku.

sastav tela koja će imati odgovornost za praćenje primene SRP 2019/2024 i aktivnosti iz AP 23 i njihove nadležnosti (3. Mechanisms for implementation of the Action Plan 3.1. Subjects responsible for monitoring the implementation of the Action Plan).

- U AP 23 – Uvod i pravosuđe, navedeno je da će odgovornost za praćenje primene aktivnosti imati Koordinaciono telo (čiji će predsednik biti Ministar pravde) i Sekretarijat Koordinacionog tela, kao stručno telo koje će Koordinacionom telu obezbeđivati stručnu i administrativno-tehničku podršku i u kojice biće imenovani „nezavisni eksperti sa dokazanim iskustvom na polju Poglavlja 23. U sastavu Koordinacionog tela biće predstavljeni Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, ministarstva: pravde, za evropske integracije, unutrašnje poslove, javnu upravu i lokalnu samoupravu, finansija, zdravlja, nauke, obrazovanja i tehnologije, rada, zapošljavanja, boračkih i socijalnih prava, kancelarije za ljudska i manjinska prava i za saradnju sa civilnim društvom, Vrhovni kasacioni sud, Republičko javno tužilaštvo, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Pravosudna akademija, Tužilaštvo za ratne zločine, Agencija za borbu protiv korupcije, komore javnih izvršitelja, javnih beležnika, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnik građana i Poverenik za rodnu ravnopravnost. Sa ovakvim sastavom Koordinacionog tela koje će imati predstavnike 23 institucije (a članova još i više od toga), sudska vlast, kao jedna od tri ravnopravne grane vlasti i, uopšte, predstavnici pravosuđa, odnosno oni koji bi itekako trebalo da učestvuju u donošenju strateških odluka o pravosuđu, biće samo posmatrači, a ne subjekti strateških promena.

- Uostalom, princip podele vlasti narušava se i time što se u AP 23 polazi od toga, prećutno ali nesumnjivo, da Narodna skupština RS neće biti ono što je po Ustavu RS – jedini ustavotvorac, već da će ona promeniti Ustav RS upravo na način kako je to učinilo Ministarstvo pravde u poslednjoj verziji ustavnih amandmana od oktobra 2018. godine, koju je sačinila kraju tzv. konsultativnog procesa.

Društvo sudija predlaže:

- U izradi dokumenta poštovati ustavno načelo o podeli vlasti i nezavisnosti sudske vlasti.
- Sastav tela odgovornih za sprovođenje Strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024. godine (u daljem tekstu: SRP 2019/2024) i AP 23 treba da odražavaju načela podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti.

Odnos između Strategije razvoja pravosuđa i Akcionog plana za poglavlje 23

- AP 23 ne može se razmatrati i pravilno sagledati izolovano, sam za sebe, bez Strategije razvoja pravosuđa i bez definisanja odnosa između njega i Strategije razvoja pravosuđa, kao što je to i

konstatovano u delu dokumenta pod naslovom: 3.4. Monitoring and evaluation mechanism: relationship between the Action Plan for Chapter 23 and the Judicial Development Strategy for the period 2019-2024.

- Dosad nije bio jasno definisan odnos između strategije i akcionog plana, iako je to veoma važno za ostvarenje strateških ciljeva i proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. To je bilo jasno već i iz činjenice što su postojala različita tela za praćenje primene Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine (u daljem tekstu NSRP 2013/2018) i AP 23. NSRP 2013/2018 predviđala je postojanje Komisije za sprovođenje strategije, koja je bila sastavljena od 15 članova i njihovih zamenika.⁵ Sastav ove komisije skoro idealno je odražavao one subjekte koji bi trebalo da odlučuju o strateškim merama za pravosuđe i da ih sprovode.

- Međutim, od decembra 2016. godine, kada je revidiran Akcioni plan za sprovođenje NSRP 2013/2018,⁶ AP 23 proglašen je za krovni strateški dokument sa kojim moraju biti usklađeni svi nacionalni strateški dokumenti u oblastima obuhvaćenim Poglavljem 23. Stoga su, umesto Komisije za reformu pravosuđa, za sprovođenje strateških ciljeva iz AP 23, a to znači i iz NSRP 2013/2018 bila odgovorna tela predviđena AP23: Savet za sprovođenje AP23, Šef pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Koordinaciono telo za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji,⁷ i Savet

⁵ Članovi Komisije za reformu pravosuđa predstavljali su: Ministarstvo pravde, Republičko javno tužilaštvo, Vrhovni kasacioni sud, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Narodne skupštine Republike Srbije, strukovno udruženje sudija, strukovno udruženje javnih tužilaca, Advokatsku komoru Srbije, Pravosudnu akademiju, pravne fakultete, ministarstvo nadležno za finansije, komore izvršitelja, javnih beležnika i medijatora (koje su imale jednog zajedničkog predstavnika), Kancelariju za evropske integracije, Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom.

⁶ Akcioni plan za sprovođenje NSRP 2013/2018 revidiran je krajem decembra 2016. godine kada je donet Zaključak o prihvatanju revidiranog Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine, Službeni glasnik RS, br.106/16 od 28.12.2016. godine, sa obrazloženjem da je: Akcioni plan (za sprovođenje Nacionalne strategije) usklađen sa Akcionim planom za Poglavlje 23, budući da on predstavlja krovni strateški dokument u oblastima na koje se odnosi i da predviđa obavezu da sa njegovom sadržinom budu usklađeni svi nacionalni strateški dokumenti u oblastima obuhvaćenim Poglavljem 23. To znači da se od tada primenjuje, i za kontrolu sprovođenja strateških ciljeva, Akcioni plan za poglavlje 23.

⁷ U sastav Koordinacionog tela ulaze: predsednik Vlade, prvi potpredsednik Vlade, potpredsednik Vlade i ministar rada, zapošljavanja i socijalne politike, potpredsednik Vlade i ministar spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, ministar nadležan za spoljne poslove, ministar zadužen za evropske integracije, ministar nadležan za poslove finansija, ministar nadležan za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i ministar nadležan za poslove životne sredine.

U radu Koordinacionog tela učestvuju direktor Kancelarije za evropske integracije i šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Radom Koordinacionog tela rukovodi predsednik Vlade, a zamenjuje ga član Koordinacionog tela, kojeg zaduži predsednik Vlade.

Koordinacionog tela.⁸ Mnoštvo subjekata predstavljenih u pomenutim telima i odsustvo logičke povezanosti između NSRP 2013/2018 i AP 23, kao i tela nadležnih za njihovo sprovođenje, dovelo je do toga da je Komisija za sprovođenje strategije bila samo formalno postojeće telo, lišeno svake realne mogućnosti da utiče na sprovođenje strateških mera i onemogućavalo je bilo koju pravosuđu instituciju da bude aktivni subjekt u procesu reforme pravosuđa.

- Prilikom izjašnjavanja o prethodnoj verziji AP 23 od januara 2019. godine, Društvo sudija je u svojim [Komentarima na Prvi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 od 23. februara 2019. godine](#), kao i prilikom davanja [Komentara na Radni tekst SRP 2019/2024 od 25. februara 2019. godine](#), pri kojima i dalje ostaje s obzirom da oni u znatnom delu nisu prihvaćeni, ukazalo da je neophodno definisati odnos između SRP 2019/2024 i AP 23. Primetno je i za pohvalu to što je Ministarstvo pravde uvažilo ovu sugestiju. Tako je u sadašnjem radnom tekstu SRP 2019/2024 Ministarstvo pravde navelo da neće biti donet poseban AP za sprovođenje SRP 2019/2024, već da će posebne mere za ostvarenje strateških ciljeva biti navedene u AP23. Takođe, u AP 23 naznačeno je da su procesi pisanja SRP 2019/2024 i revizije AP 23 paralelni i da je njihov sadržaj harmonizovan u meri koja je moguća, te da je glavni cilj uspostavljanje koordinacije u primeni strateškog okvira, što će pomoći da se izbegne raniji dualizam strateških dokumenata u oblasti pravosuđa.

- Ipak, konstatacija da su procesi pisanja SRP 2019/2024 i revizije AP 23 paralelni predstavlja, čini se, samogolu deklaraciju. Očiti primer nesklada ogleda se već u činjenici da je SRP 2019/2024 na srpskom jeziku, a AP 23 na engleskom. Osim toga, prema podacima kojima Društvo sudija raspolaže, poslednja verzija i dalje neusvojene SRP 2019/2024 objavljena je jula 2019. godine, što znači da je taj strateški dokument, koji bi trebalo da bude krovni i za Akcioni plan za Poglavlje 23, trenutno zanemaren (čak i u pogledu naslova, odnosno godine od kad će početi njegovo važenje)

U radu Koordinacionog tela, mogu da učestvuju ostali članovi Vlade, direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i generalni sekretar Vlade i guverner Narodne banke Srbije ukoliko se raspravlja o temama iz njihove nadležnosti.

⁸ Savet Koordinacionog tela čine: član Vlade zadužen za poslove evropskih integracija, koji je i predsednik Saveta koordinacionog tela, direktor Kancelarije za evropske integracije, šef Pregovaračkog tima, predsednici pregovaračkih grupa, državni sekretari iz ministarstava čiji predstavnici ne rukovode pregovaračkim grupama, predstavnik Narodne banke Srbije, zamenik direktora i koordinator za fondove Evropske unije u Kancelariji za evropske integracije i predstavnik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

U slučaju sprečenosti člana Vlade zaduženog za poslove evropskih integracija, zamenjuje ga direktor Kancelarije za evropske integracije ili šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, u zavisnosti od teme o kojoj se raspravlja.

U radu Saveta Koordinacionog tela učestvuje predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Članove Saveta, Predsednik pregovaračke grupe predlaže iz redova službenika i konsultanata koji su u Ministarstvu pravde već angažovani na poslovima vezanim za proces pregovora sa EU.

i da se na njegovoj razradi ne radi u potrebnoj meri. Logika stvari nalaže da strategija bude iznad akcionog plana.⁹ Uostalom, tako je propisano i Zakonom o planskom sistemu,¹⁰ i takav redosled stvari ne poremećuje se čak ni članovima 23 (usklađenost planskih dokumenata) i 49 (planski i programski dokumenti u procesu pristupanja evropskoj uniji i korišćenja sredstava međunarodne razvojne pomoći) tog zakona na koji se AP 23 poziva. Međutim, iz neodređenosti i nepotpunosti strateških ciljeva iz SRP 2019/2024, činjenice da će telo odgovorno za praćenje primene aktivnosti AP 23 istovremeno biti odgovorno i za praćenje ostvarenja strateških ciljeva, kao i da AP 23 sadrži delove koji su, zapravo, obavezni elementi strategije (pregled i analizu postojećeg stanja, uključujući i ocenu nivoa ostvarenosti ciljeva; opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići) nameće se zaključak da će obratno, AP 23 biti krovni dokument za SRP 2019/2024. Ovakav redosled je pogrešan, jer Srbija unapređuje pravosuđe, o čemu inače postoji jasan društveni konsenzus, prvenstveno zbog svojih građana i razvoja Srbije kao države, a tek zatim i radi ispunjavanja uslova za pristup EU.

- Za odgovarajući izbor mera i aktivnosti koje su planirane Akcionim planom, koje obezbeđuju njegovu ostvarivost, i ostvarivost strateških ciljeva, neophodno je prethodno odrediti prihvatljive i realne strateške ciljeve, čak i u situaciji u kojoj se Republika Srbija trenutno nalazi. Naime, već godinama se govori o tome da će Ustav biti izmenjen u delu koji se odnosi na pravosuđe. Osim toga, Vlada je podnela 30. novembra 2018. godine Narodnoj skupštini predlog za promenu Ustava Republike Srbije – članova 142. do 165, 99, 105. i 172. Do izmene Ustava, ipak, još nije došlo. U sličnoj situaciji Republika Srbija nalazila se i 2005/2006. godine, pred promenu tada važećeg ustava i usvajanje prve [Nacionalne strategija reforme pravosuđa](#) od 25. maja 2006.

⁹ Prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 30/2018, strategija jeste osnovni dokument javne politike, kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade (član 11. stav 1). Ona obavezno sadrži (član 13) i: 3) opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići, utvrđene tom strategijom ili drugim planskim dokumentom u skladu sa kojim se usvaja; 4) mere za postizanje opštih i posebnih ciljeva, uzročno-posledične veze između opštih i posebnih ciljeva i mera koje doprinose ostvarenju tih ciljeva i analizu efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet; 5) ključne pokazatelje učinaka na nivou opštih i posebnih ciljeva i mera, kojima se meri efikasnost i efektivnost sprovođenja javnih politika koje su tim dokumentom utvrđene; 6) institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje o sprovedenim merama, postignutim ciljevima i učincima javnih politika koje se utvrđuju ili razrađuju strategijom, uz navođenje institucije odgovorne za praćenje sprovođenja strategije (stav 1), pri čemu opšti i posebni ciljevi moraju biti jasno određeni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni (stav 3).

¹⁰ Odredbom člana 18. Zakona o planskom sistemu propisano je da je akcioni plan (jeste) dokument javne politike najvišeg nivoa detaljnosti, kojim se razrađuju strategija ili program, u cilju upravljanja dinamikom sprovođenja mera javnih politika koje doprinose ostvarivanju posebnih ciljeva strategije, odnosno programa, te je kao takav akcioni plan sastavni deo strategije i programa i po pravilu se usvaja istovremeno sa tim dokumentima javnih politika.

godine. To je međutim nije sprečilo da, skoro konsenzualno, odredi strateške ciljeve koji su nakon toga znatnim delom uneti u novodoneti Ustav Republike Srbije od 8. novembra 2006. godine.

- Dakle, u Srbiji je sasvim izvesno da će doći do ustavnih promena u oblasti pravosuđa, pri čemu se još uvek ne zna, jer Narodna skupština u tome nije dosad učestvovala, kakva će biti njihova sadržina. U takvoj situaciji radi se ipak na petogodišnjem strateškom dokumentu (SRP 2019/2024) i na akcionom planu za njegovo sprovođenje, koji će istovremeno predstavljati i revidirani AP 23. S tim u vezi, a i s obzirom na odsustvo jasnih i određenih strateških ciljeva u SRP 2019/2024, kao i na okolnost da je u prvoj verziji revizije AP za Poglavlje 23 bila „preskočena“ faza promene Ustava, nameće se zaključak da Ministarstvo pravde podrazumeva da će ustavne promene biti izvedene na način kako je to ono samo predložilo na kraju tzv. konsultativnog procesa, kada je Sekretarijatu Venecijanske komisije komisije 12. oktobra 2018. godine poslalo poslednju, četvrtu verziju nacrtu amandmana (CDL-REF(2018)053).

- Ako je to slučaj, onda bi se Narodnoj skupštini oduzelo svojstvo ustavotvorca i faktički poništila podela vlasti. U tom slučaju, izjašnjavanje o AP23, pa i SRP 2019/2024, za Društvo sudija bilo bi zaludno, jer bi nepotrebno davalo legitimitet neprihvatljivim merama koje je Ministarstvo pravde predložilo poslednjom verzijom ustavnih amandmana od oktobra 2018, a protiv kojih se Društvo sudija argumentovano izjasnilo više puta ([25. avgust 2017](#), [8. mart 2018](#), [30. april 2018](#), [11. juna 2019](#).), kao uostalom i [Vrhovni kasacioni sud](#), Visoki savet sudstva ([30. januara 2018](#). i [20. jula 2018](#).), znatan broj sudova, [Državno veće tužilaca](#), [Udruženje tužilaca Srbije](#), organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava i vladavinom prava, a naročito [profesori ustavnog prava](#)).

Društvo sudija predlaže:

- Istovremeno pisati, razmatrati i završiti SRP 2019/2024 i AP 23.
- Odrediti logičan i saglasan Zakonu o planskom sistemu RS odnos između SRP 2019/2024 i AP 23, tako da SRP 2019/2024 bude krovni dokument i za AP 23.
- Strategijom identifikovati osnovne probleme u sudstvu i uzroke koji dovode do njih.
- Navesti opšte i posebne, jasno određene (i vremenski), realne, prihvatljive i merljive ciljeve.
- Akcionim planom za poglavlje 23 (kojim se sprovode i strateški ciljevi) rangirati aktivnosti po prioritetima i predvideti njihovo etapno i usaglašeno sprovođenje.
- Predvideti da se aktivnosti usaglašeno nadovezuju jedna na drugu i uspostaviti kontrolni mehanizam za to.

Komentari dela dokumenta pod naslovom: Uvod – pravosuđe – Trenutno stanje - Zakonski i institucionalni okvir (Introduction Judiciary - Current state of play - Legislative and institutional framework)

- Netačno je da je procesu donošenja SRP 2019/2024 prethodio dug konsultativni proces u skladu sa članom 77. Zakona o državnoj upravi i Zakonom o planskom sistemu RS. Pre svega ne sme se gubiti iz vida da SRP 2019/2024 još uvek, iako smo u 2020. godini, nije doneta. U tom smislu, prilikom njenog usvajanja trebalo bi promeniti njen naziv i shodno tome uspostaviti odgovarajuće vremenske okvire. Osim toga, dug proces konsultacija podrazumevao bi da se one odvijaju na brojnim i sukcesivnim sastancima i tona način kojim se obezbeđuje delotvorno učešće javnosti u tom procesu (član 77. stav 4. Zakona o državnoj upravi). Takvih sastanaka, prema podacima kojima Društvo sudija raspolaže, bilo je tek nekoliko, pri čemu su oni bili zanemarljivo delotvorni, s obzirom na to da je tek neznatan broj sugestija Društva sudija bio prihvaćen. Pored toga, činjenica da Društvo sudija Srbije, najveće i autentično udruženje sudija osnovano još 1997. godine, saznaje iz ovog dokumenta da su formirane četiri radne grupe za izradu pravosudnih zakona i da u njima ono nema svoje predstavnike dovoljno govori o netransparentnosti ovog procesa i neuključenosti strukovnih udruženja (suprotno onome što se navodi u drugom pasusu na strani 18).

- Na stranama 13. i 14. Ministarstvo pravde netačno navodi da je poslednja verzija ustavnih amandmana proizvod transparentnosti i uključivanja svih zainteresovanih strana, pa tako i civilnog društva, iako su strukovna udruženja sudija i tužilaca i OCD u dva navrata napuštale konsultativni proces izmene Ustava zbog neadekvatnog odnosa predstavnika Ministarstva pravde. Pored toga, iako se navodi da je vođeno računa o zaključcima iz [Pravne analize ustavnog okvira o pravosuđu u Republici Srbiji](#), kao i o stavovima institucija, strukovnih udruženja i OCD, ustavni amandmani koje je predložilo Ministarstvo se u svom najvećem delu suštinski razlikuju od Pravne analize i stavova struke.¹¹

- 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

¹¹ Jedinstvene u kritici predloženih amandmana u više navrata bile su kako domaće, tako i međunarodne institucije i organizacije: Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Vrhovni kasacioni sud, strukovna udruženja sudija i tužilaca, sve nevladine organizacije koje se dugi niz godina zalažu za nezavisnost i vladavinu prava, Venecijanska komisija, Konsultativno veće evropskih sudija i Konsultativno veće evropskih tužilaca, Evropsko udruženje sudija i Međunarodno udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobode, ali i gotovo svi najeminentniji profesori ustavnog prava i teorije države i prava.

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 ne koristeći je, suprotno planiranom u NSRP 2013/2017 i AP 23, kao polaznu tačku za dalje aktivnosti. Umesto toga, u maju 2017. godine Ministarstvo je pozvalo strukovna udruženja i organizacije građanskog društva da one dostave svoje komentare i predloge za izmenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe.¹²

- 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 AP 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.

- 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](#) i [tužilaca](#), građanskih udruženja koja se godinama bave zaštitom ljudskih prava, najviših pravosudnih institucija – [Vrhovnog kasacionog suda](#), [Visokog saveta sudstva](#), [Državnog veća tužilaca](#), i brojnih sudova, kao i najjemenitnijih [profesora ustavnog prava i teorije države i prava](#) da tekst

¹² Na „konsultativni“ sastanak održan 21. jula 2017. godine pozvana su samo udruženja koja su dostavila svoje pisane predloge i obavestena da za svoja izlaganja imaju po pet minuta, da razmena argumenata među učesnicima nije predviđena i da je to ujedno i poslednji sastanak takve vrste. Suočeno sa reakcijama na ovakav neprihvatljiv pristup raspravi o izmenama Ustava, Ministarstvo je ipak održalo još pet okruglih stolova od septembra do sredine novembra 2017. godine. Međutim, ovaj proces ni u nastavku, iako ga je Ministarstvo tako označilo, nije imao karakter javne rasprave. Suprotno razlozima zbog kojih se pristupa izmenama Ustava, za svaki od ovih događaja ministarstvo je odredilo teme koje nisu predstavljale ustavnu materiju niti su bile u vezi sa jačanjem nezavisnosti pravosuđa. Učesnicima do kraja nije pružena prilika da razmene ideja i mišljenja. Tok ovih „okruglih stolova“ često je bio otvoreno omalovažavajući i uvredljiv ne samo prema učesnicima, već i prema sudijama i tužiocima uopšte. Zbog izjava predstavnika Ministarstva pravde da je ukidanje slobodnog sudijskog uverenja prvo što će biti urađeno prilikom izmene Ustava, da se sudije i tužioci zalažu da pravosuđe bude „društvo sa ograničenom odgovornošću“, „zanatska radnja“ koja će da odlučuje o ljudskim sudbinama kako se njima „čefne“, da je nezavisnost sudstva fetišizirana i ideološki mit, da nezavisnost kakvu sudije imaju u Srbiji, a posebno kakvu traže, ne postoji nigde na svetu, da su predlozi sudija i tužilaca smešni, Društvo sudija se 17.10.2017. godine obratilo ministarki pravde. Umesto ministarke, nažalost, odgovorio je njen pomoćnik, jedan od „autora“ takvih izjava, ukazujući da je Društvo sudija protiv transparentne razmene argumenata.

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.¹³ Za razliku od toga, preporuka iz Izveštaja o skriningu broj 1.1.1. upućuje ne samo na preporuke Venecijanske komisije, već i na evropske standarde. Uostalom, na početku dokumenta koji se razmatra ovom prilikom, već u naslovu je naglašena predanost evropskim vrednostima. Međutim, uprkos tome, Ministarstvo pravde se uporno ne osvrće na Mišljenje Konsultativnog veća evropskih sudija, tela Saveta Evrope od čijih mišljenja – standarda i Venecijanska komisija neizostavno polazi prilikom svog rada.

- Konsultativno veće evropskih sudija Saveta Evrope dalo je mišljenje o usaglašenosti ustavnih amandmana sa evropskim standardima u dva navrata 2018. godine, u [maju](#) i u [decembru](#) 2018. godine. Ono ima sasvim drugačije mišljenje o poslednjoj verziji ustavnih amandmana i smatraje suštinski neprihvatljivom sa stanovišta evropskih standarda.¹⁴ 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;

¹³ Memorandumom Sekretarijata Venecijanske komisije od 22. oktobra 2018. godine konstatovano je da je postupljeno prema preporukama Venecijanske komisije iz njenog Mišljenja od 25. juna 2018. godine. Takvo izjašnjenje krajnje je neuobičajeno, ne samo zbog toga što je dato u neverovatnom roku od nedelju dana i bez stručnjaka - izvestioca, već i zbog toga što je Sekretarijat telo koje obavlja administrativne, a ne stručne poslove za Venecijansku komisiju. Procena da li je postupljeno po preko 40 preporuka datih na preko 20 stranica u Mišljenju od juna 2018 jeste stručno pitanje par excellence, pri čemu određene suštinske preporuke iz jenskog mišljenja uopšte nisu uzete u obzir a kamoli usvojene (npr. odredba o prestanku mandata članova Visokog saveta sudstva).

¹⁴ Konsultativno veće smatra da: odredba o izboru nesudijskih članova VSS od strane Narodne skupštine, odn. od strane petočlane komisije, ne obezbeđuje nezavisnost tih članova VSS i da omogućava da oni budu izabrani u skladu sa željom bilo koje vladajuće političke stranke ili stranaka; da svrha VSS ne samo da jemči, već i da obezbeđuje nezavisnost sudova i sudija; da VSS ne treba da ima paran broj članova; da je problematično da sudija sudi... vodeći računa o sudskoj praksi i da tu odredbu ne bi trebalo uključiti u Ustav; da je način na koji su formulisani osnovi za razrešenje sudija u suprotnosti sa načelom stalnosti sudijske funkcije i potencijalno veoma opasan po nezavisnost sudstva; da se omogućava politički uticaj na prvi izbor sudija propisivanjem završetka obuke u Pravosudnoj akademiji kao posebnog uslova za prvi izbor na sudijsku funkciju; da je nedovoljno definisana nepremestivost sudija, kao jedna od garancija njihove nezavisnosti, izostavljanjem garancije da privremeno upućivanje sudije u drugi sud može biti učinjeno samo uz saglasnost sudije i da u suprotnom sudija mora imati pravo na pravni lek.

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.

- 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. Zaključak te radne grupe bio je 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. Taj je zaključak prihvatila i Radna grupa za izradu analize izmene ustavnog okvira. I prilikom komentarisanja prve verzije revizije AP 23, Društvo sudija je ukazalo, a što nije bilo uzeto u obzir, da je u dokumentu propušteno da se navede da je uz pomoć Evropske unije 2017. godine izvršena analiza rada Pravosudne akademije i sačinjen finalni izveštaj sa dvadesetak preporuka. Takođe, dokument ne sadrži analizu da li su te preporuke ispoštovane prilikom izrade Strateškog plana razvoja Pravosudne akademije za period 2016-2020.

- Predmetni dokument se znatno više bavi budžetskim pitanjima nego prethodna verzija revizije AP 23 i razmatranjima međunarodnih dokumenata koja se odnose na ovu materiju. Višestruka odlaganja prenošenja budžetskih nadležnosti sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva (a što je bilo predviđeno još NSRP 2006/2011), ton koji Ministarstvo koristi u ovom dokumentu, ali i nadležnosti Visokog saveta sudstva koje su navedene u verziji Nacrta amandmana na Ustav Republike Srbije od oktobra 2018. godine koju je uradilo Ministarstvo pravde, dovode do zabrinjavajućeg zaključka da u nadležnost Visokog saveta sudstva pravosudni budžet neće biti prenet. 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. Time se odstupa od strateškog cilja jačanja nezavisnosti sudstva.

- Nesumnjivo je da u državama članicama Saveta Evrope i Evropske unije postoje različiti sistemi finansiranja pravosuđa i da u onim državama koje su funkcionalne demokratije, različita rešenja finansiranja pravosuđa ne predstavljaju prepreku za njegovo dobro funkcionisanje. U svakom slučaju, ono što je opšteprihvaćen standard jeste da je neophodno da: u sistemu zasnovanom na podeli vlasti, da se osigura da ni izvršna ni zakonodavna vlast ne budu u mogućnosti da izvrše bilo

kakav pritisak na pravosuđe u procesu određivanju budžeta. Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donešene uz strogo poštovanje nezavisnosti pravosuđa,¹⁵ da je važno da postupak usvajanja pravosudnog budžeta u parlamentu sadrži proceduru kojom se uzimaju u obzir stavovi pravosuđa,¹⁶ kao i da se sudovima rasporedi dovoljno sredstava kako bi mogli da funkcionišu u skladu sa standardima navedenim u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.¹⁷ Suštinski ovo isto, samo još preciznije i razrađenije, sadržano je u [Izveštaju za 2015/2016 - Finansiranje sudstva Evropske mreže pravosudnih saveta](#).

- Budući da je Srbija strateški opredeljena ka evropskim integracijama, neophodno je da uzme u obzir sve evropske pravne tekovine i primeni ih na način kako to najbolje odgovara njenoj tradiciji i mogućnostima, tako da nezavisnost i nepristrasnost sudstva bude garantovana na što višem nivou. U državama u kojima je i dalje neophodno jačanje principa podele vlasti i nezavisnosti sudske vlasti potrebno je što sveobuhvatnije konstitucionalizovati garancije nezavisnosti sudija i sudova, a to znači i predvideti ih na strateškom nivou i u okviru aktivnosti u AP 23, na šta upućuju i međunarodni standardi.¹⁸ U tom smislu, neophodno je da kako Ustav, tako i SRP 2019/2024 i AP 23, sadrže i materijalne garancije nezavisnosti, i to i sudskog sistema kao celine (sudski budžet),¹⁹ i sudija. Upravo Venecijanska komisija na koju se Ministarstvo pravde najviše poziva, preporučuje da „demokratije u nastajanju“, a što Srbija jeste (za razliku od stabilnih, funkcionalnih demokratija) moraju usvojiti najviše standarde,²⁰ kako bi obezbedile pravu nezavisnost sudstva.

- 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

¹⁵ Mišljenje broj 2 Konsultativnog veća evropskih sudija, paragraf 5

¹⁶ Isto, paragraf 10.

¹⁷ Isto, paragraf 14.

¹⁸ Osnovna načela nezavisnosti sudstva (stav 1), Evropska povelja o zakonu za sudije (stav 1.2), Mišljenje broj 1(2001) Konsultativnog veća evropskih sudija o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija (stav 14), izveštaji Venecijanske komisije O sudijskim imenovanjima od 2007 (stav 5) i O nezavisnosti sudija od 2010 (stav 22), Preporuka CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti (1-7).

¹⁹ Osnovna načela nezavisnosti sudstva (stav 7), Evropska povelja o zakonu za sudije (stav 1.6), [Mišljenje CCJE broj 2\(2001\) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima \(st. 5, 10. i 14\)](#), Izveštaj Venecijanske komisije O nezavisnosti sudija od 2010 (st. 52, 53), Preporuka CM/Rec(2010)12 državama članicama o sudijama (st.33), Magna karta sudija (stav 7).

²⁰ Evropska povelja o zakonu za sudije (st. 6.1.-6.4.), Mišljenje broj 1(2001) CCJE o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija (stav 62), Izveštaj Venecijanske komisije nezavisnosti sudija od 2010. (st. 46, 51), Preporuka CM/Rec(2010)12 državama članicama o sudijama (stav 54), Magna karta sudija (stav 7).

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 216 predmeta u kojima je doneo meritornu odluku u postupcima protiv Republike Srbije, ESLJP je u 195 našao povredu bar jednog od prava garantovanih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. U odnosu na te odluke, u 52 predmeta utvrđeno je postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku (26,6%). To što je u 71 slučaja (36%) 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 pravosnažno presudili. Međutim, u 33 predmeta utvrđena je povreda prava na pravično suđenje (17%), u 77 predmeta (39%) povredu prava na imovinu, dok je u ostalim slučajevima utvrđena povreda drugih ljudskih prava: na udruživanje (u 18 slučajeva), na privatni i porodični život (u 14 slučajeva), na slobodu i sigurnost (u 9 slučajeva), na slobodu izražavanja (u 7 slučajeva), zabranu torture (u 6 slučajeva) itd. S obzirom da je u nešto manje od 27% utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, dok su u svim preostalim slučajevima (tri četvrtine njih) utvrđene povrede drugih prava, netačan je, 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.²¹ Sa druge strane, konstatacija da su napravljeni (su) značajni koraci ka rasterećenju

²¹ Reč je o tome da je 1. jula 2016. godine počeo da se primenjuje novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju kojim je propisano da se izvršni postupak obustavlja ako se izvršni poverioci, u čiju korist je pre početka rada izvršitelja u Republici Srbiji doneto rešenje o izvršenju i koji na dan 1. maja 2016. godine još vode izvršni postupak ili postupak

sudova uz pomoć sistema izvršitelja i promovisanjem alternativnog rešavanja sudskih sporovanja potkrepljena nikakvim argumentom.

Društvo sudija predlaže:

- Navesti osnovne probleme u sudstvu i argumentovati takav zaključak.
- U SRP 2019/2024 navesti opšte i posebne, jasne i konkretno određene ciljeve, a u AP 23 mere i aktivnosti za njihovo ostvarivanje.
- Navesti precizno i vidno za svaku aktivnost iz važećeg AP da li je u potpunosti izvršena ili ne i da li je menjana.
- 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 novopredloženih aktivnosti.
- Neophodno je zadržati neobavljene aktivnosti iz važećeg AP 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, odnosno propisati materijalne garancije nezavisnosti sudstva, i to kako sudskog sistema kao celine (sudski budžet),²² tako i sudija (plata, penzija).²³

obezbeđenja, ne izjasne u roku od 1. maja 2016. godine do 1. jula 2016. godine o tome da li su voljni da izvršenje sprovede sud ili javni izvršitelj. Desilo se da se mnogi izvršni poverioci u navedenom roku nisu izjasnili u skladu sa zakonom.

Tako je već samo na osnovu novog zakonskog rešenja omogućeno smanjenje broja izvršnih predmeta za 811.432, tako da je na kraju 2016. godine u radu ostalo 981.865 nerešenih izvršnih predmeta (za razliku od 1.793.787 takvih predmeta koji su ostali nerešeni na kraju 2015. godine).

²² [Osnovna načela nezavisnosti sudstva](#) (stav 7), [Evropska povelja o zakonu za sudije](#) (st. 1.6. i 1.8), [Mišljenje CCJE broj 2\(2001\) o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima](#) (st. 5, 10. i 14), [Izveštaj Venecijanske komisije o nezavisnosti sudija od 2010](#) (st. 52, 53), [Preporuka Komiteta ministara](#) (2010) 12 državama članicama o sudijama (stav 33), [Magna karta sudija](#) (stav 7).

²³ I drugi međunarodni dokumenti osim Osnovnih načela UN o nezavisnosti sudstva takođe prepoznaju i proklamuju ove garancije. Evropska povelja o zakonu za sudije (st. 1.6., 1.8., 4.2., 4.3., 6.1.-6.4.), Mišljenje broj 1(2001) CCJE o standardima koji se tiču nezavisnosti sudstva i nesmenjivosti sudija (stav 62.), Izveštaj Venecijanske komisije O nezavisnosti sudija od 2010. (st. 46, 51), Preporuka Komiteta ministara (2010)12 državama članicama o sudijama (stav 54), Magna karta sudija (stav 7).

▪ **Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije**

Udruženje javnih tužilaca Srbije ostaje pri komentarima koje smo u januaru 2019 godine poslali na tadašnju verziju revizije AP 23, iz jednog prostog razloga što suštinske primedbe nisu prihvaćene. Isto ovo se odnosi i na naše komentare koje smo poslali na radni tekst Nacionalne strategije za razvoj pravosuđa 2019-2024.

1) smatramo da je neprihvatljivo da tekst nacrt revizije bude isključivo na engleskom.

2) rok za upućivanje komentara na najnoviji nacrt revizije Akcionog plana za poglavlje 23 je prekratak, pogotovo imajući u vidu činjenicu da je Ministarstvo pravde po svojoj metodologiji i strukturi izrade nacrt Akcionog plana odstupilo o prethodno usvojenog modela. Pretpostavljamo da razlog leži u primedbama Evropske komisije date na nacrt revizije iz juna meseca 2019.godine.

3) predviđeni rokovi za sprovođenje aktivnosti nisu realno postavljeni i nisu u skladu sa aktuelnom situacijom u društvu

4) uspostavljanje mehanizma za implementaciju akcionog plana, tj. uspostavljanje novog kordinacionog tela umesto dosadašnjeg pregovaračkog tima.

Uspostavlja se i sekretarijat novog kordinacionog tela koji bi u svom sastavu trebalo da ima i tzv. nezavisne eksperte sa dokazanim iskustvom iz oblasti poglavlja 23. U tom delu ostaje nejasno na koji način će sekretarijat imenovati lice zaduženo za saradnju sa civilnim društvom.

Zašto bi se upućivao novi javni poziv za inkluziju organizacija civilnog društva u proces inplementacije akcionog plana za poglavlje 23 ukoliko se ima u vidu postojanje Konventa?

U ovom delu smatramo da nije u dovoljnoj meri postupljeno u skladu sa primedbom Evropske komisije u pogledu pojašnjenja procedure na koji način će civilno društvo biti uključeno u mehanizam.

▪ **Transparenost Srbija**

Akcioni 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, ta 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“. Upravo je odsustvo kvantitativnih parametara dovelo do različitih ocena o uspešnosti realizacije obaveza iz AP 23 koju smo potom mogli da vidimo u izveštajima Vladinih tela (Saveta za Poglavlje 23 i Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 čije ocene o uspešnosti realizacije su previše blagonaklone i zasnovane na stavovima obveznika) i alternativnim izveštajima nevladinih organizacija.

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 razmatranja - Ministarstvo pravde je smatralo da je dovoljno da se predvidi da će oni biti „stavljani na dnevni red“! Preciziranje 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 integracija. 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 skringa. 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 je 2018. istekao i period važenja Nacionalne antikorupcijske strategije, trebalo bi izraditi novu.

Adekvatno razraditi pojedine aktivnosti u AP 23 koje su bile deo preporuka sa EU skringa, 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.

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, kao i onaj koji se planira kroz aktuelnu reviziju, 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, dok su objavljivani, konstatovali su probleme, ali to uočavanje nije dovelo do ispunjavanja obaveze pre nego što dođe vreme za sledeći izveštaj. Problemi su uglavnom ostajali 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 ranije formulisala i okviru tabelarnog pregleda sa ocenama o stepenu realizacije aktivnosti iz posmatranih oblasti. U najnovijoj reviziji samo mali deo aktivnosti sadrži i numeričke indikatore na osnovu kojih se može zaključiti u kojoj meri su ciljevi ostvareni.

Zbog svega navedenog je neophodno izvršiti temeljnu reviziju Akcionog plana za poglavlje 23, na drugačijim principima od onih koji su trenutno primenjeni. Nipošto reviziju ne treba razumeti kao priliku da se utvrde novi rokovi umesto onih koji su protekli, već da se osmisle nove, adekvatnije aktivnosti za rešavanje problema. 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.), ili bilo koji drugi rok, 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.

Pravosuđe

Nezavisnost

▪ Društvo sudija Srbije

Prelazno merilo 1.1.1. 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 sedištim 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.

Aktivnost 1.1.1.1.

U okviru skrining preporuke 1.1.1. važećeg AP - Usvajanje ustavnih amandmana s obzirom na preporuke Venecijanske komisije, u skladu sa evropskim standardima, a nakon toga usvajanje seta pravosudnih zakona, AP 23 u aktivnosti 1.1.1.1 predviđa deset aktivnosti za sprovođenje postupka promene Ustava i kao rok za njihovo sprovođenje - drugi kvartal 2021.

Međutim, treba imati u vidu da aktivnosti iz važećeg AP 23 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: Sprovođenje postupka za promenu Ustava;
- 1.1.1.2. usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini;
- 1.1.1.3. izrada radnog teksta Ustava i sprovedena rasprava;
- 1.1.1.4. upućivanje Predloga Ustava na mišljenje Venecijanskoj komisiji;
- 1.1.1.5. Usvajanje novog Ustava;

– 1.1.1.6. donošenje Ustavnog zakona

zamene sa više aktivnosti sa novim označenjem: 1.1.1.1. Sprovođenje postupka za promenu Ustava u oblasti pravosuđa, što podrazumeva sledeće korake:

- Podnošenje predloga ustavnih amandmana sa obrazloženjem ovlašćenog predlagača (član 142. stav 2. Poslovnika o radu);
- Rasprava na zasedanju Narodne skupštine o podnetom predlogu (član 143. stav 1. Poslovnika o radu);
- Donošenje odluke Narodne skupštine o predlogu za promenu Ustava (član 143. stav 3. Poslovnika o radu);
- Razmatranje nadležnog odbora o nacrtu akta o promeni Ustava sa obrazloženjem i predloga ustavnog zakona za njegovo sprovođenje (član 144. stav 1. Poslovnika o radu);
- Donošenje odluke od strane nadležnog odbora o organizovanju javnog slušanja o nacrtima pomenutih akata i obaveštenje o ovom Predsednika Narodne skupštine (čl. 83. i 84. Poslovnika o radu);
- Usaglašavanje nacrtu akta o promeni Ustava i predloga Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje, nakon javnog slušanja;
- Podnošenje predloga akta o promeni Ustava i Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje predsedniku Narodne skupštine (član 145. stav 1 Poslovnika o radu);
- Diskusija i donošenje odluke o aktu o promeni Ustava i o predlogu Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje dvotrećinskom većinom ukupnog broja narodnih poslanika (član 203. stav 5. Ustava i 146. Poslovnika o radu);
- Sprovođenje referenduma radi potvrđivanja akta o promeni Ustava, u skladu sa Zakonom o referendumu i građanskoj inicijativi;
- Donošenje odluke od strane Narodne skupštine o proglašenju akta o promeni Ustava i ustavnog zakona za njegovo sprovođenje (član 148. Poslovnika o radu).

4)Imajući u vidu da aktivnost 1.1.1.1. iz važećeg AP 23 nije u potpunosti obavljena 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, a da ostale aktivnosti iz važećeg AP 23 (1.1.1.2. - usvajanje predloga za promenu Ustava u Narodnoj skupštini; 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) nisu uopšte izvršene, a da je predmetnom verzijom revizije AP 23 u okviru aktivnosti 1.1.1.1. naveden niz od pomenutih deset aktivnosti, u cilju sprovođenja nezaobilaznih aktivnosti iz važećeg AP 23:

Društvo sudija ponavlja svoje predloge, koje je učinilo i Narodnoj skupštini 11. juna 2019. godine:

- Navesti koji je subjekat nadležan za svaku od pometutih aktivnosti u okviru aktivnosti 1.1.1.1.
- Navesti rokove za svaku od pomenutih aktivnosti.
- Nadležni skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine trebalo bi da formira radnu grupu za izradu predloga akta o promeni Ustava (i da se tako zameni dosadašnja aktivnost i radna grupa iz aktivnosti 1.1.1.1. važećeg AP 23)
 - Rad radne grupe nadležnog skupštinskog odbora treba da bude javan (imena članova radne grupe objavljena, kao i procedura po kojoj će se postupati);
 - U sastavu radne grupe nadležnog skupštinskog odbora treba da bude 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 predloga akta o promeni Ustava u cilju depolitizacije, to jest jačanja nezavisnosti sudstva i samostalnosti tužilaštva, kao i predloga Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje.
- Nadležni skupštinski odbor treba da pokrene široku javnu raspravu, i to ne samo u Narodnoj skupštini, već i u pravosudnim institucijama i najširoj javnosti, o kojoj bi trebalo voditi zapisnike, razmotriti njene rezultate, a zatim eventualno i korigovati predlog akta o promeni Ustava.
- Predlog akta o promeni Ustava i nacrt Ustavnog zakona trebalo bi zatim poslati na ekspertizu Venecijanskoj komisiji i Konsultativnom veću evropskih sudija radi pribavljanja zajedničkog mišljenja.
- Potom korigovati dva navedena pravna akta u skladu sa prispelom ekspertizom;
- Tek nakon svih ovih koraka, Nadležni odbor bi trebalo da usvoji predlog akta o promeni Ustava i Ustavnog zakona za njegovo sprovođenje i dostaviti te akte Narodnoj skupštini na usvajanje akta o promeni Ustava i Ustavnog zakona.

Aktivnost 1.1.5.1. Kod ove aktivnosti kao nosioci aktivnosti predviđeni su Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Budući da aktivnost predviđa organizovanje zajedničkih sastanaka etičkih odbora ova dva tela sa etičkim odborima Vlade i Narodne skupštine, kao nosioce aktivnosti, pored Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, treba predvideti i Vladu, odnosno Narodnu Skupštinu, a koji, osim toga, podjednako snose odgovornost za funkcionisanje pravosuđa i percepciju građana o njemu, kao i sudska vlast.

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**

Prelazno merilo 1.1.1. 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 sedištim 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 uticaja koji se vezuju za prelazno merilo 1.1.1.²⁴ su problematično postavljeni, odnosno ne pokazuju postizanje predviđenih rezultata. Ako govorimo o prvom indikatoru 1. “the judiciary in the Republic of Serbia is completely independent, which is confirmed in the positive opinion of the Venice Commission...”, potrebno je istaći jasne pokazatelje stepena nezavisnosti sudstva, jer je trenutno postavljeni indikator zapravo više cilj, odnosno rezultat više od pokazatelja. Drugi indikator “judges and prosecutors are elected on the basis of their expertise and merits,...”, takođe više oslikava rezultat, čak je slična konstrukcija navedena u opštem rezultatu. Mora se naći objektivni i pouzdan kriterijum za obrazlaganje procene postignutih rezultata.

U vezi sa **aktivnošću 1.1.1.1.** Sprovođenje procedure za izmenu Ustava u delu koji se odnosi na pravosuđe (...) neophodno je, kao što je to učinjeno i za **aktivnost 1.1.1.2.** Rad na harmonizaciji seta pravosudnih zakona sa Ustavom, priprema teksta izmena i dopuna (...) dodati stavku da se tekst šalje na mišljenje Venecijanskoj komisiji, budući da nadležni odbor Narodne skupštine izrađuje potpuno novi tekst. Argument da se tekst neće slati ponovo na mišljenje Venecijanskoj komisiji, ukoliko se suštinski ne bude razlikovao od teksta koji je izradilo Ministarstvo pravde, u postupku koji nije odgovarao Ustavom predviđenoj proceduri, ne može biti validan.

Deo **aktivnosti 1.1.1.1.** koji pojašnjava korake u proceduri - koji se odnosi na sprovođenje referenduma o potvrđivanju izmena Ustava, obrisati u delu koji referira na proveduru prema Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, budući da je odredba predviđena važećim Zakonom u suprotnosti sa odredbom Ustava. Rok za obe aktivnosti je nerealan postavljen imajući u vidu da je konkretno za prvu aktivnost, od niza navedenih samo jedna stavka ispunjena, a realnost je da će se u dalji postupak krenuti najranije u IV kvartalu tekuće godine, tako da je neophodno razmotriti pomeranje. Druga aktivnost zavisi od prve tako da je u skladu sa tim i tu potrebno pomeranje.

Aktivnost 1.1.1.4. Izbor novog sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca – predviđen vremenski rok je I/II kvartal 2022. godine. Navedeni rok prejudicira rešenje iz prelaznih

²⁴ Ukupno 4 indikatora: 1. “the judiciary in the Republic of Serbia is completely independent, which is confirmed in the positive opinion of the Venice Commission...”; 2. “judges and prosecutors are elected on the basis of their expertise and merits,...”; 3. “the High Judicial Council and the State Prosecutorial Council successfully manage the judiciary with adequate financial resources...”; 4. “all above is confirmed in the positive Annual report of the European Commission on the progress of the Republic of Serbia...”.

odredbi po usvajanju novih Ustavnih rešenja, te je predlog da se stavi opšti, a ne preciziran vremenski rok.

Prelazno merilo 1.1.3. Srbija obezbeđuje odgovarajući administrativni kapacitet za Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca i obezbeđuje im sopstveni budžet.

U drugoj verziji revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 indikatori uticaja su između ostalih i to da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca nezavisno predlažu i izvršavaju sopstveni budžet. Neohodno je definisati „sopstveni budžet“, kako bi se konačno omogućila potpuna budžetska nezavisnost pravosudnih saveta, koja će uključiti i predlaganje i puno upravljanje istim, uključujući i nadležnosti koje trenutno ima Ministarstvo pravde, predviđanja potrebe za zapošljavanjem i zapošljavanje sudijskih pripravnika i pomoćnika, kao i drugog sudskog osoblja. Predložimo izmenu teksta dela **aktivnosti 1.1.3.1 i 1.1.3.2.** „sa ciljem jasne podele nadležnosti u ključnim oblastima budžeta i sudske uprave između (saveta) i Ministarstva (...)“ u „sa ciljem prenosa svih neophodnih nadležnosti na (savete)“.

Prelazno merilo 1.1.5. 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.

U pogledu **aktivnosti 1.1.5.1.** neophodno je razdvajanje dela aktivnosti koji se odnosi na uspostavljanje „mehanizma“ sa jasno postavljenim vremenskim rokom do kada ga je potrebno uspostaviti, dok samo funkcionisanje / delovanje mehanizma treba da bude posebna aktivnost. Postavljeni vremenski rok – kontinuirano, sa kvartalnom frekventnoscju moze odgovarati toj drugoj aktivnosti.

▪ **Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca**

Naš komentar na reviziju AP 23 će biti fokusiran, na po našem mišljenju najbitniji segment akcionog plana, a to su aktivnosti u okviru prelaznog merila 1.1 Nezavisnost pravosuđa.

U samom uvodu revizije, u delu gde se objašnjava potreba za revizijom Akcionog plana za poglavlje 23, ističe se da isti pokazuje nameru Srbije da njen zakonodavni i ustavni okvir u oblasti pravosuđa, borba protiv korupcije i osnovnih prava budu usklađeni sa međunarodnim standardima.

Iako se u samom uvodu naglašava namera, smatramo da način na koji su definisane aktivnosti koje se pre svega odnose na nezavisnost pravosuđa, upravo pokazuju suprotno.

1.1.1 Konkretno mi ćemo se baviti položajem tužilaštva i činjenicom da, iako evropski standardi uspostavljaju trend nezavisnosti tužilaštva, i AP 23 i nacrtom NSRP 2019-2024, se ovaj koncept odbija.

Upravo suprotno [mišljenju Konsultativnog veća evropskih tužilaca \(CCPE\)](#), koje je u junu 2018 i martu 2019 godine dalo svoje mišljenje na tekst ustavnih amandmana sačinjen od strane Ministarstva pravde.

Potpuno se ignoriše mišljenje jednog tela Saveta Evrope, pri čemu izostaju razlozi za takav stav.

U pogledu položaja tužilaštva ignoriše se i trend konstatovan u najnovijem [izveštaju CEPEJ](#).

Odbijanjem da se razmotre pomenuti standardi direktno se utiče i na segment akcionog plana koji se odnosi na borbu protiv korupcije.

Aktivnost 1.1.1.1 - smatramo da aktivnosti u pogledu sprovođenja procedure izmene Ustavnih amandmana treba da se uvedu u Ustavom predviđenu proceduru. Apsolutno je neprihvatljivo da novo izrađeni tekst ustavnih amandmana ne bude upućen Venecijanskoj komisiji, kao i tekst ustavnog zakona

Aktivnost 1.1.1.2 - na osnovu čega su već formirane radne grupe za izmenu posebnih zakona? Iz teksta AP 23 i dalje proizilazi pretpostavka da tekst ustavnih amandmana, izrađen od strane neovlašćenog predlagača, i koji je prošao četiri izmene, treba da bude osnova za rad radnih grupa

Prelazno merilo 1.1.4 - uspostavljanje efikasnog mehanizma koji bi omogućio savetima da reaguju na politički uticaj

Iako se iznošenju trenutne situacije pominje već uspostavljen mehanizam u okviru Državnog veća tužilaca, a to je Poverenik za samostalost, **aktivnosti 1.1.4.2** predviđa uspostavljanje nove procedure iako je dosadašnji rad Poverenika pomenut i u izveštajima EK o napretku Srbije i GRECO grupe. Slična situacija je i sa tekstem NSRP 2019-2024

Preduslov za svako dalje komentarisanje je tekst Ustavnih amandmana iz tog razloga smatramo da je u ovom momentu najbitnije da se ispoštuju proceduralni koraci, koji su dostavljeni od strane [Društva sudija u junu mesecu 2019. godine](#).

Nepriistrasnost i odgovornost

▪ Društvo sudija Srbije

Prelazno merilo 1.2.2. 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.

Aktivnost 1.2.2.3 koja se prevashodno odnosi na uređenje disciplinske odgovornosti sudija, kao jednu od mera predviđa i izmene zakona u pogledu vrednovanja rada sudija. Društvo sudija smatra da toj meri tu

nije mesto, te je treba brisati, jer proces vrednovanja rada sudija treba jasno razdvojiti od disciplinske odgovornosti, kao što je to navedeno u [Mišljenju broj 17 Konsultativnog veća evropskih sudija o vrednovanju rada sudija, kvalitetu pravde i poštovanju nezavisnosti pravosuđa](#).²⁵

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.

▪ **Komiteo pravnika za ljudska prava YUCOM**

Prelazno merilo 1.2.1.: 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.

Revizijom Akcionog plana su samo delimično uvaženi komentari u vezi sa nejasnoćama u pogledu sprovođenja redovnog inspekcijskog nadzora od strane VSS-a i DVT-a nad automatskom

²⁵ Para. 29. Iako se povrede etičkih i profesionalnih pravila/standarda mogu uzeti u obzir u procesu vrednovanja, države članice bi trebalo da prave jasnu razliku između vrednovanja i disciplinskih mera i postupaka. Principi sigurnosti sudijske funkcije i nepremestivosti su afirmisani ključni elementi sudijske nezavisnosti i moraju se poštovati. Prema tome, stalnost funkcije ne bi trebalo da bude prekinuta samo iz razloga nepovoljnih rezultata vrednovanja. Trebalo bi da bude prekinut isključivo u slučajevima teškog kršenja disciplinskih ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili u slučajevima kada je neizbežni zaključak procesa vrednovanja da sudija nije sposoban ili nije voljan da vrši sudijske dužnosti u skladu sa minimalnim prihvatljivim standardima, objektivno procenjeno. U svim slučajevima, moraju postojati adekvatne proceduralne garancije za sudiju koji se vrednuje i one se moraju dosledno poštovati....

Para. 44. Rezultati pojedinačnog vrednovanja će verovatno imati direktan uticaj na karijeru sudije i posebno na njegove prilike za napredovanje. Pored toga, potrebe obuke i alokacija dodatnih sredstava mogu biti određene na osnovu rezultata vrednovanja. Kao što je već pomenuto, osim u posebnim slučajevima, razrešenje ne bi trebalo da bude posledica isključivo nepovoljnih rezultata vrednovanja, već samo u slučaju teških povreda disciplinskih odredaba ili krivičnog prava, po sprovedenom adekvatnom postupku i na osnovu pouzdanih dokaza. Međutim, kao što je već primećeno, razrešenje može biti posledica ukoliko je neizostavni zaključak postupka vrednovanja da sudija nije sposoban ili nije voljan da vrši sudijske dužnosti u skladu sa minimalnim prihvatljivim standardom, objektivno procenjeno. U svim ovakvim slučajevima, potreba za proceduralnim garancijama sudijama je od posebnog značaja i mora se dosledno poštovati...

Preporuke

Para. 49. tačka 12. Nepovoljno vrednovanje samo po sebi ne bi trebalo (osim u izuzetnim slučajevima) da može rezultirati razrešenjem. Ovo bi trebalo da se može učiniti isključivo u slučaju ozbiljnih povreda disciplinskih pravila ili krivičnih odredaba utvrđenih zakonom ili u slučajevima u kojima je neizbežan zaključak procedure vrednovanja da sudija nije sposoban ili nije voljan da vrši svoju sudijsku funkciju u skladu sa minimalno prihvatljivim standardom koji je procenjen na objektivni način. Ovi zaključci moraju pratiti pravilnu proceduru i biti zasnovani na pouzdanim dokazima (paragrafi 29, 44).

raspodelom predmeta. Naime, uvedena je **aktivnost 1.2.2.10** koja se izričito odnosi na uspostavljanje jasne podele nadležnosti između VSS-a odnosno DVT-a sa jedne strane i Ministarstva pravde sa druge strane. Rezultati ove aktivnosti predviđaju usvajanje novog Zakona o uređenju sudova i primenu, ali ne i izmene postojećih odredbi Zakona o javnom tužilaštvu. Budući da taj zakon izričito određuje nadežnost DVT-a u poslovima uprave samo u pogledu poslova koji se tiču obezbeđivanje finansijskih uslova za rad javnih tužilaštava nije jasno kako će to obezbediti redovan inspekcijski nadzor DVT-a nad automatskom raspodelom predmeta koja je pominjana u preporuci iz skrininga 1.2.1?

Dodatnu konfuziju unosi **terminološka neusklađenost**. Tako je novim prelaznim merilom predviđeno da DVT i VSS imaju alate za praćenje raspodele predmeta metodom slučajnog određivanja, dok se u rezultatu i dalje pominje inspektorat kao telo VSS-a i DVT-a. Uspostavljanje stalnog zajedničkog tela VSS-a i DVT-a je zaista i predviđeno **aktivnošću 1.2.1.13**, čime je uvažena preporuka YUCOM-a da je neophodno precizno odrediti tela unutar VSS-a i DVT-a koja bi bila nadležna za sprovođenje nadzora. Međutim i dalje ostaje nejasno zašto se predviđa zajedničko telo, kako će biti uspostavljene njegove nadležnosti i koje će to tačno nadležnosti biti. Da li će to biti učinjeno zakonima ili pravilnicima koji uređuju rad sudske odnosno tužilačke uprave?

Iz **aktivnosti 1.2.1.11.** i **1.2.1.12.** koje se odnose na ujednačenu primenu izmenjenih pravila o automatskoj raspodeli predmeta u sudovima odnosno tužilaštvima uz nadzor/inspekciju DVT-a i VSS-a ostaje nejasno da li će DVT i VSS imati nadležnost inspekcijskog nadzora ili će samo vršiti monitoring i o rezultatima monitoringa i preporukama izveštavati ministarstvo pravde koje će dalje postupati. Osobnost uređenja rada javnog tužilaštva (u odnosu na sudove) je posebno naglašena, te je ranija aktivnost 1.2.1.13 koja je predviđala izmene i dopune Zakona o javnom tužilaštvu radi prenosa nadležnosti u pogledu donošenja i nadzora primenom Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima obrisana. Zbog toga je nejasna ideja stvaranja zajedničkog tela VSS-a i DVT-a, osim ukoliko bi i VSS i DVT u okviru tog tela imali iste nadležnosti, koje bi bile značajno oslabljene u odnosu na preporuku 1.2.1. iz skrininga. Jasno je da razlika nije terminološke već suštinske prirode, pogotovo ukoliko bi Ministarstvu nakon izmena Zakona o uređenju sudova ostala nadležnost u pogledu donošenja Sudskog poslovnika, odnosno ista nadležnost ostala u pogledu Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima, te bi VSS i DVT, kada je reč o automatskoj raspodeli predmeta, suštinski mogli dobiti samo ulogu savetodavnog tela.

Prelazno merilo 1.2.2.: 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.

Prethodni komentar se u većoj meri odnosio na nedostatak transparentnosti celog postupka sprovođenja aktivnosti koje su tada predviđale analizu potrebe i izmene i dopune normativnog okvira kojim su uređena pitanja u vezi sa disciplinskom odogovornošću sudija (sada **aktivnost 1.2.2.3**) odnosno tužilaca (sada **aktivnost 1.2.2.4**). Nejasnoće između državnog izveštaja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 i odgovora Ministarstva pravde koje nas je ranije bilo izvestilo da radna grupa ne postoje su delimično otklonjene uvođenjem iste u rezultate ovih aktivnosti. Ostaje da se vidi u kojoj meri će rad radne grupe biti transparentan, a stručna i šira javnost biti uključene u ceo proces, budući da je reč o izmeni važnih sistemskih zakona. Određeni pomak u definisanju ove dva aktivnosti je načinjen budući da su pored prethodno navedenih dodata i druga važna pitanja koja će izmene regulisati i to ocenjivanje rada sudija i tužilaca, kao i rad tela zaduženog za disciplinski postupak. Ono što je problematično je to što nije jasno naznačen smer u kojem će se predmetne izmene zakona kretati.

Ranijim komentarom smo ukazali da je neophodno precizirati indikatore **aktivnosti 1.2.2.16** i **1.2.2.17** kada je reč o disciplinskim postupcima protiv sudija i tužilaca koji bi na adekvatan način merili postizanje preporuke iz Izveštaja o skriningu. Revizijom je uvažena preporuka, te indikator sada obuhvata broj pokrenutih i broj okončanih disciplinskih postupaka kao i broj i vrste izrečenih sankcija. Ovo će svakako povećati transparentnosti samog postupka, ali će i dalje otvarati stara pitanja o evidentnoj nesrazmeri između broja prijava i broja pokretnutih i okončanih disciplinskih postupaka protiv nosilaca pravosudnih funkcija, te izricanju blagih kazni.

Primetno je i da su neke druge aktivnosti na koje je YUCOM ukazivao u [Izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23: Mere koje se odnose na pravosuđe](#) takođe izmenjene. Tako je aktivnostima u vezi sa publikacijom brošura o praktičnoj primeni kodeksa etike sudija i kodeksa etike tužilaca (sada aktivnosti **1.2.2.11.** i **1.2.2.12.**) kao indikator dodat i broj poseta stranici na kojoj se nalazi brošura i broj skinutih kopija iste. Nejasnoj aktivnosti (sada **1.2.2.15.**) vezanoj za proaktivan pristup sudija i VSS-a u kreiranju i monitoringu primene kodeksa etike za sudije sada su dodati indikatori koji predviđaju održavanje niza seminara, okruglih stolova, radionica itd.

Profesionalizam / stručnost / efikasnost

▪ **Društvo sudija Srbije**

Prelazno merilo 1.3.3. Srbija 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.

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.), 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, za koju je prethodnim nacrtom AP 23 bio predviđen rok IV kvartal 2020. godine, a ovim III kvartal 2020. Društvo sudija je prilikom davanja komentara na prethodni nacrt AP 23 upozorilo da je predviđeni rok previše kratak i da aktivnost nije moguće izvršiti na kvalitetan način do kraja 2020. godine, te da je potrebno rok realno odrediti za duži vremenski period. I pored činjenice da je Ministarstvo u Pregledu usvojenosti komentara civilnog društva navelo da je ovu sugestiju Društva usvojilo, to ipak nije slučaj, naprotiv, rok je dodatno skraćen.

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. 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 postupa (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 mogućim 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 i lokalne samouprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova);
- 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 anlike 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 skrining preporuke 1.3.3. pogledati paragrafe 25. do 29. Komentara koje je Društvo sudija dalo 2015. godine (u prilogu) na nacrt važećeg AP.

Prelazno merilo 1.3.9. Srbija obezbeđuje kvalitativno unapređenje konzistentnosti jurisprudencije, uključujući obezbeđivanje lakog pristupa za sve sudove preko elektronske baze podataka i njihovu objavu u razumnom vremenskom periodu.

Merilo 1.3.9. odnosi se na unapređenje ujednačenosti sudske prakse. Društvo sudija je u [Komentarima na prethodni nacrt AP 23](#) (paragraf 51) pružilo detaljno objašnjenje razloga zbog kojih propisivanje obaveznosti sudske prakse nije u skladu sa pravnim poretkom Srbije, kao ni sa međunarodnim dokumentima, te pri tom komentaru ostaje i ovog puta. Ministarstvo pravde je donekle usvojilo ovaj komentar promenivši formulaciju „binding“ u „taking into account“ u aktivnostima pod tačkom **1.3.9.1**, ali je to propustilo da učini u aktivnosti 1.3.9.2, kao i rezultatima ovih tačaka. U tom smislu, Društvo sudija predlaže usklađivanje ovih aktivnosti i rezultata sa pravnim poretkom Srbije.

Ujednačena sudska praksa je proces do koga se dolazi kvalitetnim suđenjem. Ona se prihvata a ne nameće. 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 sudska praksu i uzme je u obzir kada odlučuje, a ako odlučuje suprotno odlukama višeg suda, treba detaljno 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 CM/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 odstupa od sudske prakse izlažući razloge za to, ne sme biti u tome obeshrabren niti izložen disciplinskoj 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 arrêt de règlement 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 svoje sudske odluke.

Društvo sudija predlaže da se u svim aktivnostima koje se odnose na **meru 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.).

- **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Ono što je zabrinjavajuće kod celog dela jeste to da su rezultati i aktivnosti ostale skoro identične kao u važećem Akcionom planu za Poglavlje 23 ukoliko se uzme u obzir da je niz projekata uključujući IPA i USAID fondovi su iskorišćeni za realizaciju istih, a ne vidi se da je bilo napretka u primeni. Primer je **aktivnost 1.3.1.3.** koja je u važećem Akcionom planu numerisana pod brojem 1.3.1.7. "Razvoj sistema nadzora kvaliteta početne, stalne i specijalizovane obuke koja obuhvata sistem dvosmerne evaluacije, a koji podrazumeva procenu rezultata obuke ili stepena unapređenja znanja polaznika, kao i procenu kvaliteta programa i predavača u saradnji sa..." za koju su utrošena sredstva iz budžeta 4.076.500€ i IPA 2015 (za unapređenje infrastructure Pravosudne akademije) za period od 2015-2018 - 1.019.125€ godišnje. Predlog je da se uradi procena sistema nadzora i u skladu sa tim prilagodi aktivnost u revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23.

Prelazno merilo 1.3.8. Srbija uvodi i razvija koherentan elektronski portal e-Pravosuđa omogućujući sistematizovanu i automatizovanu razmenu informacija kroz celokupan sudski sistem i kancelarije javnih tužilaca, elektronsku dodelu slučajeva i razvijanje i korišćenje zdravih statističkih kapaciteta (u skladu sa smernicama CEPEJ-a o pravosudnim statistikama) kako bi se, između ostalog, omogućilo merenje prosečnog trajanja sudskih postupaka. Srbija obezbeđuje odgovarajuću obuku za korisnike sistema.

Aktivnost 1.3.8.11. nacrta revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, predviđa uspostavljanje centralizovane aplikacije za pruživanje građana na rad suda i sudija, čija izrada je predviđena za poslednji kvartal 2023. godine. U skladu sa pozivom Ministarstva pravde organizacijama civilnog društva, da podele sa Ministarstvom predviđene projektne aktivnosti sa planiranim budžetom u cilju efikasnijeg korišćenja postojećih finansijskih i logističkih kapaciteta, a imajući u vidu postojanje projekata civilnog društva koji za cilj upravo imaju razvoj aktivnosti 1.3.8.11. u cilju povećanja odgovornosti rada pravosudnih institucija i stvaranja uslova za unapređeni sistem

evaluacije rada sudija, predlaže se da se u **nosioce aktivnosti** uvrsti i civilno društvo.²⁶ Takođe, predlažemo pomeranje aktivnosti na prvi kvartal 2021. godine.

Ratni zločini

- Fond za humanitarno parvo

Broj aktivnosti	AKTIVNOSTI Predviđene Drugim nacrtom revidiranog Aktionog plana za Poglavlje 23.	KOMENTAR/PREPORUKAFHP
<p>1.4.1.1.</p> <p><i>(Ista aktivnost 1.4.3.1.)</i></p>	<p>Monitoring efektivne implementacije Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2016-2020).</p>	<p>Kao nosilac aktivnosti praćenja sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina je navedena Radna grupa koju je osnovala Vlada Republike Srbije, ali su u ovom delu navedeni i eksperti i civilno društvo. U tom smislu, potrebno je pojasniti ulogu eksperata i civilnog društva.</p> <p>Predstavnike civilnog društva i eksperte treba uključiti u rad Radne grupe u čijoj je nadležnosti praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina.</p> <p><i>(Videti i predlog aktivnosti 1.4.1.2.)</i></p>
<p><i>FHP predlog aktivnosti</i></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 zainteresovani predstavnici organizacija civilnog društva, kao i predstavnici medija.</p>

²⁶ Projekat [Otvorena vrata pravosuđa](#) koji sprovodi Komitet pravnika za ljudska prava u saradnji sa 11 organizacija civilnog društva i profesionalnih udruženja, u okviru komponente podizanja odgovornosti pravosuđa, baviće se razvijanjem aplikacije za unapređenje efikasnosti sistema pritužbi.

<p>1.4.1.2.</p> <p><i>(Ista aktivnost 1.4.3.2.)</i></p>	<p>Uspostavljanje Radne grupe i elaboracija analize postignutih rezultata, kao i definisanje narednih koraka u procesuiranju ratnih zločina.</p>	<p>Osim članova - predstavnika institucija koje imaju nadležnosti u oblasti ratnih zločina, ova Radna grupa u svoj rad treba da uključi i eksperte iz ove oblasti, kao i predstavnike organizacija civilnog društva koje se bave suđenjima za ratne zločine.</p> <p>Ova preporuka se posebno osvrće na aktivnost 1.4.1.1., a koja se odnosi na monitoring implementacije Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, kod koje su kao nosioci aktivnosti navedeni i eksperti i civilno društvo. U tom smislu je njih potrebno uključiti i u rad Radne grupe koja treba da analizira i elaborira rezultate postignute tokom sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina.</p>
<p>FHP predlog aktivnosti</p>	<p>Izrada novog teksta i usvajanje Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2020-2024).</p>	<p>Nakon što istekne period za koji je planirana realizacija Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2016-2020), a na osnovu elaboriranih postignutih rezultata, potrebno je usvojiti novu Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina (2020-2024).</p> <p>Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 je potrebno odmah definisati izradu i usvajanje nove Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, za period 2020-2024, jer je na osnovu dosadašnje implementacije Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2016-2020) izvesno da će Tužilaštvo za ratne zločine Republike Srbije imati najmanje 2.000 predmeta u fazi istrage ili predistrage na kraju 2020. godine.</p> <p>Osim velikog broja predmeta, potrebno je definisati nove, ili redefinisati aktivnosti</p>

<p>1.4.1.3.</p>		<p>prethodne Nacionalne strategije, koje nisu u potpunosti realizovane, ili koje nisu dovele do unapređenja u različitim oblastima koje Nacionalna strategija pokriva.</p> <p>Imajući u vidu navedeno, potrebno je definisati donošenje novog strateškog okvira koji bi trebalo da unapredi suđenja za ratne zločine, nakon što istekne period za koji je usvojena prethodna Nacionalna strategija.</p> <p>Videti Izveštaje o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2016-2020) koje je tokom 2017, 2018. i 2019. godine pripremio Fond za humanitarno pravo.</p>
<p>FHP predlog aktivnosti</p> <p>1.4.1.4.</p>	<p>Monitoring sprovođenja Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2020-2024).</p>	<p>Potrebno je oformiti novu Radnu grupu koja će vršiti monitoring implementacije Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2020-2024).</p> <p>U rad Radne grupe je potrebno uključiti i predstavnike civilnog društva i eksperte u oblasti procesuiranja ratnih zločina.</p>
<p>1.4.1.4.</p>	<p>Unapređenje kapaciteta Tužilaštva za ratne zločine kroz izbor specijalnih zamenika tužioca i zapošljavanje/transfer tužilačkih pomoćnika.</p>	<p>U drugom nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 je ova aktivnost definisana, na engleskom jeziku, na sledeći način: "Strengthening capacities of War Crimes Prosecutor's Office through electing special prosecutor's deputies and employment/transfer of prosecutor's assistants."</p> <p>Prilikom definisanja aktivnosti, potrebno je precizirati da nije reč o "specijalnim zamenicima tužioca", već o zamenicima tužioca za ratne zločine.</p>
<p>1.4.1.6.</p>		<p>Potrebno je definisati koje vrste informacija treba da budu dostupne javnosti i redovno ažurirane, kako bi se postigla svrha internet stranice, odnosno celovito i pravovremeno informisanje javnosti.</p>

	<p>Kontinuirano unapređenje i redovno ažuriranje 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 blagovremeno, 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, dok informacije sadržane u njima treba da budu informativne, kako bi se obezbedilo pravo javnosti da zna o toku postupaka za ratne zločine.</p>
1.4.1.7.	<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>Izveštaji Tužilaštva za ratne zločine treba da budu predstavljeni na konferencijama za medije, koje treba da budu održavane u najdužem razmaku od šest meseci.</p> <p>Ovi izveštaji, u narativnoj formi, takođe treba da budu dostupni na internet stranici Tužilaštva za ratne zločine.</p>
1.4.3.1. <i>(Ista aktivnost 1.4.1.1.)</i>	<p>Monitoring efektivne implementacije Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina (2016-2020).</p>	<p>Pogledati preporuke FHP-a u odnosu na aktivnost broj 1.4.1.1.</p>
1.4.3.2.	<p>Uspostavljanje Radne grupe i elaboracija analize postignutih rezultata, kao i definisanje narednih koraka u procesuiranju ratnih zločina.</p>	<p>Pogledati preporuke FHP-a u odnosu na aktivnost broj 1.4.1.2.</p>

(Ista aktivnost 1.4.1.2.)		
1.4.3.3.	Monitoring i implementacija Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji (2018-2023).	Monitoring implementacije Tužilačke strategije za istragu i gonjenje ratnih zločina u Republici Srbiji (2018-2023) treba da uključi kvartalno izveštavanje o implementaciji Tužilačke strategije, u formi narativnih izveštaja, koji će biti dostupni javnosti na internet stranici ovog tužilaštva.
1.4.4.	Pojačati bezbednost svedoka i svedoka -insajdera (<i>u verziji na engleskom jeziku: informants</i>) i poboljšati usluge podrške svedocima i svedocima-insajderima (<i>u verziji na engleskom jeziku: informants</i>).	<p>Jedan od predloženih indikatora predviđa da će se napredak u ovoj oblasti meriti, između ostalog, i kroz broj svedoka u programu zaštite i kroz povećan broj svedoka koji su voljni da se pojave u predmetima ratnih zločina bez zaštite.</p> <p>U cilju efikasnog vođenja predmeta, neophodno je osigurati da svedoci u istrazi i na glavnom pretresu daju iskaze bez straha, pretnji ili drugih formi pritiska. Upravo delotvornost mehanizama zaštite svedoka značajno utiče i na odluku lica koja imaju saznanja o počinjenim zločinima o tome da li će učestvovati u krivičnim postupcima protiv počinilaca ratnih zločina.</p> <p>U tom smislu je potrebno uspostaviti efikasan mehanizam zaštite svih svedoka, a posebno svedoka i svedoka-insajdera koji su ušli u Program zaštite.</p> <p>Predloženi indikator nije dovoljno pouzdan da ukaže na pojačanu bezbednost svedoka i svedoka-insajdera.</p> <p>Videti FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</p>
1.4.4.2.	Aktivnosti usmerene na uspostavljanje i unapređenje službe za pomoć i podršku	Potrebno je definisati konkretne aktivnosti usmeren na uspostavljanje i unapređenje službe za pomoć i podršku svedocima i

	<p>svedocima i žrtvama na nacionalnom nivou, na osnovu rezultata prethodnih analiza i uzimajući u obzir već uspostavljene službe za pomoć i podršku žrtvama u sudovima i javnim tužilaštvima.</p>	<p>žrtvama na nacionalnom nivou.</p> <p>Videti FHP-ov Predlog praktične politike: Unapređenje prava i položaja žrtava i svedoka u postupcima za ratne zločine u Republici Srbiji.</p>
<p>1.4.4.6.</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>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 (Jedinica) je potrebno uvesti posebne kriterijume za zaposlenje u Jedinici, 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 ne rade lica koja su u bilo kom svojstvu učestvovala u oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</p>
<p>FHP predlog aktivnosti</p> <p>1.4.4.9.</p>	<p>Puna implementacija jačih procesnih garancija za žrtve ratnih zločina.</p>	<p>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.</p> <p>Takođe je potrebno formulisati izmene i dopune ZKP-a kojimabi se uvela posebna pravila dokazivanja i zaštite žrtava u slučajevima seksualnih delikata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zabrana prihvatanja ranijeg seksualnog ponašanja žrtve kao dokaza u postupku; • pravilo dokazivanja po kojem za dokazivanje silovanja nije

	<i>Povezana aktivnost sa aktivnošću 1.4.4.8.</i>	<p>neophodno potkrepljivanjesvedočenja drugim dokazima;</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 1.4.4.10.	Izmene Sudskog poslovnika Višeg suda u Beogradu.	<p>Izmene Sudskog poslovnika Višeg suda u Beogradu, kojima će se zaposlenom psihologu iz Službe za pomoć i podršku oštećenima:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. <p>Videti FHP-ov Predlog praktične politike: Unapređenje prava i položaja žrtava i svedoka u postupcima za ratne zločine u Republici Srbiji.</p>
FHP predlog aktivnosti 1.4.4.11.	Potpisivanje regionalnog protokola o saradnji u podršci svedocima i žrtvama.	<p>Regionalni protokol o saradnji u podršci svedocima i žrtvama 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.</p> <p>Videti FHP-ov Model Strategije za procesuiranje ratnih zločina izvršenih tokom i</p>

		<u>u vezi sa oružanim sukobima u bivšoj Jugoslaviji.</u>
--	--	--

▪ **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Prelazno merilo 1.4.1. 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

Pored **aktivnosti 1.1.4.1** Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina do njenog isteka zaključno sa IV kvartalom 2020. godine, neophodno je, na osnovu procene efekata Strategije, **uvrstiti i aktivnost (1.1.4.2)** usvajanja nove Nacionalne strategije za istraživanje i procesuiranje ratnih zločina za period 2021-2025 (kao novog dokumenta ili revidiranog važećeg dokumenta).

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. Ponavljamo: Sve aktivnosti kojima je cilj ispunjavanje ove mere iz skrininga su izbrisane (pod izgovorom da su implementirane), a i dalje 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.

Borba protiv korupcije

Sprovođenje anti-korupcijskih mera

- **Transparentnost Srbija**²⁷

Activity 2.1.1 Envisaged activities could not ensure achievement of interim benchmark. The main problem is that Government of Serbia did not design activities based on lessons learned from the previous period of AP implementation. For example, previous coordination mechanism did not function at all, because that body did not even hold meetings to discuss problems. It is therefore recommendable to change the approach and to introduce other types of coordination, both within the executive and on whole country level.

Activity 2.1.1.1. It would make more sense if several Operational plans are adopted, one for each area, instead of one plan for all areas.

Activity 2.1.1.2. There might be one coordinating body for each Operational plan (each risk area), composed by relevant minister and heads of other relevant institutions, Minister of Justice, representative of Anti-corruption Agency. The relationship of these bodies with the Government should be clearly defined in the decisions and should include regular reporting, but also duty of the Government to consider each report e.g. quarterly, and to conduct necessary actions in case of identified problems. Reporting to the Parliament should also be regulated.

Activity 2.1.1.3. There should be clearly stated deadlines for regular meetings, e.g. quarterly.

The activity should be amended by introducing duty to consider CSO reports on implementation of Operational plans by the Coordination body.

Interim benchmark 2.1.2. We suggest to add:

Government publishes its findings and information on conducted measures, based on Council's reports.

It is also necessary to define deadline for consideration of Council reports and for publishing of Government findings based on these reports (e.g. 15 days after submission of report, 15 days after the session where the report was considered).

²⁷ Zbog kratkog roka komentar dostavljen na engleskom jeziku.

Activity 2.1.2.2. The Decision of the Government that regulates the work of the Anti-Corruption Council, should not rely on analysis “Anti-Corruption Council of the Government of the Republic of Serbia in the light of best practices in the European Union” conducted within IPA 2013 “Prevention and Fight against Corruption” project, because there is no any “relevant practices of EU” when it comes to the Government AC Council in the Serbian context. The Decision may and should be changed in order to resolve problems identified locally, i.e. failure of Government to appoint new Council members, appointing of members that were not approved/proposed by the Council, failure of Governemtn to discuss Council reports etc.

Activity 2.1.2.4. Similarly to the Government, Public prosecutor office should also disclose to the public its own conclusions from the Council reports. Namely, AC Council publishes its reports with problems identified, and public needs to know what the Prosecution concluded thereafter.

Activity 2.1.2.5. Appointment of Council members should be based solely on AC Council proposals, as it was the practice for years.

Activity 2.1.3.1. The text should be added (bold), as there are other problems in Criminal Code relevant for corruption, that are not fully recognized in the analyses. Furthermore, there are new experiences of work of public prosecution offices for corruption surpression that have to be considered before legislative changes.

Adopt amendments and supplements to legal framework of fight against corruption taking into account, **but not limiting to**, reccomendations of the “Analysis of compatibility of anti-corruption legislation with EU *Acquis* and international standards” conducted within IPA 2013 “Prevention and fight against Corruption” project.

Activity 2.1.4.1. Same as in 2.1.1.2

Prevenција korupcije

- Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Prelazno merilo 2.2.5. - Pristup informacijama od javnog značaja

U okviru ovog prelaznog merila potrebno je definisati novu aktivnost koja bi podrazumevala sprovođenje analize i identifikovanje načina za redovno (godišnje) objavljivanje zbirnih podataka o sprovedenim javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti (koje se sprovode u skladu sa članom 127 trenutno važećeg Zakona o javnim nabavkama, odnosno sprovodiće se u skladu sa članom 164 novog Zakona o javnim nabavkama, „Službeni glasnik” 91/19) i nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti na koje se ne primenjuje zakon, a koje se sprovode u skladu sa članom 128 važećeg Zakona o javnim nabavkama, odnosno koje će se sprovesti u skladu sa članovima 20 i 21 novog Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik” 91/19). Rezultat ove aktivnosti bi bila javno dostupna baza podataka koja bi za svakog naručioca sadržala zbirnu vrednost sprovedenih nabavki gore navedenog tipa na godišnjem nivou.

Prelazno merilo 2.2.8 - Javne nabavke

U okviru ovog prelaznog merila potrebno je definisati novu aktivnost koja bi podrazumevala izmenu Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik” 91/19) nakon njegovog stupanja na snagu u julu 2020. godine tako da se uvede obaveza naručilaca da o sprovedenim nabavkama iz članova 20, 21 i 164 pomenutog zakona na godišnjem nivou izveštavaju Vladu i Narodnu skupštinu. Ova vrsta izveštavanja već je predviđena trenutno važećim Zakonom o javnim nabavkama i nema razloga da postojeći standard uspostavljen u zakonu bude degradiran. S obzirom na visoku vrednost ugovora kod ovog tipa nabavki i visok rizik od korupcije povezan sa njihovom tajnošću, obaveza izveštavanja Vlade i Narodne skupštine trebalo bi da bude definisana zakonom, a ne podzakonskim aktom.

Potrebno je dodatno razraditi **aktivnost 2.2.8.7.** ili uvesti dodatnu aktivnost koja bi podrazumevala analizu razloga za smanjenje konkurencije u javnim nabavkama koje se sprovode primenom otvorenog postupka. Naime, iako udeo otvorenog postupka u ukupnom broju postupaka javnih nabavki prema podacima Uprave za javne nabavke beleži rastući trend (dostigao čak 94% u prvom polugođu 2019. godine), kontinuirano se povećava i broj zaključenih ugovora za koje je pristigla samo jedna ponuda (55% u prvom polugođu 2019). Smanjenje konkurentnosti može biti indikator nepravilnosti, a takođe je u suprotnosti sa ciljem jačanja konkurencije na tržištu javnih nabavki koji je definisan u Programu razvoja javnih nabavki za period 2019-2023.

Prelazno merilo 2.2.10. - Policija kao jedna od ranjivih oblasti

BCBP je analizirao predviđene aktivnosti, te nedostatke Akcionog plana u ovom delu, i na kraju su dati predlozi za unapređenje.

a) Analiza aktivnosti

2.2.10.16. Razvijanje analize rizika od korupcije u policiji je samo jedna od tri antikorupcijske preventivne mere koje su predviđene važećim Zakonom o policiji.²⁸ Razvoj ostalih mera, testa integriteta i provere prijave i promene imovnog stanja zaposlenog u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), nisu uopšte spomenute revidiranim Akcionim planom za poglavlje 23 (AP23), iako predstavljaju važnu kariku u jačanju integriteta policije. Veći problem od toga je činjenica da je u AP23 potpuno izostalo „sprovođenje” antikorupcijskih mera, kao sastavnog elementa prelaznog merila pored razvijanja i procenjivanja uticaja. Dodatno, Agencija za borbu protiv korupcije se ne spominje kao institucija koje učestvuje u razvijanju analize rizika od korupcije iako je tako predviđeno Zakonom o policiji,²⁹ kao i da se pored analize rizika svakog radnog mesta vrši i analiza rizika od korupcije svih organizacionih jedinica MUP-a.³⁰

Nejasna je druga tačka aktivnosti za jačanje integriteta policijskih službenika. Iz revidiranog Ap23 nije moguće zaključiti da li se radi o promenama podzakonskih akata za sprovođenje testa integriteta, kontrolu imovine zaposlenih u MUP-u i izradi registru rizika od korupcije ili pak o razvoju smernica i operativnih procedura za primenu novih antikorupcijskih mera čija je realizacija planirana projektom koji podržava i finansira Evropska unija, što su dve potpuno različite aktivnosti čije je finansiranje odvojeno i uticaj drugačiji. Prvo podrazumeva da se ulazi u novi proces izmena i dopuna tri podzakonska akta koja su usvojena 2018. godine,³¹ pri čemu postoje vrlo malo javno dostupnih podataka o njihovoj primeni. Drugo podrazumeva pomoć Sektoru unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (SUK) koju pružaju srodne službe iz Litvanije i Rumunije, čiji rezultati bi trebalo da budu vrlo opipljivi: nove operativne procedure i obučeno je više desetina službenika SUK-a za primenu novih antikorupcijskih mera. Takođe, i ovde nedostaje „sprovođenje” kao sastavni element prelaznog merila.

²⁸ „Zakon o policiji”. Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 230.

²⁹ „Zakon o policiji”. Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 230b, stav 3.

³⁰ „Zakon o policiji”. Sl. glasnik RS, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 230b, stav 1.

³¹ „Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta”. Sl. glasnik RS, br. 39/2018; „Pravilnik o načinu kontrole prijave i promene imovnog stanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 49/2018; „Uputstvo o metodologiji za sprovođenje analize rizika od korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova”. Sl. glasnik RS, br. 94/2018.

2.2.10.17. Aktivnost nije precizna jer nije jasno utvrđena organizaciona jedinica ili jedinice čiji kapaciteti će biti unapređeni i ojačani u budućnosti. Poslove unutrašnje kontrole u MUP-u pored SUK-a sprovode Služba interne revizije, Služba za bezbednost i zaštitu podataka i Odsek za pritužbe u Sekretarijatu MUP-a. Za unutrašnju kontrolu u Direkciji policije koji je organ u sastavu MUP-a zaduženi su: Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Uprave policije i organizacione jedinice za kontrolu zakonitosti u radu na nivou područnih policijskih uprava, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave u Beogradu, Odsek za praćenje i kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave u Novom Sadu, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Komande Žandarmerije i odseci za kontrolu zakonitosti u radu odreda Žandarmerije u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu, i Odsek za kontrolu zakonitosti u radu Jedinice za obezbeđenje određenih ličnosti i objekata.

Iz drugog pokazatelja rezultata za ovu aktivnost moguće je zaključiti da će sigurno doći do značajnog povećanja broja zaposlenih u SUK-u koji se bave samo represivnom borbom protiv korupcije u policiji, što nije dovoljno imajući u vidu da je prema Zakonu o policiji nadležnost SUK-a šira od učestvovanja u istragama i rasvetljavanju krivičnih dela korupcije, već obuhvata i prevenciju korupcije i vršenje bezbednosnih provera u MUP-u zbog čega je 2019. godine došlo i do izmene organizacione strukture ovog Sektora. Nije dovoljno da do povećanja broja zaposlenih dođe automatski samo na osnovu funkcionalne analize iz 2016. godine koja nije obuhvatila procenu o opterećenosti zaposlenih.

2.2.10.18. Aktivnost je nedovoljna imajući u vidu da prelazno merilo podrazumeva i „procenu” uticaja obuka na smanjenje korupcije u policiji. Procena je vrlo važna imajući u vidu da nema javno dostupnih podataka o tome koliko koristi službenici SUK-a imaju od obuka i u kojoj meri će treninzi i studijske posete promeniti njihov svakodnevni rad, pogotovo zato što se ne zna da li je SUK u prethodnom periodu uopšte primenjivao nove antikorupcijske mere³², koje su još pre tri godine najavljene kao glavni alat u borbi protiv korupcije u MUP-u. Jedino postoji informacija dobijena od Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju treninga službenika SUK-a za proveru imovine. Iako nakon obuke nije bilo anketiranja, učesnici su usmeno rekli svoje utiske, naglasivši da im je trening izuzetno koristio i da će im znatno pomoći u daljem radu. Istovremeno, Agencija je potpuno zadovoljna učestvovanjem službenika SUK-a, što je zaključeno na osnovu

³² U godišnjem izveštaju o radu SUK-a za 2018. godinu ne postoje podaci o broju sprovedenih testova integriteta i analiza rizika od korupcije, te o broju deponovanih ličnih imovinskih karata i kontrola imovnog stanja, dok registar rizika od korupcije još uvek nije u izrađen. Takođe, SUK nije odgovorio na pitanja BCBP-a o ovome.

„radne atmosfere, vrlo visoke zainteresovanosti učesnika i njihove motivisanosti za sticanjem novih znanja”.³³

2.2.10.19. Dobro je što je revidiranim AP23 uvršćena aktivnost da se radi na metodologiji i proceni uticaja antikorupcijskih mera u policiji, ali nedostaje učestvovanje civilnog društva u kreiranju metodologije i izradi procene uticaja.

2.2.10.21. Aktivnost nije precizna jer nije jasno da li će se javno predstaviti procena uticaja primene antikorupcijskih mera u policiji i na taj način pokrenuti šira rasprava koja neće biti iz zatvorenih vrata.

b) Nedostaci u AP23

Nije planirano uspostavljanje nezavisnog rada Sektora unutrašnje kontrole

Postojeći pravni okvir ne dozvoljava SUK-u da potpuno nezavisno radi iako je Zakon o policiji dva puta izmenjen 2018. godine, u martu i novembru.³⁴ Tako su propuštene prilike da se u potpunosti obezbedi politička, funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost u radu SUK-a, čime bi mu se omogućilo da sprovodi sve svoje zakonske funkcije bez ikakvog spoljašnjeg ili unutrašnjeg uticaja, što je jedan od međunarodnih standarda.³⁵

Nije u potpunosti otklonjena mogućnost da ministar unutrašnjih poslova, kao politički faktor, utiče na rad SUK-a. Ostavljeno je dosta prostora koji ministru omogućava da uputi SUK da ne postupi po određenim informacijama kako slučaj ne bi došao do tužilaštva. Nezavisnost SUK-a dodatno je ugrožena jer bezbednosnu proveru zaposlenih u Sektoru vrši Služba za bezbednost i zaštitu podataka, čije zaposlene proverava posebna komisija, a njene pak članove bira ministar.³⁶

Nemoguće je proceniti finansijsku nezavisnost rada SUK-a jer su njegova budžetska sredstva iskazana u masi sredstava za MUP i ne mogu se iskazati posebno.³⁷ Narodna skupština RS i njen

³³ Đorđević, Saša. „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova”, *Institucionalni barometar 2.0*, ur. Dušan Šabić. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019: 55. <<http://preugovor.org/Institucionalni-barometri/1565/Institucionalni-barometar-20.shtml>>

³⁴ Narodna skupština je prve izmene i dopune usvojila 22. marta 2018. (*Sl. glasnik RS*, br. 24/2018), a druge 9. novembra iste godine (*Sl. glasnik RS*, br. 87/2018).

³⁵ European Partners against Corruption. Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles. 2012. <https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf> 18. avgust 2018.

³⁶ Član 141, „Zakon o policiji”. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 141.

³⁷ Pogledati: „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu”. *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017. i „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu”. *Sl. glasnik RS*, br. 95/2018.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i dalje ne raspravlja o samostalnom i nezavisnom radu SUK-a.

Krivična odgovornost policajaca je van fokusa AP23

Sektor unutrašnje kontrole je od 2005. do 2018. godine podneo ukupno 1928 krivičnih prijava. Tokom 2018. godine je podneto rekordnih 206 krivičnih prijava, najviše od kada SUK postoji. Ipak, i dalje je teško proceniti kvalitet rada SUK-a kada je reč o prikupljanju dokaza i vođenju krivičnih istraga. Ne postoje tačni podaci o broju prihvaćenih ili odbačenih krivičnih prijava tužilaštava iako se podnose isključivo po nalogu tužioca. Dodatno, sudovi u Srbiji ne beleže ishode krivičnih postupaka protiv policijskih službenika i ostalih pripadnika MUP-a.

U AP23 nisu spomenuti nedovoljni smeštajni kapaciteti Sektora unutrašnje kontrole

Tokom 2018. godine poboljšana je tehnička opremljenost SUK-a, ali smeštajni kapaciteti i dalje nisu dovoljni, što nije dobro, posebno ako se ima u vidu da je došlo do povećanja broja zaposlenih i da se planira zapošljavanje novih službenika do kraja 2021.

c) Predlozi

1. Aktivnost **2.2.10.16.** je potrebno dopuniti tako da sveobuhvatno pokriva razvijanje, sprovođenje i procenu svih antikorupcijskih mera (test integriteta, registar rizika od korupcije i proveru imovine zaposlenih).
2. Aktivnost **2.2.10.16.** je potrebno dopuniti tako da pored analize rizika od korupcije za svako radno mesto u MUP-u obuhvata i analizu rizika od korupcije svih organizacionih jedinica MUP-a.
3. Drugu tačku aktivnosti **2.2.10.16.** je važno razjasniti u smislu da li će se raditi na promeni pravnog okvira za primenu antikorupcijskih mera ili na razvoju operativnih procedura. U skladu s tim, potrebno je promeniti pokazatelje uspeha koji bi trebalo da budu ili usvojene izmene i dopune tri podzakonska akta ili vrlo konkretni indikatori iz predloga projekta „Jačanje kapaciteta Sektora unutrašnje kontrole za borbu protiv korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova” koji finansira Evropska unija.
4. Aktivnost **2.2.10.17.** je potrebno precizirati tako da bude jasno da li se jačaju kapaciteti samo Sektora unutrašnje kontrole ili i ostalih unutrašnjih kontrolora u MUP-u. Važno je pored ljudskih kapaciteta SUK-a dodati i povećanje smeštajnih, kao i dopuniti funkcionalnu analizu SUK-a iz 2016. godine informacijama o opterećenosti zaposlenih i na osnovu toga izvršiti projekciju povećanja broja zaposlenih u SUK-u.
5. Aktivnost **2.2.10.17.** je potrebno dopuniti tako da pored jačanja represivnih mera za suzbijanje korupcije obuhvata i preventivne mere.

6. Aktivnost **2.2.10.18.** je potrebno dopuniti tako da obuhvata razvoj i sprovođenje metodologije za procenu uticaja obuka zaposlenih u SUK-u na smanjenje korupcije u policiji.
7. Neophodno je uključiti civilno društvo u realizaciju aktivnosti 2.2.10.19. i 2.2.10.20. od početka.
8. Aktivnost **2.2.10.21.** je potrebno dopuniti javnim predstavljanjem procene uticaja primene antikorupcijskih mera u policiji.
9. U AP23 je potrebno ubaciti aktivnosti koja će voditi ka uređenju vođenja pravosudnih evidencija tako da je moguće pratiti krivično gonjenje pripadnika MUP-a.
10. U AP23 je potrebno ubaciti aktivnost koja će voditi izmenama i dopunama Zakona i policiji radi uspostavljanja potpuno nezavisnog i samostalnog rada SUK-a.

▪ **Transparentnost Srbija**³⁸

Interim benchmark 2.2.1. - While the Law on prevention of Corruption is adopted, it did not resolve some of the crucial problems of Anti-corruption Agency, identified at the beginning of drafting process. It is therefore necessary to change this law, not just to monitor its implementation.

Activity 2.2.1.1. While it is clear what the Agency should report about from the AP, the list should be much more detailed than it is now. Among other, there should be qualitative analyses, comparisons with previous years, comparison of results with the number of reported cases and subjects of control etc.

Such reporting duty may be defined either in the Law, or in the decision of the Parliament that will specify what information Agency should provide.

Activity 2.2.1.2. Analyses should be published, by each entity mentioned, within the certain deadline.

There should be also specified procedure for consideration of those report, e.g. by the Parliamentary committee, along with ACA annual report.

Activity 2.2.2.1. The reform in the area of financing of political activities should not be limited to the Law on Financing of Political Activities and to the issues mentioned in this activity. We suggest changing in following way:

³⁸ Zbog kratkog roka komentar dostavljen na engleskom jeziku.

Amend the Law on Financing of Political Activities, and other related legislation, in order to resolve all problems identified by national and international observers, and to clarify and separate duties of Agency, State Audit Institution and other relevant state authorities in the process of control of political activities and precisely determine duties and mechanisms for transparency of financing of political subjects in accordance with quality analysis on implementation of Law on Financing of Political Activities. Ensure that amendments encompass strengthening ACA capacity to receive the necessary information on financial flows.

The activity could rely on ODIHR/OSCE reports and recommendations and CSO reports.

Activity 2.2.2.3. The goal should be defined in a following way:

1) either all political subjects submitted annual financial reports or Agency initiated procedure against all who did not

2) either all political subjects submitted election campaign costs or Agency initiated procedure against all who did not.

3) all misdemeanor proceedings conducted within the reasonable timeframe and sanctions imposed by Misdemeanour Courts in equal manner in all equal situations

Annual Reports of Republic Public Prosecutors Office on criminal proceedings derived from application of article 38. of the Law on Financing Political Activities, including the number and level of sanctions applied (all cases investigated in timely and non-biased manner)

Interim benchmark 2.2.3. There are no legislative measures that will be necessary to achieve stated goals. Among other, there is measure to ensure monitoring of conflict of interest in various parts of public sector, such are public enterprises and public institutions and services, either by Anti-corruption Agency, High Civil Service Council or other body.

Activity 2.2.3.4. - There is no specified deadline for the Agency to resolve conflict of interest cases, nor clearly defined mechanisms for Agency to monitor potential conflict of interest cases (if they were not reported to the Agency).

Activity 2.3.3.5. - Similar mechanism should be established for other parts of public sector employees (services, institutions, enterprises), and the minimal content of HCCC should be defined.

Interim benchmark 2.2.4. - Illicit enrichment should be addressed through criminal offence developed on the basis of Article 20 of UNCAC.

Activity 2.2.4.1. - Activity should include monitoring of other related mechanisms, such are Law on prevention of Corruption (assets declaration) and mechanism envisaged in tax legislation, including recently adopted Law on investigation of property origin and special tax.

The minimal content of the report should be specified.

Interim benchmark 2.2.5. - New activities should be developed to ensure improvement of access to information practice even before legislative changes (Transparency Serbia provided such recommendations already). In particular, it includes duty of the Government to ensure implementation of all not-executed Commissioners decision.

Activities 2.2.5.1. and 2.2.5.2. - Having in mind that there are many other problems in implementation of access to information rules (not mentioned explicitly), the analyses and consequently legislative changes should aim to resolve all of them.

Interim benchmark 2.2.7. - No activity is planned to ensure effective monitoring of implementation of the Law For that purpose (and not just for that), amendment to the law are necessary. Namely, there is no mechanism for collection of data on implementation of the law between all those who have to implement it and any of government ministries. None of current activities address that problem that prevents achievement of the benchmark and collection of relevant information about achievements.

Activity 2.2.7.2. - The content of the report should be defined in order to include all aspects of the law implementation – e.g. adoption of internal acts, dealing with whistleblowers' information, protection provided by the courts, effects to the fight against corruption (did the number of reporting cases increased) etc. For all that, it is necessary to set clear reporting duty in the Law.

Activity 2.2.7.3. Same as 2.2.7.2.

Activity 2.2.7.4. - It is necessary to define more clearly goals of the campaign (e.g. what percentage of citizens should know about their rights after the campaign). There are public opinion pools that may serve as evidence of possible success of the campaign (e.g. research conducted within the USAID GAI project).

Interim benchmark 2.2.8. - The new public procurement law created some risks that were not present to that extent before, so additional activities for protection from corruption should be designed as well. In particular, this relates to the significant rising of thresholds and not clearly

defined oversight role. So, the action plan should include analyses of such risks and practice of implementation of new law from the anti-corruption point of view.

Activity 2.2.8.1. - The activity should be more specific and should refer to the goal of the action, i.e. what is the number of employees that should be planned in order to ensure effective monitoring of the law's implementation, and to change Systematization act appropriately. Only than "position filled" may be valid indicator of success.

Activity 2.2.8.2. - Establishing of new portal is already planned for July 1st 2020. Activity in this action plan might deal with some features of the portal, e.g. linking of PPP with Treasury database on budget execution etc.

Activity 2.2.8.3. - The new Law on PP envisages that Ministry of finance is in charge for monitoring execution of public procurement contracts. So, the activity should include this ministry as well.

Osnovna prava

Zabrana torture nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja

▪ Beogradski centar za ljudska prava

Prelazno merilo 3.1.1. 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.

Kod merenja rezultata uzeti u obzir i preporuke Komiteta Ujedinjenih nacija protiv mučenja (CAT), kao i preporuke Specijalnog izvestioca UN za mučenje (SRT). U opštim komentarima, razmatranjima i odlukama po pojedinačnim predstavkama CAT se tumači Konvencija protiv mučenja, koju je Republika Srbija ratifikovala. Na taj način se jasnije definišu obaveze Republike Srbije u ispunjavanju obaveza preuzetih ratifikacijom.

U **indikatore uticaja** je potrebno dodati i pozitivne izveštaje CAT i SRT u pogledu ispunjenja preporuka.

U indikator uticaja 4. je potrebno dodati i pozitivne izveštaje Zaštitnika građana u pogledu implementacije preporuka CPT, CAT i SRT.

U pogledu aktivnosti 3.1.1.2. neophodno je da se sistem obavezne edukacije, pored novozaposlenih policijskih službenika, obuhvati i druge državne službenike (na primer, pripadnici službe obezbeđenja u zatvorima, komunalna milicija), kao i za studente Kriminalističko-policijskog univerziteta.

Nosioci aktivnosti: Ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, Ministarstvo pravde (Uprava za izvršenje krivičnih sankcija), Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo nadležno za rad i socijalna pitanja, komunalne milicije jedinica lokalnih samouprava.

Pokazatelji rezultata: Pokazatelje rezultata prilagoditi novim aktivnostima i nosiocima aktivnosti.

U vezi sa **nosilaca aktivnosti za aktivnost 3.1.1.3.** potrebno je dodati Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo nadležno za rad i socijalna pitanja.

Aktivnost 3.1.1.4. - Pored obučavanja policijskih službenika, potrebno je organizovati obuke i za zaposlene u ustanovama detencije u okviru Ministarstva rada, Ministarstva zdravlja, kao i za komunalne milicajce.

Skrećemo pažnju da termin "places of detention" treba da obuhvata pored pritvorskih jedinica i druge institucije gde su lica lišena slobode.

Nosioci aktivnosti: Ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove i Zaštitnik građana, Nosioci aktivnosti treba da kao partnere uključe organizacije civilnog društva koje imaju ekspertizu u oblasti zabrane zlostavljanja.

Pokazatelji rezultata: Zakonskim ili podzakonskim aktima treba urediti mogućnost nezavisnih organizacije civilnog društva da nesmetano i van mehanizma NPM, vrše monitoring ustanova gde su lica lišena slobode. (Vidi npr. Organisation for Security and Cooperation in Europe, Supplementary Meeting on Inhuman Treatment, 27 March 2000, Vienna i Report to the United Nations General Assembly by the Special Rapporteur on the question of torture; A/56/156, 3 July 2001, para 39(e)). U oba slučaja se daju preporuke da država omogući predstavnicima organizacija civilnog društva koji imaju stručna znanja u oblasti zlostavljanja da nesmetano posećuju ustanove gde su lica lišena slobode.

Potrebno je kvantifikovati broj treninga o sprečavanju mučenja, koje svi zaposleni treba da prođu.

Za **aktivnost 3.1.1.5.** za nosioce aktivnosti dodati NPM mehanizam.

Aktivnosti 3.1.1.6.: Pored MUP, NPM i organizacija civilnog društva, neophodno je uključiti i predstavnike drugih državnih organa za koje postoje kredibilni navodi o zlostavljanju (npr. zaposleni u psihijatrijskim bolnicama i ustanovama socijalne zaštite gde se lica lišavaju slobode, privatne ustanove za stara lica, objekti Komesarijata za izbeglice i migracije).

Aktivnost 3.1.1.7.: Zbog mogućnosti zloupotrebe, izbrisati da policijski službenici utvrđuju jezik koji zadržano lice može da razume u aktivnostima i pokazatelju rezultata.

Aktivnosti 3.1.1.8.: Izmieniti aktivnost i umesto navoda o zlostavljanju od strane policije, potrebno je napisati "od strane državnih službenika" budući da je više puta utvrđeno da nisu samo policijski službenici ti koji vrše zlostavljanje.

Nosioci aktivnosti: Kod Ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, potrebno je dodati Sektor unutrašnje kontrole, s obzirom na to da oni vrše istrage o navodima zlostavljanja od strane

policajaca. Nosioi aktivnosti treba da kao partnere uključe organizacije civilnog društva koje imaju ekspertizu u oblasti zabrane zlostavljanja.

Aktivnosti 3.1.1.12.: pored psihijatrijskih institucija treba dodati i druge institucije gde su lica sa mentalnim smetnjama lišena slobode (npr. specijalna zatvorska bolnica i ustanove socijalne zaštite).

Nosioi aktivnosti: potrebno je dodati Upravu za izvršenje krivičnih sankcija i Ministarstvo nadležno za poslove socijalne zaštite.

Pokazatelj rezultata nije dovoljno merljiv.

Aktivnost 3.1.1.13. U nosioce aktivnosti potrebno je dodati Ministarstvo nadležno za poslove socijalne zaštite i NPM. Nosioi aktivnosti treba da kao partnere uključe organizacije civilnog društva koje imaju ekspertizu u oblasti zabrane zlostavljanja

Pokazatelji rezultata: dodati pokazatelj u vidu usvojenog zakona o zaštiti lica u ustanovama socijalne zaštite koji će afirmisati deinstitutionalizaciju kao prevashodni cilj, a ne cilj koji treba ostvariti u dužem vremenskom periodu.

Aktivnost 3.1.1.14. - U nosioce aktivnosti je potrebno dodati Ministarstvo nadležno za poslove socijalne zaštite.

U pokazateljima rezultata je potrebno uvrstiti pored CPT preporuka i nalaze i preporuke iz izveštaja NPM i organizacija civilnog društva koje vrše monitoring ustanova gde su lica lišena slobode.

Aktivnosti 3.1.1.16.: **Dodati aktivnost izmene Zakonika o krivičnom postupku** koje bi predvidele nadležnost sudija za izvršenje krivičnih sankcija o odlučivanju o uslovnom otpustu osuđenih lica. Ili da izmene predvide ulogu sudija za izvršenje krivičnih sankcija u postupku davanja uslovnog otpusta (na primer, mišljenje sudije za izvršenje krivičnih sankcija o zahtevu osuđenog lica da bude uslovno otpušten, koje se daje sudiji koji odlučuje o zahtevu).

Pokazatelje rezultata prilagoditi novododatoj aktivnosti.

Opšti komentari o potrebi za predviđanje dodatnih aktivnosti u delu Zabrana torture nehumanog ili ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja:

- Izmene i dopune propisa kojima će se uvesti obavezno audio i video snimanje policijskih saslušanja, kao i obavezno snimanje primene fizičke sile prema građanima (npr. personalizovane kamere na uniformama);
- Izmene i dopune Zakona o policiji, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija i drugih zakona kojima se uređuju radni odnosi u državnim organima (npr. Zakon o državnim službenicima) - obavezan otkaz iz službe državnog službenika za koga se u krivičnom ili disciplinskom postupku utvrdi da je zlostavljao drugog, kroz propisivanje dela zlostavljanja kao dela koje državnog službenika čine nedostojnim za obavljanje državne službe; Takođe propisati obaveznu suspenziju državnog službenika dok se protiv njega vodi postupak za delo zlostavljanja;
- Izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku: propisivanje zabrane primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja (oportuniteta) za krivična dela zlostavljanja i mučenja, ako su osumnjičeni javni službenici;
- Izmene Krivičnog zakonika: propisivanje kazni za delo mučenja u skladu sa standardima (usklađivanje inkriminacije krivičnog dela mučenja sa definicijom iz člana 2 Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka i propisivanje različitih kvalifikatornih okolnosti koje impliciraju strože kazne za krivično delo mučenja);
- Izmene Krivičnog zakonika i drugih propisa: propisivanje zabrane zastarelosti krivičnog gonjenja i izvršenja krivične sankcije, zabrane davanja amnestije i pomilovanja za javne službenike osumnjičene ili osuđene za krivična dela zlostavljanja, što je u skladu sa međunarodnim standardima; pomilovanje bi trebalo dozvoljavati samo na osnovu izuzetnih okolnosti koje moraju biti posebno obrazložene (npr. teška bolest), ali isključiti mogućnost abolicije;
- Izmene Krivičnog zakonika i Zakona o posebnim merama za sprečavanje vršenja krivičnih dela protiv polne slobode prema maloletnim licima: brisanjem zabrane uslovnog otpusta za sva krivična dela kažnjiva doživotnim zatvorom.
- Nosioци aktivnosti treba da kao partnere uključe organizacije civilnog društva koje imaju ekspertizu u oblasti zabrane zlostavljanja gde god je to moguće.

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

▪ **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Prelazno merilo 3.2.1.- 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.

Istraživanjem koje je predstavio Komitet pravnika za ljudska prava u decembru 2019. godine utvrđeno je da značajno kašnjenje u odnosu na najveći deo aktivnosti koje se sprovode u okviru mere 3.2.1. Dodatno, istraživanjem je utvrđeno da delimično ispunjenje indikatora u pogledu pojedinih aktivnosti nije vodilo ka ispunjenju prelaznog merila odnosno osnaživanju institucionalnog kapaciteta Zaštititnika građana. Kao primer je navedena **aktivnost 3.2.1.1.**, odnosno povećanja broja zaposlenih koja je u značajnoj meri ispunjena ali je uprkos tome uočen značajan pad u efikasnosti ove institucije u radu po pritužbama građana.

Istraživanjem je takođe uočeno da indikatori dve aktivnosti u vezi sa ispunjavanjem preporuka Zaštitnika građana (**aktivnosti 3.2.1.5. i 3.2.1.6**) ne uzimaju u obzir i značajan pad u broju preporuka koja ova institucija upućuje nadležnim državnim organima. U tom pogledu predložena je izmena indikatora kako bi oni bolje oslikavali ispunjenost predmetnih aktivnosti, ali i uspostavljanje bolje veze između indikatora i prelaznog merila.

Predlaže se uvođenje novih aktivnosti koje se odnose na lokalne ombudsmane (u skladu sa preporukom Evropske komisije razdvojeno na 3 koraka, a ukoliko će se preporuka primenjivati samo na strateška dokumenta, spojiti u jednu):

3.2.1.9. Sprovedenje javne rasprave o Nacrtu Zakona o lokalnim obudsmanima

Nadležni organi: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Zaštitnik građana, Lokalni ombudsmani

Predloženi vremenski period: III kvartal 2020. godine

Indikator ispunjenosti: Sprovedena inkluzivna javna rasprava o Zakonu o lokalnim obudsmanima

3.2.1.10. Izrada Nacrta Zakona o lokalnim obudsmanima

Nadležni organi: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Zaštitnik građana, Lokalni ombudsmani

Predloženi vremenski period: III kvartal 2020. godine

Indikator ispunjenosti: Izrađen Nacrt Zakona o lokalnim ombudsmanima uz učešće Zaštitnika građana i lokalnih ombudsmana

3.2.1.11. Usvajanje Zakona o lokalnim ombudsmanima

Nadležni organi: Narodna skupština

Predloženi vremenski period: IV kvartal 2020. godine

Indikator ispunjenosti: Usvojen Zakon o lokalnim ombudsmanima

Sloboda izražavanja i sloboda i pluralizam medija

▪ Međusektorska grupa za slobodu izražavanja i medije

	Aktivnost	Nosilac aktivnosti	Rok	Pokazatelj rezultata
3.3.1.5.				Da zapisnici sa sastanaka RG za bezbednost novinara budu javno dostupni sa anonimiziranim podacima Polugodišnji izveštaji Ministarstva spoljnih poslova i RJT
3.3.2.3	Aktivnost da se izbacijer je završena			
3.3.2.4	Izraditi Akcioni plan za sprovođenje nove		II kvartal 2020	Izrađen Akcioni plan za sprovođenje nove

	<p>višegodišnje Strategije razvoja sistema javnog informisanja</p> <p>OBJAŠNJENJE: Kako je Medijska strategija već doneta, izbaciti deo o njenom donošenju i ostaviti samo deo za AP.</p>			<p>višegodišnje Strategije razvoja sistema javnog informisanja.i primenjen.</p> <p>Efikasna primena Akcionog plana potvrđena kroz praćenje preciznih indikatora</p> <p>Izveštaji o primeni Akcionog plana dostupni javnosti.</p>
3.3.2.6	<p>Aktivnost preformulisati na sledeći način: Stvoreni uslovi za potpunu funkcionalnost, transparentnost i ažurnost Registra medija i/ili medijskih registara u skladu sa aktivnostima iz Medijske strategije. (Mera 2.1. iz Medijske strategije)</p>			<p>Umesto u skladu sa Inicijativom Partnerstvo za otvorenu upravu staviti u skladu sa Medijskom strategijom.</p>
3.3.2.7.	<p>Umesto u skladu sa novim zakonskim okvirom staviti u skladu sa Medijskom strategijom</p>			.
3.3.2.9		Dodati REM		<p>Prednost pri projektnom sufinansiranju proizvodnje medijskog sadržaja pod ravnopravnim uslovima imaju</p>

				<p>mediji koji poštuju zakonske propise i Kodeks novinara Srbije, odnosno koji imaju manje izrečenih mera od strane REM-a i donetih odluka i javnih opomena od strane Saveta za štampu.</p> <p>- Šestomesečni izveštaji Saveta za štampu koji sadrže statistiku o izrečenim merama. (Sa Savetom je dogovoreno da obezbeđuju izveštaje).</p>
3.3.2.11	Aktivnost preformulisati na sledeći način u skladu sa Medijskom strategijom: Sprovođenje eksterne evaluacije realizacije projekata i dostavljanje izveštaja koji će biti dostupni javnosti.			
3.3.2.12	Umesto u skladu sa Medijskom strategijom dodati: Kreirati regulatorni okvir u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih			<p>Dodati pokazatelj: Unapređen Registar medija u kojem se registruju sva davanja od strane države (javne nabavke, konkursi,</p>

	većinski finansira. (Mera 2.6. iz Medijske strategije).			druge vrste ugovora sa medijima)
3.3.2.13	Umesto samo indirektna državna pomoć dodati sve vrste državne pomoći. Izbrisati član 39. paragraf 1, Zakona o javnom informisanju	Dodati i Ministarstvo kulture i informisanja REM RATEL *budžetske linije usaglasiti sa nosiocima aktivnosti		-urađene i objavljene analize relevantnog medijskog tržišta -izmenjena regulativa u skladu sa rezultatima analize medijskog tržišta; -izrečene mere u slučajevima nedozvoljene medijske koncentracije
3.3.2.14.	Preformulisati aktivnost: Utvrđeni merljivi kriterijumi za određivanje pragova dozvoljene medijske koncentracije i rizika po medijski pluralizam, pored udela u gledanosti, slušanosti i tiražu (Mera 2.2. iz Medijske strategije)			
3.3.2.24	Preformulisati aktivnost na sledeći način: Obezbeđena nezavisnost javnih medijskih servisa, unapređena njegova profesionalnost, ostvarivanje programskih funkcija u javnom interesu, kao i odgovornost prema	Dodati i Ministarstvo kulture i informisanja		Preformulisati indikatore na sledeći način: -izmenjena regulativa iz oblasti javnih medijskih servisa; -zadovoljstvo i poverenje građana

	javnosti u skladu sa aktivnostima iz Medijske strategije.			<p>kvalitetom programskih sadržaja javnih medijskih servisa (merilo bi se putem Ankete/Istraživanja);</p> <p>-nivo ispunjenosti zakonskih obaveza u proizvodnji medijskih sadržaja (Izveštaj REM-a);</p> <p>-uspostavljeni kanali komunikacije sa javnošću;</p> <p>-razvijeni interni Kodeksi.</p>
3.3.2.26	Kreirati regulatorni okvir u oblasti javnog obaveštavanja i oglašavanja organa javne vlasti i privrednih društava kojima je država većinski vlasnik ili ih većinski finansira. izmenama regulative urediti oblast javnih nabavki u medijskom sektoru. (u skladu sa merom 2.3. Medijske strategije)	Dodati Ministarstvo za trgovinu, turizam i telekomunikacije		
Dodati novu aktivnost	Izvršenje odluka Poverenika od strane Vlade RS			Broj izvršenih odluka i izveštaj o tome u redovnom godišnjem izveštaju Poverenika

<p>Dodati novu aktivnost</p>	<p>Obezbeđena organizaciona, funkcionalna i finansijska nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije, unapređena njegova profesionalnost, kao i odgovornost prema javnosti. (u skladu sa merom 3.2. iz Medijske strategije)</p>			<p>-pravni status i ovlašćenja REM-a prilagođena njegovom delokrugu rada;</p> <p>-broj preduzetih mera od strane REM-a prema pružiocima medijskih usluga koji su prekršili svoje obaveze;</p> <p>-nivo nezavisnosti REM-a procenjen metodom INDIREG-a;</p> <p>-uspostavljeni kanali komunikacije REM-a sa javnošću</p>
<p>Dodati novu aktivnost</p>	<p>Ostvarivanje balansa između projekata koji su usmereni na pisani, audio i fotografski sadržaj s obzirom na to da je svim segmentima potrebna profesionalizacija i poštovanje radne etike.</p> <p>Uvođenje oblasti <i>unapređenje profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja</i> na konkursima na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou.</p>	<p>-Ministarstvo kulture i informisanja</p> <p>-Pokrajinski sekretarijati za informisanje</p> <p>-Lokalna samouprava</p>	<p>Kontinuirano, kroz godišnje izveštaje</p>	<p>Ostvarivanje javnog interesa u procesu javnog informisanja</p> <p>Godišnji izveštaj Ministarstva kulture i informisanja sa indikatorima uspeha, procena stepena implementacije medijskih zakona u okviru projekata koje sufinansira Ministarstvo.</p> <p>Ostvaren veći broj projekata koji profesionalizuju</p>

				<p>fotografski aspect medija. Očekivano je da se Ministarstvo kulture i informisanja posveti vizuelnom medijskog sadržaju u meri u kojoj je njegov uticaj vidljiv na medijske konzumente.</p> <p>Lokalni mediji sufinansiraju organizacije koje doprinose ostvarivanju javnog interesa u procesu javnog informisanja u oblasti profesionalizacije i etike, bez obzira na to gde su registrovane organizacije.</p> <p>Podržavanje projekta koji profesionalizuju rad foto-novinara i novinara u ulozi fotografa sa brojem projekata koji se bave tekstem i audio-vizuelnim sadržajima.</p>
Dodati novu aktivnost	Aktivnosti / edukacije, seminari koji doprinose unapređenju profesionalnih i etičkih standarda u domenu	Organizacije civilnog društva u saradnji sa Savetom za štampu,	Tokom godine, u ciklusima dok edukacijom ne budu	Ostvarena konkurentnost medija kroz profesionalan

	fotografije u medijima kroz rad na razvoju profesionalnog vizuelnog sadržaja i podizanja nivoa medijske pismenosti.	novinarskim i fotografskim udruženjima	obuhvaćeni svi mediji u Srbiji	vizuelni medijski sadržaj koji prodaje medijski proizvod, ujedno privlači i edukuje medijskog konzumenta. Medijski radnici razumeju vizuelnu medijsku pismenost, njen značaj za slobodu izražavanja, objektivno izveštavanje i primenjuju usvojena znanja u meri koja zadovoljava javni interes.
Dodati novu aktivnost	Potpuno poštovanje autorskih i srodnih prava medijskih poslenika kroz podršku projektima edukacije medijskih radnika u oblasti autorskog prava. (korelacija sa Poglavljem 7)	-Ministarstvo kulture i informisanja -Ministarstvo pravde -Pokrajinski sekretarijat za informisanje -Jedinice lokalne samouprave -Organizacije civilnog društva	Kontinuirano	Uspostavljen pravičan sistem autorskopravne zaštite koji u najvećoj mogućoj meri podjednako štiti interese medija kao i korisnika, autora i kolektivnih organizacija.

▪ **Partneri za demokratske promene Srbija**

Prelazno merilo 3.3.2. - Kroz primenu Strategije za razvoj sistema javnog informisanja, Srbija preduzima aktivne mere u reformisanju svog medijskog okruženja kreirajući time ohrabrujuće okruženje za slobodno izražavanje, zasnovano na transparentnosti (uključujući i vlasništvo nad medijima), integritet i pluralizam.

Aktivnost **3.3.2.23.** Održavanje obuke za javne tužioce, zamenike javnih tužilaca, policijske službenike i predstavnike relevantnih udruženja novinara, u pogledu:

- prevencije curenja informacija od strane medija u vezi sa tekućim ili planiranim krivičnim istragama,
- prevencije curenja informacija od strane medija u vezi sa poštovanjem privatnosti ranjivih grupa (žrtve, deca).

Predložene izmene: Uključiti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti kao jednog od partnera u sprovođenju ove aktivnosti, imajući u vidu da je potrebna izgradnja kapaciteta navedenih ciljnih grupa u oblasti zaštite podataka.

Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa

▪ **Autonomni ženski centar**

Prelazno merilo 3.4.2. -Srbija usvaja novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti i novu Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za primenu plana kao i za primenu Nacionalne strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti. Srbija pažljivo prati njihov uticaj i preduzima preventivne mere tamo gde je to potrebno.

U aktivnosti **3.4.2.1** stoji "Nacrt novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti kako bi se u potpunosti uskladio sa ...". Imajući u vidu Zaključna zapažanja UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije (CEDAW/C/SRB/CO/4)³⁹, u vezi sa zakonskim okvirom i definicijama diskriminacije, paragraf 12, tačka (b) ističe "... kroz inkluzivni participativni proces u saradnji sa organizacijama civilnog društva za prava žena, ...". Predlažemo

³⁹https://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/CEDAW_zakljucna_zapazanja.pdf

da se u aktivnost 3.4.2.1. uključi i ovaj aspekt “procesa”, što je relevantno, ne samo prema preporuci UN Komiteta, već i zbog toga što je usvajanje ovog zakona u zastoju niz godina (od 2016. do sada), upravo zbog nepoštovanja komentara i predloga ženskih organizacija.

U aktivnosti 3.4.2.1.navedene mere podrške žrtvama i preventivnog rada sa učiniocima nasilja **trebalo bi** da su regulisane i u okviru Zakona o socijalnoj zaštiti (čl. 40 Grupe usluga socijalne zaštite)⁴⁰, ali to nije slučaj sa Nacrtom izmena i dopuna tog zakona. AŽC je ove komentare dostavio nadležnom ministarstvu tokom javnih rasprava za izmene i dopune oba zakona, ali bez uticaja na izmene. To upućuje na mogući problem u primeni navedenih odredbi.

Ne treba da piše “uvođenje” kod nabrojanih usluga koje su već uspostavljene (kakve su sigurne kuće, nacionalni SOS telefon, rad sa učiniocima nasilja, multisektorska saradnja) – **predložemo** da piše “**unapređenje dostupnosti i kvaliteta**” (da bi se dostiga standard iz Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici). Ako nije greška, treba **razdvojiti** sigurne kuće od savetodavnih usluga (potonje se pružaju nezavisno od boravka žena u sigurnim kućama). **Treba da se dodaju** specijalizovane usluge koje predviđa Konvencija Saveta Evrope, koje se ovde ne pominju, odnosno usluge podrške za žrtve seksualnog nasilja (čl. 25) i zaštite i podrške za decu svedoke nasilja prema ženama i nasilja u porodici (čl. 26).

3.4.2.2.Rezultat koji je naveden u ovoj aktivnosti: “Redovni izveštaji o primeni, uključujući posebne merljive pokazatelje uticaja, koji će biti korišćeni za praćenje primene, javno dostupni” treba **dodati** kod aktivnosti 3.4.2.1 – Nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti; **dodativedenu odrednicu** “uključujući posebne merljive pokazatelje uticaja, koji će biti korišćeni za praćenje primene” kod sledećih aktivnosti 3.4.2.5 – monitoring primene Strategije za rodnu ravnopravnost; 3.4.2.8 – monitoring primene strategije i AP za borbu protiv nasilja prema ženama; 3.4.2.10 – monitoring posebnog Zakona o sprečavanju nasilja u porodici;

Dopuniti plan aktivnostima **3.4.2.** Unapređenje položaja žena i rodne ravnopravnosti, aktivnostima koje se odnose na **primenu** Zaključnih zapažanja UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije (CEDAW/C/SRB/CO/4), pre svega:

⁴⁰https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_socijalnoj_zastiti.html

- **10 (b⁴¹)** (da država ugovornica) preduzme sve neophodne mere za borbu protiv antirodnog diskursa i njegovog negativnog uticaja na dostignuća države ugovornice u oblasti prava žena;
- **14 (v)** (da država ugovornica) osnaži znanja sudstva, tužilaca i advokata o Konvenciji i njihovom kapacitetu da se pozovu na nju i da je direktno primenjuju u sudskim postupcima, istovremeno osiguravajući da inicijative za izgradnju kapaciteta adekvatno rešavaju potrebe žena i devojaka;
- **28 (v)** (da država ugovornica) obezbedi da: (i) organizacije civilnog društva, uključujući aktiviste za ženska prava, mogu da ostvaruju svoja prava na slobodu izražavanja, okupljanja i udruživanja bez zastrašivanja ili odmazde; (ii) se slučajevi navodnog zastrašivanja ili odmazde protiv aktivista civilnog društva propisno istraže, da se počinioci krivično gone i na odgovarajući način kazne, i da se žrtve zaštite od takvih dela; (iii) državni službenici koji opstruiraju gonjenje napadača krivično odgovaraju;
- **44.** Komitet poziva državu ugovornicu da energično nastavi sa naporima da eliminiše višestruke i međusobno povezane oblike diskriminacije koje doživljavaju grupe žena u nepovoljnom položaju, istovremeno osiguravajući njihovo ekonomsko osnaživanje. Komitet ohrabruje državu ugovornicu da sprovede sveobuhvatnu analizu za procenu situacije, posebnih potreba i aspiracija ugroženih grupa žena, kao što su Romkinje, starije žene, siromašne žene, žene sa invaliditetom, izbeglice i interno raseljene žene, žene koje vode domaćinstva, kako bi prikupila podatke za unapređenje zakonodavnog okvira i razvoj politika (Komitet inače traži od Republike Srbije da u roku od dve godine dostavi pisanu informaciju o koracima koji su preduzeti za sprovođenje ove preporuke).
- **Beogradski centar za ljudska prava**

Prelazno merilo 3.4.4. - 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

⁴¹ Prevod Zaključnih zapažanja koji je izradila Kancelarija za ljudska i manjinska prava – slovne oznake preuzete iz prevoda a ne iz originalnog dokumenta (odgovaraju Azbuci a ne Abecedi u originalnom dokumentu).

obuku za rad sa maloletnim prestupnicima, kao i kroz unapređivanje alternativnih sankcija za maloletna lica i mere za reintegraciju maloletnih prestupnika u društvo.

Indikator uticaja 3: Opcije za alternativnu brigu o deci sa invaliditetom treba da budu primarno usklađene sa Opštim komentarem broj 5 (2017) Komiteta Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom (CRPD), u vezi sa nezavisnim životom i uključenošću u zajednicu. Opšti komentar broj 5 bolje odgovara međunarodnim standardima.

Indikatori uticaja 3 i 4: Trebalo bi staviti poseban naglasak na prevenciju mogućnosti da deca ispod tri godine starosti, a naročito novorođenčad, budu smeštena u institucije. Potrebno je da se prioritizuje smeštanje u porodično stanje i hraniteljske porodice što je pre moguće.

Republika Srbija mora da vodi precizne statističke podatke u vezi sa ovom temom, jer je to preduslov za merenje ispunjenosti indikatora.

Dinamika izveštavanja o ispunjavanju indikatora i realizaciji aktivnosti treba da bude definisana i kvantifikovana gde god je to moguće, kako bi indikatori postali merljiviji.

Beogradski centar za ljudska prava je u potpunosti saglasan sa komentarem Autonomnog ženskog centra u vezi sa finansijskim sredstvima: 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 finansijska sredstva.

▪ **Centar za prava deteta**

Prelazno merilo 3.4.4. - 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.

Pravo deteta da izrazi svoji mišljenje - Smatramo da je potrebno uvesti mere kojima se obezbeđuje pravo deteta da izrazi svoje mišljenje u postupcima koji ih se tiču (bilo da su osumnjičeni, žrtva, svedok, stranka) i da se te mere efikasno poštuju, kao i povećanje izgradnje kapaciteta i nadgledanjem kako se to pravo sprovodi. U Opštem komentaru broj 12: Pravo deteta da bude saslušano, utvrđena je obaveza svih koji odlučuju o pitanjima koja se tiču deteta, a to su

roditelji, staratelji, kao i sva druga lica i organi koji donose odluke u stvarima koje se tiču deteta, da detetu omoguće da izrazi svoje mišljenje. Radi se o striktnoj obavezi, a ne o preporuci. Samo pravo deteta na izražavanje mišljenja je fundamentalno i strogo lično pravo, tako da niko umesto deteta ne može da ga vrši.

Član 12. st. 2. KPD određuje da je potrebno omogućiti detetu da bude saslušano naročito u svim sudskim i upravnim postupcima koji se tiču deteta, bez ikakvih ograničenja, uključujući i postupke za alternativno rešavanje sporova, kao što je medijacija. Pravo deteta da bude saslušano odnosi se kako na postupke koje je pokrenulo samo dete, tako i na one koje pokreću druga lica, a utiču na dete, kao što je odlučivanje o vršenju ili lišenju roditeljskog prava.

Deca žrtve i svedoci u krivičnom postupku - Smatramo da je potrebno više pažnje u revidiranom Akcionom planu posvetiti pitanju dece žrtava i svedoka u krivičnom postupku. U okviru **aktivnosti 3.4.4.3.** koja se odnosi na uspostavljanje centara za decu, mlade i porodicu u cilju targetiranja populacije iz višestruko depriviranih sredina, predviđeno je da će ovi centri pružati podršku deci žrtvama krivičnih dela od prvog kvartala 2020. Hteli bismo da istaknemo i izrazimo veliku zabrinutost usled činjenice da su, od kada su prestale da budu finansirane kroz IPA 2013. projekat „Jačanje sistema pravosuđa i socijalne zaštite kako bi se unapredila dečija zaštita u Srbiji“, koji je sprovodio UNICEF u partnerstvu sa ministarstvima nadležnim za pravosuđe i socijalnu zaštitu, a uz podršku Evropske unije, jedinice koje su pružale podršku deci žrtvama u okviru ustanova za smeštaj dece i omladine, a za koje se po revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 očekuje da se transformišu u centre za decu i porodicu, potpuno prestale da pružaju ovu uslugu. Kako je prvi kvartal 2020. otpočeo, deca žrtve i svedoci u Srbiji i dalje nemaju nikakvu podršku i zaštitu u krivičnom postupku.

Ovde bismo posebno istakli da za decu žrtve i svedoke podsećanje na bolne događaje može biti veoma stresno i, ukoliko sudski postupak nije posebno prilagođen deci, moguće je da ima dugoročne i štetne ozbiljne fizičke, psihološke i emocionalne posledice. Iskustvo svedočenja je obeleženo nizom okidača koji podsećaju na iskustvo doživljenog krivičnog dela. Pored toga, postoji odnos neravnoteže moći, dete se nalazi u podređenom položaju, a prisutne su i figure autoriteta te dete nema kontrolu nad postupkom i predvidljivost o tome šta će se u njemu dešavati, oseća se izloženo i nesigurno, a može biti izloženo i nezainteresovanosti ili neosetljivosti stručnjaka.

Smatramo da je u procesu kreiranja pravosuđa po meri deteta ključna uloga Ministarstva pravde koje treba da obezbedi saradnju sa drugim sistemima odnosno stručnjacima obučenim da pružaju

podršku deci žrtvama i svedocima i da obezbedi model/mehanizam za zaštitu dece žrtava i svedoka koji je integrisan u sistem i dostupan deci u svim delovima Srbije.

Naš pravni okvir postavlja dobru osnovu za zaštitu dece žrtava i svedoka krivičnih dela. Pre svega, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, poseban odeljak zakona posvećuje odredbama o zaštiti maloletnih lica kao oštećenih u krivičnom postupku, predviđajući čitav spektar mera zaštite dece žrtava i svedoka od sekundarne viktimizacije. Ovaj zakon već omogućava da se saslušanje deteta obavi uz pomoć psihologa, pedagoga, socijalnog radnika ili drugog stručnog lica koje profesionalno radi sa decom, uz pomoć tehničkih sredstava za prenos slike i zvuka i uz zabranu suočenja sa okrivljenim ukoliko je dete posebno osetljivo ili se nalazi u posebno teškom duševnom stanju. Takođe i Zakonik o krivičnom postupku predviđanjem instituta posebno osetljivog svedoka odredbama čl. 103. i 104. omogućava da se ispitivanje može obaviti uz pomoć psihologa, socijalnog radnika ili drugog stručnog lica, o čemu odlučuje organ postupka. Važna odredba Zakonika o krivičnom postupku koja je na raspolaganju javnom tužiocu u cilju zaštite deteta žrtve i svedoka je i član 300. stav 9. koji predviđa da, radi razjašnjenja pojedinih tehničkih ili drugih stručnih pitanja koja se postavljaju u vezi sa pribavljenim dokazima ili prilikom saslušanja osumnjičenog ili preduzimanja drugih dokaznih radnji, javni tužilac može zatražiti od stručnog lica odgovarajuće struke da mu o tim pitanjima da potrebna objašnjenja. Javni tužilac objašnjenja može tražiti i od odgovarajuće stručne ustanove. Ovo je značajno zato što omogućava javnom tužiocu da angažuje posebna stručna lica specijalizovana za rad sa decom žrtvama i svedocima krivičnih dela čije angažovanje ulazi u troškove krivičnog postupka.

U tom smislu ne vidimo prepreku da se u ovoj međufazi obezbedi podrška deci žrtvama i svedocima krivičnih dela i smatramo da je potrebno naći prelazno rešenje dok centri za decu i porodicu zaista ne budu formirani i počnu sa radom, čemu prethodi i proces izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti. Ovim putem izražavamo zabrinutost da taj proces može biti i dugotrajan, i da istaknemo da nijedno dete koje je sada žrtva ili svedok nema toliko vremena da čeka da se ti procesi završe.

Pored navedenih međunarodnih dokumenata koji su pravno obavezujući za države koje ih ratifikuju, na planu zaštite dece žrtava u krivičnom postupku postoje i međunarodni pravni akti koji nisu obavezujuće prirode, ali koji imaju dejstvo tzv. mekog prava (eng. soft law). U prilog tome se mogu navesti Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o pravosuđu po meri deteta koje posvećuju poseban deo svedočenju/davanju iskaza dece. U tom smislu se daje preporuka da razgovori sa decom i prikupljanje dokaza od dece treba u najvećoj mogućoj meri da obavljaju obučena stručna lica. Osim toga, potrebno je kreirati i primenjivati protokole za vođenje

razgovora sa decom vodeći računa o različitim fazama razvoja deteta, kako bi se naglasila valjanost dečijih iskaza.

Konačno, u kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji značajno je pomenuti Direktivu EU 2012/29 o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela koja se u članu 24 bavi pitanjem zaštite dece žrtava tokom krivičnog postupka. U tom smislu se nalaže državama članicama da osiguraju da tokom istrage razgovor sa decom žrtvama bude audio-vizuelno snimljen tako da se može koristiti kao dokaz u krivičnom postupku. U skladu sa nacionalnim krivičnim pravom države članice treba da postave specijalnog punomoćnika detetu žrtvi krivičnog dela u slučaju kada su nosioci roditeljske odgovornosti onemogućeni da zastupaju decu žrtve zbog sukoba interesa, kao i u slučajevima kada dete nije u pratnji porodice ili je odvojeno od nje.

Medijacija između maloletnog učionioca i žrtve - Treće važno pitanje koje nije uređeno ni zakonom, a ni u praksi, predstavlja pitanje medijacije između maloletnog učionioca i žrtve krivičnog dela kao vaspitnog naloga, a za koje smatramo da je potrebno precizirati u okviru procesa izmena i dopuna Zakona o maloletnim učionicima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica ali i integrisati u okviru drugih reformskih napora Ministarstva pravde u vezi sa unapređenjem medijacije uopšte. Trenutno ne postoji sistem ili lista ovlašćenih medijatora za ovu oblast niti je jasno ko finansira troškove angažovanja medijatora.

Pravo deteta na inkluzivno obrazovanje - Pozdravljamo rešenost države da poboljša poštovanje prava deteta, sa posebnim akcentom na socijalno ugroženu decu, decu sa invaliditetom i decu žrtve zločina (3.4.4.). Da bi se prava deteta u potpunosti prostovala neophodno je da obrazovanje deteta bude usmereno na razvoj ličnosti deteta, talenta i mentalnih i fizičkih sposobnosti. Kvalitetno obrazovanje mora da se obezbedi svakom detetu, bez obzira na njihove različitosti. Ovo ne može da se ostvari u potpunosti bez razvijenih politika koje osnažuju inkluzivno obrazovanje. Kako bi se ostvario efikasan sistem inkluzivnog obrazovanja, neophodno je da se usvoji Akcioni plan za inkluzivno obrazovanje na nivou Republike, kao i da se upostavi telo zaduženo za sprovođenje nadzora nad izvršenjem Akcionog plana. Ovo bi doprinelo sistemskom ujednačenom pristupu koji bi doprineo rešenju problema koji se javljaju prilikom inkluzivnog obrazovanja. Takođe, neophodno je usvojiti novu Strategiju razvoja obrazovanja, s obzirom na to da prethodna strategija važi do 2020. godine, koja bi obuhvatala inkluzivni pristup obrazovanju. Sa ciljem što efikasnijeg uključivanja dece sa teškoćama u učenju, kao i dece iz socijalno ugroženih grupa u obrazovni sistem, ključno je ujednačavanje formiranja i rada interresornih komisija na republičkom nivou kao i ujednačeno finansiranje svih komisija. Neophodno je, takođe, ojačati

jedinice lokalne samopurave kako bi se usluge dodatne podrške u obrazovanju realizovale na najoptimalniji način.

▪ **Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM**

Prelazno merilo 3.4.2. - Srbija usvaja novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti i novu Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za primenu plana kao i za primenu Nacionalne strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti. Srbija pažljivo prati njihov uticaj i preduzima preventivne mere tamo gde je to potrebno.

U vezi sa aktivnošću **3.4.2.1.** koja se odnosi na novi Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti nije jasno zašto se čeka četvrti kvartal 2020. budući da je nacrt već nekoliko godina u izradi. Preispitati Ministarstvo za rad zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao nosioca aktivnosti.

Prelazno merilo 3.4.4. -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.

Predlaže se **dodatna aktivnost u vezi sa izmenama 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.

Pozdravlja se prilagođavnje indikatora u skladu sa prethodnim komentarem na aktivnost **3.4.4.23.** Uspostavljanje mehanizma za rešavanje slučajeva nestale novorođenčadi iz porodilišta u vezi sa presudom Zorica Jovanović protiv Srbije (predstavka br. 21794/08) kako bi se omogućilo svim roditeljima u sličnim situacijama da dobiju odgovarajuće odgovore i naknadu. Predlažemo preispitivanje roka za implementaciju predložene aktivnosti, budući da se prvi kvartal 2020. čini apsolutno nerealnim. Poenta nije da se usvoji trenutni nacrt Zakona o nestalim bebama koji je neprihvatljiv iz već navođenih razloga, već da se pristupi izradi novog koji će odgovarati svrsi uvođenja ove aktivnosti.

Republika Srbija je ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom (CRPD) 2009. godine, a nacionalno zakonodavstvo nije uskladila sa obavezama preuzetim Konvencijom. Propisi u oblasti lišenja lica poslovne sposobnosti ostaju diskriminatorni i u direktnoj suprotnosti sa odredbama Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.⁴²

U skladu sa navedenim predlaže se da se u Akcioni plan za Poglavlje 23, u cilju adekvatne zaštite prava osoba sa mentalnim smetnjama, uvedu **aktivnosti Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Porodičnog zakona i Usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku**. Cilj izmena Porodičnog zakona je ukidanje postojećeg sistema potpunog lišenja poslovne sposobnosti uz uvođenje nekog od modela "odlučivanja uz podršku". Takođe, zbog brojnih manjkavosti pokazanih u praksi, neophodna je i reforma sistema starateljstva. Procesni aspekt postojećeg sistema lišenja poslovne sposobnosti uređen je Zakonom o vanparničnom postupku, te je neophodno i ovaj zakon prilagoditi izmenama u materijalnom zakonodavstvu.

▪ **Partneri za demokratske promene Srbija**

Prelazno merilo 3.4.1. Srbija primenjuje Strategiju i akcioni plan u borbi protiv diskriminacije i usvaja izmene Zakona o zabrani diskriminacije u skladu sa pravnim tekovinama EU. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za njihovu primenu. Srbija pažljivo prati uticaje ova dva instrumenta - i u pogledu punog poštovanja prava LGBTI lica – preduzimajući korektivne mere gde je potrebno.

Aktivnost 3.4.1.14. Nastaviti razvijanje modela rada policije u zajednici, posebno u multietničkim i multikulturalnim zajednicama, sprovodeći **prevenciju bezbednosnih sukoba**, u saradnji sa drugim državnim i lokalnim entitetima i doprinoseći razvoju kulture tolerancije u društvu.

Predložene izmene: Uključiti civilno društvo kao partnera u sprovođenju ove aktivnosti.

⁴²U pogledu postojećih režima lišenja poslovne sposobnosti i sistema starateljstva Komitet UN za prava osoba sa invaliditetom, u Zaključnim zapažanjima o Inicijalnom izveštaju o Srbiji iz 2016. godine izražava zabrinutost „zbog diskvalifikacije i režima starateljstva, što je u suprotnosti sa Konvencijom i Opštom preporukom broj 1 Komiteta u vezi sa jednakim priznanjem pred zakonom (iz 2014. godine)“. Izražena je zabrinutost i „zbog nepostojanja transparentne i delotvorne zaštite i pravnog leka“. Potom, „Komitet je posebno zabrinut zbog uskraćivanja prava na brak i glasanje“. „Komitet preporučuje da država članica uskladi svoje propise sa Konvencijom, u smislu da zameni režim odlučivanja za drugo lice režimom odlučivanja uz pomoć drugog lica, koji poštuje ličnu autonomiju, volju i opredeljenje, i da uspostavi transparentan zaštitni mehanizam.“ Komitet nadalje preporučuje da država članica obezbedi obuku, uz konsultacije i uključivanje osoba sa invaliditetom, organizacija koje ih predstavljaju i ombudsmana, na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, za sve aktore, uključujući državne službenike, sudije, socijalne radnike, u vezi sa priznavanjem pravne sposobnosti (poslovne sposobnosti) osoba sa invaliditetom i dobre prakse u odlučivanju uz pomoć drugog lica.“

Predlaže se nova aktivnost: 3.4.1.17. Održavanje obuka za policijske službenike o upravljanju konfliktima i medijaciji u lokalnoj zajednici.

Nadležni organ:Ministarstvo unutrašnjih poslova, Organizacije civilnog društva

Vremenski okvir:Kontinuirano

Rezultat:Održane obuke o upravljanju konfliktima i medijaciji u lokalnoj zajednici za policijske službenike.

Uporedna iskustva i prakse pokazuju da izgradnja kapaciteta u oblasti upravljanja konfliktima i medijacije dovode do poboljšanja socijalnih veština policijskih službenika, što doprinosi primeni efikasnog modela rada policije u zajednici. Ove obuke bi mogle da poboljšaju odnose između policije i građana, unaprede svest i poverenje javnosti i smanje dugoročne troškove.

Procesne garancije

▪ Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM

Prelazno merilo 3.5.1.- 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))

Komitet pravnika za ljudska prava je pozdravio delimično prihvatanje ranije iznetog predloga u vezi sa izradom analize potrebe izmena procesnih zakona radi usklađivanja sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (**aktivnost 3.5.1.2.**). U skladu sa usvojenim izmenama ponovljen je predlog da se u okviru ove mere uvrsti i aktivnost vezana za izmene i dopune procesnih zakona.

U pogledu sprovođenja informativne kampanje o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (**aktivnost 3.5.1.5.**) predloženo je proširenje indikatora tako da obuhvati ranjive grupe, odnosno

da bi informacije i formulari trebalo da budu dostupni svim ranjivim grupama, a naročito zatvorenicima i licima u ustanovama socijalne zaštite. Dosadašnja praksa Komitete pravnik za ljudska prava u pružanju besplatne pravne pomoći je pokazala probleme koje postoje u pogledu dostupnosti formulara zahteva za besplatnu pravnu pomoć, koji nisu dostupni u zatvorima, ali ni u nekim kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć pri jedinicama lokalne samouprave.

U pogledu aktivnosti **3.5.1.6.** koja predviđa analizu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predloženo je proširenje indikatora budući da postojeći indikatori ne pružaju potpun uvid u primenu Zakona. U tom smislu predloženo je da analizom budu obuhvaćeni i broj podnetih zahteva, te broj donetih rešenja o usvajanju i odbijanju zahteva kako bi stekao adekvatan uvid u „ćutanje uprave“, odnosno u administrativne kapacitete jedinica lokalne samouprave da blagovremeno odgovaraju na zahteve građane.

Položaj nacionalnih manjina

▪ Komiteet pravnik za ljudska prava

Prelazno merilo 3.6.1. - 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 ćitavoj teritoriji. Naroćito 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 naćin, procenjuje njegov uticaj do kraja 2018. godine i izveštava o napretku.

U vezi sa **aktivnošću 3.6.1.2.** Analiza efekata primene specijalnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, ukljućujući i preporuke za potencijalnu reviziju, preispitati navođenje „potencijalne“ revizije budući da će ista svakako biti neophodna. Ukoliko je problem tehnićkog karaktera, odnosno usklaćivanja ovog dokumenta sa Zakonom o planskom sistemu, neophodno je jasno uneti aktivnost u Akcioni plan za Poglavlje 23, te ukoliko će se ipak raditi o programu, a ne o posebnom akcionom planu, uskladiti aktivnost u skladu sa odlućenim.

▪ **Praxis**

Prelazno merilo 3.6.2. 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 3.6.2.7. druge verzije nacrta revidiranog AP za poglavlje 23 (aktivnost 3.8.2.8. Akcionog plana za poglavlje 23) „**pristup ličnim dokumentima**“.

U skladu sa:

- Izveštajem Evropske komisije o napretku za 2019 godinu, delom koji se odnosi na inkluziju Roma (str. 29 Izveštaja; eng. verzija), u kojem se navodi: „postupak registracije rođenja dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta je potrebno pratiti, a potrebno je i izmeniti i dopuniti odgovarajuće podzakonske akte“.

- *Non-paper* –om o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju iz novembra 2019, u kojem se, u delu o integraciji Roma (str. 12), navodi: “postupak prijave rođenja dece čiji roditelji nemaju lična dokumenta treba pratiti i poboljšati; odgovarajući podzakonski akti tek treba da budu izmenjeni“.

- Operativnim zaključcima sa seminara „Socijalna uključenost Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2017. godine“, u kojima se (tačka 14) navodi: „Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (...) u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom zdravlja će osigurati ispunjenje prava na prijavu rođenja dece rođene u zdravstvenim ustanovama čiji roditelji nemaju lična dokumenta, kao i dece rođene van zdravstvenih ustanova“,

predlažemo da se dodaju:

Aktivnosti: *Izmena podzakonskih akata koji regulišu postupak prijave rođenja i upisa u matičnu knjigu rođenih (tačke 10 i 24 Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga i člana 5 Pravilnika o postupku izdavanja prijave rođenja deteta i obrascu prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi) u cilju omogućavanja upisa u matičnu knjigu rođenih odmah nakon rođenja dece čiji roditelji ne poseduju lične dokumente.*

Nosioci aktivnosti: *Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo zdravlja*

Rok: II kvartal 2020.

Finansije i resursi: *Budžet RS.*

Pokazatelj rezultata: *Izmenjeni su podzakonski akti koji regulišu postupak prijave rođenja i upisa u matičnu knjigu rođenih; deci čiji roditelji ne poseduju lične dokumente omogućen je upis u matičnu knjigu rođenih odmah nakon rođenja.*

Zaštita podataka o ličnosti

▪ Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Prelazno merilo 3.9.1 Republika Srbija usvaja i sprovodi novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa pravnim tekovinama EU, prati njegovo sprovođenje i preduzima korektivne mere gde je to potrebno. Republika Srbija takođe pruža obuku i jača nezavisnost, sredstva i administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu Republika Srbija usvaja i sprovodi novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa pravnim tekovinama EU, prati njegovo sprovođenje i preduzima korektivne mere gde je to potrebno. Republika Srbija takođe pruža obuku i jača nezavisnost, sredstva i administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Dodati aktivnost koja bi podrazumevala **analizu nadležnosti organa vlasti i pravnih lica koji podatke o ličnosti obrađuju u svrhe sprečavanja, istrage i otkrivanja krivičnih dela, gonjenja učinilaca krivičnih dela ili izvršenja krivičnih dela, uključujući sprečavanje i zaštitu od pretnji javnoj i nacionalnoj bezbednosti, odnosno u „posebne svrhe“, kako se to navodi u novom Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti.** Rezultat bi bio dokument u kome bi bili pobrojani svi nadležni organi (član 4, stav 1, tačka 26) za koje važe izuzeci predviđeni Zakonom, sa naznakom situacija u kojima se izuzeci primenjuju. S obzirom da su izuzeci u Zakonu nepregledno odvojeni od opštih pravila, te da Zakon nije precizirao određenje nadležnog organa iz tzv. Policijske direktive Evropske unije (EU 2016/680), čije odredbe prenosi, ova mera je neophodna radi otklanjanja dilema ko i kada primenjuje izuzetke i, sledstveno tome, radi pravilne i dosledne primene Zakona.

▪ Partneri za demokratske promene Srbija

Prelazno merilo 3.9.1. Republika Srbija usvaja i sprovodi novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa pravnim tekovinama EU, prati njegovo sprovođenje i preduzima korektivne mere gde

je to potrebno. Republika Srbija takođe pruža obuku i jača nezavisnost, sredstva i administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zašt Republika Srbija usvaja i sprovodi novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu sa pravnim tekovinama EU, prati njegovo sprovođenje i preduzima korektivne mere gde je to potrebno. Republika Srbija takođe pruža obuku i jača nezavisnost, sredstva i administrativne kapacitete Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. itu podataka o ličnosti.

Aktivnost 3.9.1.3. Usvojiti relevantne podzakonske akte za primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti

Predložene izmene: Izmeniti vremenski okvir aktivnosti – II kvartal 2020

Iako su tokom 2019. Poverenik i Vlada usvojili sedam podzakonskih akata o primeni Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, pojedine oblasti i dalje nisu jasno regulisane, poput uslova za sertifikaciju.

Aktivnost 3.9.1.4. Jačanje kadrovskih kapaciteta Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti na osnovu važećeg Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, uzimajući u obzir ograničenja koja proizilaze iz fiskalne konsolidacije.

Vremenski okvir: Kontinuirano, počev od I kvartala 2016. do popunjavanja trenutnih slobodnih radnih mesta.

Predložene izmene: Vremenski okvir - Navesti određeni rok za ovu aktivnost – npr. kraj 2020.

Rezultat: Osnovna linija (31.12.2019) 81 zaposleni Cilj: 94 zaposlena

Važeći dokument o sistematizaciji datira iz 2017, pre usvajanja novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i značajnog porasta Poverenikovih nadležnosti. Zbog toga je neophodno da se trenutna slobodna radna mesta popune što je pre moguće, dok bi Poverenikov zahtev za dodatnim povećanjem kadrova i resursa trebalo dodatno razmotriti, imajući u vidu navedena nova zaduženja ove institucije.

Aktivnost: 3.9.1.6. Sprovođenje promotivnih aktivnosti za širu javnost o pravima i obavezama vezanim za zaštitu podataka o ličnosti, kako je propisano novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Predložene izmene: Dodati civilno društvo kao partnera u sprovođenju ove aktivnosti.

Aktivnost 3.9.1.7. Praćenje primene novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Predložene izmene: Dodati rezultat - broj mišljenja Poverenika o pitanjima vezanim za zaštitu podataka o ličnosti, u skladu sa njegovim nadležnostima propisanim u novom Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti.

Predlaže se nova **aktivnost 3.9.1.8.** - Usvojiti Strategiju zaštite podataka o ličnosti i prateći Akcioni plan

Nadležni organ: Ministarstvo pravde, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Vremenski okvir: Kraj 2020, počev od II kvartala 2020.

Rezultati: Izrađeni i usvojeni Strategija zaštite podataka o ličnosti i prateći Akcioni plan; Važeća Strategija usvojena je avgusta 2010, dok Akcioni plan za sprovođenje Strategije nikada nije usvojen. Imajući u vidu da je u međuvremenu usvojen novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, verujemo da je neophodno prvo izraditi sektorsku analizu propisa (tzv. Analiza nedostataka) i onda započeti postupak izrade nove Strategije, čiji sadržaj će proizilaziti iz nalaza sektorske analize propisa, sa planom za usklađivanje propisa sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Predlaže se nova **aktivnost 3.9.1.9.** - Izrada i usvajanje zakona i relevantnih podzakonskih akata o upotrebi video nadzora, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

Nadležni organ: Ministarstvo pravde, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Narodna skupština Republike Srbije

Vremenski okvir: II kvartal 2020

Finansijska sredstva: Budžet Republike Srbije

Rezultat: Izrađen i usvojen Zakon o upotrebi video nadzora, u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti

Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ostavio je brojna nerazjašnjena pitanja, kao što su video nadzor i obrada biometrijskih podataka.⁴³ Imajući u vidu obim korišćenja video nadzora, od strane i javnog i privatnog sektora, kao i potencijalni uticaj koji bi mogao da ima na prava građana, verujemo da bi usvajanje posebnog zakona koji reguliše ovu oblast, a u skladu sa novim Zakonom

⁴³ Videti: Evropska komisija – Ocena Nacrta Zakona o zaštiti podataka o ličnosti Republike Srbije – Studija. Dostupno na: <https://bit.ly/32Ju0FN>.

o zaštiti podataka o ličnosti, doprinelo pravnoj sigurnosti i pojačanoj kontroli nad upotrebom tehnologija za video nadzor.