

ЗАПИСНИК СА САСТАНКА ЕКСПЛАНАТОРНОГ СКРИНИНГА

ПОГЛАВЉЕ 23: Правосуђе и основна права

ДАТУМ СКРИНИНГА: 25. – 26. септембар 2013. године

1. НАЛАЗИ/ЗАКЉУЧЦИ НАКОН ПРЕДСТАВЉАЊА ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД СТРАНЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

Активности и мере које ће бити предузете до састанка билатералног скрининга 9. и 10. децембра 2013. године су следеће:

- Преговарачка група 23: "Правосуђе и основна права" ће одржати низ састанака у вези са припремом за састанак билатералног скрининга;
- Европска комисија се обавезала да ће Републици Србији доставити бланко агенду са тачно одређеним темама на основу које ће Република Србија да одреди сатницу и која ће бити основа за одређивање излагача и израду презентација од стране представника Републике Србије током билатералног скрининга;
- Република Србија треба да представи и административну структуру потребну за спровођење правних тековина у области правосуђа и основних права. Такође, потребно је покушати да се пружи и неки финансијски оквир преношења одредаба права ЕУ у домаће право;
- Европска комисија се обавезала да ће накнадно и у што краћем року, писменим путем, доставити одговоре на сва питања постављена током састанака експланаторног скрининга, а на које није одговорено током састанака;
- Европска комисија ће до 15. октобра 2013. године упутити додатна питања за билатерални скрининг којима ће се прецизирати области на које треба обратити посебну пажњу приликом припрема за билатерални скрининг односно током састанка билатералног скрининга;
- Република Србија се обавезала да ће до 29. новембра 2013. године израдити одговоре на додатна питања Европске комисије и доставити их Европској комисији;
- Република Србија се обавезала да ће до 29. новембра 2013. године израдити Power Point презентације за билатерални скрининг и доставити их Европској комисији;
- Република Србија се обавезала да ће благовремено доставити листу учесника за састанке билатералног скрининга.

2. ПИТАЊА КОЈЕ ЈЕ ПОСТАВИЛА ДЕЛЕГАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ВЕЗИ СА ПРАВНОМ ТЕКОВИНОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ОДГОВОРИ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

ПРАВОСУЂЕ

1. *Дисциплинска одговорност судије* Тренутно стање: По Закону о судијама (члан 97) судија против кога се води дисциплински поступак може изјавити жалбу Високом савету судства против одлуке Дисциплинске комисије, који је дужан да о жалби одлучи у року од 30 дана (члан 98) и одлука Високог савета судства је коначна. Стандарди и препоруке: У Извештају Венецијанске комисије о независности правосудног система (Део I: независност судија), у закључцима, тачка б. стоји да „правосудни савети или дисциплински судови треба да имају одлучујући утицај у дисциплинским поступцима. Такође треба да буде обезбеђена могућност улагања жалбе суду на одлуке дисциплинских органа“. Поред тога, Препорука Комитета министара СЕ Rec(2010)12 у тачки 69. такође истиче да „дисциплински поступак може да уследи ако судије не обављају своје дужности ефикасно и правилно. Такав поступак би требало да спроводи независан орган или суд уз сва јемства правичног суђења, и њим би судији требало да се обезбеди право да оспори одлуку и санкцију.“ У Основним начелима УН, у тачки 20., се каже да „Одлуке у дисциплинским поступцима и поступцима за удаљење с дужности или разрешење треба да буду подложне независном преиспитивању.“ Питање: да ли је потребно ускладити Закон о судијама у делу који се тиче дисциплинске одговорности судија и судији омогућити судску заштиту против одлуке Високог савета судства, или је довољно да судија одлуку дисциплинског органа оспори пред Високим саветом судства?

Одговор: Г-дин Гаврилиадис је рекао да се ради о проблематичном/деликатном питању. Истакао је да је у овом случају општи принцип, принцип једнакости, нарушен и да би било пожељно преиспитивање судских одлука. Пре свега, треба поставити питање на који начин се мери ефикасност рада судије, а то је једно од најкомпликованијих питања. Важи искључиво од квалитета података који се добијају, као и система који омогућује транспарентност.

2. *Ефикасност* На који начин је регулисан поступак подношења жалби на судије и тужиоце? На који начин се спроводи процена учинка судија и тужилаца и да ли постоји јединствено решење у *acquis-u*? У ком правцу се развија положај јавног тужилаштва према *acquis-u*?

Одговор: Судија је као и сви грађанин и подлеже кривичној одговорности. Не постоји ниједна чланица Савета Европе која у свом законодавству предвиђа кривичноправни

имунитет за судије. По питању заштите грађана у слушају погрешне одлуке постоје правни системи који познају јасна правила о компензацији у том случају. Држава сама мора да организује/осмисли систем компензације.

Код оцена рада тужилаштава представник ЕК, није могао да пружи одговор с обзиром да, није у његовој надлежности. Напоменуо је да је у току израда правног документа у овој области.

3. *Ефикасност (Recommendation No R (86) of the Council of Europe on Measures to Prevent and Reduce the Excessive Workload in Courts) У тачки V. ове Препоруке наводи се да се препоручује да се уведе да у првом степену суди судија-појединац, у највећем броју судских поступака. Како је ова препорука у државама – чланицама Европске уније и у којој материји су најчешћи изузеци у односу на ову препоруку? Ради појашњења питања истичемо да је према Уставу Републике Србије предвиђено као правило суђење од стране већа, а да се законом може предвидети да суди судија-појединац. На који начин је принцип "природног судије", регулисан у ЕУ *acquis*-у и како се спроводи у пракси?*

Одговор: Што се тиче суђења у првом степену од стране судије појединца, постоје државе које примењују тај систем, али је питање за сваку од држава у смислу економичности и одговорности. Додатни одговор биће достављен накнадно у писменој форми.

4 *Избор судије који се први пут бира Тренутно стање: По Закону о судијама судија који се први пут бира на судијску функцију, бира се на период од три године, од стране Народне скупштине, на предлог Високог савета судства. Стандарди и препоруке: У Извештају Венецијанске комисије о независности правосудног система (Део I: независност судија), у закључцима, тачка 5. истиче се да „судије треба да се бирају на трајну судијску функцију, до пензионисања. Са становишта судијске независности проблематичан је период пробног рада за судије“. Међутим, у Основним начелима УН, у тачки 12., истиче се да „без обзира да ли су именовани или изабрани, судије не могу бити смењене док не напуне године старости потребне за обавезан одлазак у пензију или им не истекне мандат, ако такво ограничење постоји.“ И Европска повеља о закону за судије у тачки 3.3. помиње процедуру запошљавања која укључује „пробни период, који мора бити кратак, након номиновања за судијску функцију, а пре добијања потврде о трајном ангажману“. Европска пракса обично подразумева именовања у пуном радном времену до законске старосне границе за одлазак у пензију. Ово је најмање проблематичан приступ са становишта независности. Многи континентални правни системи укључују обуку и пробни период за нове судије. Овим питањем бави се и Препорука Комитета министара СЕ Rec(2010)12 у тач. 49-51 (сталност мандата и несмењивост), у вези са тачком 44 (избор и каријера). Питање: да ли треба задржати решење по коме постоји ограничење мандата судија на три године (условно, имати у виду његово вредновање у те три године), или треба размотрити препоруку да се све судије бирају на трајну судијску функцију, имајући у виду начело независности судије? *за ову тачку потребно је изменити Устав.*

Одговор: Ово је питање везано за независност установе која поставља лице на судијску функцију. Сталност судијске функције, гаранција је њихове независности, гаранција да ће радити без притиска. Избор судија треба да буде заснован на мериторно заснованим критеријумима. Република Србије је посвећена томе да кроз почетну обуку Правосудне академије регрутује будуће носиоце правосудних функција.

5. *Накнада од судије за штету* Тренутно стање: Законом о судијама (члан 6) прописано је да „кад је коначном одлуком Уставног суда, правноснажном судском одлуком, односно поравнањем пред судом или другим надлежним органом, утврђено да је штета проузрокована намерно или крајњом непажњом Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа. Кад је одлуком Европског суда за људска права или другог међународног суда, односно међународне организације чији је Република Србија члан, утврђено да су у току судског поступка кршена људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквом кршењу или да је пресуда изостала због кршења права на суђење у разумном року, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа, ако је штета учињена намерно или крајњом непажњом. О постојању услова за накнаду исплаћеног износа из ст. 2. и 3. овог члана одлучује Високи савет судства, на захтев министарства надлежног за правосуђе.“ У Закону о изменама и допунама Закона о судијама који је у скупштинској процедури, предлаже се: „Кад је Република Србија на основу правноснажне судске одлуке, односно поравнања закљученог пред судом или другим надлежним органом, исплатила штету из става 1. овог члана, може тражити од судије накнаду исплаћеног износа ако је штета проузрокована намерно. Кад је одлуком Уставног суда, Европског суда за људска права или другог међународног суда, утврђено да су у току судског поступка кршена људска права и основне слободе и да је пресуда заснована на таквом кршењу или да је пресуда изостала због кршења права на суђење у разумном року, Република Србија може тражити од судије накнаду исплаћеног износа, ако је штета учињена намерно. На захтев министра надлежног за правосуђе, Републички јавни правобранилац је дужан да покрене парнични поступак пред надлежним судом за накнаду исплаћеног износа из ст. 2. и 3. овог члана, по претходно прибављеном мишљењу Високог савета судства. Високи савет судства даје мишљење у року од 30 дана.” Стандарди и препоруке: У Основним начелима УН, у тачки 16., истиче се да „не дирајући у дисциплинске поступке, право на правни лек или обештећење од државе, у складу с националним законом, судије треба да уживају лични имунитет од грађанских тужби за накнаду штете за непрописне радње или пропусте у вршењу судијске дужности.“ Међутим, Препорука Комитета министара СЕ Rec(2010)12, у тач.66-68. истиче се да: „66. Тумачење закона, процена чињеница или одмеравање доказа које врше судије да би донеле одлуке у предметима не би требало да доведе до грађанске или дисциплинске одговорности, осим у случајевима зле намере и крајњег нехата. 67. Само држава може да тражи утврђивање грађанске одговорности судије путем судског поступка у случају да је морала да додели надокнаду. 68. Тумачење закона, процена чињеница или одмеравање доказа које врше судије да би донеле одлуке у предметима не би требало да доведу до кривичне одговорности, осим у случајевима зле намере. “Европска повеља о закону за

судије (тачка 5.2) чак познаје да „држава мора да гарантује накнаду неоправдано претрпљене штете, настале као последица одлуке или понашања судије приликом обављања његових/њених дужности. Законом се може предвидети да држава може, у одређеном року, покренути поступак за регрес од судије у случају тешког и неопростивог кршења правила која уређују обављање судијских дужности. Питање: да ли треба задржати постојеће решење да се од судије може тражити накнада исплаћеног износа ако је штета проузрокована намерно (или крајњом непажњом), или не?

Одговор: Овде би требало имати у виду две ствари, питање заштите грађана и принцип да судије могу да обављају своју функцију у складу са законом и савесно.

Према стандардима Савета Европе грађанима је дата могућност да траже накнаду у случају намерне грешке судија.

6. Материјална независност судија Тренутно стање: У Закону о судијама (члан 4) као једно од начела прописано је и начело материјална независност, и то тако да „судија има право на плату у складу са достојанством судијске функције и његовом одговорношћу. Плата судије значи гаранцију његове независности и сигурности његове породице. “Законом о буџету РС (члан 8. став 7), прописано је да ће се „основица из ст. 4, 5. и 6. овог члана у делу који се односи на судије исплаћиваће се: 70% из извора 01 - Приходи из буџета, а 30% из извора 04 - Сопствени приходи буџетских корисника - судске таксе које припадају правосудним органима.“ Стандарди и препоруке: Сви међународни документи (Извештај Венецијанске комисије о независности правосудног система (Део I: независност судија), у закључцима, тач.7,8. и 9; Препорука Комитета министара Савета Европе Res (2010)12, тач.54 и 55; Основна начелима УН, тачка 7) сагласни су у томе да судијама треба гарантовати/зајемчити ниво новчане накнаде који одговара достојанству њихове функције и обиму њихове дужности. Треба искључити било какву могућност бонуса и нефинансијских давања судијама, чија расподела подразумева елемент произвољности. Када је реч о буџету намењеном правосуђу, одлуке о додељивању средстава судовима треба да се доносе уз најстроже могуће поштовање начела судијске независности. Правосуђе треба да има могућност да парламенту изрази своја мишљења о предложеном буџету, ако је могуће преко правосудног савета. Питање: Да ли је овакво решење у Закону о буџету супротно начелу материјалне независности судија? Уколико се примања судија исплаћују у једном делу из сопствених прихода буџетских корисника и зависе од висине наплаћених судских такси, да ли се тиме угрожава материјална независност судија ? или исплату плата судија треба везати искључиво за буџет РС?

Одговор: Став Венецијанске Комисије је да би финансијски део требало да се пребаци на правосудни систем, односно растерети буџет државе. Међутим, за то су потребне такође и институционалне мере.

7. Квалитет Да ли постоји могућност да судије и тужиоци из Србије у оквиру Стокхолмског програма имају обуке у области ЕУ права?

Одговор: Пожељно је корисити Стокхолмски програм али Република Србија нема обавезу да га користи.

8. *Имунитет судија* Тренутно стање: У Закону о судијама (члан 5. став 2) истиче се да „судија не може бити лишен слободе у поступку покренутом због кривичног дела учињеног у обављању судијске функције без одобрења Високог савета судства.“ Законом о Високом савету судства (члан 13, алинеја 17), Високи савет судства одлучује о питањима имунитета судија и чланова Савета. Питање: да ли поступак скидања имунитета треба да буде уређен актом Високог савета судства и да ли у поступку скидања имунитета судији треба дати право да учествује у том поступку, да се изјасни пре доношење одлуке Савета о скидању имунитета и да ли судија има право на правни лек на одлуку Савета и коме?

Одговор: Одговор ће бити достављен накнадно у писменој форми. Али свакако да судија има право да се изјасни.

9. *Ефикасност* Да нам појасне стандарде у области одговорности/односно кажњавања процесних субјеката због непоштовања процесне дисциплине (круг субјеката који могу бити санкционисани као и врста и тежина санкције)

Одговор: Највећи проблем у пракси долази од стране адвоката. Неопходно је установити правила за понашање адвоката, наравно у сарадњи са њима. У неким системима постоји тзв. незлоупотребљавајућа клаузула у грађанском праву, као и правила за адвокате.

ПОЛИТИКА БОРБЕ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ

1. С обзиром да не постоји *acquis*, као директни извор права, на тему контроле имовине, сукоба интереса и контроле финансирања политичких субјеката, а посебно имајући у виду да понуђене међународне препоруке и конвенције начелно регулишу ова питања, које би биле смернице за наведене области?

Одговор: Извештај о борби против корупције покрива ове три области.

Не постоје заједнички стандарди на нивоу Европске уније. Саме препоруке нису још увек усвојене али идеја је да системи откривања имовинских карата следе правила предвиђена Конвенцијом Уједињених нација против корупције. Ако се нечије финансијско/имовинско стање открива, свакако мора да постоји основ, а сврха ове мере је у превенцији. Постоји широк спектар модела откривања имовинских карата у ЕУ. Нарочито се гледа да ли је реч о изабраним/постављеним лицима као и лицима која врше овлашћења у областима у којима постоји ризик од корупције. То су свакако лица која су на највишим положајима, али и радна места у одређеним областима као што су јавне набавке, управљање ЕУ средствима (фондовима), итд. Охрабрује се откривање имовинских карата ових лица и

категорија. Откривање се по правилу врши општој јавности, али одређене државе чланице предвиђају и да се откривање врши искључиво посебним агенцијама. ЕУ нема посебне препоруке по овом питању.

Генерално говорећи, решење мора да буде скројено по потребама појединачних земаља и властитих проблема – одређене земље би морале да имају релевантна средства.

Различити модели постоје. Као општа препорука, може се рећи да је препоручљиво да се обавеза односи на све наведене категорије лица (изабрана/постављена лица, као и лица која врше овлашћења у областима у којима постоји ризик од корупције, а не само поједине, и да сви на исти начин пријављују имовину.

Друго питање које се поставља јесте питање сукоба интереса, колико брзо се може вршити откривање, и како су ова лица припремљена за то. У овој области релевантни су принципи Савета Европе. Када је реч о питању сукоба интереса, многе државе још увек не примењују ове одредбе. Правила спречавања сукоба интереса и њихова примена, а посебно санкционисање, наилазе на потешкоће нарочито код лица која су изабрана на непосредним изборима, нпр. посланици у Парламенту.

Принцип равнотеже треба истаћи као изузетно битан када је реч о принципима Савета Европе. Поставља се питање колико су независне агенције и која имају овлашћења; да ли имају овлашћење кажњавања, те да ли је казна ефектна и одговарајућа, с обзиром на тешкоће у санкционисању изабраних особа. Која год санкција да буде одабрана, битно је да се она спроводи и да буде ефективна. Уколико постоји систем који не предвиђа санкције, требало би предвидети санкције, те би препорука ЕУ била у том смислу, или нпр. да се нађу нови, бржи и ефектнији системи заштите у случају да постојећи, нпр. парнични поступци трају предуго.

Кад је реч о финансирању политичких странака, стандард је постављен на високи ниво од стране GRECO. Препоруке Европске комисије се у великој мери заснивају на GRECO препорукама. Генерално говорећи, оне обрађују основна, начелна питања, сагледавајући проблематику из шире перспективе, док се GRECO бави конкретнијим питањима.

2. Council of Europe Recommendation on Common Rules against corruption in the funding of political parties and Electoral Campaigns (rec (2003)4) У члану 7. ове Препоруке наведено је да би државе требало да ограниче, забране или на други начин регулишу давање прилога политичким странкама од страних донатора. Како је ово питање регулисано у државама чланицама ЕУ, а посебно имајући у виду давања донација од стране донатора из једне државе чланице политичкој странци у другој држави чланици, и која се правила примењују када су у питању избори за Европски парламент?

Одговор: У односу на финансирање политичких странака у државама чланицама, не постоји *acquis*, али се гледају принципи Савета Европе када се оцењује ово питање.

У вези са ограничењима и забранама, не постоји хармонизација. Постоји широк дијапазон система – неки предвиђају потпуну забрану, неки дозвољавају финансирање из иностранства, други искључиво домаће финансирање, а и прагови су другачије постављени. GRECO предузима анализу у случају да је праг превише високо или ниско постављен.

Имајући у виду да су изборни системи различити у различитим земљама чланицама, тешко је да се оцењују различити системи финансирања. Али, примера ради, чак и ако је праг постављен високо, али је исти коришћен ради заобилажења одређених правила, свакако ће се изградити препорука да се такав праг мора изменити. У пракси су били случајеви када су међународна политичка удружења коришћена као параван за недозвољено финансирање, у којем случају су упућиване препоруке. Из овог разлога је важно одредити правила о утврђивању идентитета, начину финансирања, итд.

3. С обзиром да не постоји конкретан пропис који регулише област лобирања, молимо да изнесете ваш став о упутности доношења Закона о лобирању у склопу предузимања антикоруптивних мера.

Одговор: Оно што је битно рећи јесте да лобирање као такво није лоше, већ је део демократског процеса. Оно што је проблематично јесте транспарентност. Транспарентност лобирања се оцењује, укључујући питања идентитета лобиста и за које области се врши лобирање, те се гледа да ли су регистри лобиста успостављени, а они су установљени такође на нивоу Европске уније.

Већина земаља чланица немају напредна законодавна решења у овој области, а у државама у којим су регистри установљени, пријављивање је по правилу добровољно али има и земаља у којима је пријављивање обавезно.

Друго битно питање је питање транспарентности контакта која би требало да постоји између лобиста, са једне стране, и функционера, државних службеника, односно носилаца јавних овлашћења, са друге стране.

Врло мало држава чланица имају посебно уређено законодавство о лобирању већ је то питање регулисано као део других области права и закона. Треба истаћи да изузетно напредно и квалитетно законодавство у овој области има Република Словенија. На жалост, спровођење закона није на истом нивоу као само слово закона, с обзиром на постојеће проблеме са капацитетима и у непосредној примени.

4. С обзиром да у областима које покрива Поглавље 23 не постоји *acquis*, можете ли дати неке конкретније препоруке/смернице везано за антикорупцијски део који се односи на јавне набавке, посебно у контексту даљег усклађивања српског законодавства у области јавних набавки са међународним и европским антикорупцијским стандардима? Можете

ли издвојити три најважнија међународна/ЕУ документа у области борбе против корупције у јавним набавкама?

Одговор: ОЕБС препоруке су изузетно напредне и корисне. Област јавних набавки је проблематична у већини држава чланица. Постоје превентивне и репресивне мере а од превентивних ex ante и ex post правила контроле функционишу у пракси. Правила која се односе на ex post контролу делују непотпуно, и извештаји о спровођењу често нису довољни за сагледавање праве слике.

Са друге стране, код репресивних мера проблем се јавља у вези са капацитетима јавних тужилаштва и судства који често нису обучени у овој материји, те не могу примењивати предметна правила на одговарајући начин ради делотворне контроле.

Правила унутрашње контроле, да су заиста функционална а не само на папиру, су такође од изузетне важности. Правила делују задовољавајуће на папиру али у пракси се појављују проблеми. Нпр, поставља се питање како се одређене повољности примењују у каснијем току сарадње. Свакако је потребно и да постоје средства да се јавне набавке спроведу на одговарајући начин.

Са друге стране, нарочито су проблематичне јавне набавке на локалном нивоу. Када је реч о јавним набавкама у локалним самоуправама, итд., провере нису исцрпне као када је реч о централном нивоу. Државе чланице које имају висок ниво децентрализације морају посебну пажњу да обрате на ово питање. Начин регулисања се разликује с обзиром на специфичне проблеме сваке појединачне земље на локалном нивоу.

5. Како је у *acquis* регулисано кривично дело незаконито богаћење?

Одговор: Не постоји acquis у овој области.

На нивоу појединачних држава чланица, неке имају законодавство у овој области, али не све. Регулисање у многоме зависи од чињенице колико је велики конкретан проблем у конкретној држави. Ово питање такође у многоме зависи од делотворности кривичног система у ширем смислу. Да ли постоје одређене слабе тачке, да ли је уопште могуће да се изврши успешна истрага која се односи на корупцију, финансијски криминал, итд.

ЕУ охрабрује и подржава државе које сматрају/процењују да би увођењем предметног кривичног дела побољшале кривични систем у овој области, али не намеће такве мере. Одређене земље из региона у процесу проширења су предвиделе незаконито богаћење као кривично дело те се само поставља питање да ли сматрате да ће се овом мером употпунити ваш кривични систем и учинити га ефикаснијим.

6. Како је у *acquis* регулисано и каква је пракса у вези са међународним одузимањем имовине стечене кривичним делом (уколико се имовина налази на територији друге државе чланице/држава која није чланица)?

Одговор: Ово јесте изузетно проблематично питање. Област није још увек регулисана, али се очекује да ће бити регулисано новом директивом у будућности.

7. Каква је европска пракса у вези са положајем Управе за спречавање прања новца? Да ли је она углавном орган у саставу Министарства финансија, Министарства правде или Министарства унутрашњих послова? Која су овлашћења управе, као овлашћења других државних органа – нпр. Републичког јавног тужилаштва?

Одговор: Постоје различити модели. Питањем се баве колеге из DG MARKT (The Internal Market and Services Directorate General). Колеге које ће обрађивати питања прања новца ће дати ближе одговоре на ова питања.

8. Грађанска конвенција Савета Европе поставља обавезу накнаде штете лицима оштећеним од корупције. Да ли постоје у *acquis* смернице и стандарди у погледу одређивања субјекта који су овлашћени да захтевају накнаду штете и каква је пракса држава чланица по овом питању?

Одговор: Сматрамо да је тешко одредити накнаду штете и њен обим у ситуацијама када постојање корупције није доказано. Свакако постоје тешкоће у утврђивању жртве када је реч о корупцији – треба дефинисати да ли се ради о штети за државу или физичко правно лице. Не постоји наменски, специфични стандард/правна тековина у овој области, постоје само општи стандарди.

9. Како је у *acquis* регулисана заштита узбуњивача?

Одговор: У Извештају за све земље обрађује се ова област. Не постоји законодавство које се односи на ову област већ је питање мање-више регулисано од стране међународних аката који постављају стандарде.

Област која је проблематична је свакако питање заштите и спровођење постојећих мера. Постоје празнине, питање није још увек на Агенди за план рада, али постоји политичка воља.

Заштита је доказано слаба. Оно што је битно, јесте да се подигне свест у јавности поводом овог питања. Битно је да се лица осећају заштићеније, и да се спрече препреке за пријављивање, и да неће бити изложени никаквим негативним последицама, шиканирању, отпуштању. Добро би било да постоји наменски механизам који ће улити поверење да треба пријавити.

ОСНОВНА ПРАВА

1. Уговор из Лисабона

Уговор из Лисабона је ступио на снагу 1. децембра 2009. године. У члану 7. предвиђа се механизам којим Савет, након добијања сагласности Европског парламента, може да утврди да постоји јасан ризик озбиљног кршења од стране државе чланице вредности из члана 2. Споразума (поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина, итд.). Даље, Европски савет, након добијања сагласности Европског парламента, може утврдити постојање озбиљног и упорног кршења од стране неке државе чланице вредности из члана 2, након позива државе чланице у питању да поднесе своја запажања. Да ли можете да ближе опишете / дате пример јасног ризика озбиљног кршења / озбиљног и упорног кршења вредности који би довели до покретања механизма из члана 7?

Одговор: Овај члан још није примењиван у пракси. Идеја је била политичке природе, како би се поставила правила у овој области. Тренутно се ради оцена прве године искуства по питању овог члана.

Људска права представљају јасан циљ када се говори о имплементацији у унутрашње законодавство. Основна права су тесно повезана са суштином ЕУ. Сви чланови имају право и одговорност, са друге стране, да уведу појединачну и колективну одговорност. Жеља је да то постане истински инструмент у овој области.

2. Повеља о основним правима у Европској унији Повеља о основним правима у Европској унији се односи на институције ЕУ, тела, канцеларије, и агенције, као што су Europol и Eurojust, као и на све земље чланице ЕУ, али само када спроводе ЕУ законодавство (Applies to Member States only when they are implementing Union law) (члан 51 – „Field of application“). Члан 33. став 2. Повеље о основним правима предвиђа да „ради помирења породичног и професионалног живота, свако има право на заштиту од отказа (dismissal) из разлога повезаних са материнством као и право на плаћено породилско одсуство и родитељско одсуство након рођења или усвајања детета. Да ли се ова одредба односи искључиво на лица која се налазе у радном односу (на одређено или неодређено време) или такође на лица која су ангажована по другом основу (нпр. уговор о делу, итд.)?

Одговор: Одговор на ово питање треба пронаћи у Повељи о основним правима. Одговор на ово питање биће достављен накнадно писменим путем.

3. Република Србија кроз механизам универзалног периодичног прегледа (механизам надзора поштовања људских права у земљама чланицама УН који је у мандату Савета за људска права) добија препоруку за ратификацију Конвенција о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица, међутим ниједна земља ЕУ није ову

Конвенцију ратификовала. Земље ЕУ за свој став углавном као разлог наводе да би примена ове конвенције довела у питање примену њихових Закона о запошљавању странаца и да конвенција не разликује регуларне и ирегуларне мигранте. Србија је потписница конвенције. Питање: каква је препорука ЕУ Републици Србији по питању ратификације Конвенције о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица, с обзиром да препоруку о њеној ратификацији добијамо кроз механизам УПР, а да земље ЕУ ову конвенцију нису ратификовале.

Одговор: Одговор на ово питање биће достављен накнадно писменим путем од стране Директората за унутрашње послове из разлога што су миграције јако осетљива и комплексна област.

4. Слобода окупљања У вези слободе окупљања грађана, у току је припрема новог Закона о окупљању, и у вези са тим каква је препорука у односу на Европску конвенцију о људским правима, и друге европске акте, да ли да пријављивање одржавања јавног скупа у затвореном простору буде обавезно или необавезно (чак и у случајевима одржавања великих спортских културних и других манифестација са више хиљада окупљених и сл.) иако у Уставу РС окупљање у затвореном простору не подлеже пријави. Да ли је овај проблем могуће превазићи са подношењем обавештења полицији од стране организатора а не пријаве јавног скупа?

Одговор: Одговор на ово питање биће достављен накнадно писменим путем.

5. Права детета

Имајући у виду међународне правне акте у области права детета и праксу европских земаља, какво је ваше мишљење, да ли је боље целокупну правну заштиту малолетних лица поверити Одељењима за малолетнике при Вишим судовима или раздвојити кривично правну и прекршајно правну заштиту и вођење прекршајних поступака доделити посебним одељењима Прекршајних судовима за малолетнике?

Одговор: Требало би прочитати Смернице Савета ЕУ у вези са малолетницима, јер се ради о осетљивој области. Општа сагласност постоји у погледу тога да се примењују алтернативне мере, као и да би поступци требало да се воде у специјализованим/посебним судовима.

Опширнији одговор на ово питање ће бити достављен накнадно писменим путем.

6. Искуство земаља ЕУ у процедуралној заштити основних права. Да ли може да постоји нека врста „кишобран“ законодавства, да ли би повећало заштиту људских права?

Одговор: Свака држава чланица ЕУ има сопствено решење при чему се посебна пажња обраћа на свако појединачно право које мора да буде усаглашено са смерницама Савета

Европе. Општа слика је најважнија, људска права као таква се у целини третирају а не појединачно.

7. Да ли је ниво заштите права који гарантује Повеља Европске уније о основним правима у члану 52. која се позива на Конвенцију о људским правима минимум који је гарантован у ЕУ, односно да ли су смернице Савета Европе „Правосуђе по мери детета“ (Guidelines on Child-Friendly Justice) унете у законодавни систем ЕУ у области људских права или се само користи као документ за тумачење?

Одговор: Европска комисија се обавезала да промовише наведене смернице Савета Европе и да их користи када пише сопствено законодавство. Као пример су наведене Директиве ЕУ о правима жртве у којој су коришћене идентичне дефиниције као што је то био случај у смерницама Савета Европе као и Директива о процедуралној заштити деце која су осумњичена да су извршила кривично дело а која треба да буде усвојена до краја године.

Анти-дискриминационо законодавство ЕУ

У вези са Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, следећа су питања:

1. Према члану 3. став 2. предвиђено је, поред осталог, да се овом директивом не доводе у питање услови за улазак и боравак држављана трећих земаља... на подручје држава чланица... Поставља се питање да ли је потребно да се прецизира појам „трећих земаља“, будући да Директива не садржи члан којим се утврђује значење појмова коришћених у тексту (односно, прецизирати да ли се овде ради о земљама које нису чланице Европске уније).

Одговор: Под појмом "трећих земаља" се подразумевају земље које нису чланице ЕУ.

2. Министарство правде и државне управе је надлежно ресорно министарство у чијем је делокругу припрема прописа о људским и мањинским правима. Такође, у делокругу Министарства је и заступање Републике Србије пред Европским судом за људска права и старање о објављивању пресуда тог суда који се односи на Републику Србију и праћење њиховог извршења. Министарство води и регистар цркава и верских заједница, вођење националних савета националним мањина, избор националних савета националних мањина, припрему прописа о црквама и верским заједницама. Министарство такође обавља послове државне управе који се односе на припрему закона, других прописа, стандарда и мера који се односе радне односе у државним органима и стручно усавршавање запослених у државним органима. С обзиром поменути делокруг послова, а у вези са Директивом 2000/43/ЕЗ занима нас: **Питање: Које мере афирмативне акције се најчешће примењују при запошљавању у припадника националних мањина и мањинских верских заједницама у органима државне управе у државама чланицама ЕУ, да ли су оне утврђене и предвиђене законом који регулише област запошљавања и напредовања**

државних службеника и да ли поседујете такве информације с обзиром на обавезу извештавања држава-чланица утврђене овом Директивом?

Одговор: Мере су допуштене, али нису обавезне. Одговор на ово питање биће достављен накнадно писменим путем.

3. Да ли се мора обезбедити одговарајућа сразмерна запосленост припадника националних мањина у органима државне управе, и које би то „квоте“ биле?

Одговор: Одговор на ово питање биће достављен накнадно писменим путем.

4. Да ли у складу са Директивом 2006/54/ЕЗ о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкарца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања, при запошљавању кандидата, мора да се узме у обзир и **родна структура запослених у органу државне управе**, и да ли би ово питање требало да буде регулисано законом?

Одговор: Мере афирмативне акције не могу да се наметну. Предлог Комисије односи се на квоте заступљености у управним и надзорним одборима.

5. У вези са Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation: Антидискриминационе директиве садрже правила о забрани дискриминације која се односе на појединце и групе које везује таксативно набројана лична својства, раса, пол, инвалидитет и сл. Да ли се планира проширивање ове постојеће листе личних својстава како би се омогућило и појединцима који су дискриминисани по неком другом основу да добију правну заштиту?

Одговор: Не планира се проширивање листе личних својстава.

3.2. Процесне гаранције

Слобода и безбедност

1. По праву ЕУ лице испод 18 година се сматра дететом, док је по нашем кривичном праву дете лице испод 14 година а лице између 14 и 16 година млађи малолетник, лице између 16 и 18 старији малолетник а лице између 18 и 21 године млађе пунолетно лице. Да ли право ЕУ дозвољава евентуалну градацију у односу на правни третман лица између 14 и 18 година и млађег пунолетника?

Одговор: Директива о жртвама сматра дететом лице млађе од 18 година, с тим што то није дефиниција већ операциони концепт за примену директиве. За ЕУ нема јединствене дефиниције детета и старосне границе, а углавном се прати УН конвенција о заштити деце (лице испод 18). Европски суд правде такође прихвата овај концепт.

Право на правично суђење

2. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода

Члан 6: Право на правично суђење 3. Свако ко је оптужен за кривично дело има следећа минимална права: . . . ц. да се брани лично или путем браниоца кога сам изабере или, ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ, да ову помоћ добије бесплатно, када интереси правде то захтевају. Питање: Да ли примена ове Конвенције подразумева да се сваком лицу које је оптужено за кривично дело обезбеди бранилац ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ? Да ли држава може да тврди да испуњава ову обавезу уколико обезбеђује браниоца само у оквиру обавезне одбране када је забрањена казна затвора од 10 година? Од ког процесног момента ово представља обавезу државе да обезбеди бесплатну правну помоћ?

Одговор: Одговор на ово питање биће достављен накнадно писменим путем.

3.3. Заштита жртава

Која је правна природа правног лека који оштећени/жртва може да тражи у случају ако се одустало од гоњења оптуженог, у складу са члан 6. Конвенције?

Одговор: Улога жртве се разликује у државама чланицама. Ово обухвата одлуку тужиоца, полиције... све случајеве када није коначна одлука. Дакле ово право се не односи на мериторну одлуку суда, него на одлуке свих осталих актера у поступку. Ово право представља минимум стандарда за државе чланице. Детаљна разрада овог права препуштена је државама чланицама.

3.4 Инструменти међусобног признања

Питања ће бити постављена у овину Поглавља 24.

3.3. Мањинска и културна права

1. Можете ли нам појаснити **какав је у *acquis-u* однос између права националних мањина под одређеним условима на образовање са једне стране и са друге стране обавезе или непосојање обавезе да финансира такво образовање, а у вези са чланом 13. Оквирне конвенције за заштиту мањинских права Савета Европе из 95. године који у ставу два каже **остваривање тог права не подразумева никакву обавезу потписнице?****

*Одговор: Не постоји обавеза у оквиру *Acquis-a*, на државама је да то питање уреде.*

Што се тиче образовања, у овој области не постоји Acquis, препуштено је државама, али Конвенција и Повеља дају корисне информације. Ипак, главно питање је, да ли тај систем функционише и да ли има пропуста и недостатака.

2. У вези припреме прописа који уређују службену употребу језика и писма, шта одређује Acquis у погледу употребе језика националних мањина у једној држави, који су то минимални и максимални стандарди?

Одговор: Европска комисија не може да се изјасни по овом питању, детаљна разрада је препуштена државама чланицама.

3. Који су стандарди мањинске самоуправе по Acquis-a, и то у погледу садржаја и обима права самоуправе, као и минималних квалификационих критеријума за остваривање тога права од стране националне мањине?

Одговор: Нема acquis-a, остављено је државама чланицама које су упућене на Повељу о основним правима и смернице Савета Европе. Да ли систем функционише, то је питање. Да ли може да се побољша? Република Србије је упућена на Трећи периодични извештај у складу са чланом 25. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.

4. Који су трендови или стандарди Acquis у погледу различитих критеријума за право на оснивање политичких странака, када су у питању политичке странке националних мањина, за разлику од осталих политичких странака?

Одговор: Што се тиче политичких партија, постоји судска пракса, кратка анализа те судске праксе ће бити достављена накнадно.

5. У погледу негирања постојања једне мањинске заједнице у односу на друге мањинске заједнице. С тим у вези право на употребу мањинског језика, утврђивања да ли је нешто језик или дијалекат и оспоравање постојања језика једна националне мањине другој.

Одговор: Не постоји оперативна дефиниција са којом би се све државе чланице сложиле, када се говори о мањинским групама. Детаљна разрада је препуштена државама чланицама.

Европска Агенција за основна права

6. У вези са Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights, следећа су питања:

У погледу тачке (28) мишљења смо да је добра намера да се омогући земљама кандидатима с којима је склопљен Споразум о стабилизацији и придруживању учешће у раду Агенције. Међутим поставља се питање који су то видови сарадње, па је, по нашем мишљењу, те видове сарадње потребно прецизирати, и ако је у члану 28. донекле регулисана примена одредаба које се односе на учешће ових држава.

Одговор: Писмо наше државе је примљено, требало би да очекујемо нове информације у октобру, када ћемо и добити извештај о напретку. Намера је да се омогући учешће у раду Агенције, и да се изађе са јаснијим циљевима у овој области.

7. Члан 28. је широк, на који начин да буде уређена ова област? Који орган врши надзор?

Одговор: Нема правила, важно да је орган независан.

Заштита података о личности

1. *Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector.* Чланом 15а ове Директиве прописано је да су државе – чланице дужне да за повреду ове Директиве предвиде ефективне санкције, које укључују и кривична дела. Питање је шта се сматра „ефективним санкцијама“ (новчана казна, забрана пословања и сл.), као и која су кривична дела у законодавствима држава – чланица за повреду ове Директиве и какве су казне предвиђене за та кривична дела?

Одговор: Различите санкције кривичноправне природе предвиђене су у државама чланицама. Став Комисије је да треба да постоје санкције.

2. У контексту Директиве 95/46/ЕЗ о заштити појединца у вези са обрадом података о личности и протоком таквих података на који начин је у законодавству држава-чланица ЕУ регулисано ово питање? Да ли је оно регулисано кроз одредбе „кровног“ закона, који детаљно регулише све области заштите података или кроз одредбе „општег“ - основног закона, који се не бави специфичним секторским проблемима и бројним секторским законима који се њима баве?

Одговор: Ово зависи од држава чланица, али пракса је да постоји један општи закон и низ посебних закона. Наиме, није могуће у овој области донети закон од 1000 страна, и управо је у реформи законодавства и предвиђено да се доносе подзаконски акти који ће прецизирати нека питања.

3. Који су, сходно Директиви 95/46/ЕЗ, апсолутни, а који релативни (условни) изузеци у области заштите података о личности и да ли су они у националним законодавствима држава чланица јасно раздвојени? Колико је могуће разграничити општа од посебних права и каква је судска пракса (чл.13)?

Одговор: Веома је тешко балансирати кад је у питању заштита података о личности и безбедност. Новинари могу да објављују прикупљене податке, као и идеје које су везане за културну делатност. Међутим, наглашено је да приликом хармонизације са овом Директивом, Република Србија поведе рачуна о члану "новинар може да објави чланак и све податке о политичару..."- јер тај члан није тренутно усклађен са Директивом.

4. Директива 95/6 ЕЗ у члану 27. предвиђа да су државе чланице дужне да подстакну на доношење правила понашања (кодекса) у погледу поштовања прописа у овој области. Које државе ЕУ су допринеле стварању ових кодекса? Да ли су одредбе кодекса правна или етичка правила?

Одговор: Члан 27. Директиве је „soft“инструмент. Институције/доносиоци се обавезују да ће се држати правила у кодексима понашања. Потребно је ово даље промовисати, како би институције за заштиту података о личности могли да реагују на адекватан начин. Постоји правни основ за сарадњу између органа држава чланица за заштиту података о личности о размени информација.

5. Следеће питање се не тиче толико наведених прописа тј. постојећег законодавног оквира већ најављиване свеобухватне реформе која би могла да утиче на усаглашавање законодавства у овој области од стране Републике Србије (имајући у виду чињеницу да према ССП-у РС има обавезу усклађивања законодавства која обухвата и другу димензију - обавезу негативног усклађивања тј. уздржавање од доношења прописа који су у супротности са правним тековинама ЕУ) Које су временске одреднице за реформу тј. када је планирано усвајање новог оквира и које су најважније предвиђене измене ? С обзиром да је у току израда измена и допуна релевантног закона да, ако преносимо законодавство, не усвајамо оквир који ће ускоро постати анахрон. С тим у вези, да ли би препорука Комисије била да се усаглашавање са предметним законодавним оквиром изврши у једном кораку тј. са измењеним законодавством или да се прво усагласи нормативни оквир РС са постојећим законодавством ЕУ?

Одговор: Принципи ће остати исти, не очекује се неки велики заокрет.

6. Случајеви односа и решавања проблема члан 16. Уговора о функционисању ЕУ обавезе и надлежности са нивоа ЕУ, Повеља о људским правима ЕУ, различите дефиниције (апсолутна заштита у Повељи док Уговор о функционисању ЕУ поштује националне специфичности)

Одговор: Одговор ће бити достављен накнадно писменим путем.

ПРАВО ГРАЂАНА ЕУ

1. Consular and diplomatic protection - Decision 96/409/CFSP: on the establishment of an emergency travel document. Питање: До које мере је јединствена пракса у овом погледу у државама чланицама? Да ли због пораста броја тражилаца азила долази до сужавања обима овог права? Коју улогу има конзуларно представништво у случају потребе за издавањем таквог документа?

Одговор: Emergency travel document- одлуком се успоставља модел тог документа, па у формалном смислу нема различитости.

2. У вези са Директивом 93/109/ЕЗ која предвиђа успостављање комплексног система размене информација Питање: Да ли државе чланице имају директан увид у базе података о гласачима, односно о кандидатима на изборима за Европски парламент, друге државе чланице, односно на који начин конкретно функционише размена таквих информација?

Одговор: Друге државе немају право увида у регистре других држава чланица.

3. Directive 2004/38/EC - Када је реч о забрани права уласка у државу чланицу или борављења у њој или протеривања из ње, Директива 2004/38/ЕЗ наводи да претходна кривична осуда није аутоматски разлог за ово забрану или протеривање. Да ли нам можете нешто више и детаљније рећи о овоме. Када је она разлог за забрану, односно протеривање?

Одговор: Има доста судских пресуда, биће достављено накнадно.

4. Каква је ситуација када оперативни подаци показују да претња постоји, или постоји могућност да се искористе ови подаци да се предупреди злочин? Да ли се чека напад или се поступа превентивно у смислу кривичног поступка?

Одговор: Треба да буде повезано са конкретном особом и ситуацијом. Одговор ће бити достављен накнадно писменим путем.

3. ОПШТА ПРОЦЕНА

Састанак експланаторног скрининга је био изузетно добро припремљен и организован од стране Министарства правде и државне управе као председавајућег Преговарачке групе 23. Након презентација ЕУ прописа, као и стандарда у области правосуђа, борбе против корупције и основних права од стране представника Европске комисије, чланови Делегације Републике Србије су поставили низ питања из области односно тема које су биле разматране током састанка, те на основу пружених одговора од стране Европске комисије сматрамо да састанак експланаторног скрининга представља солидну основу за припрему састанка билатералног скрининга. Заједнички је закључено да питање одредаба права ЕУ која се понављају у више преговарачких поглавља, током билатералног скрининга буду представљена у оном поглављу где ова питања претежно припадају. Европска комисија је изразила спремност да помогне у одређивању тих питања.

Учесници састанка су договорили даљу динамику рада у смислу предузимања одређених мера и рокова, а представници Европске комисије су изнели и одређене сугестије.

У погледу мера и активности које ће предузети Министарство правде и државне управе истичемо следеће:

- Преговарачка група 23: "Правосуђе и основна права" ће одржати низ састанака у вези са припремом за састанак билатералног скрининга;
- Република Србија се обавезала да ће до 29. новембра 2013. године израдити одговоре на додатна питања Европске комисије и доставити их Европској комисији;
- Република Србија се обавезала да ће до 29. новембра 2013. године израдити Power Point презентације за билатерални скрининг и доставити их Европској комисији;
- Република Србија се обавезала да ће благовремено доставити листу учесника за састанке билатералног скрининга.

Сугестије изнете од стране представника Европске комисије су следеће:

- Очекује се отворен и конструктиван приступ приликом припрема за билатерални скрининг, искреност приликом утврђивања усклађености односно неусклађености са стандардима и прописима ЕУ у вези са законодавним, институционалним и административним оквиром, као и навођење разлога неусклађености односно планова и рокова за потпуно усклађивање;
- Потребно је прецизирати у којим областима очекујемо изазове уз навођење врсте помоћи коју нам Европска комисија може пружити;
- Истакнут је значај коришћења различитих врста помоћи које пружа Европска комисија, као што је Таекс и ИПА;
- Такође је истакнут значај техничког, али и политичког дијалога;
- Наглашено је да у области реформе правосуђа треба учити из искустава других држава у региону како би се изградило независно, ефикасно, квалитетно и стручно правосуђе;
- Наглашено је да се у области борбе против корупције морају идентификовати приоритети што представља први корак у спровођењу антикорупцијске политике;
- Наглашено је у области људских и мањинских права да је потребно њихово поштовање, како због европских интеграција тако и због интереса самих грађана Републике Србије.

У складу са Одлуком Владе о оснивању координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, органи и организације укључене у рад Преговарачке групе за Поглавље 23 су: Министарство унутрашњих послова; Министарство спољних послова; Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе; Министарство одбране; Министарство културе и информисања; Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања; Министарство здравља; Министарство рада, запошљавања и социјалне политике; Министарство просвете, науке и технолошког развоја; Министарство финансија; Министарство привреде; Агенција за борбу против корупције; Комесаријат за избеглице и миграције; Канцеларија за људска и мањинска права; Високи савета судства; Државно веће тужилаца; Републички секретаријат за законодавство; Управа за јавне набавке; Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом; Повереник за заштиту равноправности; Канцеларија за сарадњу са црквама и верским заједницама; Врховни касациони суд; Републичко јавно тужилаштво; Правосудна академија; Канцеларија за европске интеграције и Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва.

Узимајући у обзир надлежности за спровођење Закона о заштити података о личности, потребно је поново позвати Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да се укључе у рад Поглавља 23 односно у припреме за предстојећи састанак билатералног скрининга.

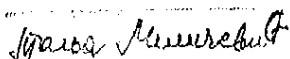
4. ПРИЛОЗИ

- Листа присутних на састанку
- Дневни ред састанка

Датум, 30.9.2013. године

Потпис члана Преговарачког тима

проф. др Тања Мишчевић



Потпис председника Преговарачке групе

Чедомир Бацковић

