

# Izgradnja institucija

## Odnos države prema nezavisnim institucijama i civilnom društvu

### Iskustva Srbije

Milan Antonijević – Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM

Beograd, 20. april 2015.

#### Sadržaj:

- Dva pitanja ..... 3
- Uvod ..... 3
- Nezavisne institucije u regionu Zapadnog Balkana – prvi element analize ..... 3
  - Zaštitnik građana - Ombudsman u praksi ..... 5
  - Napadi na Zaštitnika građana – politička arena ..... 5
  - Nezavisne institucije i njihova zaštita ..... 7
- Civilno društvo i država - drugi element analize ..... 8

- Pregovori sa Evropskom unijom i civilno društvo ..... 9
- Dinamika pregovaranja – na putu ka otvaranju poglavlja 23 ..... 10
- O strahu – zaključak ..... 12

## **1. Dva pitanja**

Na samom početku, postavljamo dva pitanja:

- Čega se bojimo?
- Čega se država boji?

## **2. Uvod**

Pre davanja barem dela odgovora na ova pitanja, neophodno je pojasniti koncept pisanja rada. Za davanje prikaza odnosa države prema građanima, odabrali smo dva sistema, povezana, ali ipak zasnovana na različitim osnovama. Na prvom mestu prikazaćemo sistem nezavisnih institucija, zasnovanih na zakonima, kao kontrolora svake vlasti, državne uprave i sprovođenja politika poštovanja ljudskih prava, transparentnosti i odgovornosti. Ovim institucijama se građani direktno obraćaju, očekujući rešavanje pitanja sa kojima nisu mogli da se izbore u preostale tri grane vlasti, da ih na ovom mestu ne nabrajam. Sa druge strane, obradićemo u kratkim crtama i civilno društvo, kao oblik organizovanja građana zainteresovanih za sprovođenje zakona, politika i zaštite ljudskih prava i nivoe uticaja na procese u društvu, a najviše na proces Evro - integracija.

Stav autora je da se putem analize i praćenja odnosa država u regionu prema ova dva sistema i analizom snage kako nezavisnih institucija, tako i civilnog društva može doći do pokazatelja tendencija u društvu, kao i da se može odrediti stepen demokratičnosti i poštovanja ljudskih prava.

Kao što ćemo kasnije i pokazati, “rano upozoravanje” je metoda koju predlažemo za adekvatno reagovanje na prve naznake pokušaja urušavanja nezavisnih institucija i napada i na njih i na civilno društvo, napada koji najčešće dolaze sa strane države ili paradržavnih struktura. Stoga smo deo rada posvetili konkretnom, aktuelnom primeru pritiska na nezavisnu instituciju

Zaštitnika građana u Srbiji, tj. ombudsmana, bez ostavljanje dovoljne vremenske distance, kako bi se sagledali svi aspekti ovog pritiska i njegove posledice.

### **3. Nezavisne institucije u regionu Zapadnog Balkana – prvi element analize**

Kada pogledate stanje u regionu Zapadnog Balkana, geografskog pojma koji se od nedavno piše velikim početnim slovom, jedan od lakmusa stepena izgradnje institucija, kao i demokratizacije države je stepen razvijenosti i odnos državnih organa prema nezavisnim institucijama.

Većina zemalja u regionu ustanovila je instituciju Ombudsmana i dala joj široke nadležnosti u kontroli rada državne uprave, ali srećemo i druge nezavisne institucije poput onih zaduženih za reviziju državnog trošenja novca, za zaštitu od diskriminacije ili za slobodu pristupa informacijama, zaštitu podataka o ličnosti i slično.

Nezavisne državne institucije predstavljaju relativno novu pojavu u političkom sistemu u regionu i njihovo uvođenje i uređenje njihovog odnosa sa tri preostale grane vlasti ima za cilj povećanje transparentnosti rada, ali i povećanje odgovornosti organa državne uprave. Pokazalo se, međutim, da je podrška koju su njihovom osnivanju i delovanju pružile gotovo sve parlamentarne stranke, kao i nosioci najviših državnih funkcija u svakoj zemlji u regionu, često bile samo deklarativne. Na ovakav zaključak upućuju velike teškoće u obezbeđivanju materijalnih, prostornih, kadrovskih i drugih uslova za početak rada nezavisnih institucija, ne samo u Srbiji, gde možemo navesti sve ove vidove pritiska, već i u regionu. Osim toga, u Srbiji su zabeleženi primeri osporavanja nekih od inicijativa Zaštitnika građana, kao i nesprovođenja preporuka u slučajevima kada nalazi ovih institucija nisu po volji nosiocima prvenstveno izvršne vlasti. Slične pojave zabeležene su i u Bosni, Makedoniji, Crnoj gori, Hrvatskoj, Albaniji.

Globalno gledano, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava u regionu Zapadnog Balkana (National Human Rights Institutions - NHRI) usklađuju svoje delovanje sa Pariskim principima iz 1993. godine i time garantuju efikasnost i efektivnost u zaštiti ljudskih prava. Tako, prema globalnim podacima iz 2014. godine 70 institucija u potpunosti prihvata Pariske principe i tako zadobija A status, 25 delimično, tj. B status, dok se 10 institucija u svetu svrstava u kategoriju onih koji ne poštuju ove principe uz dodeljen C status. Region je u još boljoj poziciji, barem kada se posmatra poštovanje Pariskih principa, te su tako A status stekle institucije Ombudsmana u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji, dok je B status zaslužen u Makedoniji i Sloveniji.

Krenimo od definicije koju daje zakon usvojen u Srbiji. Naime, Zakon o zaštitniku građana definiše instituciju Zaštitnika građana kao “nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (organi uprave).” Zakon dalje definiše da se “Zaštitnik građana stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava.”

Dakle, Zaštitnik građana je nezavisni državni organ koji štiti i unapređuje ostvarivanje prava građana kontrolišući da li organi vlasti i organizacije, kojima su poverena javna ovlašćenja, rade zakonito i pravilno. Zaštitnik građana s posebnom pažnjom ispituje etičnost, savesnost, nepristrasnost, stručnost, svrsishodnost, delotvornost, poštovanje dostojanstva stranke i ostale osobine koje treba da karakterišu upravu, a koje građani s punim pravom očekuju od onih koje kao poreski obveznici plaćaju. Tu se ova institucija naslanja na institucije Ombudsmana koji su ustanovljeni u većem broju zemalja Evrope u ranijem periodu, ali i na tela koja se staraju o etičnosti, a koja možemo naći u EU.

#### **3. 1. Zaštitnik građana - Ombudsman u praksi**

Srbija može poslužiti kao dobar primer za analizu, naročito sa nezavisnim institucijama o čijem uvođenju se otvoreno govorilo još od pada režima Slobodana Miloševića, 5. oktobra 2000. godine.

Komiteet pravnika za ljudska prava - YUCOM je pre više od decenije apelovao na državne organe i zagovarao, zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva, neophodnost ustanovljavanja institucije Ombudsmana. Tada je izrađen i predlog Zakona o ombudsmanu, koji je kasnije poslužio kao osnov za izradu predloga Zakona o zaštitniku građana, analizirali smo modele koji se uspešno ili manje uspešno primenjuju u Evropi.

Nakon glasanja u Narodnoj skupštini 2005. godine, za usvajanje Zakona bila je većina poslanika Narodne skupštine, a rasprava u Narodnoj skupštini očitavala je nerazumevanje ove institucije. Tako smo sa govornice narodne skupštine čuli reči: *“da počnemo o ovoj građanskoj ‘majci’”. Najpre me interesuje da li je zaštitnik građana firma, da li je to pravno lice? On je korisnik budžetskih sredstava. Razgovaraćemo malo o tome kako mu se odobravaju ta budžetska sredstva, ima li iko prava da utiče na visinu sredstava, pošto vidim da Vlada mora da prihvati njegov predlog. Interesuje me da li je on pravno lice.”* I pored delova govora koji su pokazivali neslaganje sa celokupnim konceptom ombudsmana, ipak je u velikoj meri, velikom većinom podržano usvajanje zakona koji je oformio ovu instituciju. Slična debata u Narodnoj skupštini i medijima vođena je i prilikom imenovanja sadašnjeg Zaštitnika građana Saše Jankovića na tu funkciju 2007. godine, a u nešto manjem obimu i prilikom reizbora 2012. godine.

### **3. 2. Napadi na Zaštitnika građana – politička arena**

Kako bismo personalizovali ovaj tekst i približili se aprilu 2015. godine, kada napadi kulminiraju, naglašavamo da je Narodna skupština Srbije velikom većinom glasova izabrala Sašu Jankovića za zaštitnika građana u dva mandata: 2007, i 2012. godine. Činjenica je da u vreme kandidovanja, Janković nije imao podršku civilnog društva i braniteljki i branitelja ljudskih prava, zbog čega je prvo povukao kandidaturu, koju je obnovio tek nakon ponovnog konsultovanja sa organizacijama za zaštitu ljudskih prava i podrške koja mu je pružena. Janković je, zbog profesionalnog pristupa ljudskim pravima vrlo brzo stekao ugled, ne samo u medijima i u javnosti, već i među državnim institucijama. Pre stupanja na dužnost Saša Janković je prošao najstrože bezbednosne provere kojima se podrgavaju osobe koje po zakonu mogu imati uvid u najpoverljivije državne tajne, kako civilne, tako i vojne, što je podatak koji nam može koristiti danas, tokom novog talasa napada na Zaštitnika građana i analize motiva i osnovanosti samog napada.

Takođe, sada vladajuće stranke izabrale su u drugom mandatu Sašu Jankovića 2012. godine i time priznala sve ono što je ova institucija uradila od osnivanja. Analizom izveštaja koji ova institucija svake godine podnosi Narodnoj skupštini, vidi se konzistentnost, kao i ukazivanje na podjednak spektar kršenja prava, uz stalni porast primljenih predmeta i preporuka. Tako se, analizom sadržaja, Zaštitniku građana nikako ne može staviti primedba da je bio blagonaklon prema bilo kojoj vlasti od prvog imenovanja, do danas.

Jedan od povoda za napade je zasigurno i otvaranje pitanja prikupljanja podataka o političkim protivnicima koji je, prema spisima koji su priloženi, vršila Vojnobezbednosna agencija Vojske Srbije, a na šta je ukazao Saša Janković. Nakon ukazivanja na navodna kršenja Zakona o VBA od strane pripadnika te službe, sazvana je sednica skupštinskog Odbora za bezbednost, na koje su razmatrani navodi Zaštitnika građana, a jedan od zaključaka bio je i taj da Zaštitnik

Zanimljive su, zarad poređenja postupanja u različitim situacijama, i reči samog Zaštitnika građana izrečene tada na sednici skupštinskog odbora: "Kad su predsednik Srbije Tomislav Nikolić i premijer Aleksandar Vučić rekli da ih neko prisluškuje, niko ih nije napadao govoreći da time pokušavaju da podriju sistem bezbednosti i da rade iz loših namera", napomenuo je Janković.

Tu dolazimo do pitanja jednakog i na zakonu zasnovanog postupanja državnih organa u sličnim situacijama, koja su ključna za razvoj demokratije i vladavine prava, a na šta je Zaštitnik građana ukazivao, kao na nejednaku praksu i povećan pritisak na njega.

Kampanja protiv Zaštitnika je nastavljena u aprilu 2015. kada je Zaštitnik građana Saša Janković predstavljao Godišnji izveštaj institucije za 2014. godinu, pred Odborom za pravosuđe Narodne skupštine Srbije.

Rasprava se svela na lične diskvalifikacije upućene ombudsmanu: da pije, mokri ispred ulaza, čak i da podriiva sistem bezbednosti, s tim da bi detalji samo opteretili ovaj tekst. Medijska kampanja dostigla je vrhunac u aprilu 2015, kada je Saša Janković predstavio izveštaj o stanju ljudskih prava i u trenutku kada je trebalo da počne suđenje u vezi sa prijavom protiv predstavnika Žandarmerije zbog već pomenutog incidenta na Paradi ponosa, u kojem je Zaštitnik građana intervenisao podnoseći krivičnu prijavu.

Istovremeno je jedan od vodećih provladinih tabloida *Informer* objavio 20. aprila tekst da se student Predrag Gojković 1993. godine ubio hicem iz pištolja u vlasništvu Saše Jankovića, a za koji on nije posedovao oružni list. *Informer* je objavio da je policija tada slučaj zavela kao "verovatno samoubistvo", ali da sumnje nikad nisu istražene. Mali broj medija u Srbiji prenosio je reči samog Zaštitnika, u kojima je ukazivao na besmislenost ovih optužbi i insinucija. U kampanji, tj. u neotklanjanju sumnje u Zaštitnika građana, svesno je učestvovao i Ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije, uvek upotrebljavajući formulaciju o ubistvu, izbegavajući da pomene da je slučaj tada zaključen kao samoubistvo. Takođe, veštu manipulaciju ministra predstavlja i selektivno izvlačenje pojedinih informacija iz ovog starog predmeta, uz ostavljanje javnosti prostora da pomisli da je sadašnji Zaštitnik građana odgovoran za ovaj događaj iz 1993. godine.

U zaključku izveštaja Helsinškog odbora, povodom napada na Zaštitnika građana, navodi se: "Kampanja protiv zaštitnika je pritisak na njega lično i instituciju koju vodi. U kampanji je jasna sprega između izvršne vlasti, poslanika vladajuće stranke i provladinih medija što upozorava na moguće teške posledice ovih napada."

Vredi skrenuti pažnju i na dobre rezultate rada ove institucije, kao i na visok procenat ispunjenja preporuka Zaštitnika građana, što se može videti iz svih dostupnih godišnjih izveštaja. Institucija je 2010. zadobila i A status, kao znak ispunjavanja Pariskih principa i time ušla u krug zemalja koje imaju institucije za zaštitu ljudskih prava sa najvišom ocenom.

U godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2013. godinu konstatovano je da je broj preporuka Zaštitnika građana koje su Vlada i Narodna skupština prihvatile nezatno porastao, ali da postupanje mora biti sistematičnije. U Akcionom planu za ispunjavanje preporuka Evropske komisije donetom februara 2014. godine određuje se Vlada kao organ koji je zadužen za ispunjavanje preporuke koja se tiče rada nezavisnih regulatornih tela, ali se ne propisuje vremenski rok i aktivnosti koje Vlada treba da preduzme radi unapređenja stanja, što ostavlja prostor za odugovlačenje primene ove mere.

Kao zaključak dela koji se odnosi na nezavisne institucije, tj. bliže na Zaštitnika građana, kako se u Srbiji naziva institucija Ombudsmana, neophodno je poručiti da se ovakvim napadima nastoji narušiti ugled nezavisne institucije, uz jasnu poruku da su pitanja koja je postavljao Zaštitnik građana nedozvoljena. Takođe, napadi za posledicu mogu imati i to da se uruši ugled Zaštitnika građana i da građani izgube poverenje u instituciju koja je u ovom trenutku na izuzetno visokom nivou.

### **3. 3. Nezavisne institucije i njihova zaštita**

No, ne treba zaboraviti i druge nezavisne institucije koje su se izborile za svoj status u Srbiji, nakon prvobitnih poteškoća sa kojima su se suočavale. Na prvom mestu institucije Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, Agencije za borbu protiv korupcije i druge zadobile su poziciju u društvu koja im pripada. Otvarala su se bitna pitanja transparentnosti rada državnih organa, koja otvara Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i

pitanja diskriminacije kojima se bavi Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, što je doprinelo formiranju ugleda ovih institucija.

Ostaje pitanje ranjivosti nezavisnih institucija i njihove zaštite, naročito kada otvaraju pitanja neprijatna za državu. Napominjemo da se i druge navedene nezavisne institucije suočavaju sa određenim pritiscima, u različitim vremenskim intervalima, zavisno od pitanja koja pokreću u javnosti.

Oslanjanje na civilno društvo, kao i na manji broj medija koji su spremni da prenesu sve aspekte afera koje se plasiraju, mogu u kratkom periodu ublažiti posledice napada. No, kako bi se dugoročno nezavisne institucije ustanovile i trajno zauzele poziciju koja im po zakonu pripada, neophodno je da podrška dođe i iz države, da se vidi na delu podela vlasti, kao i da se partijska disciplina ne vidi u napadima, već da se napadima usprotive i funkcioneri koji dolaze iz vladajućih stranaka koje se u određenom trenutku odupru volji vrha stranke. Da li je mnogo tražiti da se pripadnici vladajućih struktura usprotive trenutnim napadima na Zaštitnika građana?

Samo uz pravovremenu i jasnu odbranu Zaštitnika građana, uz korišćenje metodologije "ranog upozoravanja", moguće je sprečiti eskalaciju ovog napada, a samim tim i omogućiti neometan rad ove izuzetno važne institucije.

#### **4. Civilno društvo i država - drugi element analize**

Drugi element koji može poslužiti za bolje razumevanje odnosa države prema kontroli i prema odgovornosti je zasigurno civilno društvo u najširem smislu, a naročito organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava.

"Međunarodni ugovori o ljudskim pravima ostaju bez pravog učinka ako se ljudi u jednom društvu ili državi ne pobrinu da se stvarno primenjuju. Žrtve kršenja garantovanih ljudskih prava često potiču iz najsiromašnijih i najneobrazovanijih društvenih slojeva, te su retko i upoznate s postojanjem bilo kakve zaštite, a pogotovo međunarodne. S druge strane, države, da bi sačuvale svoju reputaciju u međunarodnoj zajednici, iako su ugovore potpisale i ratifikovale, po pravilu se trude da kršenja ljudskih prava, koja im se mogu staviti na teret, prikriju ili zamagle.

Iz tih razloga, savesni ljudi su se počeli udruživati na nacionalnom i međunarodnom nivou, često žrtvujući svoje vreme, prihode, pa i živote, da prate poštovanje ljudskih prava i ukazuju na njihovo kršenje i da pomognu žrtvama. Prirodno, takve organizacije ne mogu biti sastavljene od državnih službenika, nego od nezavisnih i stručnih ljudi, kojima je jedini cilj da na nepristrasan način ukažu koje je pravo i kada prekršeno i ko je to učinio, te na taj način doprinesu sprovođenju međunarodno preuzetih obaveza država. Takve organizacije, dakle, moraju biti nevladine organizacije (NVO)."

U ovom trenutku, u Srbiji se ustalio zakonodavni okvir, uskladjen sa većinom "acquis communautaire" i onim što predstavlja dobra praksa u Evropi u pogledu postupanja prema nevladinim organizacijama.

Neophodno je izvršiti određene dorade pojedinih zakona koji se odnose na organizacije civilnog društva, naročito u oblasti poreske politike. Takođe, nedostaje istraga o napadima na pojedine nevladine organizacije, kao i o pretnjama kojima su često izložene, a iza kojih stoje ekstremističke organizacije. Sa druge strane, neophodno je doneti konačno Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, na koji građani čekaju već više od decenije, a koji će definisati ono što su brojne nevladine organizacije radile od svog osnivanja, pružale besplatnu pravnu pomoć građanima u specifičnim oblastima zaštite ljudskih i manjinskih prava.

Veza civilnog društva i nezavisnih institucija neraskidiva je. Ona proizlazi iz zagovaranja za donošenje zakona, od 2000. do danas. Najpre je ova veza vidljiva kod uspostavljanja svih navedenih nezavisnih institucija, bez izuzetka. Zagovaranje za donošenje zakona kojim su definisani obrisi nezavisnih institucija, a kasnije i zagovaranje za valjani izbor onih koji će biti na

čelu nezavisnih institucija, kao i praćenje njihovog rada, dao je dovoljno osnova da civilno društvo može i dalje podržavati rad nezavisnih institucija i boriti se za očuvanje njihove nezavisnosti, ali i braniti ih od napada države, koji su u poslednjim godinama učestali, a u poslednjim nedeljama, od početka aprila 2015. dobijaju razmere predizborne kampanje, u kojima država ne bira sredstva kojima napada Zaštitnika građana Sašu Jankovića o čemu je već bilo reči.

#### **4.1. Pregovori sa Evropskom unijom i civilno društvo**

Kao pokazatelj odnosa prema civilnom društvu može nam poslužiti odnos tokom otpočinjanja pregovora sa Evropskom unijom, na putu ka otvaranju prvih poglavlja. U okviru pregovora o stupanju u članstvo EU određuju se uslovi pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti pravne tekovine Evropske unije. Uslov za stupanje u članstvo EU podrazumeva prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU, ali i njenog institucionalnog okvira. Tokom čitavog procesa ceniće se i uključivanje civilnog društva u ove procese.

U toku vođenja procesa proširenja, ali i na osnovu iskustava, iskristalisalo se da su dva ključna pregovaračka poglavlja za prava građana ona koja se odnose na pravosuđe i osnovna prava, poglavlje 23, kao i na pravdu, slobodu i bezbednost, poglavlje 24. U tim oblastima je i najvidljiviji odnos države prema civilnom društvu. Usklađivanje i primena propisa u ovim oblastima prati se tokom celog pregovaračkog procesa i moguće je zastati sa pregovorima u drugim poglavljima, ukoliko država nije ostvarila zadovoljavajući napredak u ova dva poglavlja. Ne samo da se ona otvaraju prva, već se i zatvaraju poslednja, na samom kraju procesa, a sve to omogućava EU da prati tok pregovora i reaguje na ozbiljna kršenja prava, ali to isto pravo i obavezu daje i civilnom društvu.

#### **4.2. Dinamika pregovaranja – na putu ka otvaranju poglavlja 23**

*Pregovaračko poglavlje 23* obuhvata sledeće tematske celine: reforma pravosuđa, antikorupcijska politika, osnovna prava i pravo državljana EU. Tokom proteklih godinu dana, civilno društvo je učestvovalo u svim fazama priprema za otvaranje ovog poglavlja, od eksplanatornog, preko bilateralnog skrininga, do akcionog plana koji se i sada doraduje. Svi koraci u ovom procesu bili su otvoreni, za razliku od nekih drugih poglavlja, u kojima se, bar u početku, nije toliko pažnje posvećivalo saradnji sa civilnim društvom.

***Sastanak eksplanatornog skrininga za Pregovaračko poglavlje 23*** održan je 25 i 26. septembra 2013. godine u Briselu. Kompletan materijal sa eksplanatornog skrininga dostupan je na sajtu Ministarstva pravde. U sali Narodne skupštine RS organizovan je direktan prenos eksplanatornog skrininga za svu zainteresovanu javnost kome je prisustvovalo 48 predstavnika iz 31 organizacije civilnog društva.

***Sastanak bilateralnog skrininga za Pregovaračko poglavlje 23*** održan je 9 i 10. decembra 2013. godine u Briselu. Pre toga je organizacijama civilnog društva upućen poziv da ispune deo koji se tiče bilateralnog skrininga za poglavlje 23. Najpre je ovaj process konsultacija bio nespretno postavljen, tako da je organizacijama dostavljen prazan papir, kako bi sami poslali predloge šta bi sve trebalo uvrstiti u bilateralni skrining. Kasnije je ova praksa izmenjena, tj. organizacije su insistirale da se ne dostavljaju nulti papiri (zero paper), već nacrti u fazama kada je uputno da organizacije daju sugestije i kritike i vide pravce u kojima država koncipira politike u pojedinim oblastima i buduće pregovore.

Nakon završenih skrininga Evropska komisija izradila je ***Izveštaj o pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU*** koji je dostupan na sajtu Ministarstva pravde.

Na osnovu Izveštaja i preporuka koje je Evropska komisija dala u Izveštaju, nadležno ministarstvo pristupilo je izradi Akcionog plana za poglavlje 23. U saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, 30. jula 2014. godine, Ministarstvo pravde uputilo je organizacijama civilnog društva (OCD) *Javni poziv za učešće u pripremi Akcionog plana za poglavlje 23*. Kancelarija je izvršila selekciju pristiglih komentara i Ministarstvu uputila 13

priloga, u okviru kojih je bilo 73 predloga aktivnosti. Od datih predloga, Ministarstvo je prihvatilo 37, delimično uvažilo 24, dok 12 predloga nije prihvaćeno. Predloge su dostavljale većinom organizacije u sklopu mehanizma koji je u međuvremenu formiran, po ugledu na Slovački model. Naime, veliki broj organizacija formirao je Nacionalni konvent o Evropskoj uniji i svoje iskustvo preneo u radne grupe formirane za sva poglavlja o kojima će se u narednim godinama pregovarati. Kuća ljudskih prava i YUCOM koordiniraju radnu grupu za poglavlje 23 i otuda mnoštvo informacija o toku pregovora iz prve ruke, uz dobar uvid u sve greške, koje još uvek možemo nazvati početnim usaglašavanjem procesa. U proces u poglavlju 23 uključile su se nevladine organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, transparentnošću, ali i strukovna udruženja iz oblasti pravosuđa, koje su dale iscrpne komentare na nacrt Akcionog plana.

Nakon izrade Nacrta akcionog plana Ministarstvo i Kancelarija su 26. septembra 2014. godine uputile ponovni poziv OCD da daju komentare na Nacrt. Ukupan broj pristiglih priloga bio je 20.

Ukupno posmatrano, u toj fazi, uvažena su 72 predloga civilnog društva (28%), delimično je uvažen 51 predlog (20%), dok nije uvažen 151 predlog (52%).

Zatim je usledila izrada Drugog Nacrta akcionog plana za poglavlje 23, koji je takođe dostupan na sajtu Ministarstva pravde.

U toku je finalizacija trećeg Nacrta akcionog plana za poglavlje 23, koje je dostavilo Ministarstvo pravde, uz ostavljanje kratkog roka organizacijama civilnog društva za komentarisanje.

Dinamika pregovora, kao i uključivanje civilnog društva predstavljaju izazov kako za Vladu, tako i za civilno društvo. Neophodno je pronaći pravu meru saradnje, konstruktivne kritike, kao i zaoštavanja u slučajevima kada je to neophodno. Takve primere smo imali u regionu Zapadnog Balkana. Tako je Hrvatsko civilno društvo veoma dobro pronašlo mesto u pregovorima, ne dozvoljavajući da pojedini delovi poglavlja 23 promaknu i zatvore se pre nego što je svaki detalj raspravljen. Takođe, izbegnuto je uvlačenje civilnog društva u pregovore, uz prenošenje dela odgovornosti za uspeh i neuspeh pregovaranja, a ujedno je izbegnuto i smanjenje kritičnosti civilnog društva u pogledu kvaliteta pregovora. Konsultativni karakter je neophodno očuvati, uz ostavljanje dovoljno prostora za pritisak na Vladu da pojedine delove pregovaranja uskladi sa ciljevima unapređenja ljudskih prava.

Ovaj izazov stoji pred civilnim društvom u Srbiji, a od njegovog rešavanja zavisi i kvalitet pregovora, kao i spuštanje pregovora sa tehničkog nivoa, na nivo građana i onih kojih se ovaj process direktno tiče.

## **5. O strahu**

I na kraju, kako bismo dali deo odgovora na dva pitanja o strahu, postavljena na početku teksta, neophodno je približiti pojedine pojmove i dati kratku analizu položaja građana u odnosu na državne organe. Kao građani, bojimo se različitih stvari, siromaštva, gubitka posla, stana, ali sve više bojimo se i gubitka osnovnih ljudskih prava, a samim tim i gubitka dostojanstva. U državi u kojoj raste strah od ugrožavanja slobode izražavanja, u kojoj se nezavisne institucije napadaju i urušavaju, ostaje mogućnost da se i građani osećaju nesigurno. U trenutku kada se predstavnik nezavisne institucije nalazi pod jakim pritiskom, pod stalnim napadima koji ne biraju sredstva, građanin može da se oseti još bespomoćnije, ranjivije.

U procesu analize, neophodno je navesti i pravnu tradiciju, koja se teško napušta, a koja državi daje monopol sile, ne ostavljajući mnogo prostora za uređenje države podređeno građanima, njihovim interesima i pravima. Odnos prema plaćanju poreza, još uvek se ne vezuje direktno za usluge koje nam država pruža na različitim planovima, od lokalnog, do nacionalnog.



Strah je svakako jedno od najjačih osećanja kod ljudi, ali da li je ista emocija prisutna ne samo kod građana, već i kod države, tačnije kod onih koji vode državu? Da li je odnos države (i pojedinaca unutar državnog aparata) prema nezavisnim institucijama i civilnom društvu, pokazatelj straha od kontrole vlasti, od neprijatnih pitanja, od odgovornosti, pa i od smene?

Dodatno pitanje je kako se kao građani možemo osećati sigurno ako ne postoje nikakva pravila? Da li u društvu u kom živimo, društvu koje je potpuno osiromašeno i finansijski i kulturno i vrednosno, imamo šta da izgubimo?

Događaji 11. septembra promenili su svet, promenili su naš osećaj o bezbednosti, o strahu, ali i dali alibi da se ograniče pojedine slobode. Sloboda kretanja ograničena je, sloboda izražavanja takođe. Jedva smo se navikli na beskonačne procedure na aerodromima, a desio se Šarli Ebdo i napad u Parizu. Kakvu ćemo državu uspeti da izgradimo u tim okolnostima?

Mnoštvo je pitanja, ali ukoliko ih jasno i na vreme postavimo, koristeći i već pomenutu metodologiju "ranog upozoravanja", pronaći ćemo i odgovore, ali i obezbediti da se barem naredna generacija nađe u uređenoj državi.

Ukoliko budemo uporni, na putu ka EU, izgradićemo državu u kojoj će se moći nekažnjeno postavljati sva pitanja, u kojoj će se odgovornost preuzimati svaki put kada se pređe granica prava, ali i pravičnosti.