

## Information Documents

SG/Inf(2006)15

24. novembar 2006.

### Republika Srbija: Poštovanje dužnosti i obaveza i primena programa saradnje po prijemu u članstvo

Dokument Generalnog sekretara

### Prvi Izveštaj (januar – oktobar 2006)

#### *REZIME*

Ovaj Izveštaj, prvi po redu koji se odnosi na Srbiju kao potpuno suverenu državu, sačinjen je u periodu od prelomnog značaja za reformske procese posebno obeleženih ostvarivanjem političkog konsensusa o dugo očekivanom novom Ustavu, koji je doživeo i svoju potvrdu na Referendumu. Nakon usvajanja novog Ustava i Zakona o primeni Ustava, u Srbiji će ubrzo biti neophodno usvajanje i/ili izmena zakonodavstva kako bi se obezbedili uslovi za valjano funkcionisanje novih institucija, naročito u oblasti pravosuđa.

Tokom narednih meseci u Srbiji predstoje pripreme za preuzimanje funkcije predsedavajućeg Komiteta ministara Saveta Evrope, što će predstavljati izuzetno povoljnu mogućnost za ispunjavanje značajnih obaveza po osnovu pristupanja u članstvo, naročito u pogledu pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY).

Imajući u vidu komentare Venecijanske komisije o novom Ustavu čija se izrada očekuje u bliskoj budućnosti, sa posebnom pažnjom potrebno je uvažiti značaj principa prevlasti međunarodnog prava, principa nezavisnosti pravosuđa, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, koji treba da budu potpuno usklađeni sa standardima i normama Saveta Evrope, naročito sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. U tom kontekstu, Sekretarijat ponovo ističe spremnost da obezbedi svu neophodnu ekspertsku podršku i stavi je na raspolaganje vlastima, kako bi se konsolidovale ključne aktivnosti otpočete usvajanjem novog Ustava, i u cilju uspostavljanja najboljih mogućih mehanizama za uspešan nastavak demokratskih reformi u Srbiji.

## SADRŽAJ

	Str.
<b>I. Uvod</b> .....	3
<b>II. Opšti kontekst i politička situacija</b> .....	4
<b>III. Demokratija i izgradnja institucija</b> .....	8
1. Od Državne zajednice do nastavljenog članstva Srbije u Savetu Evrope .....	8
2. Efektivno funkcionisanje demokratskih institucija .....	9
3. Lokalna i regionalna samouprava .....	11
4. Pomirenje i suočavanje sa prošlošću .....	11
<b>IV. Saradnja sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY)</b> .....	12
<b>V. Vladavina prava</b> .....	13
1. Reforma, nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i tužilaštva, reforma kaznenih institucija .....	13
2. Reforma policije .....	14
3. Suđenja za ratne zločine .....	15
4. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala .....	15
<b>VI. Ljudska prava</b> .....	16
1. Primena Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) i Evropske konvencije o sprečavanju mučenja (ECPT) .....	16
2. Nacionalne manjine .....	17
3. Medijske slobode .....	18
4. Sloboda udruživanja/status NVO .....	19
5. Sloboda veroispovesti .....	20
6. Socijalna prava .....	20
7. Prigovor savesti i alternativno služenje vojnog roka .....	20
8. Civilna kontrola oružanih snaga .....	20
<b>VII. Glavni zaključci i preporuke</b> .....	21
<b>Dodatak I</b> Saradnja i podrška Saveta Evrope .....	22
<b>Dodatak II</b> Program posete i sastav Delegacije .....	23

## I. UVOD

1. Ovaj dokument je prvi Izveštaj za Srbiju od prestanka postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, na osnovu nastavljenog članstva Srbije u Savetu Evrope. Prethodnih deset Izveštaja<sup>1</sup> koje je pripremao Sekretarijat odnosili su se na monitoring poštovanja obaveza usvojenih na nivou Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

2. Izveštaj se, između ostalog, zasniva na informacijama dobijenim tokom posete delegacije Sekretarijata Beogradu od 23 do 27 oktobra 2006; program posete i sastav delegacije Sekretarijata nalaze se u Prilogu 2 ovog Izveštaja. Sekretarijat izražava posebnu zahvalnost Stalnom predstavniku Srbije pri Savetu Evrope, Ambasadoru Slađani Prica, za odlične pripreme ove misije, za njeno učešće i spremnost na saradnju pokazanu na sastancima i razgovorima u Beogradu. Takođe, ovom misijom Sekretarijata upriličena je mogućnost upoznavanja g-dina Denisa Hubera, novoimenovanog Specijalnog izaslanika Generalnog sekretara sa predstavnicima vlasti u Srbiji,.

3. Period od poslednje misije Sekretarijata iz decembra 2005., i preporuka sadržanih u 10-tom Izveštaju (SG-Inf(2006)1, obeležio je veći broj značajnih događaja koje je potrebno pomenuti kako bi zapažanja iz ovog Izveštaja dobila adekvatan okvir.

4. Nakon proglašenja nezavisnosti Republike Crne Gore 3. juna 2006., u skladu sa članom 60. Ustavne povelje Srbije i Crne Gore, Komitet ministara je na svojoj 967-toj sednici usvojio Deklaraciju kojom Srbija nasleđuje članstvo Državne zajednice Srbije i Crne Gore u Savetu Evrope i nastavlja da ispunjava pripadajuće obaveze i dužnosti.

5. Na sastanku GR-DEM održanom 28. septembra 2006., odobrena je odluka o nastavku procesa praćenja ispunjavanja dužnosti i obaveza Srbije organizovanjem posete delegacije Sekretarijata odnosno izradi novog Monitoring izveštaja.

6. U cilju izvršavanja ove obaveze, Sekretarijat je uvažio smernice sadržane u odlukama Parlamentarne skupštine povodom usvajanja 10-tog Monitoring izveštaja o ispunjavanju dužnosti i obaveza i primeni programa saradnje po prijemu u članstvo SG/Inf(2006)1):

*“Poslanici su(...)*

*2. pozdravili ostvareni napredak u brojnim oblastima, naročito u pogledu potpisivanja i ratifikacije konvencija Saveta Evrope i usvajanja zakonodavstva od posebnog značaja u kojima je ostvarena gotovo potpuna usaglašenost;*

---

<sup>1</sup> Dokumenti

SG/Inf(2003)28 – Prvi kvartalni izveštaj (April-Jun 2003), SG/Inf(2003)38 – Drugi kvartalni izveštaj (Jul-Oktobar 2003), SG/Inf(2004)8 – Treći kvartalni izveštaj (Novembar 2003-Februar 2004), SG/Inf(2004)14 – Četvrti kvartalni izveštaj (Februar-April 2004), SG/Inf(2004)23rev2 – Peti izveštaj (Maj–Avgust 2004), SG/Inf(2004)33 – Šesti izveštaj (Septembar-Novembar 2004), SG/Inf(2005)5 final – Sedmi izveštaj (Decembar 2004-Februar 2005), SG/Inf(2005)13 – Osmi izveštaj (Mart-Jun 2005), SG/Inf(2005)16 final – Deveti izveštaj (Jul-Septembar 2005), SG/Inf(2006)1 – Deseti izveštaj (Oktobar 2005-Januar 2006).

3. *pozvali vlasti da intenziviraju aktivnosti na ispunjavanju obaveza od šireg značaja i dugoročnog karaktera i posebno ukazali na potrebu primene adekvatnih mera u cilju ostvarivanja opštih zaključaka i preporuka sadržanih u poglavljima 107 I III tog Izveštaja. Potrebno je da posvete prioritetnu pažnju što skorijem okončanju ustavne reforme kao ključnog faktora za ostvarivanje suštinskog napretka u oblastima kao što su nezavisnost pravosuđa, decentralizacija i uravnotežene demokratske institucije, kao i u efektivnoj primeni usvojenog zakonodavstva;*

4. *ponovo istakli neophodnost ostvarivanja pune saradnje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) i bez ikakvog odlaganja privesti pred sud optužene koji su još uvek u bekstvu, naročito Mladića i Karadžića. U tom smislu od suštinske je važnosti da vlasti Srbije i Crne Gore što pre preduzmu sve mere na izolaciji Ratka Mladića, njegovom hapšenju i izručenju u Hag;*

5. *usvojili zaključak o daljem redovnom praćenju saradnje sa Haškim tribunalom, odnosno redovnom praćenju razvoja situacije u vezi sa mogućim referendumom u Crnoj Gori kao i budućim statusom Kosova;*

6. *se založili za nastavak procesa praćenja kao i za ponovno razmatranje ostvarenog napretka u ostalim značajnim obavezama tokom septembra i oktobra 2006., realizacijom nove posete i izveštaja Sekretarijata;*

7. *pozvali vlasti Srbije i Crne Gore da nastave sa dobrom praksom redovnog dostavljanja izveštaja Sekretarijatu (...).”*

#### **NOTA BENE:**

i. Imajući u vidu vreme organizovanja posete, to jest samo nekoliko dana uoči usvajanja novog Ustava, ovaj Izveštaj sadrži posebno poglavlje sa sumiranim stavovima o ključnim odredbama koji su izraženi tokom diskusije u organizaciji delegacije Sekretarijata u Beogradu.

ii. Iako ne spada u predmet Monitoring izveštaja, pitanje Kosova<sup>2</sup> razmatrano je sa jednim brojem sagovornika, uključujući g-đu S. Rašković – Ivić, Šefa Ko-ordinacionog tela za Kosovo i Metohiju.

## **II. OPŠTI KONTEKST I POLITIČKA SITUACIJA**

7. U vreme misije Sekretarijata, za jedan broj “egzistencijalnih pitanja” koja su u prethodnoj godini blokirala zemlju nađena su rešenja ili je iznalaženje adekvatnih rešenja bilo u toku.

- Proces i posledice proglašenja nezavisnosti Crne Gore uspešno su rešavani, pri čemu su obezbeđeni uslovi za nesmetan prenos ovlašćenja sa nivoa Državne zajednice na republički nivo, bez većih trzavica ili prekida. Bilateralni odnosi između Srbije i Crne Gore uspostavljeni su na čvrstim osnovama naročito nakon uzvratne posete dva Predsednika.
- *Ustavni proces*, kao još jedan preduslov unapređenju stabilnosti, predstavljao je jedinstvenu priliku za ostvarivanje širokog konsensusa o pitanju Kosova i za opredeljivanje temeljnih vrednosti i institucija zemlje ugrađenih u novom Ustavu (vidi posebno poglavlje).

---

<sup>2</sup> Shodno odredbama Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1244

- *Pregovori o budućem statusu Kosova*, kojim rukovode M. Ahtisari i njegov tim odvijaju se gotovo godinu dana. Ovim je obezbeđen okvir za aktivno učešće predstavnika srpskih vlasti i privremenih institucija samouprave na Kosovu u dijalogu o brojnim pitanjima kako tehničke tako i političke prirode za koja je još uvek potrebno iznalaziti rešenja.

8. Poseta delegacije Sekretarijata podudarila se sa poslednjim danima referendumske kampanje, odnosno usvajanja predloga Ustava koji je velikom većinom glasova podržan na sednici Parlamenta 30. septembra 2006. Članovi posmatračke delegacije Parlamentarne skupštine Saveta Evrope pripremali su se u Beogradu za svoju misiju.

9. Dva uzastopna dana za glasanje (28 i 29 oktobar), kao i visoka rizičnost poteza vezanih za usvajanje novog Ustava koji su povukle vodeće političke strukture nakon šest godina dugog ćorsokaka, neminovno su postali predmet rasprave na nivou delegacije Sekretarijata o ustavnom procesu i sadržini Predloga. Međutim, potrebno je naglasiti da komentarisanje odredbi sadržanih u novom Ustavu nije predmet ovog Izveštaja. Na zahtev Komiteta za monitoring Parlamentarne skupštine, Venecijanska komisija sada priprema Mišljenje o Ustavu Srbije<sup>3</sup>.

10. Nakon uspešno sprovedenog referenduma, novi Ustav svečano je proglašen 8. novembra na vanrednoj sednici Parlamenta.

11. Zakon o primeni Ustava usvojen je 10. novembra 2006<sup>4</sup>, a njime je, između ostalog, regulisano sledeće:

- *Parlamentarni izbori* zakazuju se u roku od 60 – 120 dana od stupanja na snagu ovog Zakona. Parlamentarni izbori zakazani su za 21. januar 2007.
- *Predsednički, lokalni i pokrajinski izbori* održaće se pre kraja 2007., ili 60 dana nakon usvajanja odgovarajućih ustavnih zakona (između ostalog onih koji se odnose na status i način izbora Predsednika, oblast odbrane, spoljnih poslova, bezbednosti, teritorijalne organizacije, lokalne samouprave, lokalnih izbora)
- Novi saziv Parlamenta usvaja amandmane/usaglašava zakone sa novim Ustavom na prvom zasedanju nakon formiranja Vlade, i to:
  - Ombudsman (uključujući izbor novog)
  - Sloboda pristupa informacijama od javnog značaja (uključujući izbor nadležnog organa)

Na drugom zasedanju Parlamenta:

- Donošenje zakona u oblasti pravosuđa (Organizacija sudova i Javnog tužilaštva)
- *Pokrajina Vojvodina* funkcionisaće u skladu sa važećim statusom do usvajanja novog Statuta.

---

<sup>3</sup> Usvajanje ovog dokumenta ne očekuje se pre marta 2007.

<sup>4</sup>Usvajeno sa 210 glasova za (22 protiv).

- Parlament bira članove Visokog Saveta za pravosuđe i Saveta javnog tužilaštva u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu odgovarajućih zakona. Izbor Predsednika i sudija Vrhovnog kasacionog suda obavlja se u roku od 90 dana nakon formiranja Visokog saveta pravosuđa. Sudije i predsednici ostalih sudova biraju se u roku od najmanje godinu dana nakon formiranja Visokog saveta za pravosuđe.

12. Brojni sagovornici, naročito iz redova nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava, ukazuju na nedostatak valjane rasprave i konsultovanja, što je prema njihovim rečima, bacilo senku na čitav proces i dovelo u pitanje njegov legitimitet. Slične stavove izrazili su lideri opozicionih stranaka – pod vođstvom Liberalno Demokratske Partije – kao i predstavnici međunarodnih nevladinih organizacija i ekspertske grupa koje deluju u Beogradu.

13. U oblasti regionalne saradnje zabeležen je vidan napredak uz značajno proširenje oblasti saradnje od privredne, preko zaštite čovekove okoline, uključujući osetljive oblasti kao što su pravosuđe i policija. Za ilustraciju može se navesti primer sporazuma o saradnji kojeg je potpisao Ministar pravde sa Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Slovenijom, Grčkom, Albanijom i Austrijom u oblasti modernizacije pravosuđa, obuke službenika Ministarstva pravde, reforme kazneno-popravnih institucija, saradnji na planu borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, trgovine ljudima, pranja novca, korupcije i ostalih krivičnih dela. Tokom 2005., potpisan je Okvirni memorandum između Srbije, Hrvatske i BiH u cilju olakšavanja saradnje prilikom istrage svih ozbiljnih krivičnih dela koja imaju međudržavni karakter. Potpisani memorandum su do sada olakšali saradnju u pojedinim slučajevima suđenja za ratne zločine.

14. Posebno je neophodno istaći odlične bilateralne odnose sa Hrvatskom, što brojni sagovornici smatraju budućim generatorom unapređene uloge regiona na širem evropskom prostoru.

15. Opšti kontekst situacije u Srbiji, uključujući skoro preuzimanje funkcije predsedavajućeg Komiteta ministara Saveta Evrope, podrazumeva potrebu preduzimanja značajnih mera u pravcu širih evropskih integracija, pregovora u okviru SAP i NATO Partnerstva za mir. Međutim, ovaj proces otežavaju nerešeni problemi uz prisustvo uticajnih snaga u društvu koje nisu spremne na suočavanje sa prošlošću. Svi sagovornici iz redova organa vlasti i političkih stranaka istakli su spremnost da preuzmu predsedavanje u Komitetu ministara i time privedu kraju proces monitoringa, jasno stavljajući do znanja potrebu rešavanja izazova vezanih za ispunjavanje svih značajnih obaveza po osnovu članstva u Savetu Evrope, i to pre preuzimanja funkcije predsedavajućeg Komiteta ministara u maju 2007.

16. Objavljivanje Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u okviru SAP (8. novembra) je u Srbiji dočekan kao još jedna značajna potvrda napretka ostvarenog u brojnim oblastima, uključujući veću transparentnost vladinih mera i usvajanja ključnih zakona. Ovaj Izveštaj je moćni podsetnik o preostalim obavezama koje Srbija treba da ispuni, uključujući direktno istaknute obaveze i dužnosti po prijemu u članstvo Saveta Evrope.

## *Značajne ustavne odredbe*

17. Brojni sagovornici u Beogradu, uključujući Predsednika vlade, predstavnika međunarodne zajednice, udruženja sudija i druge interesne grupe, želeli su da sa delegacijom Sekretarijata prodiskutuju određene odredbe novog Ustava sa aspekta njihove usaglašenosti sa standardima i normama Saveta Evrope. Na osnovu obavljenih razgovora tokom posete, zapažanja su sledeća:

➤ *Hijerarhija normi: prevlast međunarodnog prava nad nacionalnim zakonodavstvom*

18. Pitanje prevlasti međunarodnog prava nad nacionalnim zakonodavstvom postavljeno je više puta u smislu tumačenja sadržaja člana 16., i člana 194., novog Ustava, koji se odnose na ovu oblast. Svi sagovornici, uključujući premijera Koštunicu, potvrdili su da navedene odredbe izražavaju princip prevlasti međunarodnog prava, iako na dvosmislen način, pri čemu se on založio za jasniju formulaciju. Međutim, lider Srpske radikalne stranke. T. Nikolić, bio je odlučan u tvrdnji da se ovim ustavnim odredbama potvrđuje prevlast Ustava nad bilo kojim drugim pravom.

➤ *Poslanički mandati*

19. O ustavnoj odredbi (član 102.,) prema kojoj poslanici neopozivo stavljaju na raspolaganje svoj mandat političkim strankama, iscrpno se raspravljalo, naročito sa liderima glavnih političkih stranaka zastupljenih u sadašnjem sazivu Parlamenta. Iako većina sagovornika priznaje da odredba nije u skladu sa parlamentarnom praksom Evrope, zajedničko je mišljenje da postoji potreba njenog uvođenja u cilju jačanja krhkog i nestabilnog partijskog sistema, kao i u cilju raskida s praksom oduzimanja partijskih mandata, dilova oko promene poslaničke grupe, prodaje/kupovine glasova, itd. Stranački lideri koji su se sastali sa delegacijom Sekretarijata uvereni su da bi ova odredba mogla postati suvišna za nekoliko godina.

➤ *Ljudska i manjinska prava*

20. Delegaciji Sekretarijata su pružena uveravanja o direktnoj primenjivosti Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i o tome da je Zakon Državne zajednice o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (izrađen u saradnji sa Savetom Evrope) sada postao Zakon na nivou Srbije. Ustavne odredbe o ljudskim pravima, iako prilično opširne, jesu u skladu sa međunarodnim standardima.

➤ *Nezavisnost pravosuđa*

21. Najviše razmatrano poglavlje je ono koje se odnosi na pravosuđe. Oktobra 2005., Venecijanska komisija je objavila delimično Mišljenje o pravosuđu, zasnovano na tadašnjem vladinom predlogu Zakona. Pojedini komentari koji se odnose na preterano mešanje Parlamenta u postupak imenovanja sudija i tužilaca uzeti su u obzir u novom Ustavu, posebno u delu u kojem se definiše uloga Visokog Saveta za pravosuđe. Međutim, brojni sagovornici, uključujući predstavnike najviših sudova, postavili su mnoga pitanja, između ostalog:

- Preterani uticaj Parlamenta u Visokom savetu za pravosuđe (9 od 11 članova) i nejasni kriterijumi za imenovanje članova Saveta
- Potreba jasnog definisanja kriterijuma za otpuštanje i imenovanje sudija, odnosno moguće buduće “lustracije”
- Precizno značenje zabrane političkog angažovanja sudija (član 152)
- Stvarna nezavisnost Tužilaštva

➤ *Lokalna samouprava*

22. Odredbama o teritorijalnoj organizaciji uvedeni su novi pojmovi kao što je pravo građana na regionalnu autonomiju. Uspostavljanje autonomnih pokrajina podrazumeva jasno utvrđen postupak promene ustava uključujući referendum. Stvarni stepen samouprave definisan ovim Ustavom biće jasniji tek kada se usvoje zakoni o teritorijalnoj organizaciji, lokalnoj samoupravi i lokalnim izborima.

➤ *Izmene Ustava*

23. Novouvedeni postupak izmene Ustava dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika naišao je na odobravanje kod svih sagovornika i ocenjen kao značajno poboljšanje u odnosu na sadašnji sistem. Međutim, postupak izmene Ustava i nadalje sadrži obavezu organizovanja republičkog referenduma kada se radi o preambuli, ljudskih i manjinskih prava, organizacije vlasti, proglašenja vanrednog stanja ili ratnog stanja.

***Situacija na Kosovu***

24. Pregovori o budućem statusu Kosova (*UNOSE*), koji se odvijaju pod okriljem Specijalnog izaslanika Generalnog sekretara UN, još uvek su dominantna politička tema u Srbiji. Formulacija o Kosovu koja je sadržana u Preambuli Ustava mogla bi postati još jedna prepreka na putu ka mogućem kompromisu o konačnom statusu. Predstavnici međunarodne zajednice izražavaju zabrinutost zbog mogućih poteškoća koje mogu nastati pri usklađivanju ustavnih odredbi o Kosovu sa uslovima primene budućeg međunarodnog sporazuma. U Beogradu je delegacija Sekretarijata imala priliku da izvesti predstavnike vlasti o aktivnostima Saveta Evrope u vezi sa Kosovom.

### **III. DEMOKRATIJA I IZGRADNJA INSTITUCIJA**

#### **1. Od Državne zajednice do nastavljenog članstva Srbije**

25. Narodna Skupština Srbije je 5. juna 2006., usvojila odluku o “Obavezama organa vlasti Republike Srbije kao države naslednice državnog i pravnog identiteta Državne zajednice Srbije i Crne Gore”. Ovom odlukom organi Vlade i drugi organi vlasti bili su u obavezi da u roku od 45 dana preduzmu sve neophodne mere i osiguraju rešavanje svih otvorenih pitanja. Zakon o vladi Republike Srbije još nije usvojen zbog političkih rasprava u vezi sa usvajanjem novog Ustava i očekivanih prevremenih izbora za zakonodavne organe vlasti. Upravo zbog toga, Vlada Srbije ima “vršioce dužnosti” ministra spoljnih poslova i ministra odbrane u periodu od juna 2006.,

najverovatnije dok se ne formira nova Vlada nakon zakonodavnih izbora zakazanih za 21. januar 2007.

26. Srbija je priznala Crnu Goru 15 juna 2006., i najveći deo aktivnosti u okviru pravnog i političkog procesa rešavanja posledica prestanka postojanja Državne zajednice je uspešno priveden kraju. Ipak, preostala su neka značajna pitanja, uključujući probleme u vezi sa državljanstvom, pravom glasa i statusom interno raseljenih lica.

## **2. Efektivno funkcionisanje demokratskih institucija**

27. Tokom izveštajnog perioda, slabljenje Narodne skupštine Republike Srbije je nastavljeno. Poslanici Demokratske stranke još od novembra 2005., uporno bojkotuju rad skupštinskih odbora, ali su nastavili da obavljaju svoje dužnosti do usvajanja Ustava. Poslanici G17+ podneli su 1. oktobra ostavke zajedno sa svojim kolegama iz vlade zbog prekida pregovora o Stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Nastavljeni su nesporazumi oko poslaničkih mandata. Odlukom Ustavnog suda utvrđeno je da mandat pripada poslaniku a ne strankama, što je imalo za posledicu povećan broj slučajeva trgovine glasovima i pritisaka stranačkih lidera na poslanike. Stepem zabrinutosti zbog ovog problema odrazio se i na tekst novog Ustava. Većina sagovornika, naročito onih iz Narodne Skupštine, ne doživljava ovu ustavnu odredbu kao suštinski nesaglasnu sa ulogom poslanika u demokratskom društvu, već kao neophodno sredstvo u borbi protiv korupcije i «mešetarenja» u Parlamentu. Još veći problem u Srbiji danas predstavlja uloga političkih stranaka u obezbeđivanju uslova za valjano funkcionisanje Parlamenta.

28. Tokom izveštajnog perioda, radom Narodne Skupštine dominirale su aktivnosti vezane za nasleđivanje pravnog subjektiviteta Državne zajednice i usvajanje novog Ustava. Domaći i inostrani sagovornici su izneli više pozitivnih ocena o njenom radu u pogledu veće transparentnosti ostvarenom kroz primenu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja i radom Republičkog Komesara za javno informisanje. Međutim, još uvek ima prostora za unapređenje ove oblasti a pratećim zakonodavstvom neophodno je obezbediti adekvatnu zaštitu ličnih podataka i regulisati pitanje arhiva. Pored toga, iz redova nevladinog sektora Delegaciji Sekretarijata preneti je zabrinutost za dalji pozitivan tok u ovoj oblasti imajući u vidu odredbe u ustavnom zakonu.

29. Tokom izveštajnog perioda usvojeni su značajni zakoni, uključujući zakonska rešenja vezana za rad sistema pravosuđa, borbe protiv korupcije, ratifikaciju Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, kao i izmene Poslovnika o radu Narodne skupštine. Sporne izmene Zakona o radiodifuziji usvojene tokom izveštajnog perioda usvojene su hitnim postupkom na inicijativu grupe poslanika (bez učešća ministra za kulturu), a glasanje obavljeno u ranim jutarnjim časovima uz mali broj prisutnih poslanika. Mere Radiodifuzne agencije koje su potom usledile, izazvale su još više polemike.

30. U Srbiji i Crnoj Gori je u proleće 2006., otpočeta je realizacija Zajedničkog Programa Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i Evropske agencije za rekonstrukciju (EAR) namenjenog jačanju nacionalnih parlamenata, unapređivanjem njihovih administrativnih kapaciteta, efikasnosti i upoznavanja sa uobičajenom evropskom parlamentarnom procedurom i praksom. U tom smislu, Savet Evrope izražava spremnost da obezbedi ekspertsku podršku u

oblasti izbornog zakonodavstva i u izradi Zakona o Narodnoj skupštini u skladu sa novim Ustavom.

31. Vlada Srbije je tokom izveštajnog perioda funkcionisala u uslovima izrazito nestabilne skupštinske većine, što je ugrozilo njen autoritet i sposobnost obavljanja funkcija. Jedan od faktora koji su uticali na slabljenje vlade bio je propali pokušaj skupštinskog usvajanja Zakona o vladi, kojim je trebalo da se potvrde funkcije ministara spoljnih poslova i odbrane, kao i pokušaj da se usvoji ostavka ministara iz redova G17+ podneta 1. oktobra 2006., (funkcije Zamenika Predsednika vlade, ministra finansija, poljoprivrede i zdravstva). Uprkos tome, vlada je uspešno nastavila aktivnosti na planu izrade značajnih zakona i novog Ustava. Bivši ministri iz G17+ neće biti zamenjeni do januarskih izbora, a vlada je imenovala ko-ordinateure resornih ministarstava.

32. Međunarodne posmatračke misije za izbore održane tokom proteklih nekoliko godina potvrđuju sposobnost organa vlasti Srbije za organizovanje slobodnih i fer izbora. Nakon usvajanja novog Ustava neophodno doneti i novo izborno zakonodavstvo, koje će biti usklađeno sa Zajedničkim preporukama Venecijanske komisije i OEBS/ODIRH od 23. marta 2006., (CDL-AD (2006) 013.

33. Reforma državne uprave i javnih službi je nastavljena, ali i intenzivirana nakon stupanja na snagu Zakona o javnim službenicima, jula 2006. Odeljenje za ljudska i manjinska prava je delegaciji Sekretarijata dostavilo odluku Vlade (1169): “Mere za unapređenje učešća nacionalnih manjina u organima javne uprave” datiranu od 11. maja 2006. Odlukom je predviđeno, poštujući privatnost ličnih podataka i izbora, praćenje etničke pripadnosti javnih službenika, jezika na kome se oglašavaju upražnjena radna mesta, pismenih ispita i obaveze odličnog poznavanja manjinskog jezika za funkcije u mestima naseljenim manjinama.

34. Ministar pravde istakao je da odredbe novog Ustava sadrže pravo na upotrebu jezika nacionalnih manjina u komunikaciji sa javnom upravom. Iz toga proističe potreba za većim brojem lica sa poznavanjem ovih jezika koji će biti zaposleni u javnoj upravi i pravosuđu, čime se **izlazi u susret većim očekivanjima**. U tom cilju, Odlukom 1169 predviđene su i mere pozitivne diskriminacije.

### **3. Lokalna i regionalna samouprava**

35. Novi Ustav zahteva usvajanje novog i izmenu postojećeg zakonodavstva u oblasti lokalne samouprave. Posebno je neophodna revizija tri ključna zakona kako bi se osigurala primena ustavnih odredbi. To su zakoni o lokalnoj samoupravi, lokalnim izborima i teritorijalnoj organizaciji. Štaviše, na opštine se od 1. januara 2007., prenose tri nove nadležnosti: prikupljanje i upravljanje lokalnim taksama i naknadama, kapitalne investicije u osnovnoj zdravstvenoj zaštiti i organizovanje prevoza za predškolsku decu. Nedavno usvojen Zakon o finansiranju opština predstavlja kvalitetan osnov za finansiranje lokalnih vlasti, ali isto tako, prenos novih funkcija zahteva izradu novih aranžmana za finansiranje ovih nadležnosti putem opštih i posebnih fondova.

36. Pored toga, paralelno sa procesom decentralizacije, očekuje se prenos novih nadležnosti lokalnim vlastima, i to u oblasti socijalne politike (obrazovanje, socijalna zaštita itd.). Potrebno je

pripremiti nove sektorske zakone i sistem finansiranja ovih nadležnosti u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, čija se ratifikacija još uvek očekuje kao jedna od značajnih preostalih obaveza Srbije po osnovu članstva u Savetu Evrope.

37. Zbog usvajanja Zakona o proglašenju Ustava, Vlada Srbije nije bila zastupljena na Drugoj Ministarskoj konferenciji za jugoistočnu Evropu o demokratskoj vlasti lokalnom i regionalnom nivou, održanoj 8 - 9 novembra 2006., u Skoplju. Zbog toga ni Izveštaj o primeni Radnog programa za unapređenje lokalne samouprave (2004/06) nije tom prilikom prezentovan. Međutim, Ministar je izrazio spremnost za nastavljanjem saradnje u okviru Zagrebačkog procesa, a Sekretarijatu je 15. novembra uručen novi Nacionalni radni program za 2007/8. Nakon parlamentarnih izbora i formiranja nove vlade, Savet Evrope stoji na raspolaganju za obezbeđivanje podrške Srbiji na pripremama za izradu ažuriranog Radnog programa i njegove primene, posebno u okviru zajedničke inicijative saveta Evrope i EAR na unapređenju lokalne samouprave u Srbiji.

38. Srbija još uvek nije potpisala i ratifikovala Okvirnu Evropsku konvenciju uz dodatne protokole o prekograničnoj saradnji.

#### **4. Pomirenje i suočavanje s prošlošću**

39. Predsednik Srbije, Boris Tadić, odigrao je ključnu ulogu u razvoju pozitivnih odnosa sa susednim zemljama konstantno upućujući jasnu poruku o potrebi hapšenja optuženih za zločine počinjene "u ime Srba". Posetio je većinu, ako ne i sve, susedne zemlje u regionu uz zaključivanje sporazuma o saradnji u ovoj oblasti. .

40. Međutim, Sekretarijat nažalost nije u mogućnosti da izvesti o značajnom napretku u ovoj oblasti, bar ne u pogledu delovanja organa vlasti. Bivši ministar Državne zajednice za ljudska i manjinska prava, Rasim Ljajić je pre razdvajanja Državne zajednice inicirao određene aktivnosti na planu jačanja svesti o radu Međunarodnog haškog tribunala. Sekretarijat je takođe obavešten o spremnosti Ministra obrazovanja za saradnju sa Savetom Evrope u oblasti građanskog obrazovanja i obrazovanja za ljudska prava, kao i uvođenju multi-perspektivnosti u nastavu istorije. Nevladine organizacije su i dalje najglasniji zagovornici pomirenja i suočavanja s prošlošću, uz određeni rizik po pojedine predstavnike. Štaviše, političko okruženje tokom usvajanja novog Ustava nije bilo povoljno za inicijative vezane za suočavanje s prošlošću.

#### **IV. SARADNJA SA MEĐUNARODNIM KRIVIČNIM TRIBUNALOM ZA BIVŠU JUGOSLAVIJU (ICTY)**

42. Puna saradnja sa Međunarodnim haškim tribunalom i nadalje ostaje kriterijum od najvećeg značaja za procenu napretka ostvarenog u Srbiji, ne samo sa aspekta obaveza po osnovu članstva u Savetu Evrope, već i ostalih glavnih međunarodnih organizacija.

43. U Međunarodnom haškom tribunalu evidentiran je određeni napredak u pogledu pristupa arhivi i zaštite svedoka, ostvarenog pre svega zahvaljujući naporima Rasima Ljajića, Predsednika

Nacionalnog Saveta za saradnju sa Haškim tribunalom i Šefa Koordinacionog centra za jug Srbije. Međutim, za svaku osudu je nepostojanje koherentne strategije u istrazi i snažne, javno izražene opredeljenosti Srpskih vlasti da Ratka Mladića lociraju, uhapsu i isporuče u Haški tribunal.<sup>5</sup>

44. Nakon prekida pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SAP) sa Evropskom unijom 3. maja 2006., do kojeg je došlo zbog neisporučivanja Ratka Mladića u Haški tribunal, vlasti Srbije prihvatile su primenu “akcionog plana” sačinjenog u saradnji sa Glavnom tužiteljkom Tribunala. Iako nije doveo do očekivanih rezultata, ovaj akcioni plan ipak je naišao na široko priznavanje kao korak napred u odnosu na raniju praksu, budući da garantuje bolju saradnju između civilnih i vojnih vlasti i obezbeđuje unapređenu ulogu generalnog tužioca odnosno njegove ko-ordinativne funkcije.

45. Prema nedavno objavljenim rezultatima istraživanja javnog mnjenja u Srbiji, 38,7% ispitanika je “apsolutno protiv” izručenja Ratka Mladića u Haški tribunal (ovaj procenat bio je 42% u avgustu), dok samo njih 12,5% “u potpunosti podržava” a 12,7% “podržava”. U tom smislu, jedine istinske napore u približavanju široj javnosti osnova i implikacija saradnje Srbije sa Haškim tribunalom, ostvaruje, uz dosta hrabrosti, jedan broj nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava u saradnji sa međunarodnim organizacijama, uključujući Savet Evrope.

---

<sup>5</sup> Vidi Izveštaj Predsednika Haškog tribunala, F. Pocar na Savetu bezbednosti UN

## V. VLADAVINA PRAVA

### 1. Reforma, nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa i tužilaštva, reforma kazneno popravnih institucija

46. Ključna obaveza preuzeta po pristupanju u članstvo, t.j. “nastavak reformi na uspostavljanju nezavisnosti i nepristrasnosti pravosuđa kao i uzajamne povezanosti između sudstva, tužilaštva i policije”<sup>6</sup> i nadalje ostaje osnovni kriterijum procene ostvarenog napretka u oblasti vladavine prava. Kao što je podvučeno u prethodnom Izveštaju, završetak ustavnih reformi bio je preduslov za dalji razvoj reforme u pravosuđu kao i jačanje njegove nezavisnosti u odnosu na političke uticaje.

47. *Novim Ustavom* regulisana su pojedina rešenja u navedenoj oblasti, naročito u pogledu imenovanja/razrešenja sudija, nadležnosti ustavnog suda, mesta i uloga tužilaca, itd. (vidi gore navedeno). Međutim, i nadalje ostaju nerešena pitanja: efektivni načini na koji će nove odredbe garantovati nezavisnost pravosuđa, naročito u smislu procesa “lustracije” i usaglašavanja zakona koji će tek biti usvojeni nakon Ustava, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Mišljenje Venecijanske komisije će bez sumnje dotaći sva ova pitanja, s obzirom da su od suštinskog značaja za budući razvoj pravosudnog sistema u Srbiji kao i za uravnoteženost ovlašćenja u odnosu na druge poluge vlasti.

48. Napredak je ostvaren *usvajanjem niza zakona u ovoj oblasti*, uključujući:

- Zakon o zaštiti svedoka u krivičnom postupku
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudovima
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku
- Odluka o Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa
- Zakon o krivičnom postupku
- Zakon o obuci sudija i javnih tužilaca

49. Međutim, kao što je ponovo naglašeno prilikom razgovora delegacije Sekretarijata u Ministarstvu pravde, šteta je što komentari koje su sačinili eksperti Saveta Evrope nisu na adekvatan način uzeti u obzir, niti su (kao u slučaju krivičnog zakona) uopšte traženi.

50. U Ministarstvu pravde obavljaju se aktivnosti na izradi značajnih *zakonskih predloga* – uključujući izmene i dopune modela zakona o sudijama, zakona o sudovima i zakona o krivičnom postupku – ostali zakoni će morati da budu izmenjeni/usvajani nakon usvajanja novog Ustava. Neophodno je posebno imati uvidu potrebu da tekstovi navedenih zakonskih predloga budu usaglašeni sa standardima Saveta Evrope, posebno sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Sekretarijat je ponovo preneo vlastima svoju stalno otvorenu ponudu za nastavkom saradnje sa Ministarstvom pravde i obezbeđivanjem ekspertske podrške Saveta Evrope u izradi navedenih zakonskih nacrti.

---

<sup>6</sup> Mišljenje 239(2002)

51. Nacionalna Strategija reforme pravosuđa usvojena je 25. maja 2006. Cilj ove Strategije je uspostavljanje vladavine prava i pravne sigurnosti, postizanje većeg stepena poverenja građana u sudove, kao i ostvarivanje reformi na svim nivoima pravosuđa. Strategija se zasniva na četiri principa: nezavisnost, transparentnost, odgovornost i efikasnost, uz utvrđivanje funkcije Visokog Saveta za pravosuđe, finansijske nezavisnosti, transparentnosti izbora sudija i javnih tužilaca, aktivnije uloge tužilaca u prikupljanju dokaza, rešavanja problema sporosti sudova – adekvatnim dodeljivanjem predmeta, novog sistema zakazivanja suđenja i formiranja novih apelacionih sudova.

52. Vlada je 22. juna formirala Odbor za ostvarivanje Strategije u čijem sastavu su predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Parlamenta, Republičkog javnog tužilaštva, Udruženja sudija, Advokatske komore, Centra za obuku sudija, Pravnog fakulteta, Ministarstva finansija i javnih tužilaca. Vlada je 6. jula usvojila Akcioni plan za ostvarivanje Strategije, kojim su utvrđeni prioriteti, rokovi i kalendar aktivnosti, a dokument je prezentovan Savetu Evrope kao osnov za buduću saradnju.

53. Uspešno ostvarivanje Strategije je od ključnog značaja za ispunjavanje obaveze u pogledu nezavisnosti i efikasnosti pravosuđa. S tim u vezi, poželjno bi bilo da vlasti Srbije u punoj meri iskoriste ekspertsku podršku Saveta Evrope u ovoj oblasti, i na taj način potvrde svoju potpunu privrženost standardima i praksi Saveta Evrope, stičući na taj način korist od iskustava u sličnim situacijama.

54. O pitanju moguće *lustracije* vodi se široka debata, što su tokom posete posebno pominjali Ministar pravde, Predsednik Vrhovnog suda i Predsednik vlade. I pored toga što niko od njih ne poriče potrebu ponovnog uspostavljanja poverenja u profesiju koja je u velikoj meri diskreditovana, između ostalog i uvođenjem postupka reizbora i ocenjivanja, izneti su i predlozi u prilog jasnog i širokog konsensusa o kriterijumima koji se moraju ispoštovati u okviru procesa uvažavajući u punoj meri principe vladavine prava.

## **2. Reforma policije**

55. Novi Zakon o policiji usvojen je 14. novembra 2005., a stupio na snagu jula 2006. Tokom izrade nacrtu ovog Zakona, eksperti Saveta Evrope dostavili su svoje komentare koji nisu ugrađeni u njegov konačni tekst. U prethodnom Izveštaju već je ukazano na jedan broj nedostataka u Zakonu koji se uglavnom odnose na nejasnu organizacionu strukturu, nedostatak transparentnih mehanizama kontrole u cilju sprečavanja i kažnjavanja eventualnih zloupotreba, kao i na nedovoljno jasno definisana ovlašćenja policijskih službenika u vršenju svojih dužnosti. Nekoliko meseci nakon stupanja na snagu ovog Zakona, evidentirane su određene pozitivne mere:

- Imenovan je novi načelnik policije, kao nestranački kandidat što predstavlja veću garanciju nezavisnosti
- Donet je određeni broj podzakonskih akata o odgovornosti pripadnika policije i o mogućnosti dostavljanja žalbi na račun ponašanja pripadnika policije
- Povećan je broj pripadnika manjina u redovima policije, naročito u Sandžaku
- Otpočeto je sa aktivnostima na planu bolje profesionalne obuke

56. Tokom izveštajnog perioda objavljena su dva ključna dokumenta koja se odnose na Srbiju, to jest., Izveštaj GRECO (objavljen 23. juna 2006) i CPT (objavljen 18. maja 2006.). Oba izveštaja sadrže zapažanja u vezi sa nedostacima u radu policije i određene preporuke, posebno u pogledu: potrebe za boljom profesionalnom obukom, preduzimanja valjane istrage u slučaju optužbi za neadekvatno postupanje policije, kao i unapređenja sistema zaštite potencijalnih žrtava naročito u objektima policijskog pritvora.

57. Imajući u vidu blisku saradnju uspostavljenu sa Ministarstvom unutrašnjih poslova naročito u okviru Projekta CARPO, nakon preporuka sadržanih u prethodnom Izveštaju (Paragraf 49), bilo bi veoma korisno sačiniti jednu sveobuhvatnu procenu primene Zakona o policiji godinu dana nakon njegovog stupanja na snagu i to u pogledu pune usaglašenosti ovog Zakona sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, sudskom praksom suda u Strazburu kao i ostalih relevantnih evropskih standarda. Takvu procenu potrebno je sačiniti zajedničkim naporima i pri tome obuhvatiti takođe Zakon o krivičnom postupku i paket zakona o sudijama i tužiocima koji treba da budu izmenjeni i dopunjeni nakon usvajanja novog Ustava (vidi paragrafe 53 I 62 o pravosuđu i ljudskim pravima).

### **3. Suđenja za ratne zločine**

58. Nasuprot nedostatku napretka ostvarenog u saradnji sa Međunarodnim haškim tribunalom, Sekretarijat je evidentirao nastavak pozitivnih trendova u suđenjima za ratne zločine pred domaćim sudovima, što je već pomenuto u prethodnom Izveštaju. Pored toga, potrebno je pomenuti značajni razvoj inicijativa regionalne saradnje ostvarene u kontekstu suđenja za ratne zločine.

59. Državni tužioci Srbije i Hrvatske (Glavni državni tužilac Hrvatske i Tužilac za ratne zločine iz Srbije) postigli su 17. septembra značajan sporazum o suđenju za ratne zločine. Hrvatsko-Srpskim sporazumom omogućeno je suđenje optuženima u državi čiji su sadašnji državljani ili u kojima imaju boravište, čime je otklonjena i poslednja prepreka za suđenja za ratne zločine počinjene u državama bivše Jugoslavije (do usvajanja sporazuma, pojedinci nastanjeni u Srbiji ili Hrvatskoj za kojima je raspisana poternica za ratne zločine počinjene u ovim zemljama često su mogli da izbegnu optužnice, budući da zakoni u Srbiji i Hrvatskoj zabranjuju ekstradiciju svojih državljana u druge zemlje). Sporazum će biti na snazi u okviru važećeg pravnog okvira u obe države. Prema ovim zakonima na snazi je zabrana ekstradicije sopstvenih državljana i formalnog prenosa sudskog postupka za ratne zločine među sudovima ovih zemalja. S obzirom na ova zakonska ograničenja za saradnju sudova, dve ugovorne strane izrazile su nameru da pokreću krivični postupak protiv počinilaca ratnih zločina koji imaju boravište u ovim državama putem razmene informacija i svakog dokaznog materijala koji imaju na raspolaganju.

### **4. Borba protiv korupcije, organizovanog kriminala i terorizma**

60. Konvencija UN o borbi protiv korupcije je ratifikovana, a usvojena je i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije. Usvojen je Izveštaj o Srbiji u okviru GRECO inicijative koji sadrži ostvareni napredak u borbi protiv korupcije uz preporuke o daljim aktivnostima kojima je

potrebno posvetiti punu pažnju, uključujući rad Komisije za ostvarivanje Strategije borbe protiv korupcije zadužene za izradu akcionog plana i procedure monitoringa.

61. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije nedavno je upućen u skupštinsku proceduru. Pored toga formirana je Radna grupa za izradu Zakona o ratifikaciji Konvencije o pranju novca, potrazi, zapleni i konfiskaciji imovine stečene po osnovu krivičnog dela i finansiranja terorizma, kao i za izradu Zakona o sprečavanju finansiranja terorizma; formirana je i Radna grupa za izradu Nacionalne strategije za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

## VI. LJUDSKA PRAVA

### 1. Primena Evropske konvencije o ljudskim pravima (ECHR) i Evropske konvencije o sprečavanju mučenja (ECPT)

62. Republika Srbija nastavila je s ostvarivanjem obaveza po osnovu pristupanja ovim i drugim konvencijama Saveta Evrope koje su prethodno ratifikovane na nivou Državne zajednice. Prva presuda sudskog Veća protiv Srbije izrečena je septembra 2006., po pitanju presumpcije nevinosti. Vladin zastupnik sada se nalazi pri Službi za ljudska i manjinska prava. Iako to samo po sebi ne predstavlja problem, potrebno je preduzeti sve neophodne mere da mu se omogući komunikacija sa svim relevantnim partnerima u primeni Konvencije, kao što su Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Narodna skupština, te da ko-ordinira aktivnostima neophodnim za izvršenje sudskih presuda, uključujući slučajeve isplate novčane odštete. Pošto se ECHR direktno primenjuje u nacionalnom zakonodavstvu, što će biti praksa i po osnovu novog Ustava, evidentan je dalje nedostatak adekvatne obuke i obrazovanja predstavnika pravne struke i sudija u ovoj oblasti. Savet Evrope nastaviće sa podrškom obuke sudija i tužilaca u Srbiji, što je značajan doprinos primeni ECHR na nacionalnom planu i na taj način doprineti smanjivanju broja predmeta pred Sudom u Strazburu. Pored toga, potrebno je posvetiti više pažnje usklađenosti novog zakonodavstva sa ECHR. Savet Evrope ponovo izražava spremnost da obezbedi podršku i ekspertizu u ovoj oblasti, naročito u bliskoj budućnosti *između ostalog* u oblastima kao što su izrada Zakona o alternativnom služenju vojnog roka, Zakona o prigovoru savesti, izmenama Zakona o verskim organizacijama i izmenama Zakona o krivičnom postupku.

63. Činjenica da je Državna zajednica prestala da postoji označila je i prestanak postojanja Ministarstva Državne zajednice za ljudska i manjinska prava. Umesto toga, u Srbiji je formirano Služba za ljudska i manjinska prava.

64. U Srbiji još nije imenovan Ombudsman ili zaštitnik građana. Iako se u Savetu Evrope ocenjuje da uspostavljanje ove institucije na osnovu ustavnih odredbi ne obezbeđuje čvršći okvir za njeno funkcionisanje, dalje odlaganje postupka imenovanja odgovarajućeg kandidata ne doprinosi odlučnoj odbrani ljudskih i građanskih prava. Potrebno je takođe razmotriti potrebu obezbeđivanja uslova za ko-ordinaciju sa decentralizovanim institucijama Ombusmana, naročito Ombusmana u Vojvodini i na opštinskim nivoima.

65. Komitet za sprečavanje torture objavio je svoj prvi Izveštaj u maju 2006., na osnovu poseta Srbiji i Crnoj Gori ostvarenih tokom 2004. Savet Evrope pozdravlja odluku vlasti da objave ovaj Izveštaj i odgovor Vlade sa namerom da ih ohrabri da javnosti predoče i naknadno dostavljene odgovore. Preporuke se posebno odnose na mere borbe protiv neadekvatnog postupanja tokom policijskog pritvora i zaštite osnovnih prava osoba u policijskom pritvoru, kao što je pravo na advokata, pravo na obaveštavanje trećeg lica i pravo na pristup lekaru. Pošto je Državna zajednica prestala da postoji, Srbija trenutno nema predstavnika u Komitetu za sprečavanje torture. Potrebno je što pre dostaviti listu kandidata za tu funkciju.

66. Iako Povelja Državne zajednice o ljudskim i manjinskim pravima nije više punovažna, novi Ustav sadrži detaljne odredbe o ljudskim i manjinskim pravima. Najveću zabrinutost u pogledu stepena zaštite ljudskih prava prema novom Ustavu u poređenju sa ranijom tzv. Malom poveljom, izražavaju brojne nevladine organizacije, pri čemu se to posebno odnosi na rodna ograničenja u pravu na brak, nejasnost u pogledu eventualnog prekida trudnoće, zaštitu raseljenih lica, prevlast i stepen zaštite ljudskih prava garantovanih međunarodnim ugovorima ili međunarodnim pravom. Potrebno je da Venecijanska komisija tokom pripreme Mišljenja o Ustavu Srbije uzme u obzir navedene aspekte, takođe imajući u vidu i Zakon o primeni Ustava.

## **2. Nacionalne manjine**

67. Raniji Savezni Okvirni zakon o zaštiti nacionalnih manjina postao je Zakon Republike Srbije. Sekretarijat je obavešten da je Ustavni sud svojim predlogom u pravno – naučnom smislu već utvrdio ovo činjenično stanje. Uskoro će biti obavljene i tehničke intervencije u NA na prilagođavanju teksta kontekstu Srbije (za razliku od saveznog zakona)

68. Drugi ciklus monitoringa po osnovu Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina počinje dostavljanjem drugog državnog Izveštaja 1. septembra 2007. Pošto će ovo biti prvi put da vlasti Srbije budu direktno odgovorne za izradu Izveštaja, potrebno je da aktivnosti u tom smislu otpočnu što je pre moguće. Što se tiče Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, instrument ratifikacije deponovan je 15. februara 2006., a stupio na snagu u Srbiji 1. juna 2006. U smislu efektivne primene ovog ugovora, a naročito pripreme prvog periodičnog Izveštaja sa rokom izrade do juna 2007., Savet Evrope obezbeđuje podršku organizovanjem informativnih seminara i tehničkih radnih sastanaka. Što se tiče makedonskog i vlaškog jezika, odnosno razloga što nisu uključeni u listu jezika na koje se odnose odredbe Povelje, odgovor je da, nakon stečenog iskustva u primeni Povelje na bazi već utvrđene liste jezika, vlasti imaju nameru da tu listu prošire pridodajući joj ove jezike.

69. Odeljenje za ljudska i manjinska prava pruža stručnu i tehničku podršku Savetu za nacionalne manjine. Potrebno je sačiniti zakonske predloge o funkcionisanju i izborima za nacionalne savete kako bi se zaokružio zakonodavni okvir u vezi sa nacionalnim manjinama. Procena efekata odredbi novog Ustava i očekivanog zakonodavstva o savetima nacionalnih manjina može se doneti samo u odnosu na njihovu primenu i uključenosti predstavnika nacionalnih manjina u ovaj proces. Sekretarijat je evidentirao inicijativu Republičke izborne komisije da olakša postupak podnošenja lista kandidata za političke stranke nacionalnih manjina.

70. Situacija u pogledu ljudskih prava romske populacije u Srbiji još uvek predstavlja jednu od najsloženijih u regionu, naročito kada je reč o interno raseljenim licima, izbeglicama i povratnicima romske nacionalnosti. Romi koji su ranije bili interno raseljena lica u Crnoj Gori, sada imaju status izbeglica iz Srbije, što predstavlja dodatno opterećenje oslabljenim kapacitetima Srbije u rešavanju problema raseljenih lica, naročito onih koja ne mogu da se vrate na Kosovo. U okviru Dekade Roma otpočeta je primena akcionog plana na u oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja i stambenog zbrinjavanja. Neophodna su, međutim, dodatna finansijska sredstva za obezbeđivanje efektivne primene ovog akcionog plana, a očekuje se usvajanje ostalih akcionih planova na planu javnog informisanja, osnaživanja romskih žena, readmisije i interno raseljenih lica, kulture, socijalne zaptite i antidiskriminativnih mera.

71. Iako delegacija Sekretarijata nije bila u poseti regionima sa zastupljenijim manjinskim stanovništvom, evidentiran je određeni napredak u tom pogledu. Vlasti Srbije na najvišem nivou su tokom izveštajnog perioda preduzimale brojne aktivnosti na unapređenju odnosa sa Mađarskom, Rumunijom i Hrvatskom uspostavljajući na taj način čvrste osnove za saradnju po pitanju zajedničkog interesa za manjine i njihov odnos sa matičnom državom. Pored toga, zabeležen je mali broj ili uopšte nije bilo incidenata po etničkoj osnovi, niti slučajeva ozbiljne netolerancije, kako u Vojvodini, tako i u Sandžaku i južnoj Srbiji, čak ni tokom potencijalno rizične referendumske kampanje za Ustav.

## **2. Medijske slobode**

72. S obzirom donošenje zakonodavstva u oblasti radiodifuzije i javnog informisanja odnosno ispunjavanja formalnih obaveza u pogledu medijske regulative, Sekretarijat i dalje izražava zabrinutost zbog prakse koja je u suprotnosti sa suštinom preuzetih obaveza, što se naročito odnosi na nezavisnost i pluralizam medija. Izmene i dopune Zakona o radiodifuziji, usvojene jula 2006., pribegavanjem problematičnom uvođenju hitnog postupka, naišle su na ozbiljne kritike profesionalnih uduženja i međunarodne zajednice, kako zbog suštine izmenjenih odredbi tako i zbog samog postupka. Nakon drugog izglasavanja izmena i dopuna, Predsednik je bio obavezan da potpiše Zakon 29. septembra.

73. Postupak dodele dozvola za emitovanje koji je sprovela Republička radiodifuzna agencija takođe je ocenjen kao veoma sporan. Ministarstvo kulture dostavilo je Vladi i Skupštini svoje primedbe na postupak, i uskoro se očekuje odluka Vrhovnog suda o raspodeli nacionalnih frekvencija. Uprkos izuzetno snažnoj akciji protiv pojedinih ilegalnih korisnika frekvencija, naročito BK Televizije, Radiodifuzna agencija je naknadno izdala saopštenje da neće zatvarati piratske operatere dok ne prođu predstojeći parlamentarni izbori. S obzirom da je bar jedna (nezavisna) od ukupno pet medijskih kuća koje su dobile dozvolu za korišćenje nacionalne frekvencije, uputila prigovor da nije u mogućnosti da koristi svoju frekvenciju zbog piratskih operatera, ovakva najava RRA može se oceniti kao selektivna upotreba ovlašćenja. U svetlu sporenja koja se vode oko samog Zakona i odluka Radiodifuzne agencije, Sekretarijat preporučuje da se sačini međunarodna ekspertiza, uz podršku Saveta Evrope u cilju eventualne ponovne izrade Nacrta ili izmena i dopuna Zakona o radiodifuziji. Pored toga još uvek je neophodno donošenje zakona kako bi se zaokružio pravni okvir kojim bi se regulisala oblast slobode medija i javnog informisanja, naročito zakona o sprečavanju koncentracije medija i transparentnosti vlasništva nad medijima.

74. Sekretarijat je dobio informaciju o napretku ostvarenom u Ministarstvu kulture u smislu transformacije Javnog preduzeća Radio Televizija Srbije u javni informativni servis, kao i o aktivnostima u cilju mogućeg pristupanja Srbije Evropskoj konvenciji o prekograničnoj televiziji. Pored toga, Ministarstvo kulture preduzelo je značajne aktivnosti na planu veće dostupnosti štampanih i elektronskih medija na jezicima nacionalnih manjina, kao i u pogledu zastupljenosti nacionalnih manjina u upravnim odborima javnih informativnih servisa.

75. Sekretarijat je takođe evidentirao i dalje prisutne ozbiljne probleme u pogledu slobode i nezavisnosti medija, kako u smislu posledica privatizacije, tako i postojeće političke klime u kojoj funkcionišu nezavisni mediji i novinari. Sličnim tonom kao i u slučaju razgovora sa predstavnicima nevladinih organizacija, predstavnici medijske profesije opisuju okruženje koje ponekad biva neprijateljski raspoloženo prema nezavisnim medijima i javnom izražavanju nepopularnih informacija ili stavova. Uvođenje zakonodavstva o zaštiti ličnih podataka, medijsko podsticanje na odgovornost, obezbeđivanje fer tržišta za medijsku konkurenciju, kao i unapređena profesionalizacija funkcije predstavnika za javnost vladinih i drugih javnih organa vlasti, svakako bi doprinelo eliminisanju atmosfere straha i nedostatka odgovornosti kada su u pitanju napadi usmereni protiv medija ili pak napadi koje podstiču sami mediji. Ova pitanja potrebno je što pre rešavati, pre svega imajući u vidu predstojeće izbore.

#### **4. Sloboda udruživanja i civilno društvo, nevladine organizacije:**

76. U Srbiji postoji razvijeno i aktivno civilno društvo. U stvari, demokratska Srbija duguje mnogo svom civilnom sektoru i nevladinim organizacijama, što je delom i potvrđeno odlukom magazina Tajm da uključi Natašu Kandić, Izvršnog direktora Fonda za humanitarno pravo, na listu "60 heroja za 60 godina".

77. Donošenje zakona o udruženjima građana i nevladinih organizacija koji bi bio usaglašen sa evropskim standardima, predstavlja značajnu obavezu u odnosu na Savet Evrope još od aprila 2004. Predsednik Skupštine uputio je zahtev Savetu Evrope da obezbedi ekspertizu nacrtu Zakona o udruženjima koja je dostavljena vlastima Srbije u prvoj polovini oktobra 2006. Iako je ovaj Nacrt zakona u velikoj meri usklađen sa evropskim standardima, ugrađivanje preporuka Saveta Evrope u tekst Nacrta bi doprinelo potpunoj usklađenosti definisane uloge udruženja sa evropskim standardima. Veoma je značajno da se preduzmu neophodne mere za primenu ovog Zakona, odnosno utvrdi i procedura praćenja njegove primene.

78. Tokom posete koja je organizovana u vreme poslednjih nekoliko dana kampanje za referendum o Ustavu, delegacija Sekretarijata nije mogla da izbegne utisak da su nevladine organizacije koje su izražavale nepopularna mišljenja bile izložene žestokoj kritici medija i političara. Mnoge nevladine organizacije bave se aktivnostima koje ne moraju biti u skladu sa većinski prihvaćenim stavovima, naročito kada se radi o zaštiti socijalnih, religijskih ili seksualnih manjina, rodnoj ravnopravnosti, promovisanju među-etničkog dijaloga i saradnje sa Haškim tribunalom. Optužbe, uglavnom blago prikrivene i naširoko plasirane u medijima upirući prstom na ove NVO kao pro-zapadne faktore koji rade protiv srpskih interesa, mogu se iskoristiti, što se i dešavalo, kao opravdanje za nasilje ili zastrašivanje nevladinih organizacija i njihovih članova.

## **5. Sloboda veroispovesti:**

79. Zakon o crkvama i verskim zajednicama usvojen je u proleće 2006. Tim povodom Savet Evrope je izrazio zabrinutost u pogledu određenih odredbi koje nisu bile u saglasnosti sa ECHR. Uvažavajući poboljšanja teksta Zakona u odnosu na prethodne nacрте, u mišljenju Venecijanske komisije istaknuti su i određeni nedostaci. (Mišljenje 379/2006). Pre svega potrebni su precizniji kriterijumi definisanja zakonom garantovanih diskrecionih ovlašćenja državnih i verskih organa vlasti; razjašnjenje posledica “ne-registracije” na bazi osnovnih garancija slobode religije, i potreba preciznijeg definisanja pravnog statusa kanonskih zakona i crkvenih odluka.

80. Pored toga, ostaje zabrinutost zbog incidenata sa nasiljem prema objektima i pripadnicima manjinskih religija, kao i zbog mera Ministarstva vera koje otežavaju registraciju manjih i ne-tradicionalnih verskih zajednica. Savet Evrope stoji na raspolaganju vlastima da pomogne u reviziji ovog zakona i osigura njegovu punu usaglašenost sa evropskim standardima i ECHR.

## **6. Socijalna prava:**

81. Republika Srbija je potpisala, ali još uvek nije ratifikovala Evropsku socijalnu povelju (revidiranu).

## **7. Prigovor savesti i alternativno služenje vojnog roka:**

82. Sekretarijat je evidentirao odredbu novog Ustava kojom je priznato pravo na prigovor savesti i alternativno služenje vojnog roka. Ipak, bez odlaganja potrebno je pripremiti zakone kojim će se regulisati oblast prigovora savesti i alternativnog služenja vojnog roka. Nacrt Zakona o alternativnom služenju vojnog roka sačinjen u Ministarstvu odbrane Državne zajednice predstavlja dobar osnov za izradu zakonskog rešenja.. Savet Evrope i dalje izražava spremnost da obezbedi ekspertizu i podršku u izradi novog zakonodavstva.

## **8. Civilna kontrola oružanih snaga:**

83. Sekretarijat je takođe evidentirao i relevantne odredbe novog Ustava kojim je predviđena civilna i demokratska kontrola Vojske Srbije.

## VII. GLAVNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

84. Imajući u vidu jasno izraženu želju vlasti Srbije za okončanjem procedure monitoringa, potrebno je iskoristiti period do preuzimanja funkcije Predsedavajućeg Komiteta Ministara u cilju potpunog ispunjavanja sledećih značajnih obaveza:

- Pune saradnje sa Međunarodnim haškim tribunalom, naročito isporučivanja najtraženijih begunaca;
- Zalaganja za jasan i nedvosmislen stav najviših državnih organa u prilog punoj saradnji sa Haškim tribunalom;
- Preduzimanje inicijativa na planu jačanja svesti o suočavanju sa prošlošću;
- Ratifikacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravit;
- Ratifikacije, u najkraćem mogućem roku, Evropske socijalne povelje (revidirane)

*Pored toga neophodno je:*

- Uvažiti preporuke sadržane u zajedničkim preporukama Saveta Evrope i Venecijanske komisije o Ustavu i ostalim relevantnim zakonima
- U saradnji sa ekspertima Saveta Evrope, sačiniti celovitu procenu sistema krivičnog pravosuđa (uključujući Zakona o krivičnom postupku, ulogu tužilaštva, policije) kako bi se osigurala njegova usaglašenost sa **ECHR** i ostalim relevantnim evropskim standardima
- U cilju obezbeđivanja garancija za nezavisnost pravosuđa, osigurati uslove da novi zakoni o Visokom savetu pravosuđa i model zakona o sudijama budu usklađeni sa evropskim standardima.

## **Dodatak I**

### **SARADNJA I PODRŠKA SAVETA EVROPE**

Tokom 2006., Srbija je bila jedna od najznačajnijih korisnika finansijske podrške Zajedničkog programa Evropske komisije i Saveta Evrope (EC/CoE) na Zapadnom Balkanu. U Srbiji je u toku realizacija Zajedničkog programa u četiri oblasti.

Nakon objavljivanja poslednjeg Izveštaja Sekretarijata, potpisan je ugovor za dva nova projekta u okviru Zajedničkog programa EC/CoE :

- Podrška unapređenju slobode izražavanja, informisanja i slobode medija u Republici Srbiji u skladu sa standardima Saveta Evrope i Evropske unije u trajanju od 10/04/06 – 10/04/08 (Ukupni budžet: 286,701 €)
- Razvoj lokalne samouprave u Republici Srbiji u trajanju od 27/07/06 – 26/07/08 ( Ukupni budžet: 1,638,577 €)

Pored toga, Srbija je uključena u nastavak realizacije četiri regionalna projekta u okviru Zajedničkog Programa koji su počeli 2004, odnosno 2005.

Nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore, izmenjen je i prilagođen Zajednički Program u trajanju od 24 meseca pod nazivom “ Podrška parlamentarnim institucijama Republike Srbije i Republike Crne Gore – Zajednička inicijativa PACE i EAR, koji je potpisan 18/11/05 ( Ukupna vrednost 1,588,889 €).

Ove godine otpočet je novi projekat u Srbiji u saradnji sa Kanadskom agencijom za međunarodni razvoj (CIDA) pod nazivom: Podrška reformama kazneno popravnog sistema u Republici Srbiji. Realizacija projekta odvija se u periodu od 15/04/06 – 31/03/07. Ukupan budžet 724,484 €

## Dodatak II

### Program posete Srbiji Monitoring misije Saveta Evrope 23-27 oktobar 2006

#### Članovi delegacije:

**g-din Žan-Luj Loren**, Generalni direktor, Sektor za politička pitanja  
**g-đa Klaudija Lučiani**, Načelnik odeljenja I, Sektor za politička pitanja  
**g-đa Mari En HENESI**, Politički savetnik, Odeljenje I  
**g-din Denis HUBER**, Specijalni predstavnik Generalnog sekretara  
**g-đa Nadia ČUK**, Zamenik šefa kancelarije Saveta Evrope u Srbiji

#### Ponedeljak, 23 Oktobar

14:30 Dolazak u Beograd  
16:15-17:15 Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu  
20:00-21:30 Večera, g-đa Sonia Licht, Beogradski fond za političku odlučnost

#### Utorak, 24 Oktobar

10:00-10:45 g-din Zoran Stojković, Ministar pravde  
11:00-11:45 g-din Dragan Kojadinović, Ministar kulture  
12:00-12:30 g-din Nenad Cekić, Predsednik Saveta Republičke Radiodfuzne Agencije  
12:45-13:15 g-din. Zoran Lončar, Ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu  
13:30-14:50 Radni ručak, g-din. Miloš Aligrudić, Predsedavajući nacionalne delegacije Parlamenta Srbije u PACE, g-din. Miroslav Albijanić, G17+  
15:00-16:00 g-din. Predrag Marković, Predsednik Narodne skupštine  
16:00-16:30 g-din. Milan Marković, podpredsednik Skupštine, DS  
16:30-17:00 g-din Tomislav Nikolić, Šef poslaničke grupe SRS  
17:00-17:30 g-din Branko Branković, Šef Odbora SPS za međunarodnu saradnju  
20:00 – 21:30 Večera, NVO:

g-đa. Sonja Biserko, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji  
g-đa. Nataša Kandić, Centar za humanitarno pravo  
g-đa. Vesna Petrović, Beogradski centar za ljudska prava  
g-đa Dubravka Velat, Građanske inicijative  
g-đ Jadranka Jelinčić, Fond za otvoreno društvo  
g-din Ivan Stojanović, Inicijativa mladih za ljudska prava

#### Sreda, 25 oktobar 2006

10:00-10:50 g-đa. Sanda Rašković-Ivić, Šef Ko-ordinacionog tela za Kosovo i Metohiju  
11:00-11:50 g-din. Rasim Ljajić, Predsednik Nacionalnog saveta za saradnju sa Haškim tribunalom, šef Ko-ordinacionog centra za jug Srbije  
12:00-12:45 g-din. Petar Ladjević, Direktor Agencije za ljudska i manjinska prava  
13:00-13:45 g-din. Vojislav Koštunica, Predsednik Vlade Republike Srbije  
14:00-14:45 g-din Dušan Spasojević, savetnik predsednika Srbije  
16:30-17:15 g-din. Milorad Veljović, Načelnik policije, g-din. Dražen Maravić, Načelnik sektora za međunarodnu saradnju  
17:30-18:15 g-đa. Vida Petrović-Škero, Predsednica Vrhovnog suda  
20:00-21:30 Večera,. g-din Dejan Šahović, Pomoćnik ministra spoljnih poslova, Uprava za multilateralu

#### Četvrtak, 26 oktobar 2006

09:00 – 09:50 g-đa Ana-Marija Korpi, Ambasador Finske, g-din Dejvid Kalen, Prvi sekretar, Delegacija Evropske komisije  
11:15-11:45 g-din Dejan Mihov, Šef Kancelarije, g-đa. Aleksandra Milenov, Koordinator, Kancelarija Haškog tribunala, Beograd  
12:00-12:45 g-din Vuk Drašković, Ministar spoljnih poslova  
13:15-14:15 g-din. Hans Ola Urstad, Ambasador OEBS-a u Srbiji  
14:30-15:30 Ručak  
16:00-16:45 Intervju sa Draganom Aleksić, Tanjug

- 17:00-18:00            Sastanak sa medijskim udruženjima ANEM i NUNS  
g-din Saša Mirković, ANEM  
g-din. Dragan Janjić i Veljko Samolov, NUNS
- 18:00-19:00            g-đa. Dragana Boljević i g-din. Omer Hadžiomerović,  
Udruženje sudija Srbije

Petak, 27 oktobar 2006

- 08:30                    g-din Rasim Ljajić, Predsednik Nacionalnog saveta za saradnju sa ICTY i  
Šef Ko-ordinacionog tela za jug Srbije
- 09:15                    Sastanak sa g-dinom Aleksandrom Aleksejevim, Ambasadorom Rusije u  
Srbiji
- 10:00                    Sastanak sa predstavnicima diplomatskih misija, domaćin Ambasada  
Ruske federacije u Beogradu
- 14:00                    Odlazak na aerodrom “Nikola Tesla” Beograd
- 15:15                    Odlazak iz Beograda