

USKLAĐIVANJE KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE SRBIJE SA EU STANDARDIMA U OKVIRU POGLAVLJA 23

Dr Milica Kolaković – Bojović¹

Institut za kriminološka i sociološka istraživanja

kolakius@gmail.com

Sažetak

Pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji uslovljeno je, inter alia, značajnim intervencijama u okviru krivičnog materijalnog i procesnog zakonodavstva. Iako je ova vrsta izmena neophodna u čitavom nizu pregovaračkih poglavlja, najznačajnije intervencije su one zahtevane kroz poglavlja 23, 24 i 27. Specifičnost Poglavlja 23 u kontekstu reforme krivičnog zakonodavstva ogleda se u tome što se njegovo usklađivanje sa EU standardima javlja kao neka vrsta horizontalnog pitanja, koje prožima sva tri relevantna potpoglavlja: reformu pravosuđa, borbu protiv korupcije i zaštitu osnovnih prava. Upravo ovakva njegova uloga zahteva visok nivo koordinacije u pripremi zakonskih izmena, kao i dugoročno planiranje u kontekstu, neretko, sveobuhvatnih promena koje za sobom povlači na institucionalnom i organizacionom planu, prvenstveno u okviru pravosuđa i policije. U tom smislu, čini se da je samo planiranje reformi u toku pripreme i usvajanja relevantnih akcionih planova i pregovaračkih pozicija bilo organizovano kao inkluzivan i transparentan proces. Ipak, imajući u vidu značaj pomenutih reformi, nema sumnje da bi i proces njihovog sprovođenja morao da ima iste osobine, ali i da ispuni očekivanja u pogledu dinamike, kao i efekata koji se predmetnim reformama postižu.

Ključne reči: krivično pravo, Evropska unija, pristupni pregovori, Poglavlje 23, krivični postupak.

RELEVANTNI KRIVIČNOPRAVNI STANDARDI EU U OKVIRU POGLAVLJA 23

Usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23 od strane Vlade Republike Srbije u aprilu 2016, te usaglašavanjem Pregovaračke pozicije i zvaničnim otvaranjem pregovora u julu iste godine, formalizovana je obaveza usaglašavanja kako sa već usvojenim, tako i pravnim tekovinama koje će Evropska unija usvojiti do momenta stupanja Republike Srbije u članstvo. Priroda EU standarda kao „pokretne mete“ naročito je izražena u oblasti procesnih garancija. U poslednjih desetak godina, ovu oblast karakteriše intenzivna zakonodavna aktivnost EU kao posledica postepene i sistematske razrade i detaljnog uređenja ključnih oblasti koje su identifikovane i načelno uređene u prethodnoj deceniji. (Kolaković-Bojović, 2016:234) Pored oblasti procesnih garancija čije usaglašavanje sa EU tekovinama prožima i reformu pravosuđa i potpoglavlje Osnovna prava, jedan od najznačajnijih zahteva koji se postavljaju pred Republiku Srbiju, jeste potpuno usaglašavanje sa Istanbulskom konvencijom. Najzad, ozbiljne sistemske zahvate zahtevaju i reformske mere u oblasti borbe protiv korupcije.

Danas brojni standardi u oblasti procesnih garancija potiču iz dva ključna EU dokumenta. Prvi je relevantan za procesni položaj okrivljenog, dok je drugi stvorio preduslove za detaljno regulisanje položaja žrtava u krivičnom postupku. Kada je reč o položaju okrivljenog, Savet EU je 30. novembra 2009. godine usvojio Rezoluciju o pravcima jačanja procesnih prava osumnjičenih i optuženih u krivičnim postupcima koja predviđa, postepeno preduzimanje koraka usmerenih na unapređenje sledećih procesnih prava: prava na prevođenje i tumačenje; prava na informisanje o pravima i troškovima; prava na pravni savet i pravnu pomoć; prava na komunikaciju s porodicom, poslodavcima i konzularnim telima; prava na posebne garancije za osetljive kategorije osumnjičenih ili optuženih.

Prateći pomenute ključne identifikovane oblasti, u deceniji za nama EU je započela proces njihovog detaljnog regulisanja posebnim direktivama. Paralelno, učinjen je veliki pomak na polju normativnog uređenja procesnog položaja žrtava. Počev od Rezolucije Evropskog parlamenta od 26. novembra 2009.

¹ dr Milica Kolaković-Bojović je istraživač saradnik na Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu

godine o eliminaciji nasilja nad ženama, kada je od država članica je zatraženo da unaprede svoja nacionalna prava i politike za borbu protiv svih oblika nasilja, a u okviru toga i garantovano pravo na pomoć i podršku svim žrtvama nasilja; preko maja 2010. godine, kada je Savet usvojio tzv. Budimpeštanski plan (Rezolucija o planu za jačanje prava i zaštite žrtava, posebno u krivičnom postupku) i tom prilikom naveo da na nivou Evropske unije treba preduzeti različite mere radi jačanja prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih dela; pa sve do danas, rastao je broj i detaljnost relevantnih EU akata u ovoj oblasti.

Akcioni plan za Poglavlje 23 već od prvog nacrtu je predviđao je da će Republika Srbija pristupiti hitnim izmenama radi usklađivanja Zakonika o krivičnom postupku sa četiri direktive kojima je uređeno: pravo na tumačenje i prevođenje u krivičnim postupcima (Direktiva 2010/64/EU); pravo na informisanje u krivičnom postupku (Direktiva 2012/13/EU); uspostavljanje minimalnih standarda za prava, podrška i zaštita žrtava krivičnih dela kroz zamenu Okvirne odluke Saveta 2001/220/PUP (Direktiva 2012/29/EU), te pravo na informisanje treće strane u slučaju lišavanja slobode i na komunikaciju s trećim licima u konzularnim predstavništvima (Direktiva 2013/48/EU). Tokom izrade, a pre samog usvajanja Akcionog plana usvojene su i Direktiva o jačanju određenih aspekata pretpostavke nevinosti i prava da se prisustvuje suđenju (Direktiva 2016/343/EU) kao i Direktiva o procesnim garancijama za decu osumnjičenu ili optuženu u krivičnom postupku (Direktiva 2016/800/EU) i dve preporuke C(2013) 8178 o procesnim garancijama za ranjive osobe i o pravu na pravnu pomoć za osumnjičena ili optužena lica u krivičnom postupku.

Osnovna svrha Direktive 2010/64 o pravu na tumačenje i prevođenje mogla bi se definisati kao stvaranje uslova za efektivnu realizaciju člana 6. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u kaznenim postupcima pred sudom (član 16) a njen cilj je da se obezbedi pravo na prevodioca, odnosno tumača osumnjičenima i optuženima koji ne razumeju ili ne govore jezik postupka, čime bi se osigurala delotvorna realizacija prava na odbranu i pravičnost postupka. Država je dužna da obezbedi mehanizme provere da li lice zaista razume jezik (član 21) ali i mehanizme nadzora nad kvalitetom prevoda i otklanjanja nedostataka (čl. 24 i 26). Direktivom je važenje ovog prava ograničeno na način da se njime ne sme ugroziti realizaciju drugih procesnih prava (član 23). Članom 30. Direktive određena je lista akata u postupku koji moraju biti prevedeni, a na državi je i obaveza da obezbedi pristup elektronskim bazama sudskih tumača.

Kao i kod prethodno opisane, i važenje Direktive (2012)13 je ograničeno na kaznene postupke pred sudom, a prava garantovana Direktivom odnose se na osumnjičenog i optuženog. Direktiva predviđa obavezu organa postupka da ažurno, tokom čitavog postupka, a najkasnije do prvog saslušanja, usmeno ili pismeno obaveštavaju okrivljenog o pravima koja mu pripadaju u postupku, naročito ako se radi o licima lišenim slobode, predviđajući obavezu organa postupka da okrivljenom predaju pismo o pravima (na jeziku koji razume) koje sadrži sve relevantne i redovno ažurirane informacije o optužbama protiv njega i o toku krivičnog postupka. Dodatno, Direktiva sadrži set garancija koje se tiču pristupa materijalnim dokazima, odnosno obimu i ograničenjima ovog prava osumnjičenog i optuženog, uz garancije vezane za mogućnost napadanja negativne odluke o pristupu dokazima adekvatnim pravnim lekovima. Odredbe ove Direktive precizirane su kroz Direktivu (2013)48 u segmentu koji se odnosi na pravo na odbranu i komunikacije s trećim licima, a radi efektivne zaštite prava iz čl. 4,6,7,47 i 48 Evropske povelje o pravima i čl. 3,5,6 i 8. EKLJP. Državama članicama je prepušteno da samostalno definišu pojam branioca a primena je ograničena na krivične postupke pred sudom, uz mogućnost isključenja primene u postupcima bagatelnog kriminaliteta. Pored navedenog, Direktiva (2013)48 reguliše prisustvo branioca dokaznim radnjama; pitanje sastanaka i poverljivosti komunikacije s braniocem; prava branioca koji prisustvuje dokaznim radnjama; pitanja vezana za postavljanje branioca po službenoj dužnosti licu lišenom slobode. Naročita pažnja u Direktivi je posvećena mogućnosti odstupanja od garancija sadržanih u ovom izvoru prava, kao i mogućnosti za odricanja od garantovanih prava. Pored pitanja vezanih za prava na branioca, Direktiva se bavi i pravima vezanim za obaveštavanje trećih lica ili diplomatsko – konzularnog predstavništva o lišenju slobode određenog lica, kao i o uslovima i načinu komunikacije lica lišenog slobode sa trećim licima. (Kolaković-Bojović, 2016:235-238)

Nema sumnje da je najveći zadatak u pogledu usaglašavanja, ne samo Republici Srbiji, već i državama članicama, zadatak Direktiva (2012)29 poznatija kao Direktiva o žrtvama, koja ima za cilj da izmeni i proširi odredbe Okvirne odluke 2001/220. Direktiva insistira na individualnom pristupu žrtvama i zaštiti od sekundarne viktimizacije. Zahteva se da prava garantovana ovim dokumentom ne budu uslovljena državljanstvom, prebivalištem ili boravištem žrtve. Kao posebno osetljive kategorije, Direktiva

izdvaja decu, žrtve partnerskog, odnosno porodičnog nasilja, žrtve terorizma, lica sa invaliditetom i žrtve rodno baziranog nasilja. Prava koja su priznata žrtvi, važe i za bliska lica preminule žrtve, čiji se krug uređuje nacionalnim zakonodavstvom. Zahtevi u pogledu zaštite i podrške žrtvama uređeni su počev od prvog kontakta s državnim organima prilikom prijavljivanja dela, a Direktiva se posebno bavi sledećim pravima, odnosno potrebama žrtve: pravom na informisanje o toku postupka i statusu predmeta; pravom na pravni lek i dostupnim mehanizmima zaštite i podrške; pravom na prevođenje; pravom na podršku; pravom na pravni lek protiv odluke policije i javnog tužioca o izostanku krivičnog progona; merama koje imaju za cilj sprečavanje sekundarne viktimizacije; obavezom sprovođenja posebnih obuka za policijske službenike, sudije i javne tužioce koji dolaze u kontakt sa žrtvama; potrebom obezbeđivanja preduslova za statističku evaluaciju primene Direktive, kroz iskazivanje preciznih podataka o svim segmentima zaštite i podrške. (Kolaković-Bojović, 2016:235-238)

Pored pomenutih izvora prava EU koji se tiču procesnih garancija, značajni zahtevi pred Republiku Srbiju postavljeni su i u pogledu usaglašavanja sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, donetom u Istanbulu 11. maja 2011. godine, koju je Republika Srbija potpisala u aprilu 2012. godine i ratifikovala u Narodnoj skupštini u oktobru 2013. godine, a koja je stupila na snagu 1. avgusta 2014. godine (u daljem tekstu: Istanbulska konvencija). Ovim aktom, Republika Srbija obavezana je da uredi organizaciju i postupanje državnih organa u slučajevima nasilja u porodici, kao i da preduzme neophodne zakonodavne korake da se stvore instrumenti delotvorne multi resorne saradnje. Fokus Konvencije je na proceni rizika, izricanju i primeni hitnih mera, kao i osnivanju i propisivanju delovanja grupa za koordinaciju i saradnju. Dodatno, Konvencija insistira na zaštiti i podršci žrtvi, eliminisanju nasilnika iz porodice i jedinstvenoj evidenciji podataka o nasilju u porodici. Pored pomenutog, Istanbulska konvencija zahteva i usklađivanje krivičnog zakonodavstva radi pružanja efikasnije zaštite ženama.

Kada je u pitanju usaglašavanje antikoruptivnog zakonodavstva Republike Srbije sa relevantnim standardima, ova obaveza preuzeta je i pre usvajanja Akcionog Plana za Poglavlje 23 a kroz Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije iz 2013. godine. Grupa država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) usvojila je izveštaj za Republiku Srbiju u okviru trećeg kruga evaluacije, koji sadrži određene preporuke za izmene i dopune pojedinih članova Krivičnog zakonika, koje se odnose na koruptivna krivična dela. Akcioni plan za Poglavlje 23 sadrži set aktivnosti kao odgovor na preporuku 2.3.1. iz Izveštaja o skriningu. Evropske komisije koja zahteva Reviziju Glave krivičnih dela protiv privrede u Krivičnom zakoniku u svetlu pronalaženja alternativa za delo zloupotrebe službenog položaja (sa posebnim osvrtom na član 234 KZ-a). Pored toga, pred Srbijom se nalazi obaveza usklađivanja sa Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) u delu koji se odnosi na inkriminaciju neosnovanog, odnosno nezakonitog bogaćenja, koju je Evropska komisija obuhvatila preporukom 2.2.4. koja predviđa iznalaženje adekvatnog zakonskog i institucionalnog rešenja za delotvorno rešavanje pitanja nezakonitog bogaćenja (Matić-Bošković, 2016: 244, 251-255)

REZULTATI I IZAZOVI U DOSADAŠNJEM PROCESU USKLAĐIVANJA

Godinu dana od usvajanja Akcionog plana, a devet meseci nakon otvaranja pristupnih pregovora sa EU u okviru Poglavlja 23, čini se da pozicija krivičnog zakonodavstva, kao i potreba za njegovim izmenama i dalje nije adekvatno prepoznata kao bitan segment reforme pravosuđa ali i unapređenja zaštite osnovnih ljudskih prava. U prilog tome govore i rezultati sprovođenja Akcionog plana u posmatranom periodu koji su ispod očekivanog nivoa. Više od statistike, ipak, zabrinjava način na koji naučna i stručna javnost, kao i nadležne institucije pristupaju ovom pitanju. Dok se jedne strane, određene važne izmene normativnog okvira kasne jer im prethodi temeljna analitička faza, drugima se pristupa olako, bez adekvatne javne rasprave ili suprotno stavovima koji su se u okviru nje izdvojili kao dominantni. Pozitivan primer i pored kašnjenja u odnosu na dinamiku predviđenu Akcionim planom predstavljaju koraci preduzeti na usaglašavanju nacionalnog normativnog i institucionalnog okvira u pogledu procesnih garancija a naročito položaja žrtava.

Usaglašavanje krivičnog zakonodavstva Republike Srbije sa EU standardima u oblasti procesnih garancija

Tokom 2016. godine radna grupa Ministarstva pravde je uz pomoć međunarodnih i nacionalnih eksperata angažovanih uz podršku MDTF-a i Misije OEBS-a u Republici Srbiji, sprovedla sveobuhvatnu analizu usklađenosti sa već pomenutim relevantnim pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti i definisala niz konkretnih preporuka. Dok se preporuke vezane za procesni položaj okrivljenog odnose uglavnom na izmene Zakonika o krivičnom postupku, deo posvećen položaju žrtava je osmišljen kao postavljanje temelja novog, sveobuhvatnog sistema službi podrške i pomoći žrtvama i svedocima na nacionalnom nivou. U skladu sa zaključcima iz Analize, ovaj sistem bi trebalo da se zasniva na tri ključna principa: dostupnost, maksimalno iskorišćenje postojećih resursa i održivost.

Kada je reč o dostupnosti, definisano je nekoliko načina da se ona obezbedi i to kroz:

- maksimalnu teritorijalnu pokrivenost;
- ujednačenu strukturu usluga na čitavoj teritoriji;
- postojanje preciznog plana za postepeno unapređenje dostupnosti mreže, kako u geografskom, tako i u pogledu raznovrsnost dostupnih usluga.

Kada je u pitanju maksimalno iskorišćenje postojećih resursa, zaključeno je da je neophodno je raditi na maksimalnom iskorišćenju postojećih resursa putem:

mapiranja postojećih pružalaca usluga;

mapiranja dostupnih usluga;

umrežavanja postojećih pružalaca koji ispunjavaju jasne, objektivne i unapred poznate kriterijume, kako iz reda institucija Republike Srbije, tako i organizacija civilnog društva.

Iako je za uspostavljanje inicijalne mreže službi obezbeđena projektna podrška, jedan od ključnih izazova biće obezbeđivanje njene održivosti putem balansiranja potrebe da se obezbedi održiv izvor finansiranja pružalaca i restriktivne budžetske politike Vlade Republike Srbije. U tom smislu, biće neophodno:

formiranje fonda za periodičnu raspodelu sredstava pružaocima podrške;

identifikovanje izvora priliva sredstava u Fond (igre na sreću, oduzeta imovina stečena krivičnim delom, sredstva prikupljena primenom načela oportuniteta krivičnog gonjenja, novčane kazne, itd.);

uspostavljanje sistema specijalizovane obuke sa akcentom na treningu za trenere (ToT).

Imajući u vidu sva tri navedena principa, radna grupa je utvrdila sledeće preporuke za uspostavljanje kvalitetne i održive mreže službi podrške žrtvama na nacionalnom nivou:

Usvojiti dugoročan i sveobuhvatan strateški okvir za unapređenje položaja žrtava u Republici Srbiji kroz usvajanje Nacionalne strategije za unapređenje položaja žrtava u Republici Srbiji;

Uskladiti normativni okvir sa pravnim tekovinama EU u oblasti prava žrtava kroz izmene Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o maloletnicima, Zakona o prekršajima i relevantnih podzakonskih akata (Sudski poslovnik, Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima, kao i podzakonski i interni akti koji regulišu postupanje policije);

Sprovesti mapiranje postojećih pružalaca usluga kao i mapiranje dostupnih usluga na čitavoj teritoriji Republike Srbije;

Uspostaviti koordinacioni mehanizam koji uključuje predstavnike ključnih institucija (Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Visoki savet sudstva, Državno veće tužilaca, Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja);

Osnovati poseban fond za ko-finansiranje rada pružalaca;

Definisati jasne, precizne i objektivne kriterijume koje moraju ispuniti potencijalni pružaoci da bi postali deo nacionalne mreže pružalaca;

Povezati postojeće pružioce koji ispunjavaju jasne, objektivne i unapred poznate kriterijume, kako iz reda institucija Republike Srbije, tako i organizacija civilnog društva;

Uspostaviti jedinstvenu bazu podataka o dostupnim pružaocima i oblicima podrške kao osnovu za efikasan mehanizam upućivanja, kao i informacioni internet portal i besplatnu telefonsku liniju;

Uspostaviti održiv sistem obuke za nosioce pravosudnih funkcija, sudijske saradnike i tužilačke pomoćnike kao i za pripadnike policije i pružioce podrške;

Sprovesti javnu kampanju sa ciljem upoznavanja građana sa pravima žrtava i svedoka u pravnom sistemu Republike Srbije kao i dostupnim uslugama podrške;

Uspostaviti mehanizam nadzora nad radom nacionalne mreže službi podrške.

Iako je za prvu polovinu 2017. godine bilo planirano usvajanje izmena Zakonika o krivičnom

postupku, čije bi se on uskladio sa gore navedenim zahtevima oblasti procesnih garancija, sada je već izvesno da se to neće dogoditi u planiranom roku, budući da pripreme revidiranog zakonskog teksta nisu ni započele.

USAGLAŠAVANJE ANTIKORUPCIJSKOG KRIVIČNOG ZAKONODAVSTVA

Osnovni pravac izmena Krivičnog zakonika usvojenih krajem 2016. godine bio je trasiranim preporukama GRECO. U cilju usaglašavanja sa uslovima tržišne privrede izvršene su obimnije intervencije u glavi krivičnih dela protiv privrede, koja je sve do ovih izmena zadržala pristup koji je više odgovarao zaštiti društvene svojine. Ovo je zapravo logičan nastavak promena koje su započele 2013. godine uvođenjem krivičnog dela iz člana 234, zloupotreba položaja odgovornog lica, koje je potom "zloupotrebjeno" kao neka vrsta kišobrana kojim su obuhvatane gotovo sve radnje izvršenja iz ove glave krivičnih dela, umesto da bude supsidijarnog karaktera (Kolaković-Bojović, 2014: 237-247). Pored promene pristupa, data je i nova sistematika krivičnih dela, čiji je broj povećan sa 25 na 29, pri čemu su dela grupisana prema srodnosti. Ipak intervencija je značajnija nego što se čini budući da je uvedeno čak 7 novih krivičnih dela. Između ostalog, krivično delo prevare u obavljanju privredne delatnosti (član 223. Krivičnog zakonika), krivično delo zloupotrebe poverenja u obavljanju privredne delatnosti (član 224a), krivično delo zloupotrebe u postupku privatizacije (član 228a). Zakonodavac je ranije pomenuti problem "kišobran efekta" pokušao da reši propisivanjem zakonskog supsidijariteta i odustajanjem od odgovornog lica kao izvršioca kod skoro svih krivičnih dela. I pored takvog rešenja, nije izvesno da će ono dati očekivane rezultate u praksi, budući da se isti efekat, da je na strani javnih tužilaca bilo više volje i znanja, mogao postići i ranijim obaveznim uputstvom Republičkog javnog tužioca. Dodatno, zakonski opis više krivičnih dela iz ove glave je značajno promenjen. Važna novina u ovoj glavi jeste i dekriminalizacija dva krivična dela: zloupotreba ovlašćenja u privredi i izdavanje čeka i korišćenje platnih kartica bez pokrića.

Ipak, usaglašavanje krivičnog antikorupcijskog zakonodavstva u procesu pristupnih pregovora nije bilo ograničeno samo na Krivični zakonik, već je obuhvatilo i značajne promene, između ostalog, Glave III Zakona o uređenju i nadležnost državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Izmenama zakona se predviđa osnivanje četiri centra, u vidu posebnih odeljenja Viših tužilaštava na teritoriji četiri Apelaciona javna tužilaštva, odnosno posebnih odeljenja viših tužilaštava u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu za suzbijanje korupcije. Posebne organizacione mere predviđene su i u okviru policije. Po prvi put se u našu zakonsku terminologiju uvodi i pojam finansijske forenzike, kao i mogućnost obrazovanja službe finansijske forenzike (koja zapošljava finansijske forenzičare), a radi efikasnije analize tokova novca i finansijskih transakcija u cilju krivičnog gonjenja. Pored Glave III, izmene su izvršene i u Glavi V kojom se uređuje unapređeni sistem saradnje represivnih sa drugim državnim organima kroz novine u vidu uvođenja službenika za vezu i udarnih grupa. Radi kontinuiranog usavršavanja nosilaca pravosudnih funkcija i pripadnika policije, Zakonom je propisana i dužnost pohađanja stalne obuke koju organizuje Pravosudna akademija, bilo samostalno, bilo u saradnji sa drugim institucijama. Dodatno, Zakon predviđa i posebne mere bezbednosne provere, kao i tajnost podataka pribavljenih u sklopu otkrivanja i rasvetljavanja ovih krivičnih dela.

Kada je reč o segmentu usaglašavanja antikorupcijskog zakonodavstva koji se odnosi na nezakonito bogaćenje, Akcionim planom za Poglavlje 23 bilo je predviđeno sprovođenje analize pravnog i institucionalnog okvira radi preciziranja posledica nezakonitog bogaćenja (krivično-pravne, upravne ili prekršajne posledice), uzimajući u obzir postojeće mehanizme. Takođe, planirana je i izmena važećih ili donošenje novih propisa na osnovu njenih rezultata. (aktivnost 2.2.4.1.). Iako je ova analiza trebalo da bude završena do kraja 2016. godine, a sam zakonski okvir izmenjen u prvoj polovini 2017. i dalje nisu objavljeni rezultati analitičkog dela posla, te nije poznato kakva je dalja sudbina krivičnog dela nezakonitog bogaćenja čije je uvođenje u naše krivično zakonodavstvo bilo najavljeno Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije, uprkos činjenici da su se za ovu inkriminaciju odlučile samo retke (i uglavnom izuzetno nerazvijene) države, dok je u okruženju samo Makedonija to učinila.

USAGLAŠAVANJE SA ISTANBULSKOM KONVENCIJOM

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, usvojen krajem 2016. godine predstavlja ispunjenje aktivnosti 3.6.1.6. i 3.6.1.7. iz Akcionog Plana za Poglavlje 23 koje predviđaju analizu i izmenu krivičnog zakonodavstva radi usklađivanja sa Istanbulskom konvencijom. Pomalo paradoksalno, u obrazloženju samog predloga Zakona koje je dostavljeno Vladi i Narodnoj skupštini stajalo je da u toku pripreme teksta Predloga zakona nije ostvarivana saradnja sa Evropskom komisijom, s obzirom da materija na koju se zakon odnosi nije relevantna za proces pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Ovim nedavno usvojenim zakonom uređena je organizacija i postupanje državnih organa u slučajevima nasilja u porodici, a u cilju uspostavljanja neophodnih zakonodavnih koraka da se stvore instrumenti delotvorne multiresorne saradnje, na šta je Srbija obavezana odredbom člana 18. Istanbulske konvencije. Ovakav vid saradnje neophodan je radi efikasnog upravljanja rizikom od nasilja (član 51 Konvencije). Ovo se čini kroz precizno formulisanje procene rizika i izricanja i primene hitnih mera, osnivanje i propisivanje delovanja grupa za koordinaciju i saradnju, predviđanje izrade individualnog plana zaštite i podrške žrtvi i jedinstvenu evidenciju podataka o nasilju u porodici. Zakonom se pored fizičkog, psihičkog i seksualnog nasilja uvodi i pojam ekonomskog nasilja koje, saglasno članu 3. Istanbulske konvencije podrazumeva nejednaku dostupnost zajedničkim sredstvima, uskraćivanje ili kontrolisanje pristupa novcu, sprečavanje zapošljavanja ili obrazovanja i stručnog napredovanja, uskraćivanje prava na vlasništvo, prisiljavanje da se odrekne vlasništva, otuđenje stvari bez saglasnosti i druge manifestacije“. Promenjena je i definicija seksualnog nasilja, pa se tako ono određuje kao „seksualni akt bez saglasnosti ili mogućnosti izbora žrtve da da pristanak, nezavisno od toga da li se akt odigrao, zatim seksualni akt ili pokušaj tog akta kada osoba nije u stanju da se saglasi ili odbije učešće usled bolesti, invaliditeta, uticaja psihoaktivnih supstanci, uzrasta, odnosno zastrašivanja, ucene ili pritiska, bolan i ponižavajući seksualni čin. Zastrašivanje, ucene ili pritisci na učestvovanje u neželjenom seksualnom aktu uključuju korišćenje reči, gestova, predmeta ili oružja radi iskazivanja namere da se izazove bol, povreda ili smrt“. Psihičko nasilje je definisano kao „narušavanje spokojstva žrtve usled ponašanja, pretnji i primene metoda zastrašivanja sa ili bez upotrebe oruđa i oružja kojima se mogu izazvati telesne povrede. Uključuje ponižavanje žrtve, kontrolisanje njenog ponašanja, uskraćivanje informacija, posramljivanje i omalovažavanje, okrivljivanje, izolaciju od prijatelja i porodice, manipulaciju decom i omalovažavanje žrtve u roditeljskoj ulozi, onemogućavanje pristupa novcu i drugim dobrima koje utiče na mentalno i emotivno stanje žrtve“ Takođe je, u odnosu na Porodični zakon, preciziran krug lica koja mogu biti žrtve nasilja u porodici. Slično, u članu 7. Istanbulske konvencije navedeno je da će države osigurati usvajanje i primenu delotvornih, sveobuhvatnih i koordiniranih državnih politika koje postavljaju žrtvu u središte svih mera i koje se primenjuju kroz delotvornu saradnju svih nadležnih organa i organizacija, uključujući i državne institucije i civilni sektor. Jedna od najznačajnijih novina koju donosi Zakon je Poseban postupak za sprečavanja nasilja u porodici uređen odredbama čl. 12. do 20. Zakona. Najznačajnija rešenja vezana za sam postupak jesu, najpre, opšta dužnost svih da policiji ili javnom tužiocu prijave nasilje u porodici ili neposrednu opasnost od njega, a potom način na koji je uređeno delovanje policije, osnovnog javnog tužioca i osnovnog suda u sprečavanju nasilja u porodici. Odredbama člana 16. Zakona uređene su hitne mere za sprečavanje nasilja u porodici. Njih izriče nadležni policijski službenik, a produžava osnovni sud. Predviđene su dve hitne mere: mera privremenog udaljenja učinioca iz stana i mera privremene zabrane učiniocu da kontaktira žrtvu nasilja i prilazi joj. Hitne mere koje izriče nadležni policijski službenik traju 48 časova od uručenja naređenja licu kome su izrečene, a mogu biti produžene odlukom suda za još 30 dana. Zakon sadrži i odredbe o saradnji državnih i organa i ustanova u sprečavanju nasilja u porodici i uređuje institut „lica određenog za vezu“ kao i specijalnu obuku koju predstavnici nadležnih organa (policija, javno tužilaštvo, sud) moraju da završe. Program obuke priprema Pravosudna akademija, koja sprovodi i obuku sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Obuku za nadležne policijske službenike vodi Kriminalističko-policijska akademija. Zakon garantuje žrtvi krivičnog dela iz Zakona i žrtvi nasilja u porodici pravo na besplatnu pravnu pomoć, čime se ispunjava obaveza ustanovljena u članu 57. Istanbulske konvencije. Izrada individualnog plana zaštite i podrške žrtvi jeste jedna od veoma bitnih mera koje se Zakonom predviđaju. Zakon ustanovljava dužnost vođenje evidencije od policije, osnovnog javnog tužilaštva, osnovnog suda i centra za socijalni rad, kao i uspostavljanje jedinstvene Centralne evidencije koja se vodi u Republičkom javnom tužilaštvu. Precizno je uređen pristup evidenciji i zaštita podataka o

ličnosti. Odredbom člana 34. Zakona ustanovljava se Savet za suzbijanje nasilja u porodici koji obrazuje Vlada.

Osim što je u obrazloženju predloga Zakona konstatovano da njegovo donošenje nije povezano sa procesom EU integracija, posebno je interesantna i konstatacija da za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti sredstava u budžetu Republike Srbije, uprkos činjenici da je neophodno organizovati i sprovesti na desetine treninga, čija je cena na dnevnom nivou kao standardizovana vrednost izražena još u Akcionom planu za Poglavlje 23.

Pored usaglašavanja sa Instanbulskom konvencijom kroz donošenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, ono je delimično učinjeno i kroz izmene i dopune Krivičnog Zakonika u koji se uvode nova krivična dela, i to: sakaćenje ženskog polnog organa; proganjanje; polno uznemiravanje i prinudno zaključenje braka. Ovaj set novina izazvao je burne reakcije u domaćoj naučnoj i stručnoj javnosti, budući da predstavlja značajno širenje kriminalne zone, kao i da će neosporno zahtevati duži vremenski period za zauzimanje jasnih stavova sudske prakse. (Stojanović, 2016: 9) Pojedina rešenja su čak kritikovana kao rudimentarna i suvišna u našem pravnom sistemu, čime se, čini se, ignorišu demografske a time i kulturološke promene izazvane migrantskim talasom u poslednjih nekoliko godina.

INKLUZIVNOST I TRANSPARENTNOST REFORMSKOG PROCESA

Inkluzivnost i transparentnost slobodno se mogu svrstati u pojmove koji su u procesu pristupnih pregovora najviše pominjani, a koje većina aktera ovog procesa i dalje ne razume ili ih ne shvata ispravno. Kada govorimo o transparentnosti reformskog procesa, mislimo najčešće na segment koji se odnosi na kreiranje reformi odnosno na omogućavanje javnosti uvida u razloge, izvore, proces i potencijalne pravce izmene zakonodavstva. Međutim, bitan segment transparentnosti jeste i transparentnost u sprovođenju i sagledavanju rezultata reformi (reform visibility). Vidljivost ovih rezultata bitna je na dva nivoa: Najpre, oni moraju biti poznati i razumljivi građanima Republike Srbije, budući da je primarni cilj svake reforme da ona proizvede pozitivne efekte na pojedinca i društvo; Istovremeno, obaveza Republike Srbije je da postignute rezultate učini dostupnim Evropskoj komisiji kroz mehanizme izveštavanja o napretku ostvarenom po pitanju dostizanja prelaznih merila u okviru Poglavlja 23, sadržanih u Pregovaračkoj poziciji.

Kada je reč o inkluzivnosti i transparentnosti procesa kreiranja reformi, interesantno je i da se o određenim relevantnim pitanjima otvoreno kritički govori na naučnim i stručnim skupovima ali se ista ta naučna i stručna javnost gotovo po pravilu ne uključuje u zvaničnu proceduru javne rasprave koja prethodi utvrđivanju predloga zakona i njegovom usvajanju. Ovakav pristup bio je naročito izražen u toku javne rasprave o nacrtu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Umesto fakulteta, instituta i strukovnih udruženja, javno se oglašavaju uglavnom organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava. Nažalost, neujednačen kvalitet njihove ekspertize, učestalo nerazumevanje teorijske ili komparativne pozadine određenih rešenja, kao i neracionalno sagledavanje budžetskih i administrativnih kapaciteta institucija Republike Srbije da određene ideje sprovedu u delo, čine da i sam proces javne rasprave gubi na kvalitetu i udružen sa ćutanjem akademske zajednice, doprinosi njenom pretvaranju u puku formu. U oblasti reforme krivičnog zakonodavstva, ovo može imati dalekosežne posledice.

Osim transparentnosti i inkluzivnosti u kreiranju, od ogromnog značaja je identičan pristup u sprovođenju reformi. Građani kao njihovi krajnji adresati, moraju biti pravovremeno obavešteni o novinama u zakonodavnom i institucionalnom okviru. Ipak, kako je jedan od primarnih ciljeva usaglašavanja sa EU standardima upravo napredak u pristupnim pregovorima, postignuti rezultati moraju biti dostupni i vidljivi ne samo građanima već i Evropskoj Komisiji. U tom smislu, utisak je da se nedovoljno govori o rezultatima i značaju sprovođenja revidiranog normativnog okvira, odnosno o činjenici da se stvarni napredak u okviru Poglavlja 23 neće meriti brojem izmenjenih zakona, već evidentiranim track record-om u njihovom sprovođenju. Dakle, ne samo efikasno sprovođenje, već i sposobnost da se rezultati evidentiraju, analiziraju i prezentuju na pravi način, igraju važnu ulogu na ovom putu. Za dokazane rezultate, čini se da bi i sam proces priprema, ali i analiza rezultata reforme krivičnog zakonodavstva, morali biti vraćeni u ruke onih koji poseduju dokazana znanja i sposobnosti da tim procesom upravljaju na način koji državnim organima daje kvalitetnu analitičku podlogu u kreiranju i sprovođenju javnih politika. Još

važnije, ovi procesi moraju biti sprovedeni u okvirima koji nadilaze trenutne dnevno-političke potrebe ili populizam kao primarnu ideju vodilju.

LITERATURA

Akcioni plan za Poglavlje 23, dostupno na: <http://mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, pristupljeno 2.3.2017.

Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnim postupcima (Direktiva 2010/64/EU);

Direktiva o pravu na informisanje u krivičnom postupku (Direktiva 2012/13/EU);

Direktiva o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela te o zameni Okvirne odluke Saveta 2001/220/PUP (Direktiva 2012/29/EU);

Direktiva o pravu na pristup braniocu u krivičnom postupku i u postupku na temelju evropskog naloga za hapšenje te o pravu na informisanje treće strane u slučaju lišavanja slobode i na komunikaciju s trećim licima u konzularnim predstavništvima (Direktiva 2013/48/EU);

Direktiva o jačanju određenih aspekata pretpostavke nevinosti i prava da se prisustvuje suđenju (Direktiva 2016/343/EU);

Direktiva o procesnim garancijama za decu osumnjičenu ili optuženu u krivičnom postupku (Direktiva 2016/800/EU);

Kolaković-Bojović, Milica 2016. Pristupni pregovori Republike Srbije sa EU u okviru Poglavlja 23 i potreba za izmenom krivičnog procesnog zakonodavstva, u: Ilić, Goran (ur.) Dominantni pravci razvoja krivičnog zakonodavstva i druga aktuelna pitanja u pravnom sistemu Srbije, Kopaonik: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 232-241.

Kolaković-Bojović, Milica 2014. Zloupotreba položaja odgovornog lica: de lege lata et de lege ferenda, u: Kron, Leposava (ur.) Prestup i kazna: de lege lata et de lege ferenda, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, 237-247.

Matić-Bošković, Marina 2016. Uticaj procesa pridruživanja Republike Srbije na materijalno krivično zakonodavstvo, u: Ilić, Goran (ur.) Dominantni pravci razvoja krivičnog zakonodavstva i druga aktuelna pitanja u pravnom sistemu Srbije, Kopaonik: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 242-255.

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 23- Pravosuđe i osnovna prava, dostupno na: <http://mpravde.gov.rs/files/PG23%20Zajednicka%20pozicija%20EU.pdf>, pristupljeno 1.3.2017. godine

Stojanović, Zoran 2016. Usaglašavanje Krivičnog zakonika Srbije sa Istanbulskom konvencijom, u: Ilić, Goran (ur.) Dominantni pravci razvoja krivičnog zakonodavstva i druga aktuelna pitanja u pravnom sistemu Srbije, Kopaonik: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 9-29.

ALIGNMENT OF THE SERBIAN CRIMINAL LEGISLATION WITH THE EU STANDARDS IN THE CHAPTER 23

Milica Kolaković-Bojović

*Institute of Criminological and Sociological Research
kolakius@gmail.com*

Apstrakt

Accession of the Republic of Serbia to the EU membership is conditioned by, among others, an important interventions in the criminal material and procedural legislation. This type of intervention is necessary due to requirements in various negotiations chapters but there is no doubt that the most challenging changes are needed in chapters 23, 24 and 27. The Chapter 23 is particularly specific having in mind that amendments to the criminal legislation exists as some kind of horizontal issue that tackles all of three Chapter 23 subchapters: Judicial reform, Anticorruption and Fundamental rights. This characteristic requires a high level of coordination in preparation of legislative amendments as well as among institutions, especially in the judiciary and police. In this sense, it seems that process of preparation and adoption of the relevant action plans and negotiation positions was transparent and inclusive. However, bearing in mind the importance of these specific reforms, it is essential to keep the process in the same spirit during the reform implementation with respect of the reform agenda as well as expected reform impact.

Key words: criminal law, European Union, accession negotiations, Chapter 23, criminal proceeding.