

UNIVERZITET U BEOGRADU – PRAVNI FAKULTET

*Biblioteka*  
ZBORNICI

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 12

Zbornik radova  
Priredio prof. dr Stevan Lilić

---

*Izdavač*

Univerzitet u Beogradu –Pravni fakultet  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

prof. dr Zoran Mirković, dekan

*Urednik*

prof. dr Vuk Radović

*Izdavanje Zbornika pomoglo je  
Ministarstvo nauke Republike Srbije*

© Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2022.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovana, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

*[www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)*

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 12

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

BEOGRAD, 2022

PERSPECTIVES OF  
IMPLEMENTATION OF  
EUROPEAN STANDARDS  
IN THE SERBIAN  
LEGAL SYSTEM

VOLUME 12

COLLECTED ARTICLES

*Editor*

*Prof. dr Stevan Lilić*

BELGRADE, 2022

## SADRŽAJ

Predgovor .....	9
<i>Stevan Lilić</i>	
Polazne osnove za rekonstrukciju Zakona o opštem upravnom postupku .....	11
<i>Marija Draškić</i>	
Pravo na saznanje biološke istine o poreklu deteta ukida pravilo <i>ne bis in idem</i> : slučaj <i>Boljević protiv Srbije</i> .....	41
<i>Dejan B. Đurđević, Nikola Bodiroga</i>	
Pravo na pravično suđenje u disciplinskom postupku protiv javnih izvršitelja i javnih beležnika .....	60
<i>Milena Polojac</i>	
Rimsko pravo i metod srednjovekovnih pravnika – nekoliko primera .....	82
<i>Marija Karanikić Mirić</i>	
Reforma odgovornosti za proizvod s nedostatkom u pravu Evropske unije .....	96
<i>Mirjana Drenovak Ivanović</i>	
Značaj odluka samita Ujedinjenih nacija o klimi COP27 i novog regulatornog okvira Evropske unije za dostizanje karbonske neutralnosti do 2050. godine .....	117
<i>Bojana Čučković</i>	
Pravo osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom na pristup teritoriji: (ne)jasni standardi Evropskog suda za ljudska prava .....	127
<i>Valentina Cvetković Đorđević</i>	
Sadržina i značaj uvoda srpskog Građanskog zakonika iz 1844. godine i austrijskog Građanskog zakonika iz 1811. godine .....	146
<i>Uroš Novaković</i>	
Anonimni porođaj i „bebi kutije“ – pravo deteta da sazna poreklo i(li) pravo deteta na život .....	157
<i>Katarina Golubović</i>	
Istaknuti pravници kao nesudijski članovi pravosudnih saveta u kontekstu evrointegracionih procesa .....	173
<i>Marko Milenković, Milica Pešterić</i>	
Proizvodnja električne energije iz obnovljivih izvora u Srbiji – ka zaokruživanju regulatornog okvira .....	190

<i>Nada Živanović, Nenad Radojičić</i>	
Odnos upravnog i inspekcijskog postupka sa posebnim osvrtom na postupak sanitarnog nadzora .....	201
<i>Ivana Stjelja, Jovana Spremo</i>	
Pregovaračko Poglavlje 23 iz lokalne perspektive .....	215
<i>Jelena Knežević, Nevena Pavlović</i>	
Usavršavanje državnih službenika u kontekstu evropskog zakonodavstva .....	229
<i>Aleksandra Desnica</i>	
Primena evropskih standarda u oblasti zaštite životne sredine ....	241
<i>Stevan Lilić</i>	
PRIKAZ:	
Zoran R. Tomić, <i>Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova</i> (Službeni glasnik, Beograd 2017; drugo izdanje 2019) .....	256

## CONTENTS

Forward .....	10
<i>Stevan Lilić</i>	
Bases for the Reconstruction of the Law on General Administrative Procedure .....	11
<i>Marija Draškić</i>	
The Right to Know One’s Biological Origin Abolishes the <i>ne bis in idem</i> Rule: <i>The Case of Boljević Vs. Serbia</i> .....	41
<i>Dejan B. Đurđević, Nikola Bodiroga</i>	
Right to Fair Trial In Disciplinary Proceedings Against Public Enforcement Agents and Public Notaries .....	60
<i>Milena Polojac</i>	
Roman Law and the Method of the Medieval Jurists – A Few Examples .....	82
<i>Marija Karanikić Mirić</i>	
Product Liability Reform in The EU .....	96
<i>Mirjana Drenovak Ivanović</i>	
The Importance of the Decisions of the United Nations Climate Summit COP27 and the New Regulatory Framework of the European Union for Achieving Carbon Neutrality by 2050 .....	117
<i>Bojana Čučković</i>	
Right of Persons in Need of International Protection to Access the Territory: (Un)Clear Standards of the European Court of Human Rights .....	127
<i>Valentina Cvetković Đorđević</i>	
Content and Significance of the Introduction of the Serbian Civil Code from 1844 and the Austrian Civil Code from 1811 .....	146
<i>Uroš Novaković</i>	
Anonymous birth and „baby boxes“ – right of the child to life or right of the child to know his origin .....	157
<i>Katarina Golubović</i>	
Prominent Lawyers as Non-judicial Members of Judicial Councils in the Context of European Integration Processes .....	173
<i>Marko Milenković, Milica Pešterić</i>	
Production of electricity from renewable sources in serbia – towards completion of the regulatory framework .....	190

<i>Nada Živanović, Nenad Radojičić</i>	
The Relationship of the Administrative and Inspection Procedure with Special Reference to the Sanitary Supervision Procedure. . . . .	201
<i>Ivana Stjelja, Jovana Spremo</i>	
Negotiation Chapter 23 from a Local Perspective. . . . .	215
<i>Jelena Knežević, Nevena Pavlović</i>	
Training of Civil Officers in the Context of European Legislation. . . . .	229
<i>Aleksandra Desnica</i>	
Application of European Standards in the field of Environmental Protection . . . . .	241
<i>Stevan Lilić</i>	
Book Review:	
Zoran R. Tomić, <i>Commentary on the Law on General Administrative Procedure with Case Law and Register of Terms</i> (Službeni glasnik, Belgrade 2017; second edition 2019). . . . .	256

## PREDGOVOR

Publikacija *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* predstavlja dvanaesti zbornik radova koji su rezultat istraživanja u okviru istoimenog projekta koji se realizuje na Pravnom fakultetu Univerzитета u Beogradu, uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije. Zbornik je nastao kao rezultat potrebe za preispitivanjem stepena implementacije pravnih tekovina i vrednosti Evropske unije deset godina posle otpočinjanja društvenih reformi. Nakon političkih promena 2000. godine i dobijanja statusa kandidata za člana Evropske unije, Srbija se našla u novoj situaciji koja zahteva temeljnu rekonstrukciju pravnog sistema, čijoj su neefikasnosti doprinele prevaziđene koncepcije koje su dominirale devedesetih godina prošlog veka. Prethodni petogodišnji projekat *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije*, koji je istraživački tim realizovao u periodu od 2006. do 2010. godine, imao je zadatak da razmatra i kritički analizira stanje u pravnom sistemu Srbije u izrazito osetljivoj fazi priključivanja evropskim integracijama. Tim projektom se nastavlja temeljno istraživanje kvaliteta i trajnosti pravnih promena. U proteklom periodu su se dogodile izmene u pozitivnom zakonodavstvu, što daje osnov da se evaluira do sada urađeno i da se ukaže na one segmente pravnog sistema čija je reforma delimično ostvarena ili je potpuno izostala. Da bi rezultati istraživanja bili dostupni široj naučnoj i stručnoj javnosti, prilozi učesnika projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* predstavljeni su u ovom zborniku – Knjiga 12, sa ciljem da se doprinese daljoj reformi i izgradnji pravnog sistema Srbije koji je zasnovan na evropskim vrednostima. Zbornik sadrži i radove drugih autora. Prilozi izražavaju lične stavove autora.

Prof. dr Stevan Lilić,  
urednik i rukovodilac Projekta

## FORWARD

This publication on the *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* represents the Eleventh Volume of articles which are the result of research on the project of the same name which is implemented by the Faculty of Law of Belgrade University and supported by the Ministry of Science of Serbia. After the political changes in 2000, and after acquiring the status of EU member candidate, Serbia required a fundamental reconstruction of the legal system whose inefficiency was partly resulting from outdated concepts that dominated the nineties. After successfully implementing the previous research project „Legal Capacity of Serbia for European Integration” (2006–2010), whose goal was to consider and critically analyze the situation in the Serbian legal system in the stage of the country’s EU integration process, and the publication of five subsequent volumes of research results, the new project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* plans to continue to examine the quality and sustainability of legal change. After more than ten years of reforming the legal system, there is a need to conduct an evaluation of reforms completed to date, and to point to segments of the legal system, whose reform is partially or completely absent. This volume of *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* is a collection of papers resulting from a research project implemented by the University of Belgrade Faculty of Law under the auspices of the Ministry of Science of Serbia. In order to make research results available to the scientific and professional community, as well as to the general public, and to contribute to further reforms of the legal system of Serbia based on European values, contributions of the project team on *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal system* are presented in this Volume 12. The Volume contains contributions by other authors as well. The articles reflect the personal views of the authors.

Prof. dr Stevan Lilić  
The Editor / Head of Project

Ivana Stjelja, LL.M\*  
Jovana Spremo, LL.M\*\*

## PREGOVARAČKO POGLAVLJE 23 IZ LOKALNE PERSPEKTIVE

### Apstrakt

Značajan broj osnovnih prava građani ostvaruju u postupcima pred organima jedinica lokalne samouprave, shodno tome država ima obavezu da obezbedi stabilne institucije na lokalnom nivou koje mogu garantovati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava. U Akcionom planu za Poglavlje 23 utvrđen je niz aktivnosti koje se odnose na lokalnu samoupravu, u nekima od tih aktivnosti jedinice lokalne samouprave su predviđene kao nosioci aktivnosti ili kao partneri u realizaciji, dok se nešto veći broj aktivnosti samo posredno odnosi na jedinice lokalne samouprave. U ovom članku analizirano je sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana koje su značajne za jedinice lokalne samouprave, a zatim su predložene mogućnosti za njihovo doslednije sprovođenje, kao i načini uključivanja različitih subjekata koji mogu doprineti pregovaračkom procesu i boljem uključivanju lokalne perspektive.

Ključne reči: *Akcionni plan za Poglavlje 23. Jedinice lokalne samouprave. Nediskriminacija. Nacionalne manjine. Besplatna pravna pomoć.*

### UVOD

Poglavlje 23 je jedno od najvažnijih poglavlja Klastera 1 – Osnove, od čijeg napretka, prema novoj metodologiji proširenja Evropske unije, zavise dalji napredak i potencijalno otvaranje svih drugih klastera, odnosno poglavlja. *Acquis* u oblastima obuhvaćenim Poglavljem 23 nisu precizirani, budući da se podrazumeva da u oblasti pravosuđa i osnovnih prava EU donosi manje pravnih propisa jer se služi principima, ciljevima i standardima koji su definisani instrumentima međunarodnog prava i zajedničkim ustavnim i pravnim tradicijama država članica EU.<sup>1</sup> Tako se i utvrđene mere, u suštini, zasnivaju na vrednostima Evropske unije, sadržanim pre svega u članu 3. Ugovora o EU.<sup>2</sup>

---

\* Ivana Stjelja, master prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, kandidatkinja na doktorskim studijama Pravnog fakulteta Univerziteta Union. Saradnica na projektima – Institut društvenih nauka, Beograd.

\*\* Jovana Spremo, master prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, savetnica za pitanja procesa EU integracija – Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM).

1 Spremo, J. 2022. *Mechanisms for Overcoming the Obstacles of the Republic of Serbia within the Chapter 23: A Chance for Fundamentals?* Master's thesis, Faculty of Law University of Belgrade. <https://ssrn.com/abstract=4190328>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.

2 European Union, *Treaty on European Union (Consolidated Version)*, *Treaty of Maastricht*, 7 February 1992, *Official Journal of the European Communities* C 325/5; 24 December 2002.

Cilj ovog članka je da se istraži položaj jedinica lokalne samouprave (JLS) u kontekstu napredovanja Republike Srbije u oblastima značajnim za Poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava i sagleda mogućnosti direktnijeg i odgovornijeg uključivanja JLS u sprovođenje aktivnosti, koje su u njihovoj nadležnosti ili ih se posredno tiču, prema Akcionom planu za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: AP23). U odeljcima koji slede razmatraju se postojeći mehanizmi koordinacije i savetovanja sa nadležnim ministarstvima i drugim državnim organima koji su zaduženi da izveštavaju i implementiraju aktivnosti predviđene pomenutim strateškim dokumentom, u skladu sa pregovaračkim okvirom Republike Srbije.

Značajan deo aktivnosti koje su utvrđene u AP23 odnosi se na unapređenje stanja osnovnih prava na lokalnom nivou.<sup>3</sup> Proces pristupanja, dakle, u velikoj meri utiče ne samo na nacionalni već i na lokalni nivo. Usled nedovoljnih administrativnih i finansijskih kapaciteta JLS, primećuje se da aktivnosti koje je neophodno primeniti na lokalnom nivou u visokom procentu ostaju neispunjene. Dosadašnje iskustvo ukazuje na postojanje potrebe da se pruži dodatna podrška JLS, kako bi samostalnije obavljale poslove iz svoje nadležnosti i unapredile svoje kapacitete iz oblasti osnovnih prava.

Nekoliko sprovedenih istraživanja i analiza iz te oblasti ukazuju na to da se u Srbiji već godinama radi na tome da se potrebe i interesi JLS više prepoznaju u procesu pristupanja Srbije EU, a naročito u procesu pristupnih pregovora.<sup>4</sup> Uprkos težnji civilnog društva i stručne javnosti da prate i učestvuju u javnim raspravama povodom izmena zakonskog i strateškog okvira Republike Srbije koje se tiču usklađivanja pravnog okvira u oblastima pokrivenim AP23 sa pravnim okvirom Evropske unije, prepoznaje se potreba da se veći broj različitih subjekata direktnije uključi u sam proces pregovora u okviru Poglavlja 23.

## 1. POGLAVLJE 23 – MAPIRANJE PUTA

Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava usvojena je u julu 2016. godine.<sup>5</sup> Time je Srbija formalno

3 Vlada Republike Srbije, *Akcioni plan za Poglavlje 23*, 2016. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26530/akcioni-plan-za-poglavlje-23.php>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.

4 Videti, na primer, Radić Milosavljević, I. (2016). *Uticao usklađivanja propisa u okviru pregovaračkog poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) na lokalnu samoupravu u Republici Srbiji – Polazna analiza i preporuke*, Beograd: SKGO; Grujić, N., Stjelja, I. i Jang, D. 2020. *Analiza uticaja evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji – oblast zaštite osnovnih prava (pregovaračko poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava) – Načelo nediskriminacije i položaj društveno osetljivih grupa*, Beograd: SKGO; Toskić, A., Stojanović Kerić, M. i Jang, D. 2020. *Analiza uticaja procesa evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji u oblasti zaštite podataka o ličnosti i pristupa informacijama od javnog značaja (deo pregovaračkog poglavlja 23 – pravosuđe i osnovna prava)*, Beograd: SKGO.

5 Vlada Republike Srbije, *Pregovaračka pozicija Republike Srbije u okviru Međuvladine konferencije o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 23. „Pravosuđe i osnov-*

otvorila Poglavlje 23, od čijeg napretka, zajedno sa Poglavljem 24, zavisi napredak u svim drugim poglavljima. Važnost JLS u kontekstu njihovih nadležnosti u tom dokumentu prepoznata je posebno u neophodnom usklađivanju pravnog okvira i njegovoj primeni u oblasti zaštite osnovnih prava i borbi protiv korupcije.

Iste godine, neposredno pred usvajanje pozicije, Vlada RS je usvojila AP23. Taj dokument predstavlja mapu puta za napredak u ispunjavanju mera za otvaranje poglavlja. Nakon dve godine primene uočeno je preveliko kašnjenje u realizaciji predloženih aktivnosti te je, u skladu sa pregovaračkim okvirom Srbije, dogovoreno da se primeni korektivni mehanizam, odnosno revizija AP23.<sup>6</sup> Dokument je revidiran u julu 2020. godine, kada je i doneta Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 radi koordinacije rada organa zaduženih za realizaciju aktivnosti iz tog dokumenta.<sup>7</sup> Odluka je poslednji put izmenjena u februaru 2021. godine,<sup>8</sup> a u narednom periodu se očekuje izmena u skladu sa formiranjem nove Vlade Republike Srbije i izmenama zakonskog okvira o ministarstvima. U sastav Koordinacionog tela imenovani su predstavnici relevantnih ministarstava i nezavisnih institucija, dok predstavnici civilnog društva i stručne javnosti nemaju ulogu u mehanizmu, ali ni SKGO, kao nacionalna asocijacija lokalnih vlasti. Važno je napomenuti da civilno društvo direktno učestvuje u pregovorima putem platforme Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. Konvent je uspostavljen kao telo za posebnu saradnju Narodne skupštine Republike Srbije i civilnog društva u procesu pristupnih pregovora.<sup>9</sup>

Lokalna samouprava u delovanju za koje je nadležna, poput usvajanja lokalnih akata, formiranja organa, u upravnom postupku i dr., pre svega mora da vodi računa o poštovanju osnovnih prava koja su predmet Poglavlja 23, posebno u kontekstu načela zabrane diskriminacije i manjinskih prava. Analize pokazuju da konkretne obaveze JLS proizlaze iz korpusa osnovnih prava, prava građana i borbe protiv korupcije. Za potrebe ovog rada autorke će se ograničiti na tri oblasti, a to su antidiskriminacija i položaj osetljivih grupa, položaj nacionalnih manjina i ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć (BPP).

---

na prava". [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaračke\\_pozicije/pg\\_23\\_pregovaračka\\_pozicija\\_srbije.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/pg_23_pregovaračka_pozicija_srbije.pdf), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

- 6 Spremo, J. 2022. *Mechanisms for Overcoming the Obstacles of the Republic of Serbia within the Chapter 23: A Chance for Fundamentals?* Master's thesis, Faculty of Law University of Belgrade. <https://ssrn.com/abstract=4190328>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.
- 7 Vlada Republike Srbije, *Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23*, 2020. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosuđa-za-period-2020-2025-22072020.php>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.
- 8 Odluka o izmeni Odluke o osnivanju Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, *Službeni glasnik RS* 6/2021.
- 9 Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Smernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. [https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/02/smernice\\_za\\_saradnju\\_pregovarackog\\_tima\\_civilnim\\_drustvom.pdf](https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/02/smernice_za_saradnju_pregovarackog_tima_civilnim_drustvom.pdf), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

## 2. POLOŽAJ I OBAVEZE JLS PREMA AKCIONOM PLANU ZA POGLAVLJE 23

Tokom vremena se sve više povećavaju očekivanja od lokalnih samouprava da usvoje i primenjuju standarde i mere iz oblasti osnovnih prava.<sup>10</sup> S obzirom na to da značajan broj osnovnih prava građani ostvaruju u postupcima pred organima lokalne samouprave, država ima obavezu da obezbedi stabilne institucije na lokalnom nivou koje mogu garantovati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava. U AP23 utvrđuju se brojne mere koje se odnose na lokalnu samoupravu, a JLS su predviđene kao nosioci nekih aktivnosti ili kao partneri u realizaciji, dok se nešto veći broj aktivnosti posredno odnosi na JLS.

Jedinice lokalne samouprave imaju Ustavom propisanu obavezu da se staraju o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava na svojoj teritoriji.<sup>11</sup> Značajan broj standarda iz oblasti ljudskih i manjinskih prava unet je u pravni sistem Srbije, a njihova primena je ojačana u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Proces pristupanja je važan za JLS jer prilikom usklađivanja propisa mogu nastati nove obaveze za njih, a od JLS se očekuje da aktivno učestvuju u procesu pristupanja unapređivanjem kadrovskih, institucionalnih, finansijskih i tehničkih kapaciteta potrebnih za sprovođenje obaveza koje proizlaze iz procesa usklađivanja prava Srbije sa pravom EU.

U odeljku koji sledi ukazuje se na ključna pitanja i nedostatke u sprovođenju mera iz AP23 i Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina iz 2016. godine, ali i nacionalnih strategija značajnih za te oblasti. Naime, prikazani su problemi koji su identifikovani u praksi, i to u oblasti nediskriminacije i položaja osetljivih grupa, položaja nacionalnih manjina i prava na besplatnu pravnu pomoć.

Prema Revidiranom akcionom planu za Poglavlje 23, JLS ili njihovi organi su predviđeni kao nosioci najmanje 25 aktivnosti.<sup>12</sup> Ta vrsta aktivnosti se prepoznaje u sledećim oblastima AP23: prevencija korupcije (jedna aktivnost) (borba protiv korupcije), sloboda medija (jedna aktivnost) (osnovna prava), načelo zabrane diskriminacije (dve aktivnosti) (osnovna prava), procesna prava (dve aktivnosti) (osnovna prava), položaj nacionalnih manjina (19 aktivnosti) (osnovna prava). Veći broj tih aktivnosti podrazumeva učešće JLS i povezanih organa, posebno u obukama, a najbrojnije su aktivnosti koje se odnose na obaveze proistekle iz načela nediskriminacije i zaštite podataka o ličnosti.

Odgovornost za nadgledanje sprovođenja aktivnosti predviđenih AP23 poverena je Koordinacionom telu za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje

10 Grigolo, M. 1/2017. Local governments and human rights: some critical reflections, *Columbia Human Rights Law Review* 49, 67–98.

11 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS* 98/2006 i 115/2021, član 190. stav 2.

12 Vlada Republike Srbije, Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, 2020. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.

lje 23. Od samog početka pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom civilno društvo, kao i SKGO, ukazuju na probleme sa kojima se suočavaju JLS u primeni aktivnosti iz AP23 za čiju primenu su nadležne, ali ukazuju i na neophodnost izmena javnih politika i zakonodavnog okvira na nacionalnom nivou koje direktno utiču na JLS, kao i na neophodnost različitih obuka koje moraju da prođu zaposleni u JLS kako bi mogli da realizuju bolju zaštitu od korupcije i zaštitu ljudskih i manjinskih prava na lokalnom nivou.

Praksa pokazuje da su neophodni tešnja saradnja JLS, ali i predstavnika civilnog društva, nacionalnih saveta nacionalnih manjina, SKGO i druge stručne javnosti sa Ministarstvom pravde, pregovaračkim timom za Poglavlje 23, Koordinacionim telom za sprovođenje AP23, i direktniji konsultativni procesi sa svim državnim organima koji su zaduženi za implementaciju AP23, a u vezi su sa primenom javnih politika i zakonodavnog okvira na lokalnom nivou. U skladu sa nedavnim izmenama zakonskog okvira u vezi sa ministarstvima, postoji prostor da se prilikom izmena relevantnih akata u vezi sa koordinacijom revidira i princip konsultacija sa izostavljenim relevantnim akterima

### 2.1. Nediskriminacija i položaj društveno osetljivih grupa

Načelo nediskriminacije (ravnopravnosti, zabrane diskriminacije, jednakog postupanja) jedno je od osnovnih načela na kojima se zasniva EU. To načelo je definisano i Ustavom Republike Srbije, Zakonom o zabrani diskriminacije<sup>13</sup> i drugim propisima domaćeg prava, dok je Zakonom o lokalnoj samoupravi<sup>14</sup> utvrđeno da je u nadležnosti opština da obezbeđuju zaštitu prava osetljivih grupa i ostvarivanje posebnih potreba osoba sa invaliditetom.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine,<sup>15</sup> koja je usvojena u februaru 2022. godine (u daljem tekstu: Antidiskriminaciona strategija), kao i prethodno važeća strategija, suštinski su neodvojive od AP23, budući da su mere koje se predviđaju u bliskoj vezi sa merama iz AP23 i da je u samom AP23 predviđena izrada takve strategije. U Antidiskriminacionoj strategiji se predviđa nekoliko mera koje su posebno značajne za obaveze Srbije u skladu sa AP23 u lokalnom kontekstu, a koje se tiču nediskriminacije i položaja društveno osetljivih grupa.

Analizom sprovedenih studija iz te oblasti, uviđa se da je praksi identifikovano nekoliko osnovnih nedostaka za dosledno poštovanje načela nediskriminacije u kontekstu primene aktivnosti iz AP23.<sup>16</sup> Shodno tome,

13 Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik RS* 22/2009 i 52/2021.

14 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik RS* 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018 i 111/2021.

15 Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine, *Službeni glasnik RS* 12/2022.

16 Grujić, N., Stjelja, I i Jang, D. 2020. *Analiza uticaja evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji – oblast zaštite osnovnih prava (pregovaračko poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava) – Načelo nediskriminacije i položaj društveno osetljivih grupa*, Beograd: SKGO.

sledi analiza nekoliko oblasti ili pitanja koja se tiču lokalnih samouprava i nedoslednog sprovođenja aktivnosti iz AP23. Te nedoslednosti ili problemi se mogu klasifikovati u nekoliko grupa, mada, važno je napomenuti, ta lista nije sveobuhvatna i u praksi postoje i druge vrste problema sa kojima se suočavaju pripadnici osetljivih grupa u lokalnom kontekstu.

Najpre, ne sprovode se kontinuirane edukacije za službenike i rukovodstvo u JLS o prevenciji, prepoznavanju i zaštiti od diskriminacije u službama i organima JLS i nije prepoznat značaj takvih obuka od rukovodstva organa JLS, iako je to predviđeno AP23. S tim u vezi, i u Antidiskriminacionoj strategiji se određuje mera unapređenja kapaciteta i znanja u oblasti ravnopravnosti i nediskriminacije svih društvenih katera, uključujući i zaposlene u JLS. To podrazumeva kontinuirane sektorske i multisektorske obuke, u saradnji sa civilnim društvom i stručnom javnosti. Budući da se edukacije o antidiskriminaciji i pravima osetljivih grupa za službenike i rukovodstvo u JLS ne sprovode u obimu u kome je to potrebno, kao što je navedeno, neophodno je da se u JLS obezbedi kontinuirana obuka koja bi trebalo da obuhvati sve zaposlene na pozicijama odlučivanja i upravljanja i one koji direktno komuniciraju s građanima. U sprovođenje ovakvih obuka neophodno je uključiti različite aktere, a posebno organizacije civilnog društva, predstavnike stručne javnosti i SKGO.

Drugo, osim projektne saradnje nekoliko JLS, i dalje izostaju međuoštinska saradnja i udruživanje sa drugim jedinicama lokalne samouprave i njenim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa, kao i udruživanje sredstava i obrazovanje zajedničkih organa, ustanova i drugih organizacija u oblastima antidiskriminacije i socijalne zaštite. Shodno tome, trebalo bi obezbediti kontinuirane obuke i podizanje nivoa svesti o dometima međuoštinske saradnje u oblasti antidiskriminacije i socijalne zaštite. Takođe, trebalo bi imati u vidu da je SKGO razvio modele sektorskih sporazuma o međuoštinskoj saradnji, koje JLS mogu poslužiti kao koristan instrument.<sup>17</sup>

Treće, kao jedna od najvećih oblasti na koju se fokusira Poglavlje 23, oblast zaštite od diskriminacije i ostvarivanje prava osetljivih grupa podrazumeva uređivanje tih javnih politika i na lokalnom nivou. Naime, i dalje nedostaju dokumenti lokalne strategije i lokalni akcioni planovi za unapređenje položaja osetljivih grupa, naročito u oblasti prava osoba sa invaliditetom, starijih i dece, dok dokumenta javnih politika u oblasti socijalne zaštite i prava Roma postoje u vrlo ograničenom obimu. Takođe, izostaju međusektorski lokalni dokumenti javne politike u oblasti antidiskriminacije i prava osetljivih grupa, dok se monitoring lokalnih strategija i lokalnih akcionih planova ne sprovodi u dovoljnom obimu. Iako u određenom broju JLS postoji određeno radno mesto, tim ili telo za vrednovanje učinka lokalnih strategija ili akcionih planova, izveštaji o evaluaciji se po pravilu ne razmatraju na sednicama lokalne skupštine ili drugog tela JLS. S tim u vezi, u Antidiskriminacionoj strategiji se

17 SKGO, 2020, Modeli sektorskih sporazuma o međuoštinskoj saradnji. [http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2473/skgo-pripremila-drugu-seriju-modela-sporazuma-o-medjuopstinskoj-saradnji?fbclid=IwAR0XHic-n-oNbmI0rcmuPZeUUBfshwIwT0c-TE-\\_wq7f0fNOx769y-fRjT3Bk](http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2473/skgo-pripremila-drugu-seriju-modela-sporazuma-o-medjuopstinskoj-saradnji?fbclid=IwAR0XHic-n-oNbmI0rcmuPZeUUBfshwIwT0c-TE-_wq7f0fNOx769y-fRjT3Bk), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

utvrđuje mera uključivanja antidiskriminacione perspektive u sve javne politike, pa tako i politike na lokalnom nivou, odnosno uključivanja prava i interesa pripadnika osetljivih grupa prilikom kreiranja politika i njihovog praćenja, uz uspostavljanje metodologije za vrednovanje učinka javnih politika na položaj pripadnika osetljivih i uključivanje organizacija civilnog društva u te procese. S obzirom na to da nedostaju lokalni strateški i akcioni planovi za unapređenje položaja osetljivih grupa i mehanizmi za praćenje primene postojećih lokalnih strateških dokumenata i akcionih planova, treba obezbediti kontinuirano jačanje kapaciteta zaposlenih za razvijanje, organizovanje i praćenje primene i vrednovanje učinka dokumenata javnih politika na lokalnom nivou.

Četvrto, lokalna savetodavna tela i mehanizmi nisu aktivni, naročito u oblasti prava dece i starijih, dok su u oblasti socijalne zaštite i prava osoba sa invaliditetom prisutni u određenoj meri. Takođe, sredstva za rad tih tela se ne obezbeđuju iz budžeta JLS ili iz drugih izvora. Mehanizmi zaštite prava osetljivih grupa osnovani su u određenom broju JLS i obezbeđena su sredstva za njihovo funkcionisanje, dok u većem broju JLS to nije slučaj. Naime, interresorne komisije su uglavnom osnovane, a sprovedena istraživanja pokazuju da su obezbeđena sredstva za rad samo u nešto više od 40% JLS. Romski koordinatori, zdravstvene medijatorke i mobilni timovi, u čiji rad su uključeni pedagoški asistenti, uspostavljeni su u većini JLS, na šta ukazuju sprovedena istraživanja. S tim u vezi, u Antidiskriminacionoj strategiji se utvrđuje mera uspostavljanja i osnaživanja lokalnih institucionalnih mehanizama za ravnopravnost, kao što su lokalna tela za rodnu ravnopravnost, mobilni timovi za inkluziju Roma, službe pravne pomoći, lokalne kancelarije za mlade, lokalne kancelarije za starije itd. Naime, lokalna savetodavna tela i mehanizmi za unapređenje položaja osetljivih grupa na lokalnom nivou nemaju stabilne finansijske izvore za preduzimanje samostalnih i pokretačkih aktivnosti, pa je neophodno insistirati na daljem jačanju njihovih kapaciteta i adekvatnijoj proceni finansijskih potreba za njihovo delovanje. Poverenica za zaštitu ravnopravnost je u Posebnom izveštaju o diskriminaciji starijih osoba istakla sve oblike diskriminacije sa kojima se suočavaju naročito starije žene.<sup>18</sup> Kako navodi, neophodna je stalna edukacija o pojmu i oblicima diskriminacije i o mehanizmima zaštite, i to svih društvenih aktera (zaposlenih u centrima za socijalni rad, zdravstvenim ustanovama, lokalnoj samoupravi, policiji i dr.), ali i samih starijih.

Peto, kada je reč o uslugama socijalne zaštite, JLS obezbeđuju sredstva za usluge koje su u njihovoj nadležnosti, ali manji broj JLS finansira usluge koje su u pristupnim pregovorima sa EU prepoznate kao posebno značajne za osetljive grupe, kao što su dnevne usluge u zajednici, usluga za samostalni život i podršku porodicama koje su u riziku od izmeštanja deteta iz prirodne porodice. Ne sprovode se mere za obezbeđivanje fizičke pristupačnosti službenih zgrada i prostorija, kao ni javnih površina, odnosno ne izvode se građevinski radovi na adaptaciji, sanaciji i rekonstrukciji objekata za javno korišćenje.

18 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. (2021). Poseban izveštaj o diskriminaciji starijih, Beograd. <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2021/09/poseban-izvestaj-o-diskriminaciji-starijih.pdf>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.

Šesto, na svim nivoima, pa i na lokalnom, statistički podaci o položaju pripadnika osetljivih grupa se ne prikupljaju i ne obrađuju u odgovarajućoj formi ili se to ne čini uopšte. S tim u vezi, u Antidiskriminacionoj strategiji se propisuje mera unapređivanja prikupljanja statističkih podataka i evidencija o položaju pripadnika osetljivih grupa, u skladu sa propisima o zaštiti podataka o ličnosti, kako bi se obezbedili sistemski uslovi za unapređivanje javnih politika i njihovo delotvornije kreiranje, praćenje i vrednovanje učinka. Za ostvarivanje te mere potrebno je da organi javne vlasti na svim nivoima, pa tako i JLS, u svojim službenim evidencijama vode takvu statistiku. S druge strane, kada je reč o prikupljanju i obradi podatka, AP23 sadrži meru koja se odnosi na praćenje realizacije mera u vezi sa unapređenjem položaja Roma na lokalnom nivou, kroz prikupljanje i obradu podataka u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, zdravstvene i socijalne zaštite.<sup>19</sup>

Prema Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu, u delu o položaju osetljivih grupa, Komisija tvrdi da Romkinje, starije žene, siromašne žene, žene sa invaliditetom, izbeglice i interno raseljene žene i dalje doživljavaju različite oblike diskriminacije.<sup>20</sup> Isti nalaz daje i Izveštaj za 2022. godinu, uz navode da je situaciju dodatno pogoršala kriza zbog pandemije kovida 19.<sup>21</sup> U Izveštaju se navodi i da ostaju poteškoće, naročito u manjim opštinama, u sprovođenju izmena Zakona o matičnim knjigama, koje omogućavaju unošenje podataka o promeni pola u matične knjige.

## 2.2. Položaj nacionalnih manjina

U postupku evropskih integracija Republike Srbije manjinska prava i međunacionalni odnosi su posebno značajni za Pregovaračko poglavlje 23. Iz tog razloga je usvojen i poseban Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina u martu 2016. godine.

Nalazi sprovedenih istraživanja, takođe, ukazuju na probleme strateškog planiranja i sprovođenja mera na lokalnom nivou i navode da su za uspeh socijalnog uključivanja Roma u lokalnoj zajednici presudni institucionalni kapaciteti JLS.<sup>22</sup> Prema dostupnim podacima, problemi i nedostaci prilikom sprovođenja mera iz Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih ma-

19 Vlada Republike Srbije, Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, 2020, mera 3.6.2.4. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.

20 Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2021. godinu, 19. oktobar 2021. godine. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

21 Evropska komisija, Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu, 12. oktobar 2022. godine. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.pdf), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

22 Bašić, G. 2021. Romi u Republici Srbiji – Izazovi diskriminacije, Minority Rights Group Europe, 22. [https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2021/03/MRG\\_Rep\\_RomaS-erb\\_SE\\_Mar21\\_E.pdf](https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2021/03/MRG_Rep_RomaS-erb_SE_Mar21_E.pdf), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

njina, u lokalnom kontekstu, mogu se svrstati u tri kategorije. Najpre, posebne obuke za zaposlene u JLS o zaštiti i ostvarivanju prava nacionalnih manjina nisu dovoljno zastupljene. Da bi bili ispunjeni evropski standardi zaštite nacionalnih manjina i ispunjene obaveze koje je Srbija preuzela u procesu pristupanja EU u lokalnom kontekstu, treba preduzeti nekoliko glavnih koraka. S obzirom na to da posebne obuke za zaposlene u JLS o zaštiti i ostvarivanju prava nacionalnih manjina nisu dovoljno zastupljene, i u toj oblasti je neophodno obezbediti kontinuirane obuke, u čije sprovođenje bi trebalo uključiti i organizacije civilnog društva, predstavnike stručne javnosti i SKGO. Trebalo bi razmotriti da se u takve obuke uključe i nacionalni saveti nacionalnih manjina, radi unapređenja ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma.

Drugo, saveti za međunacionalne odnose nisu potpuno funkcionalni i ne sastaju se redovno. Tako, saveti ne dostavljaju redovno lokalnoj skupštini stavove i predloge, kao ni šestomesečne izveštaje o svom radu, kao što je to Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno. S obzirom na činjenicu da saveti nisu potpuno funkcionalni, a na to ukazuje i Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2022. godinu, neophodno je ojačati kapacitete saveta ili razmotriti pitanje potrebe za korenitom reformom tog mehanizma. Takođe, neophodno je da lokalni izvršni organi i skupštine redovno šalju predloge odluka na prethodno mišljenje savetima i da se kontinuirano obezbeđuju finansijska, materijalna i tehnička sredstva za rad saveta. Osim toga, saveti treba da počnu da dostavljaju šestomesečne izveštaje o svom radu lokalnoj skupštini na razmatranje i da razmotre koje sve predloge bi saveti mogli da usvajaju s ciljem unapređenja međunacionalnih odnosa, pored mišljenja na predloge akata (koje bi skupština trebalo da razmatra na javnim sednicama).

Najzad, treća nedoslednost u sprovođenju mera iz AP23 odnosi se na nizak nivo ostvarivanja prava na upotrebu maternjeg jezika nacionalnih manjina koje se odnosi na višejezična obaveštenja građanima da imaju pravo na službenu upotrebu jezika i pisama i na sve ono što to pravo podrazumeva, uprkos obavezi da se štampaju dvojezični obrasci, postavljaju topografski nazivi i menjaju nazivi ulica u naseljenim mestima. Takođe, sprovedena istraživanja pokazuju da sadržaj zvaničnih internet stranica većeg broja JLS nema sadržaj na jezicima nacionalnih manjina. Radi unapređenja ostvarivanja prava na upotrebu maternjeg jezika nacionalnih manjina, treba pre svega unaprediti internet prezentacije JLS, tako da svi ili većina sadržaja budu dostupni na jezicima svih nacionalnih manjina koje žive u značajnom broju u JLS. Takođe, kako bi se zaista ostvarilo pravo na službenu upotreba manjinskog jezika, neophodno je da obrasci na jezicima manjina u JLS budu dostupni, ne samo na internet prezentaciji i na šalterima JLS, već da JLS izrade i vidno istaknu višejezična obaveštenja o tome koji su jezici u službenoj upotrebi i koja prava proizlaze iz toga (pravo na obraćanje republičkim organima o trošku JLS, pravo na vođenje upravnog postupka na jeziku manjine i dr.), i to u prostorijama JLS (oglasne table, šalteri) i na internet prezentaciji, kao

i da obezbede da se poučavanje građana o pravu da koriste maternji jezik u upravnom postupku pred organima JLS dosledno primenjuje.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji za 2021. godinu je posebno fokusiran na sprovođenje Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina Srbije i relevantnog zakonodavstva, čiji je cilj da omogući konkretno poboljšanje u efikasnom ostvarivanju prava pojedinaca koji pripadaju nacionalnim manjinama u celoj zemlji, u kojem JLS imaju veliku ulogu. Prema Izveštaju za 2022. godinu, lokalni saveti za međunacionalne odnose postoje u svakoj od 73 opštine u kojima je takva obaveza propisana zakonom, ali njihov mandat nije potpuno uspostavljen. Nacionalne manjine su i dalje nedovoljno zastupljene u državnoj upravi, uprkos zakonskoj obavezi da se uzme u obzir etnički sastav stanovništva.

Radna grupa za izradu novog akcionog plana formirana je krajem 2021. godine, a polovinom 2022. objavljena je radna verzija proistekla iz javnih konsultacija.<sup>23</sup> Posebni cilj 5 Nacrta podrazumeva potpuno ostvarivanje prava na upotrebu maternjeg jezika, pisma i govora pripadnika/ca nacionalnih manjina, naročito u e-upravi i uvođenje u službenu upotrebu jezika i pisama pripadnika/ca nacionalnih manjina i onda kada to nije zakonom obavezno, ako to doprinosi boljim međunacionalnim odnosima ili će posredno uticati na razvoj JLS. U skladu sa tim, razvijen je set aktivnosti koje JLS treba da sprovedu kako bi se doprinelo ostvarenju tog cilja. U okviru posebnog cilja 9 Unapređeno sprovođenje Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, funkcionisanje nacionalnih saveta i operativnost saveta za međunacionalne odnose, posebno je razrađen i set aktivnosti za stvaranje uslova za efikasan rad i funkcionisanje saveta za međunacionalne odnose.

U Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine<sup>24</sup> ne pominje se eksplicitno Pregovaračko poglavlje 23, ali se utvrđuju određene mere koje su značajne za realizaciju aktivnosti iz AP23 u JLS. U Strategiji se navodi da treba jačati ulogu JLS za multisektorski pristup i kreiranje lokalnih socijalnih politika u prepoznavanju potreba Roma i Romkinja i razvijati lokalne usluge socijalne zaštite.

Važno je naglasiti da je Republički zavod za statistiku Srbije, u saradnji sa savetima nacionalnih manjina i Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, sproveo brojne aktivnosti u vezi sa popisom stanovništva u oktobru 2022. godine, uključujući prevođenje popisnih upitnika na jezike nacionalnih manjina i kampanje za podizanje svesti. Uprkos tome, neophodno je da centralna i lokalne vlasti bolje informišu pripadnike nacionalnih manjina o pravu na višestruku pripadnost, u skladu sa Okvirnom konvencijom Saveta Evrope.

23 Videti internet prezentaciju Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Javne konsultacije: <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>, poslednji pristup 27. oktobra 2022.

24 Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine, *Službeni glasnik RS* 23/2022-3.

### 3.3. Pravo na besplatnu pravnu pomoć

U oblasti proceduralne zaštite, za lokalnu samoupravu je najznačajnija tema prava na pravnu pomoć i besplatnu pravnu pomoć (BPP). Veliki broj lokalnih samouprava nije poštovao svoju zakonsku obavezu i formirao službu za BPP. Istraživanja pokazuju da ako službe formalno i postoje, imaju mali broj zaposlenih koji ne odgovara veličini opštine i realnim potrebama građana.<sup>25</sup> Potrebe građana se najčešće odnose na dobijanje opštih pravnih informacija i pravnih saveta, ali ako u opštinama nisu formirane odgovarajuće službe, ne postoji ni adekvatna zamena za tu vrstu usluge.

Jedan od problema koji se prepoznaje u praksi odnosi se na to što je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeno da država daje povraćaj 50% sredstava koje je opština isplatila za pružanje BPP, ali se taj model pokazuje kao neodrživ. Veoma mali broj građana se upućuje na advokate te pojedine JLS nisu ni predvidele sredstva za plaćanje advokata, odnosno u svom budžetu sredstva nisu odredile za finansiranje pružalaca BPP. Osim advokata, građane na sudu mogu zastupati i diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom koji su zaposleni u JLS. Istraživanja pokazuju da JLS imaju malo zaposlenih sa odgovarajućom kvalifikacijom, da veliki broj neukih i nepismenih stranaka usmeno biva odbijeno sa obrazloženjem da JLS nema sredstva ili ih odbijaju advokati na koje budu upućeni. Takođe, mnoge opštine u kojima je u službenoj upotrebi manjinski jezik nisu prevele obrazac zahteva za BPP, odnosno nisu u mogućnosti da tu uslugu pružaju na svim službenim jezicima.

Pružaoци BPP iz civilnog sektora kao najčešće razloge za obraćanje građana navode nepostojanje službe BPP i nemogućnost da se službi obrati zbog nejasnoća u vezi sa popunjavanjem zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, budući da je on preobiman, nejasan i nimalo jednostavan.<sup>26</sup> Određeni broj građana nam se obraćao zato što su bili nezadovoljni kvalitetom pravne pomoći koju im je pružila služba ili radom dodeljenog advokata.

U Izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu ističe se da je neophodno dalje unapređenje postojećih kapaciteta i saradnje između različitih pružalaca pravne pomoći, dalje podizanje nivoa svesti o tom pravu i usklađivanje pravnog okvira sa procesnim zakonima, zakonom o sudskim taksama i regulativom o taksama. Ostvaren je napredak u registrowanju pružalaca, tako da sada sve lokalne samouprave osim jedne imaju registrovanog pružaoца BPP. Kako se u izveštaju navodi, u drugoj godini primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, lokalne službe u opštinama su odobrile 94% od 4.601 zahteva za BPP i prosledile 602 zahteva advokatima, ali je ta statistika nepotpuna jer nisu sve opštine podnele izveštaj Ministarstvu pravde.

25 Filipović, M. (2021). *Pravo nacionalnih manjina na besplatnu pravnu pomoć*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, YUCOM, dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2021/12/Pravo-manjina-na-besplatnu-pravnu-pomoc-3.pdf> (27.10.2022).

26 Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM. (2022). *Izveštaj o radu Y09-10*, YUCOM 2020–22, Broj 09–10, Beograd, str. 22-23.

Imajući u vidu trenutno stanje ostvarivanja prava na BPP, koje se u velikoj meri oslanja na kapacitete JLS, neophodno je preispitati funkcionisanje postojećeg sistema. Takođe, u toj oblasti bi bilo korisno razmotriti međuopštinsku saradnju i obrazovanje zajedničke službe BPP za više JLS.<sup>27</sup> Budući da informisanje o BPP nije na zadovoljavajućem nivou, neophodno je učiniti dostupnim sve informacije o ostvarivanju tog prava, uz adekvatan prevod na jezike nacionalnih manjina koje su u upotrebi u dotičnoj JLS, koristeći sve dostupne kanale.

### 3. MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA PREGOVORA ZA PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI U LOKALNOM KONTEKSTU

Institucionalne promene i jačanje kapaciteta javne uprave, sudova i nezavisnih tela imaju smisla ukoliko ih prate i osnažuju društvene promene percepcije diskriminacije kroz odgovarajuće obrazovanje, integrativnu kulturnu politiku i odgovorne medije.<sup>28</sup> Civilno društvo i SKGO poseduju kapacitete za mapiranje i adekvatno otklanjanje prepreka za aktivno učešće JLS u aktivnostima neophodnim za ispunjavanje merila za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. U skladu sa tim, autorke predlažu nekoliko formalnih modela rada koji bi doveli do direktnog učešća civilnog društva i SKGO u pregovorima Republike Srbije u delu koji se odnosi na Poglavlje 23.

Najpre, u sastav Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, osim nadležnih ministarstava i državnih organa, ulaze i drugi specijalizovani timovi i institucije koji predstavljaju interese pojedinih subjekata koji su nosioci ili ciljane grupe za pojedine aktivnosti iz tog poglavlja. Vidljivo izostaju (uz izuzetak Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave) predstavnici JLS. U skladu sa misijom SKGO da zastupa interese lokalnih samouprava i podržava njihov razvoj zajedničkim delovanjem, uz pružanje visokokvalitetnih usluga u skladu sa evropskim standardima i sa ciljem da se stvore uslovi za funkcionisanje razvijenih i efikasnih lokalnih samouprava, predlaže se da se u rad uključi pregovaračka grupa, prema modelu uključivanja u poglavljima 22 i 27.

Zatim, iako Nacionalni konvent o EU okuplja veliki broj organizacija, sindikata i predstavnika univerziteta, neophodno je dalje raditi na uključivanju organizacija iz unutrašnjosti Srbije. Budući da se pokazalo da je platforma uspešna u kontekstu komunikacije predloga, iako nisu uvek prihvaćeni od Vlade, uključivanjem lokalnih organizacija civilnog društva i drugih relevantnih aktera može se postići bolji efekat prepoznavanja problema specifičnih

27 SKGO, Modeli sektorskih sporazuma o međuopštinskoj saradnji. [http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2473/skgo-pripremila-drugu-seriju-modela-sporazuma-o-medjuopstinskoj-saradnji?fbclid=IwAR0XHic-n-oNbmI0rcmuPZeUUbfhwIwT0c-TE-\\_wq7f0fNOx769yR-jT3Bk](http://www.skgo.org/vesti/detaljno/2473/skgo-pripremila-drugu-seriju-modela-sporazuma-o-medjuopstinskoj-saradnji?fbclid=IwAR0XHic-n-oNbmI0rcmuPZeUUbfhwIwT0c-TE-_wq7f0fNOx769yR-jT3Bk), poslednji pristup 27. oktobra 2022.

28 Bašić, G., Stjelja, I. 1/2021. „Discrimination and Roma identity in Serbia“, *Pravni zapisi*, 12, 260.

za pojedine JLS i time ukazati centralnim vlastima na koji način zajednički može da se odgovori na potrebe lokanog stanovništva u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Naredna mogućnost bi bilo uključivanje civilnog društva u sastav Koordinacionog tela za sprovođenje AP23. Kako bi se povećao kvalitet izveštavanja i implementacije aktivnosti iz AP23, u skladu sa navedenim predlozima, bilo bi celishodno da se organizacije civilnog društva i SKGO direktno uključe u postojeći okvir institucionalne strukture – Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. Na taj način bi se podigao nivo razumevanja lokalnih potreba i olakšala komunikacija sa predstavnicima nacionalnog nivoa koji su uključeni u pregovaračku strukturu.

Najzad, poslednja mogućnost koju autorke predlažu odnosi se na situaciju u kojoj je nemoguće uključiti civilno društvo i SKGO u formalne, postojeće strukture. Shodno tome, predlaže se zaključivanje memoranduma o saradnji Koordinacionog tela za sprovođenje AP23, s jedne strane, i civilnog društva i SKGO, s druge strane. Memorandum bi trebalo da sadrži principe rada i konsultacija, podrazumevajući prisustvo predstavnika SKGO na sednicama Koordinacionog tela i vremensku učestalost sastajanja u skladu sa izveštajnim periodima.

#### 4. ZAKLJUČAK

Da bi obaveze koje proističu iz procesa evropskih integracija bile uspešno ispunjene i da bi evropski standardi bili dostignuti, JLS u Srbiji bi trebalo da unaprede svoje kadrovske, institucionalne, finansijske i tehničke kapacitete koji su neophodni za sprovođenje predviđenih mera. Za to su najznačajniji priprema JLS i pružanje podrške JLS za učešće u EU integracijama i primenu mera predviđenih AP23 i drugim pomenutim strateškim dokumentima i pratećim akcionim planovima.

Kako bi JLS uspele da podignu kapacitete i adekvatnije odgovore na direktne i indirektne aktivnosti koje treba da sprovedu u okviru svojih nadležnosti, u skladu sa obavezama u procesu pristupanja EU, neophodno je bliže se povezati i sa lokalnim relevantnim akterima, poput civilnog društva, sa asocijacijom lokalnih vlasti (SKGO) i platformama za praćenje procesa pristupanja EU (NKEU), ali i direktno uključiti u planiranja na centralnom nivou, **upravo** kako bi mogli adekvatno da planiraju i sredstva i resurse. Pomenute mogućnosti koje JLS imaju na raspolaganju da bi poboljšale svoj položaj u procesu pristupanja EU samo su neki od mogućih modaliteta.

Oblasti obuhvaćene analizom, antidiskriminacija i položaj društveno osetljivih grupa, nacionalnih manjina i pristup servisima poput besplatne pravne pomoći predstavljaju idealnu priliku za razvijanje sistema sa lokalnog ka centralnom nivou, budući da mogu da daju dobre primere iz prakse i da se lako primene u drugim sredinama. To može biti prilika da lokalne sredine direktno doprinesu ubrzanju procesa pristupanja Evropskoj uniji i da diktiraju kretanje i unapređenja na republičkom nivou.

*Ivana Stjelja, LL.M\**

*Jovana Spremo, LL.M\*\**

## NEGOTIATION CHAPTER 23 FROM A LOCAL PERSPECTIVE

### Summary

*Citizens exercise a significant number of fundamental rights before the bodies of local self-government units, accordingly, the state's obligation is to provide stable institutions at the local level that can guarantee human and minority rights. The Action plan for Chapter 23 determines a number of activities related to the local self-government, in some of those activities local self-government units are envisaged as the bearers of the activities or as partners in the implementation, while a slightly larger number of activities are only indirectly related to them. In this article, the implementation of activities significant for the local self-government units from the Action Plan is analyzed. Afterwards, analyzed are the possibilities for efficient implementation of the activities and proposed are the methods for including different actors that can contribute to the negotiation process and better involvement of the local perspective.*

**Key words:** *Action plan for Chapter 23. Local self-government units. Non-discrimination. National minorities. Free legal aid.*

---

\* Ivana Stjelja, Master in Law, Faculty of Law University of Belgrade; PhD candidate, Faculty of Law Union University. Project Associate, Institute of Social Sciences, Belgrade.

\*\* Jovana Spremo, Master in Law, Faculty of Law University of Belgrade; Advisor on EU integration related policies – Lawyers' Committee for Human Rights (YUCOM).

Јелена Кнежевић, дипломирани правник\*  
Невена Павловић, дипломирани правник\*\*

## УСАВРШАВАЊЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У КОНТЕКСТУ ЕВРОПског ЗАКОНОДАВСТВА

**Апстракт:** Да би државна управа могла да изврши правилно и законито све послове из свој делокруја, неопходно је да има државне службенике који обављају своје послове на законити, ефикасан и транспарентан начин. У том смислу, изузетно је важно улажање у стручно усавршавање професионалних државних службеника, како би на адекватан начин могли да одговоре захтевима и новим пословима који се стављају пред органе државне управе.

Кључне речи: Државна управа. Државни службеник. Стручно усавршавање државних службеника. Национална академија за јавну управу. Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији од 2021. до 2030. Године.

### 1. УВОД

Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади. Део је извршне власти, а у управне послове које обавља у оквиру права и дужности Републике Србије спадају: учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања, извршавање закона, других прописа и општих аката, инспекцијски надзор, старање о јавним службама, развојни послови и остали стручни послови. Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе.<sup>1</sup>

Уређење органа државне управе регулисано је Законом о државној управи. Министарство се образује за послове државне управе у једном или више међусобно повезаних области, може да има један или више органа управе у свом саставу.<sup>2</sup>

---

\* Јелена Кнежевић, дипломирани правник, студент мастер студија Еколошкоправног подмодула на Правном факултету Универзитета у Београду.

\*\* Невена Павловић, дипломирани правник, студент мастер студија међународног права на Правном факултету Универзитета у Београду.

1 Лилић С., Управно право – Управно процесно право, Правни факултет, Београд 2014, 26.

2 Миловановић Д., Ненадић Н., Тодорић В., Студија о унапређењу законодавне процеса у Републици Србији, GIZ, Београд 2012, 34.

*Lektor i korektor*

Irena Popović

*Tehnički urednik*

Zoran Grac

*Priprema*

Dosije studio, Beograd

*Štampa*

Sajnos, Novi Sad

ISBN 978-86-6132-?????????

*Tiraž*

100

*Adresa redakcije*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Centar za izdavaštvo

Bulevar kralja Aleksandra 67

Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776

e-mail: [centar@ius.bg.ac.rs](mailto:centar@ius.bg.ac.rs)

web: [www.ius.bg.ac.rs](http://www.ius.bg.ac.rs)

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд