

PREUGOVOR – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Urednici:
Sonja Stojanović Gajić i Bojan Elek (BCBP)

Maj 2015, Beograd

PrEUgovor –
Izveštaj o
napretku Srbije
u poglavljima
23 i 24

PREUGOVOR –
IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Email: office@bezbednost.org
Web: www.bezbednost.org

Autori

Maja Bjeloš, Katarina Đokić, Saša Đorđević, Bojan Elek, Vladimir Erceg,
Gordana Grujičić, Katarina Ivanović, Vanja Macanović, Marko Milošević,
Nemanja Nenadić, Vladimir Petronijević, Gorana Radovanović,
Ivana Radović, Isidora Stakić

Urednici

Sonja Stojanović Gajić i Bojan Elek

Dizajn

Marko Marinković

Prelom

comma | communications design

Štampa

Fiducia 011 print

Tiraž

150

ISBN

978-86-6237-057-0

CIP - Katalogizacija u publikaciji - Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

PREUGOVOR : izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 / [autori Maja Bjeloš ... et al.] ; urednici Sonja Stojanović Gajić i Bojan Elek. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015 (Beograd : Fiducia 011 print). - 32 str. ; 30 cm

Tiraž 150. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-057-0

1. Bjeloš, Maja, 1984- [autor]

a) Evropska unija - Pridruživanje - Srbija b) Pravo - Harmonizacija - Evropska unija - Srbija c) Ljudska prava - Međunarodna zaštita - Srbija
COBISS.SR-ID 215495948

Sadržaj

O prEUgovoru	6
Sažetak	7
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	9
1.1. Civilna i demokratska kontrola oružanih snaga	9
1.2. Normalizacija odnosa s Kosovom	10
2. JAVNE NABAVKE (POGLAVLJE 5)	12
3. PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA (POGLAVLJE 23)	13
3.1. Pravosuđe	13
3.2. Borba protiv korupcije	13
3.3. Osnovna prava	17
4. PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST (POGLAVLJE 24)	25
4.1. Reforma policije	25
4.2. Migracije	27
4.3. Azil	28
4.4. Trgovina ljudima	29
4.5. Borba protiv terorizma	31

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor predstavlja prvu koaliciju organizacija civilnog društva koja je oformljena 2013. godine radi praćenja primene politika u vezi s pregovorima o pridruživanju između Srbije i Evropske unije, sa akcentom na poglavljima 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost). Koalicija prEUgovor formirana je na inicijativu Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP), s ciljem predlaganja mera za unapređenje stanja u oblastima važnim za postupak pregovora. Pri tome, koalicija nastoji da kroz proces evropskih integracija pomogne u ostvarenju znatnog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

prEUgovor okuplja sledeće organizacije:

- Akciju protiv trgovine ljudima – ASTRA
www.astra.rs
- Autonomni ženski centar (AŽC)
www.womenngo.org.rs
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org
- Centar za primenjene evropske studije (CPES)
www.cpes.org.rs
- Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)
www.cins.rs
- Grupu 484
www.grupa484.org.rs
- Transparentnost Srbija (TS)
www.transparentnost.org.rs

Sažetak

Koalicija prEUgovor prati napredak Srbije u poštovanju političkih kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i sprovođenju politika obuhvaćenih poglavljima 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost) u okviru pravnih tekovina EU (acquis communautaire) u pristupnim pregovorima. Period praćenja od oktobra 2014. do aprila 2015. obeležila su tri ključna događaja.

Prvo, okončana je izrada akcionih planova za poglavlja 23 i 24, uz učešće organizacija civilnog društva. Ti akcioni planovi predstavljaju dva ključna strateška dokumenta u kojima su navedene konkretne reforme koje je potrebno sprovesti i koji služe kao preduslov za početak pregovora u okviru pomenuta dva poglavlja. Glavni zaključak koji se može izvesti u vezi s postojećim nacrtima akcionih planova je taj da oni sadrže značajne smernice za reforme koje je potrebno sprovesti u okviru ta dva poglavlja, pri čemu konačne verzije treba da budu ažurirane tako što će biti predviđeni realni rokovi, resursi za sprovođenje i drugi aspekti u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti i pravima žrtava krivičnih dela. Drugo, primećeno je očigledno nazadovanje u oblasti vladavine prava, pre svega kad je reč o Vladinom pritisku na rad nezavisnih državnih institucija. Takav razvoj događaja predstavlja najveću bojazan budući da te institucije deluju kao svojevrsna kontrolna provera radnji Vlade, čime se omogućuje poštovanje prava građana i rad tih institucija u okviru njihovih nadležnosti u skladu s pozitivnim pravom. Konačno, prethodni period obeležili su postupak izrade novog Zakona o policiji i nekoliko krugova javne rasprave. Budući da je profesionalna, efikasna i odgovorna policija ključni preduslov za bezbednost građana i uspešne reforme u okviru Poglavlja 24, od ogromne važnosti je da novi Zakon o policiji predvidi čvrstu osnovu za reformu policije u skladu sa standardima i najboljom praksom EU.

Generalno, napredak u oblastima obuhvaćenim preEUgovor izveštajem može se najbolje okarakterisati kao ograničen i nejednak. Kad je reč o normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, ostvaren je izvestan napredak budući da su postignuti dogovori o integrisanju sudstva i jedinica civilne zaštite na severu Kosova. Civilna i demokratska kontrola oružanih snaga nazadovala je budući da su nezavisne državne institucije imale teškoća u vršenju nadzora nad sektorom bezbednosti. Pristup pravdi bio je ozbiljno ograničen zbog četvoromesečnog štrajka Advokatske komore Srbije. Kad je reč o borbi protiv korupcije, došlo je do pozitivnih pomaka, premda se dosta zaostaje u odnosu na dinamiku predviđenu strateškim planovima i programima Vlade Srbije. Nije bilo napretka u oblasti prava žena, rodne ravnopravnosti, prava dece ili procesnih prava oštećenih lica. Novi nacrt Zakona o policiji uvodi određene pozitivne promene, pre svega u vezi s profesionalnim upravljanjem ljudskim resursima, ali ne rešava goruće pitanje – politizaciju policije. Nije ostvaren znatniji napredak u oblastima migracije i azila. U vezi s borbom protiv trgovine ljudima, nije bilo nikakvog napretka, a već skoro tri godine Srbija nije usvojila strategiju i akcioni plan u ovoj oblasti.

U vezi s pomenutim oblastima, koalicija PreEUgovor predlaže usvajanje sledećih dodatnih opštih preporuka radi efikasnijeg sprovođenja neophodnih reformi:

1. **Neophodno je da organizacije civilnog društva budu uključene u praćenje sprovođenja akcionih planova za poglavlja 23 i 24.** Budući da ti akcioni planovi sadrže smernice za najsveobuhvatniji set reformi koje je potrebno preduzeti u dve oblasti koje su najvažnije za dalju demokratizaciju i uspostavljanje vladavine prava u Srbiji, neophodno je da organizacije civilnog društva i druge zainteresovane strane budu uključene u proces praćenja njihove primene. To je potrebno kako bi se obezbedilo da se predviđene reforme sprovedu u predloženim rokovima, da se prava građana zaštite u tom procesu, kao i da sprovedene reforme zaista daju pozitivne efekte na terenu kako bi se ostvario napredak u najvažnijim oblastima.
2. **Od ključne je važnosti što hitnije uspostavljanje delotvornih mehanizama zaštite prava žrtava krivičnih dela.** Čini se da je ta oblast zaštite poslednja po prioritetu u vladinim planovima, pri čemu se sav naglasak stavlja na prava osumnjičenih, optuženih i osuđenih, a zaboravlja se da radi valjanog krivičnog gonjenja i kažnjavanja učinilaca krivičnih dela država treba da zaštiti, na sve načine, žrtve tih dela (propisivanjem hitnih zaštitnih mera, uspostavljanjem službi za žrtve, adaptiranjem posebnih prostorija za audio-vizuelno saslušavanje žrtava itd). Štaviše, prava žrtava krivičnih dela nisu adekvatno obuhvaćena akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, što navodi na zaključak da Vlada Srbije nema nameru da rešava ta pitanja u skorijoj budućnosti.
3. **Neophodno je da Vlada Srbije uloži znatan napor kako bi obezbedila poštovanje načela vladavine prava.** U izveštajnom periodu došlo je do ozbiljnog pogoršanja kad je reč o demokratskim vrednostima, podeli ovlašćenja između grana vlasti i rada nezavisnih državnih institucija. Apsolutno je neophodno da Vlada Srbije obezbedi primat prava u svom postupanju, da obrati posebnu pažnju na podelu vlasti i da osigura da državne institucije i državna uprava deluju u skladu sa ograničenjima propisanim domaćim propisima.

1. Politički kriterijumi

1.1. Civilna i demokratska kontrola oružanih snaga

Generalno gledano, ostvaren je izvestan napredak u vezi sa zakonskim uređenjem civilne i demokratske kontrole oružanih snaga, ali je praksa nadzora osujećena vladinim pritiskom na nezavisne nadzorne institucije. Razlozi za zabrinutost pojavili su se s početnim odbijanjem Ministarstva odbrane i Vojnobezbednosne agencije (VBA) da Zaštitniku građana dostave potrebnu dokumentaciju u vezi s njegovim, naizgled nezakonitim, učešćem u istrazi incidenta koji se desio između članova specijalne jedinice policije i članova vojne policije koji su obezbeđivali brata premijera na „Paradi ponosa“ u septembru 2014. godine. Interesovanje Zaštitnika građana za taj incident svodilo se pre svega na dva aspekta: prvo, VBA nije ovlašćena da vodi istrage u vezi sa incidentima u civilnim objektima, uključujući javni prostor, i drugo, članovi porodica zvaničnika nemaju pravo na zaštitu vojne policije. VBA je odbila da sarađuje sa zaštitnikom građana iako je dužna da to čini prema Zakonu o zaštitniku građana. Iako je naposljetku Zaštitniku građana omogućeno da izvrši nadzor nad VBA u martu 2015, ostaje nejasno da li će nezavisne državne institucije moći da propisno nadziru rad bezbednosnih snaga u budućnosti.

Skupštinski Odbor za kontrolu službi bezbednosti nastavio je s praksom nadzornih poseta službama bezbednosti. Međutim, postoje određeni „mrtvi uglovi“ u nadzoru nad bezbednosnim snagama. Na primer, primena specijalnih istražnih radnji policije nije predmet skupštinskog nadzora. Prema Zakonu o policiji i Zakoniku o krivičnom postupku, policija ima pravo da primenjuje specijalne istražne radnje (npr. da pristupa zadržanim podacima, prisluškuje telefone i koristi prikrivene islednike), ali ne postoji odredba kojom se eksplicitno omogućava skupštinski nadzor nad takvim policijskim radnjama, te stoga takav nadzor ne postoji ni u praksi. Takvim merama krše se osnovna prava građana i neophodno je uspostaviti sveobuhvatan mehanizam nadzora nad njihovom primenom. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove počeo je s redovnom analizom izveštaja Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova, ali nije rešio nijedan problem koji se pojavio (npr. otkrivena upotreba vojnih specijalnih snaga radi lične zaštite članova porodica zvaničnika).

Izmene Zakona o odbrani i Zakona o vojsci Srbije donele su određena poboljšanja u civilnoj i demokratskoj kontroli oružanih snaga. Član 14a Zakona o vojsci Srbije donet je 2009. godine i njime se zabranjivala saradnja pripadnika Vojske Srbije sa organizacijama civilnog društva, čime se onemogućavala civilna i demokratska kontrola. Taj član je izmenjen 28. januara 2015., tj. dodata je formulacija da se profesionalnom pripadniku Vojske Srbije može „odobriti učešće“ u aktivnostima organizacija civilnog društva „uz prethodnu saglasnost ministra odbrane“. Međutim, Zakonom nisu data veća ovlašćenja generalnom inspektorbu budući da on može da izveštava samo ministra odbrane. Unutrašnja kontrola je i dalje slaba u Ministarstvu odbrane budući da je položaj Inspektorata odbrane nedovoljno uređen, što utiče na njegovu nezavisnost u vezi s političkim i vojnim vođstvom. Zbog toga je BCBP predložio¹ da generalni inspektor takođe izveštava skupštinski Odbor

1 Predlog je dostupan na adresi: <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5437/Izmene-Zakona-o-odbrani-i-Zakona-o-Vojsci-Srbije.shtml>.

za odbranu i unutrašnje poslove u slučaju ozbiljnih povreda. Međutim, taj komentar nije uvažen u konačnoj verziji Zakona, te je prilika za dodatno unapređenje civilne i demokratske kontrole oružanih snaga propuštena. Pored toga, generalnom inspektoratu ozbiljno nedostaju kapaciteti za analizu upravljanja finansijskim, materijalnim i ljudskim resursima u Ministarstvu odbrane. Iz tih razloga, Inspektorat nije u stanju da efikasno nadzire rad Ministarstva odbrane.

Dodatno, skupštinski nadzor nad Ministarstvom unutrašnjih poslova unapređen je donošenjem Zakona o privatnom obezbeđenju. Poslanici sada imaju na raspolaganju niz pokazatelja² kojima mogu da mere napredak Ministarstva unutrašnjih poslova u nadzoru nad društvima koja obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja u Srbiji. Poslanici do sada nisu primenjivali te nadležnosti.

1.2. Normalizacija odnosa s Kosovom

Srbija je ostvarila izvestan napredak u normalizaciji odnosa s Kosovom. U ovom izveštaju, BCBP predstaviće nalaze u vezi s bezbednosnim aspektima dijaloga o normalizaciji – policijskoj saradnji i integraciji jedinica civilne zaštite sa severa Kosova u kosovske institucije.

Jedinice civilne zaštite u četiri severnokosovske opštine još uvek se nalaze van pravnog okvira i Kosova i Srbije. Prema Sporazumu o civilnoj zaštiti, koji je zaključen 26. marta 2015. godine između Beograda i Prištine, civilna zaštita na severu Kosova biće ukinuta i njeni pripadnici biće integrisani u kosovske institucije. Međutim, trenutno je aktivan 751 pripadnik civilne zaštite, dok Sporazum predviđa zaposlenje za njih 483, uz još 50 lica u okviru rezervnog fonda, što znači da će tih 50 lica primati platu, ali će njihova radna mesta biti definisana u javnom sektoru u naredne tri godine. Ukoliko se Sporazum u celosti primeni, 218 sadašnjih pripadnika civilne zaštite ostaće bez posla i prihoda.³ Potrebno je rešiti niz problema u vezi s planom integracije, uključujući i nemogućnost kosovskih institucija da prihvate cele jedinice civilne zaštite, kao i nespremnost pripadnika tih jedinica da postanu deo kosovskih struktura i potrebu da se obezbede alternativni izvori prihoda za one koji će ostati bez posla. U procesu ukidanja jedinica civilne zaštite sa severa Kosova i reintegracije njihovih pripadnika, neophodno je uzeti u obzir aspekte bezbednosti ljudi u četiri severnokosovske opštine i obezbediti da se dovoljno ljudskih, finansijskih i materijalnih resursa odvoji za zaštitu i spasavanje u vanrednim okolnostima.

Nije ostvaren napredak u vezi sa uspostavljanjem efikasne policijske saradnje s Kosovom. Iako su sporazum između Ministarstva unutrašnjih poslova Srbije i EULEX-a (iz 2009. godine) i Sporazum o integrisanom upravljanju administrativnom linijom (Sporazum IBM iz 2011. godine)⁴ utrljali put ka direktnijoj saradnji policijskih organa Srbije i Kosova, ti sporazumi se još uvek ne primenjuju u potpunosti. Trenutno se jedina direktna saradnja između Srbije i Kosova, od fe-

2 BCBP je izradio deset pitanja za poslanike o načinu procene nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova nad društvima koja obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja. Pitanja su dostupna na adresi: <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5779/10-poslanickih-pitanja-MUPu-o-nadzoru-nad.shtml>.

3 Izveštaj o integrisanju jedinica civilne zaštite, autori: Bjeloš, M. i Stakić, I. *The Future of Civil Protection in North Kosovo* ("Budućnost civilne zaštite na severu Kosova"), BCBP, april 2015, dostupan je na engleskom jeziku na adresi: www.bezbednost.org/All-publications/5789/The-Future-of-Civil-Protection-in-North-Kosovo.shtml.

4 Dostupno na adresi: http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/agreement_0210_ibm.pdf.

bruara 2013. i shodno Sporazumu o IBM, ostvaruje na nivou Uprava granične policije. Međutim, policijska saradnja između Srbije i Kosova odvija se indirektno preko Nacionalnog centralnog biroa pri UNMIK-u u okviru INTERPOL-a, preko EUROPOL-a, tj. razmene informacija koju omogućuje EULEX, i preko Međunarodne jedinice za koordinaciju sprovođenja zakona (*International Law Enforcement Coordination Unit – ILECU*) u okviru projekta EU čiji je opšti cilj „uspostavljanje efikasnog međunarodnog mehanizma saradnje u oblasti sprovođenja zakona između zemalja korisnica zapadnog Balkana“.⁵

U Izveštaju sa skrininga za Poglavlje 24, jasno je navedeno da Srbija treba da uspostavi direktnu saradnju s Kosovom kao i s bilo kojom drugom susednom zemljom u četiri oblasti u okviru Poglavlja 24, a policijska saradnja predstavlja jednu od tih oblasti. Međutim, prema trenutno dostupnoj trećoj verziji nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 24⁶, nije predložena nijedna konkretna mera za uspostavljanje efikasnog mehanizma policijske saradnje između Srbije i Kosova. Nacrt Akcionog plana samo predviđa da će njegova konačna verzija sadržati niz mera za rešavanje tog pitanja u skladu s političkim dogovorom postignutim u okviru dijaloga između Beograda i Prištine. Međutim, došlo je do određenog napretka imajući u vidu to da su se šefovi policije Srbije i Kosova sastali u Beogradu u maju, kada su razgovarali o kretanju migranata s Kosova do Srbije i dalje u zemlje članice EU.

PREPORUKE:

- Proces ukidanja jedinica civilne zaštite i njihova integracija u kosovske institucije treba da budu praćeni dodatnim planom penzionisanja i/ili programom ponovnog zapošljavanja.
- Neophodno je da i kosovska i srpska vlada povećaju transparentnost procesa integracije paralelnih bezbednosnih struktura, pružanjem preciznih i objektivnih informacija o konkretnim koracima sprovođenja.
- Srpska vlada treba da prestane da finansira i pruža podršku jedinicama civilne zaštite, u skladu s članom 19. Sporazuma koji je zaključen 26. marta 2015.
- Srpska vlada treba da usvoji zakonske izmene kako bi se omogućilo ukidanje struktura civilne zaštite i treba da usvoji posebne propise o penzionisanju pripadnika civilne zaštite, koji ne smeju biti diskriminatorni u smislu ograničavanja slobode kretanja, nasleđivanja penzije ili drugih kriterijuma za penzionisanje (kao što su godine, staž itd).
- Srpska vlada, kao i severnokosovske opštine, treba da sarađuju u krivičnim istragama protiv pripadnika civilne zaštite koji su optuženi za zločine. Krivično gonjenje zločinaca u interesu je i srpske i albanske zajednice.
- Policijska saradnja između Srbije i Kosova treba da bude unapređena u postojećem okviru i imajući u vidu sporazume koji su već postignuti, bez obzira na politički dijalog koji se odvija u Briselu.

⁵ Regionalni savet za saradnju (RCC), *Establishment of international law enforcement coordination units in Western Balkans launched in Vienna today* („Uspostavljanje međunarodnih jedinica za koordinaciju sprovođenja zakona na zapadnom Balkanu inicirano je danas u Beču“) (2008) – dostupno na engleskom jeziku na adresi: <http://www.rcc.int/press/59/establishment-of-international-law-enforcement-coordination-units-in-western-balkans-launched-in-vienna-today>.

⁶ Treći nacrt Akcionog plana za Poglavlje 24. objavljen je 30. marta 2015. i dostupan je na adresi: www.mup.gov.rs/cms_cir/oglasi.nsf/Treca_verzija_AP_27_03_2015.pdf.

2. Javne nabavke (Poglavlje 5)

Zakon o javnim nabavkama izmenjen je samo u oblasti preferencijalnog tretmana domaćih proizvoda i dobavljača, a radna grupa pri skupštinskom odboru koja treba da pripremi izmene drugih delova Zakona osnovana je 2015. godine. Rezultati primene postojećih antikorupcijskih odredaba Zakona veoma su ograničeni zbog manjkavosti određenih odredaba, ali pre svega zbog ograničenih kapaciteta nadzora, pre svega Uprave za javne nabavke. Pored toga, ni nova Strategija za unapređenje sistema javnih nabavki ne identifikuje sve bitne probleme u ovoj oblasti.⁷ Očigledni su veliki propusti u primeni pravila o **dodeli državne pomoći**,⁸ u vezi sa obuhvatom postojećih propisa, kontrolnih mehanizama i doslednosti u primeni važećih propisa. Jedan od najočiglednijih primera je slučaj Železare Smederevo, gde ne samo da je državna pomoć dodeljena na netransparentan način, nego su izbegnuti kontrolni mehanizmi korišćenjem državnih garancija za kredite.

Kad je reč o nadzoru nad javnim nabavkama, nastavljena je praksa imenovanja građanskog nadzornika za javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od milijardu dinara. Međutim, ne postoji građanski nadzor poverljivih nabavki u sektoru bezbednosti, na koje se troše znatna sredstva. To znači da se nad značajnim delom javne potrošnje ne sprovodi dovoljan stepen građanskog nadzora. Štaviše, kasni se s primenom organizacionih i legislativnih antikorupcijskih standarda za javne nabavke u bezbednosnim institucijama. Na primer, još uvek nisu doneseni institucionalni planovi o borbi protiv korupcije niti su osnovane organizacione jedinice za planiranje nabavki.

Direktiva EU 2014/24 propisuje kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude kao jedini kriterijum u javnim nabavkama usluga privatnog obezbeđenja budući da se na taj način garantuju veći kvalitet i bolja kontrola. Zemlje EU imaju rok od 18–24 meseci da usaglase svoje zakonodavstvo s Direktivom. Prema Zakonu o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015), sve javne nabavke sprovode se na osnovu jednog od sledeća dva kriterijuma: ekonomski najpovoljnije ponude ili najniže ponuđene cene. U Srbiji je kriterijum najniže ponuđene cene postao dominantan model nabavke usluga privatnog obezbeđenja, što utiče na kvalitet tih usluga i čak stimuliše razvoj crne i sive ekonomije. Društva koja obavljaju delatnost privatnog obezbeđenja zaključila su 50% svojih ugovora s državom i 80% celokupne fizičke bezbednosti ugovoreno je s državom, čime se povećava rizik od korupcije.

PREPORUKE:

- Srbija treba da izmeni Zakon o javnim nabavkama u skladu s Direktivom EU 2014/24 i da predvidi ekonomski najpovoljniju ponudu kao jedini kriterijum za javnu nabavku usluga privatnog obezbeđenja.

⁷ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/javne_nabavke_najvazniji_nalazi_mart_2015.doc.

⁸ www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc.

3. Pravosuđe i osnovna prava (Poglavlje 23)

3.1. Pravosuđe

Demonstriranjem moći, ministar pravde odgovoran je za četvoromesečni štrajk Advokatske komore Srbije, zbog čega je došlo do potpune obustave svih slučajeva pred tužilaštvima i sudovima, na koji način je dodatno ugroženo pravo na nesmetan pristup pravdi u Srbiji.

Odgovornost. Krajem 2014. godine, Visoki savet sudstva razrešio je troje sudija u disciplinskom postupku zbog izvršenih teških disciplinskih prekršaja, tj. neefikasnosti u postupanju u određenom broju sudskih predmeta.

Efikasnost pravosuđa i dalje predstavlja ozbiljan problem. Zbog četvoromesečnog štrajka Advokatske komore Srbije, odlagana je većina ročišta u tužilačkim i sudskim predmetima, što je uzrokovalo dodatne probleme sa efikasnošću pravosuđa. Pored toga, u poslednjih šest meseci sudije Drugog osnovnog suda u Beogradu, koje postupaju u porodičnim, ostavinskim, radnim sporovima i sl., dva puta su seljene iz jedne zgrade u drugu, a zatim opet nazad u prethodnu zgradu. Drugi osnovni sud u Beogradu ima najviše nerešenih slučajeva u porodičnim sporovima i takvo seljenje uzrokuje dodatna kašnjenja u sudskim postupcima.

Još uvek postoje ozbiljni problemi s primenom Zakonika o krivičnom postupku. Plate sudija i tužilaca su značajno smanjene, što u krajnjem ishodu negativno utiče na posvećenost tužilaca da rade prekovremeno u slučajevima odlučivanja o pritvoru. Novi zamenici tužilaca su tek nedavno postavljeni, nekim tužilaštvima još uvek nedostaje predviđeni broj zamenika tužilaca, još uvek ne postoji dovoljan broj prostorija za saslušanje u toku istrage i ne postoji dovoljan broj administrativnog osoblja i dovoljno kancelarijskog materijala.

3.2. Borba protiv korupcije

Uopšte, došlo je do određenog napretka u borbi protiv korupcije od septembra 2014. godine, ali je taj napredak daleko od onoga što je planirano strategijama i programima Vlade Srbije. S druge strane, primećeni su trendovi koji mogu predstavljati korak nazad u oblasti borbe protiv korupcije – to se pre svega odnosi na status nezavisnih državnih institucija i nesprovođenje domaćih propisa o borbi protiv korupcije kod angažmana koji su u vezi sa međudržavnim sporazumima. Sadašnja Vlada Srbije postavila je borbu **protiv korupcije kao jedan od prioriteta** – sudeći prema ekspozeu premijera.⁹

⁹ www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6546-.

Kad je reč o zakonodavnoj aktivnosti, u poslednjih 12 meseci **veliki broj planova**, izloženih u ekspozeu premijera ili u Akcionom planu za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, **nije ostvaren**.¹⁰ Pozitivan pomak predstavlja usvajanje novog Zakona o zaštiti uzbunjivača, čija primena počinje u junu 2015., uprkos određenim nedostacima na koje je ukazano tokom javne rasprave.¹¹ Moguće je očekivati pozitivne uticaje primene novih **propisa o medijima** iako je ostalo dosta nerešenih problema, kao što je transparentnost izvora prihoda glavnih medijskih kuća ili definisanje prioriteta za javno finansiranje medijskih projekata.¹²

I pored isteka rokova iz Akcionog plana još uvek nije unapređen Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (počelo se sa izradom, ali je napredak spor) niti Zakon o finansiranju političkih aktivnosti (koji je izmenjen, ali u vezi sa odredbama koje nisu pomenute u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije), a za Zakon o lobiranju nije objavljen ni nacrt.

Slabo se sprovodi Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz avgusta 2013. godine u oblastima (a) pravosuđa, (b) policije i (c) praćenja.¹³ Tokom prvih 17 meseci primene Akcionog plana, sprovedene su samo četiri aktivnosti (14%) od ukupno 29 u oblasti pravosuđa u skladu sa Akcionom planom. Glavni razlog slabog sprovođenja Akcionog plana u oblasti pravosuđa je nepostojanje definicije nadležnih organa za njegovo sprovođenje, kao i nedostatak izdvojenih sredstava za sprovođenje planiranih aktivnosti. Kad je reč o policiji, od ukupno 23 aktivnosti predviđene Akcionim planom sprovedena je samo jedna – procena potreba za obukom iz oblasti borbe protiv korupcije za policijske službenike. Postoje dva glavna razloga zašto većina aktivnosti iz Akcionog plana u vezi s policijom nije sprovedena ili se kasni s njihovim sprovođenjem. Prvo, Akcioni plan sadrži nedostatke. Finansijski troškovi i nadležne organizacione jedinice pri Ministarstvu unutrašnjih poslova zadužene za sprovođenje nisu definisani za sve aktivnosti i postoje terminološke nejasnoće. Drugo, postupak usvajanja novog Zakona o policiji znatno je usporio sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.

Situacija je nešto bolja u delu Akcionog plana koji se tiče nadzora nad sprovođenjem Strategije. Od ukupno deset planiranih aktivnosti, okončano je pet (50%). Međutim, problemi se odnose na preklapanje nadležnosti u oblasti borbe protiv korupcije između Vlade Srbije i Agencije za borbu protiv korupcije. Pored toga, preporuke iz Strategije nisu pretočene u konkretne mere u Akcionom planu. Na osnovu alternativnog izveštaja (shadow report) koji su izradili BCBP i Udruženje javnih tužilaca, moguće je zaključiti da je do sprovođenja došlo samo u onim oblastima u kojima postoji podrška donatora.

Dodatno, prisutne su teškoće u primeni Akcionog plana za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije u oblastima č) političkih aktivnosti, é) javnih finansija i d) medija.¹⁴ Tokom prvih 15 mese-

10 www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20spirovodjenju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Akcionog%20plana,%20oblasti%20politice%20aktivnosti,%20javne%20finansije%20i%20mediji,%20Transparentnost%20Srbija,%20Januar%202015.pdf.

11 www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20TS%20na%20predlog%20zakona%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20novembar%202014.docx

12 http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/BIRN_Transparentnost%20Srbija_Analiza%20i%20preporuke_Zakon%20o%20medijima%20zip%20%20Septembar%202014.pdf.

13 Tekst alternativnog izveštaja o sprovođenju Strategije o borbi protiv korupcije u pomenute tri oblasti dostupan je na srpskom na adresi: www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5684/Alternativni-izvestaj-o-sprovođenju.shtml.

14 Tekst alternativnog izveštaja o sprovođenju Strategije o borbi protiv korupcije u pomenute tri oblasti dostupan je na srpskom na adresi: www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/02/Alternativni_izvestaj_Transparentnost_Srbija.pdf?ppismo=lat.

ci primene, za svega 26% predviđenih mera bilo je moguće naći dokaze da su zaista sprovedene. Jedan od mogućih razloga je činjenica da Strategija predviđa tri institucije za njeno sprovođenje, zbog čega dolazi do preklapanja nadležnosti i konfuzije u vezi sa institucijama nadležnim za sprovođenje.

Konačno, aktivnosti u vezi sa d) privatizacijom i javno-privatnim partnerstvima, đ) prostornim planiranjem i izgradnjom, e) zdravstvom, f) obrazovanjem i sportom, i g) sprečavanjem korupcije, po pravilu nisu sprovedene u predloženom vremenskom roku.¹⁵ Jedan od najvećih izazova u tom smislu je nepostojanje kontrolnih mehanizama kojima bi se obezbedilo blagovremeno sprovođenje aktivnosti, kao i nepostojanje jasnog definisanja organa koji su nadležni za njihovo sprovođenje.

Akcion plan za Poglavlje 23 još uvek je u postupku javne rasprave. Njegova poslednja verzija (premda je mnogo bolja od prethodne dve) **ne obuhvata sva važna pitanja na adekvatan način niti dovoljno detaljno izlaže način sprovođenja aktivnosti i mera ili pokazatelje uspeha.**

Nažalost, u izradi većine¹⁶ zakona, obećanje premijera izloženo u njegovom ekspozu nije ostvareno: „Omogućićemo privredi, civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama da učestvuju u svim fazama pravnih akata, od koncepta zakona, do predloga, uključujući i primenu podzakonskih akata“. Pravila o javnoj raspravi nisu unapređena tako da bi se predvidela obavezna rasprava o konceptima zakona i podzakonskim aktima. Broj nacrt zakona za koje se javna rasprava organizuje je, doduše, bio nešto veći nego ranijih godina, ali obavezne rasprave nisu organizovane u brojnim slučajevima.¹⁷

Pre godinu dana, premijer je najavio uspostavljanje „udarnih tela za progon organizovanog kriminala i korupcije“, čija pravna priroda nije bila objašnjena. Godinu dana kasnije, predstavljen je Nacrt strategije finansijskih istraga, u kome se pominju „udarne grupe“ za istragu ozbiljnijih slučajeva korupcije, ali nije precizirana zakonska osnova za osnivanje tih tela.¹⁸ U međuvremenu, objavljeno da su prestale s radom „radne grupe“ formirane radi istrage „24 slučaja privatizacije“ na koje je ukazivao Savet Vlade Srbije za borbu protiv korupcije između 2002. i 2012. godine. Još uvek ne postoje detaljni podaci o nalazima tih radnih grupa u vezi sa izveštajima Saveta, niti informacije na osnovu kojih je moguće zaključiti da je Vlada počela da sistemski razmatra izveštaje Saveta objavljene posle 2012. godine.¹⁹

U poslednjih 12 meseci, pojavili su se novi problemi u odnosu izvršne vlasti i nezavisnih državnih organa. Usvajanje skupštinskih zaključaka o godišnjim izveštajima nezavisnih organa nije dovelo do unapređenja prakse.²⁰ Vlada je ignorisala obavezu izveštavanja o preduzetim merama Narodnu skupštinu u roku od šest meseci nakon usvajanja izveštaja nezavisnih državnih institucija, a Narodna skupština nije pokrenula pitanje odgovornosti Vlade za takav postupak.

15 Tekst alternativnog izveštaja o sprovođenju Strategije o borbi protiv korupcije u pomenutih pet oblasti dostupan je na srpskom na adresi: www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/02/Alternativni-izvestaj-BCHR.pdf?pismo=lat.

16 Izuzetak se odnosi na postupak izrade Zakona o inspekcijom nadzoru. www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/lzvestaj_o_pracenju_izrade_nacrta_zakona_o_inspekcijom_nadzoru_februar_2015.doc.

17 www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/javne_rasprave_praksa_februar_2015.doc.

18 www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/komentari_na_nacrt_strategije_finansijskih_istraga_i_akcionog_plana_mart_2015.doc.

19 Mogući izuzetak odnosi se na nedavno objavljeni slučaj zloupotrebe u vezi s popravkom vagona.

20 www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6550-.

Ekspoze premijera sadržao je planove racionalizacije javnog sektora, okončanja restrukturiranja preduzeća, smanjenja budžetskog deficita i suzbijanja sive ekonomije, uvođenja elektronske uprave i skraćivanja rokova za izdavanje dozvola. U nekim od tih oblasti došlo je do znatnog napretka u poslednjih 12 meseci, što može doneti indirektne koristi u borbi protiv korupcije (naročito mere preduzete radi bržeg izdavanja građevinskih dozvola i mere za rešavanje statusa „preduzeća u restrukturiranju“). Međutim, nema vidljivih promena u vezi sa „smanjenim brojem zaposlenih u javnom sektoru, posebno onih koji su tu zahvaljujući članstvu u političkim partijama“, niti u vezi sa sprovođenjem funkcionalnih analiza koje bi tome trebalo da prethode. Usvojen je Akcioni plan za reformu javne uprave, ali je još uvek nejasno koliko će se brzo primenjivati i u kojoj meri će zavisi od prethodnih analiza i mišljenja međunarodnih finansijskih institucija. U međuvremenu, nije precizno utvrđen ni broj zaposlenih u javnom sektoru, a čak se krije i broj onih koji su zaposleni nakon usvajanja zakonskih ograničenja o zapošljavanju.²¹

Status **službenika na položaju** bi nakon izmena Zakon o državnim službenicima, konačno trebalo da bude uređen. Vlada je imenovala vršioce dužnosti za mesta koja nisu bila popunjena i raspisivala neke konkurse, ali još uvek nisu objavljeni podaci na osnovu kojih bi se moglo zaključiti u kojoj meri su poštovani rokovi za završetak nezakonitog stanja koje je trajalo od januara 2011.

Iako predstavlja zakonsku obavezu već dve godine, „**profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima**“ još uvek nije sprovedena. Pravni mehanizam za izbor direktora i članova nadzornih odbora javnih preduzeća ima nedostatke. Međutim, čak se ni takav mehanizam ne primenjuje. Konkursi za izbor direktora okončani su svega u nekoliko republičkih preduzeća, dok u drugim preduzećima niko nije odlučivao o prijavama tokom skoro dve godine, a u pojedinim konkursi nisu ni raspisani. Pri hapšenju nekoliko direktora javnih preduzeća,²² ministar unutrašnjih poslova saopštio je njihovu partijsku pripadnost (želeći da dokaže da se na jednak način krivično gone lica povezana s trenutno vladajućom koalicijom i oni iz opozicije), a među uhapšenima bio je jedan od nekolicine direktora izabranih putem „nepolitičkog“ konkursa nekoliko meseci pre toga.

Konačno, u prethodnoj godini nastavljena je loša i nelogična praksa **ugovaranja** većih infrastrukturnih projekata **sa investitorima na osnovu međudržavnih sporazuma**, sa **izuzećem od primene domaćih propisa** (npr. Zakona o javnim nabavkama, Zakona o javno-privatnom partnerstvu) o nadmetanju, analizi opravdanosti i nadzoru. Stanje u pogledu javnosti takvih sporazuma i ugovora je nešto bolje nego ranije.

U pomenutom periodu, nisu **donete pravosnažne odluke** u slučajevima korupcije na visokom nivou, niti su zapažene pravosnažne odluke o kažnjavanju kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Pojedini ranije pokrenuti krivični postupci još uvek traju. Generalno gledano, nastavljeni su trendovi iz prethodnih godina u vezi sa represivnim antikorupcijskim aktivnostima, s manjim porastom broja otkrivenih i pokrenutih slučajeva. Ne postoji praksa redovnog objavljivanja tih podataka, a baze podataka različitih organa za sprovođenje zakona i pravosudnih organa još uvek nisu u potpunosti uporedive niti dovoljno informativne.

21 Ministarstvo finansija nije pružilo informacije novinarima dnevnika „Danas“ koji su ih zatražili, čak ni kada je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti to naložio.

22 www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7373-v-d-stanje.

3.3. Osnovna prava

Prava žena i rodna ravnopravnost

Nova kandidatkinja za poverenika za zaštitu ravnopravnosti ne ispunjava uslove za imenovanje propisane Zakonom o zabrani diskriminacije, budući da nema ni iskustvenu niti akademsku stručnost u toj oblasti. Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost izmenilo je sastav članova, tako da sada ima svega 20% žena za razliku od ranije strukture od 50/50 članova oba pola.

Na 105. sednici održanoj 28. aprila 2015. u 16 časova, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo odlučio je da Narodnoj skupštini podnese predlog za imenovanje novog kandidata za poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Iako je Odbor zaključio da kandidatkinja ispunjava uslove na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije, to ne može biti potvrđeno budući da njena biografija nije objavljena na veb-sajtu Skupštine.²³ Postupak imenovanja nije bio javan i transparentan i nisu obavljene konsultacije sa organizacijama civilnog društva. Kandidatkinja je članica političke stranke i tokom prethodne vlade obavljala je dužnost državne sekretarke u Ministarstvu rada, zapošljavanja i socijalne politike, i nema ni iskustvenu niti akademsku stručnost u oblasti zaštite od diskriminacije.

Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Srbije, koje je osnovano 30. oktobra 2014. i koje su činile dve žene ministarke i dva muškarca (ministar i generalni sekretar Vlade), izmenilo je sastav svojih članova u aprilu 2015. Sada Koordinaciono telo ima pet članova, od kojih je samo jedna žena ministarka. Na taj način je od tela koje je imalo 50/50 članova oba pola, Srbija sada dobila Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost koje ima samo 20% žena. Novoimenovani član, savetnik u Ministarstvu unutrašnjih poslova, je postavljen za Predsednika Radne grupe koja radi na izmenama Zakona o ravnopravnosti polova, koja aktivnost nije u saglasnosti sa Trećim nacrtom Akcionog plana za Poglavlje 23 koji predviđa Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kao nadležni organ (aktivnost 3.6.1.10). Dana 10. decembra 2014., Zaštitnik građana predstavio je Narodnoj skupštini svoj model Zakona o rodnoj ravnopravnosti,²⁴ tražeći usvajanje potpuno novog zakona budući da postojeći Zakon treba izmeniti u više od 50% članova.²⁵ Nacionalna strategija za sprečavanje i suzbijanje nasilja prema ženama i nasilja u porodici ističe 2015. godine, a Akcioni plan za njeno sprovođenje nije nikada usvojen. Budući da ni Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje ravnopravnosti polova nije nikada sprovedena, veoma je neobično to što Treći nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđa rad na novim verzijama te dve strategije (aktivnost 3.6.1.12.).

Nije bilo nikakvog napretka vezanog za zaštitu žena od svih vidova rodnog zasnovanog nasilja. Femicid i dalje predstavlja problem koji najviše zabrinjava, naročito nakon što je jedna žena pretučena na smrt zbog televizijske emisije „DNK“. Još uvek ne postoje hitne mere zaštite, pri čemu važeće zakonodavstvo nije usaglašeno s Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i nakon godinu i po dana od ratifikacije te Konvencije.

²³ www.parlament.gov.rs/105th_Sitting_of_the_Committee_on_Constitutional_and_Legislative_Issues.25265.537.html.

²⁴ Dostupno samo na srpskom jeziku na adresi: www.Ombudsperson.rs/index.php/lang-sr?start=90.

²⁵ Dostupno samo na srpskom jeziku na adresi: www.Ombudsperson.rs/index.php/lang-sr/component/content/article/3621.

Dve godine nakon što je Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) doneo svoja Zaključna zapažanja,²⁶ stanje u Srbiji u vezi sa zaštitom žena od nasilja ostalo je isto. Nije ostvaren napredak u svetlu bojazni i preporuka koje je izneo Komitet:

Sve je veći broj žena koje su ubili muževi, bivši muževi ili partneri i žena žrtava drugih vidova nasilja...²⁷. Prema podacima mreže „Žene protiv nasilja“, 163 žene u Srbiji ubijene su od strane svojih partnera ili bivših partnera ili članova porodica u poslednjih pet godina (u 2010. godini – 26, u 2011 – 29, u 2012 – 32, u 2013 – 43 i u 2014. godini – 33). Trend je nastavljen u prva četiri meseca 2015. godine kada je ubijeno 15 žena, od kojih je 11 ubijeno od strane članova porodica ili (bivših) partnera. Dva slučaja koja pokazuju potpuno nazadovanje srpskog društva su sledeća:

- a) ubistvo žene koju je njen partner pretukao na smrt, nakon što su oboje učestvovali u televizijskoj emisiji „DNK“ u kojoj je voditeljka podsticala nasilje koje je učinilac priznao, snimajući sve vreme zlostavljanu ženu i njihovu decu – mreža „Žene protiv nasilja“ zatražila je od nadležnih državnih organa da prekinu emitovanje te emisije, ali uzalud;²⁸
- b) ubistvo žene koja je prethodno progonjena, na njenom radnom mestu u centru Beograda, u situaciji kada su progonitelju bile izrečene mere zaštite, ali gde je izostala reakcija policije na prijave kršenja ovih mera – mreža „Žene protiv nasilja“ ponovila je svoj zahtev Ministarstvu pravde da se proganjanje definiše kao krivično delo.²⁹

Postoji značajna razlika između broja intervencija policije, broja podnesenih krivičnih prijava i broja osuđenih lica.³⁰ Prema podacima iz 14 opština i gradova (koje je prikupio Zaštitnik građana 2014. godine tokom praćenja sprovođenja Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja), epilog najvećeg broja prijava nasilja (71%) bilo je verbalno upozorenje policije izrečeno učiniocu nasilja. Od ukupno 3713 prijava nasilja nad ženama u policijskim upravama i stanicama u 14 opština i gradova, upozorenja su izrečena učiniocima, što je predstavljalo jedinu policijsku meru u 2629 slučajeva. Policija je podnela 395 krivičnih (10,6%) i 205 prekršajnih prijava (5,5%).³¹

26 www.gendernet.rs/files/dokumenta/Engleski/Reports/CEDAW_concluding_observations_2013_engl.pdf, primljen 25. jula 2013.

27 Član 22 (a) Zaključnih zapažanja CEDAW.

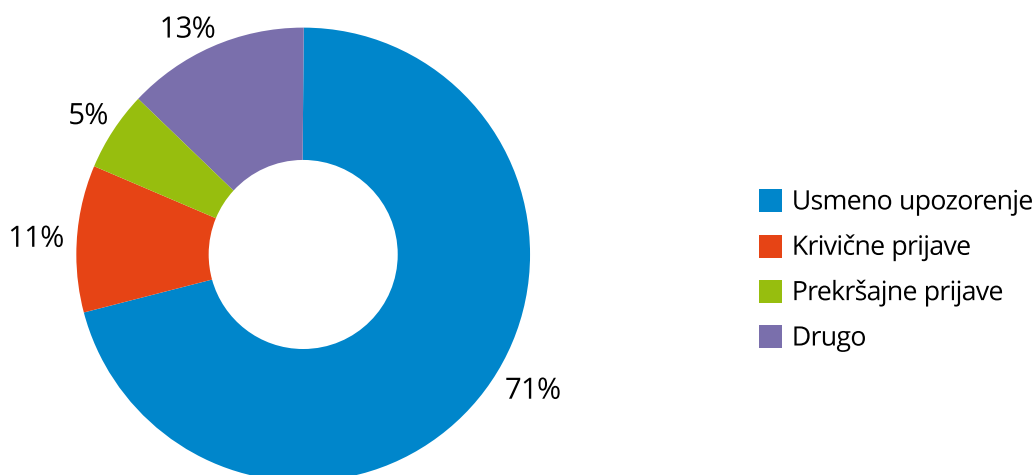
28 Dostupno samo na srpskom jeziku na adresi: www.zeneprotivnasilja.net/vesti/474-peticija-kaznimo-promotere-nasilja.

29 Dostupno samo na srpskom jeziku na adresi: www.zeneprotivnasilja.net/vesti/483-saopstenje-za-javnost-21-04-2015.

30 Član 22 (b) Zaključnih zapažanja CEDAW.

31 Podaci iz Posebnog izveštaja zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja, str. 26, takođe su predstavljani u Tabeli 4. uz dodatna objašnjenja, Prilog 1 Izveštaja, dostupno na adresi: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebni-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>

Prijave nasilja (3713 slučajeva)



Slika 1: Pregled prijava nasilja i policijskih radnji

Nepostojanje naloga za hitnu zaštitu³². Nakon što je radna grupa Ministarstva unutrašnjih poslova izradila predlog Zakona o policiji bez uvažavanja obaveza prihvaćenih ratifikacijom Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Autonomni ženski centar je dostavio svoje predloge za izmene i dopune prema kojima policija treba da dobije ovlašćenje da učinioca izbací iz kuće/stana na 14 dana.³³ Javna rasprava o tom nacrtu Zakona još uvek je u toku.

Nepostojanje razdvojenih podataka o svim vidovima nasilja nad ženama³⁴. U posebnom izveštaju Zaštitnika građana navedeno je sledeće: „Sistemi pravosuđa, unutrašnjih poslova, socijalne zaštite i zdravstva vode nezavisne i međusobno neuporedive evidencije o nasilju nad ženama. Evidencija pravosuđa ne obuhvata odnos između učinioca i žrtve, niti sadrži specifične podatke o ličnim svojstvima učinilaca i žrtava (invaliditet, nacionalna pripadnost, ekonomski status, pripadnik policije ili vojske i dr). Evidencija sistema zdravstva takođe nema podatke o odnosu žrtve sa osobom koja je izvršila nasilje. Evidencije sistema socijalne zaštite i Ministarstva unutrašnjih poslova sadrže određene (mada ne sve) podatke o ličnim svojstvima učinilaca i žrtava i podatke o njihovim relacijama. Evidencije pravosuđa i Ministarstva unutrašnjih poslova vode se prema ‘nomenklaturi’ krivičnih dela i prekršaja; imajući u vidu činjenicu da nasilno ponašanje može biti bitan element različitih

32 Član 22 (d) Zaključnih zapažanja CEDAW.

33 Dostupno samo na srpskom jeziku na adresi: www.potpisujem.org/srb/1099/autonomni-zenski-centar-zahteva-uvodenje-hitnih-mera-zastite-i-nova-ovlascenja-za-policiju.

34 Član 22 (e) Zaključnih zapažanja CEDAW.

krivičnih dela ili prekršaja³⁵, na osnovu ovih evidencija nije moguće utvrditi u kom broju slučajeva su ovi organi procesuirali radnje koje imaju karakteristike nasilja prema ženama.”³⁶

Potrebno je analizirati i izmeniti Krivični zakonik, Porodični zakon i druge relevantne zakone radi efikasnog sprečavanja svih oblika nasilja nad ženama i zaštite žrtava³⁷. Nisu sprovedene izmene zakona kojima bi se garantovalo efikasno sprečavanje svih vidova nasilja prema ženama i zaštita žrtava. U Trećem nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde predvidelo je izmene Krivičnog zakonika za 2016. godinu (aktivnost 3.6.1.7), premda je Autonomni ženski centar istakao da taj rok nije u skladu s rokom koji je predviđen za zveštavanje CEDAW Komitetu po dvema hitnim preporukama, koji Izveštaj mora biti dostavljeno jula 2015. godine. Kad je reč o Porodičnom zakonu, u toku su dva paralelna procesa izrade izmena i to bez komunikacije između nadležnih ministarstava. Ministarstvo pravde radi na nacrtu Građanskog zakonika čija Knjiga IV nosi naziv „Porodični odnosi“, a Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike radi na izmenama važećeg Porodičnog zakona. Ništa od toga nije pomenuto u nacrtima Akcionih planova, ni za Poglavlje 23 niti za Poglavlje 24.

Dečja prava

Sve je niži stepen zaštite dece od nasilja. Akcenat je stavljen pre svega na zaštitu dece kao učinilaca krivičnih dela. Ne postoje zvanični statistički podaci o broju prijavljenih nasilnih incidenata, krivičnih prijava i optužnica podnesenih protiv učinilaca nasilja prema deci, koji mogu ukazati na „osipanje“ (attrition) broja procesuiranih slučajeva zlostavljanja dece.

U Trećem nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23 stavljen je veći akcenat na prava dece kao učinilaca krivičnih dela, a ne na decu kao žrtve nasilja. Naravno da je veoma važno obučiti stručnjake kako da vode razgovore s decom, ali u kojim prostorijama i sa kojom audio-vizuelnom opremom će to biti učinjeno se nije našlo u nacrtu Akcionog plana. Pored toga, ne postoje zvanični statistički podaci o broju prijavljenih nasilnih incidenata, krivičnih prijava i optužnica podnesenih protiv učinilaca nasilja prema deci, koji mogu ukazati na „osipanje“ broja procesuiranih slučajeva zlostavljanja dece. Zaštita dece od bilo kog oblika nasilja nema prioritet u postupanju tužilaštva i sudova, veštačenja od strane sudsko-medicinski veštaka se sprovode nekoliko godina nakon prijavljenog zlostavljanja i budući da prođe dosta vremena, veštaci ne mogu sa sigurnošću potvrditi da li se zlostavljanje dogodilo ili nije, što dovodi do toga da tužiocu odustaju od gonjenja (naročito u slučajevima seksualnog zlostavljanja dece).

35 Nasilje nad ženama može biti okarakterisano ne samo kao nasilje u porodici, već i kao krivično delo protiv života i tela, ugrožavanja bezbednosti lica itd. Prekršaj narušavanja javnog reda i mira obuhvata različita zabranjena ponašanja, uključujući nekoliko vidova nasilja.

36 Preuzeto sa str. 28. Posebnog izveštaja zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja, dostupno na adresi: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38>.

37 Član 23 (a) Zaključnih zapažanja CEDAW.

Slučajevi u kojima Autonomni ženski centar pruža besplatnu pravnu pomoć ukazuju na sledeće obrasce/„osipanje“ broja slučajeva zlostavljanja dece:

- Zamenik tužioca u osnovnom javnom tužilaštvu u Beogradu nameravao je da sklopi nagodbu o uslovnoj osudi sa ocem koji je ozbiljno pretukao svog sina, iako Krivični zakonik propisuje da za to delo ne može biti izrečena uslovna osuda;
- Više javno tužilaštvo u Beogradu nije obavestilo majku zlostavljanog deteta da je njena žalba na odluku zamenika tužioca osnovnog javnog tužilaštva da nema elementa za pokretanje krivičnog gonjenja³⁸ odbijena četiri meseca ranije;
- Sudski slučaj u kome je traženo izricanje mera zaštitne u odnosu na dete žrtvu trajao je 18 meseci pred prvostepenim sudom.³⁹ Budući da je zahtev delimično usvojen, majka je uložila žalbu;
- Tek nakon što je podneta urgencija za postupanje po predmetu u kome je pre skoro godinu i po dana centar za socijalni rad prijavio seksualno zlostavljanje deteta⁴⁰, koja je utvrđeno od strane sudskih veštaka u postupku koji se vodio u vezi s porodičnim odnosima, zamenica osnovnog javnog tužioca u Beogradu obavila je razgovor s majkom deteta. Zaključila je da je slučaj „slab“.

Televizijska emisija „DNK“, u kojoj se utvrđuje očinstvo nad decom koja ne znaju ko im je otac, i dalje krši prava dece prikazivanjem njihovih lica i imena, i stvaranjem još veće stigme za njih u društvu. Poslednji slučaj u kome je majka dece pretučena na smrt nakon prikazivanja emisije pokazao je da su deca bila prisutna dok je trajalo zlostavljanje majke pred kamerama. Iako su organizacije civilnog društva podnale inicijativu nadležnim organima da se zaustavi prikazivanje te emisije i da se kazne odgovorna lica, emisija se i dalje prikazuje jednom nedeljno.

Procesna zaštita

Poslednja verzija nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koja je objavljena na veb-sajtu Ministarstva pravde, zbunjujuća je u svojim članovima jer je teško napraviti razliku između postupka, registracije i sankcija kada se radi o primarnoj i kada se radi o sekundarnoj besplatnoj pravnoj pomoći.

Poslednja verzija nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći objavljena je na veb-sajtu Ministarstva pravde, pri čemu ovoga puta nije data mogućnost da druge zainteresovane strane daju komentare. Takođe, ne postoje zapisnici sa sastanaka radne grupe niti objašnjenje predloženih zakonskih rešenja. Nacrt Zakona je zbunjujući u svojim članovima jer je teško napraviti razliku između postupka, registracije i sankcija kada se radi o primarnoj i kada se radi o sekundarnoj besplatnoj pravnoj pomoći.

38 Slučaj br. Ktr. – 8059/13, Ktpo. – 862/14.

39 Slučaj br. P2 – 3232/13.

40 Slučaj br. Kt. 9655/13.

Nije ostvaren napredak u pogledu procesnih prava oštećenih

Prema Trećem nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23, aktivnosti u vezi sa usaglašavanjem domaćih zakona s Direktivom EU o uspostavljanju minimalnih standarda prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih dela treba da budu sprovedene do kraja 2015. i 2016. (aktivnosti 3.7.1.17. i 3.7.1.18). Međutim, uspostavljanje službi za podršku žrtvama i to samo pri višim sudovima i tužilaštvima planirano je za 2018. godinu (aktivnosti 3.7.1.20. i 3.7.1.21), propuštajući da se ustanovi da se većina žrtava kojima su te službe potrebne nalazi pred osnovnim sudovima i tužilaštvima. Iako je Autonomni ženski centar dao komentar na tu aktivnost u Prvom nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde nije prihvatilo ovo obrazloženje.

Positivna inicijativa od strane Ministarstva pravde je činjenica da je Ministarstvo uvidelo da se Poseban protokol za pravosudne organe u slučajevima nasilja nad ženama ne primenjuje, niti stručnjaci u pravosuđu znaju da on postoji, te je aktivnost štampanja i distribuiranja ovog Protokola predviđena Trećim nacrtom Akcionog plana za Poglavlje 23 (aktivnost 3.7.1.25).

Slučajevi u kojima Autonomni ženski centar pruža besplatnu pravnu pomoć ukazuju na sledeće obrasce/„osipanje“ broja slučajeva nasilja prema ženama:

- Samo dva meseca po prijemu krivične prijave za silovanje u braku i nasilje u porodici koje je trajalo više od 16 godina,⁴¹ Više javno tužilaštvo u Valjevu odlučilo je da ne pokrene postupak, a da prethodno nije saslušalo žrtvu niti prikupilo predložene dokaze;
- Tužilaštvo u Beogradu pokrenulo je krivičnu istragu protiv žrtve silovanja u braku, koja je pre toga podnela ustavnu žalbu zato što je učinilac oslobođen, zbog krivičnog dela lažnog prijavljivanja,⁴² čak iako se u istom tužilaštvu vode najmanje tri krivična slučaja za nasilje u porodici protiv istog učionica, koja su još uvek u fazi istrage;
- Građanske parnice za izricanje mera zaštitne traju više od godinu pred prvostepenim sudovima u Beogradu, premda se u nekim slučajevima izriče mera zaštite tokom postupka u vidu privremene mere. Situacija je potpuno drugačija u sudu u Novom Sadu (postupci su brži i retko se izriču mere zaštite u vidu privremenih mera), ali Ministarstvo pravde ili Visoki savet sudstva ne prate razliku u postupanju sudova u zaštiti žrtava;
- Apelacioni sudovi u Srbiji daju različita sudska mišljenja u građanskim parnicama za izricanje mera zaštite, kada centri za socijalni rad podnose tužbe radi zaštite žrtava. Dva apelaciona suda (u Nišu i Kragujevcu) zahtevaju da prvostepene sudije u tim slučajevima traže mišljenje centra za socijalni rad u drugom gradu ili će, u suprotnom, takve presude biti ukinute. Takva praksa dovodi do dodatne sekundarne viktimizacije žrtava koje moraju da prolaze kroz istu proceduru u drugom centru za socijalni rad i da plaćaju dodatne putne troškove, što prolongira izricanje mera zaštite. Takvi slučajevi se ne pojavljuju pred Vrhovnim sudom zbog ograničenih sredstava centara za socijalni rad i nedostatka znanja o podnošenju žalbi i drugih pravnih lekova.

41 Slučaj br. Kt. – 6/15.

42 Slučaj br. Kt. – 2749/14.

PREPORUKE:

- Sprovesti novi, javan i transparentan postupak izbora kandidatkinje za novog poverenika za zaštitu ravnopravnosti.
- Izmeniti članove Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost tako bude najmanje 30% žena članova.
- Ubrzati usaglašavanje zakona s Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, usvajanjem naloga za hitnu zaštitu, izmenama krivičnog i građanskog zakonodavstva, uspostavljanjem službi i posebnih prostorija za žrtve u tužilaštvima i sudovima, formiranjem relevantne administrativne baze podataka o svim slučajevima nasilja prema ženama.
- Pratiti „osipanje“ broja prijavljenih slučajeva zlostavljanja dece i slučajeva nasilja prema ženama, kako bi se sprečili slučajevi infanticida i femicida.
- Izmeniti poslednji nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se izbegli budući problemi u primeni, pravljenjem jasne razlike između postupka za ostvarivanje primarne od postupka za ostvarivanje sekundarne besplatne pravne pomoći, kao i između obaveza korisnika i pružalaca u okviru obe vrste pravne pomoći.

Zaštita podataka o ličnosti

Nije ostvaren napredak u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Tvrdi se da je Zakon o zaštiti podataka o ličnosti teško sprovodljiv. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostavio je novi nacrt Zakona Ministarstvu pravde, ali nije primio povratne informacije u poslednjih nekoliko meseci. Nekoliko odredaba važećeg Zakona praktično je nemoguće sprovesti, kao što je odredba koja predviđa pisani pristanak lica kako bi obrada podataka o ličnosti bila zakonita. To je praktično nemoguće sprovesti budući da šira definicija podataka o ličnosti takođe uključuje video snimke osoba, uključujući i snimke dobijene putem video nadzora. Drugi problem je taj što Pravilnik o zadržavanju podataka⁴³ još uvek nije usvojen. Ta situacija stvara nepovoljno okruženje za zaštitu podataka o ličnosti koji se odnose na elektronske komunikacije građana.

Pored toga, novi nacrt Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova,⁴⁴ naročito članovi 28. i 29. koji se odnose na evidencije podataka od značaja za rad policije u zajednici, predstavlja dodatni razlog za zabrinutost. Prema tim članovima, Ministarstvo unutrašnjih poslova ima pravo da vodi detaljne baze osetljivih podataka o ličnosti, u svrhu prevencije kriminala i vršenja bezbednosnih provera, i to u vezi s širokom grupom fizičkih lica, uključujući i nadležna lica iz organizacija civilnog društva.

Štaviše, pitanje zaštite podataka o ličnosti još uvek je u velikoj meri nedovoljno obrađeno u oba nacrta akcionih planova za Poglavlja 23 i 24. Mere predložene u nacrtima akcionih planova treba da odražavaju novi zakonodavni impuls na evropskom nivou, koji ima za cilj zamenu

⁴³ Puni naziv dokumenta: Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i zadržavanje podataka o elektronskim komunikacijama.

⁴⁴ Dostupno na adresi: <http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/nacrt-ZOE-cir.pdf>.

Direktive o zaštiti podataka o ličnosti (95/46/EZ) novom inicijativom koju je pokrenula Evropska komisija 2012. godine radi reforme zaštite podataka o ličnosti na nivou EU. Prema zakonodavstvu EU, podatke o ličnosti moguće je zakonito prikupljati samo pod određenim strogim uslovima, i to u legitimne svrhe, pri čemu lica koja prikupljaju podatke o ličnosti i upravljaju njima moraju da ih zaštite od zloupotreba i moraju da poštuju određena prava vlasnika podataka koja su garantovana zakonodavstvom EU. To je naročito slučaj u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti u okviru razmene informacija između organa za sprovođenje zakona, na šta se Direktiva ne odnosi i gde je razmena uređena nizom odluka Saveta.

PREPORUKE:

- Potrebno je da Vlada Srbije hitno usvoji sledeće zakone: nacrt Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji je izradio poverenik i dostavio ga Ministarstvu pravde, nacrt Zakona o video nadzoru, Zakon o bezbednosnim proverama.
- Doneti potrebne zakonske izmene u skladu sa zakonodavstvom EU, posebno u vezi s novom inicijativom Evropske komisije čiji je cilj zamena zastarele Direktive o zaštiti podataka o ličnosti.
- Uložiti dodatne napore u zaštitu podataka o ličnosti u okviru razmene informacija između organa za sprovođenje zakona na nivou EU.

Nasilje na sportskim priredbama

Sportski događaji u Srbiji još uvek predstavljaju ozbiljnu pretnju po javni red i mogu dovesti do eskalacije nasilja. U oktobru 2014. održana je fudbalska utakmica visokog rizika između Albanije i Srbije kada je došlo sukoba između igrača i navijača, nakon što je na stadion ubačen dron sa zastavom koja je nosila političku poruku. Efekti primene Strategije za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama (2013–2018) su ograničeni. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se efikasno procesuirali prestupnici i huligani. Nisu osnovana posebna odeljenja, najavljena 2013. godine, pri sudovima i tužilaštvima za vođenje skraćenog krivičnog postupka.

PREPORUKE:

- Podstaći uspostavljanje dodatne radne grupe pri Centru za sprovođenje zakona u jugoistočnoj Evropi (Southeast European Law Enforcement Centre – SELEC), koja će biti zadužena za sprečavanje nasilja na sportskim priredbama u jugoistočnoj Evropi.

4. Pravda, sloboda i bezbednost (Poglavlje 24)

4.1. Reforma policije

Kako je navedeno u uvodu Izveštaja sa skrininga za Poglavlje 24, uspostavljanje „profesionalne, pouzdane i efikasne policijske organizacije je od suštinske važnosti“, što iziskuje „snažan i dobro integrisan administrativni kapacitet unutar organa za sprovođenje zakona i drugih relevantnih organa, koji mora da dosegne neophodne standarde“. Zbog toga je reforma policije ključni preduslov za Srbiju u sprovođenju reformi u oblasti pravde, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24), te predložene izmene zakonskog okvira o policiji treba da budu pažljivo analizirane.

Tokom marta i aprila 2015., Ministarstvo unutrašnjih poslova organizovalo je detaljne konsultacije s relevantnim zainteresovanim stranama o novom nacrtu Zakona o policiji. Okrugli stolovi o novom nacrtu Zakona organizovani su u Beogradu i nekoliko drugih gradova na lokalnom nivou, a poseban konsultativni sastanak organizovan je za predstavnike civilnog društva.

Nacrt Zakona o policiji neće rešiti ključne probleme nadzora i kontrole policije. Prvo, najveći problem je još uvek prisutna preterana politizacija policije. Najveći problem je mogućnost da ministar utiče na rad policije na operativnom nivou. Naime, prema članu 16, ministar daje policiji smernice i obavezna uputstva za rad, uz puno uvažavanje operativne nezavisnosti, koja nije definisana u nacrtu Zakona o policiji, a pomenute nadležnosti ministra važe do trenutka kada javni tužilac bude obavešten o krivičnom delu i preuzme upravljanje nad policijskim postupanjem u predistražnom postupku. Taj uticaj takođe je vidljiv u upravljanju ljudskim resursima Ministarstva unutrašnjih poslova. Nacrt Zakona o policiji dozvoljava ministru unutrašnjih poslova da postavlja i razrešuje: (1) rukovodioca i zamenika rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice Direkcije policije, (2) rukovodioca organizacione jedinice za koordinaciju rada policijskih uprava i policijskih stanica i (3) načelnika policijske uprave. Imajući u vidu pomenuta diskreciona ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova, onemogućena je depolitizacija policije. Drugo, nacrt Zakona ne uređuje adekvatno sistem unutrašnje kontrole i nadzora policije. Nije predviđeno da Sektor unutrašnje kontrole bude nezavisna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, što predstavlja preduslov za efikasno sprovođenje politike borbe protiv korupcije u policiji. Pored toga, ministar može sprečiti istragu koju sprovodi Sektor i ustupiti vođenje istrage drugoj organizacionoj jedinici policije (član 226). Nacrt Zakona o policiji ne pravi na adekvatan način razliku između nadležnosti u postupanju i koordinaciji tri kontrolna tela u Ministarstvu unutrašnjih poslova: Sektora unutrašnje kontrole, Odeljenja za kontrolu zakonitosti

u radu koje je zaduženo za područne policijske uprave i Odseka za kontrolu zakonitosti u radu žandarmerije. Te odredbe nisu zadovoljavajuće ne samo zato što ministar ima prevelika diskreciona ovlašćenja, već zato što je unutrašnja kontrola policije fragmentirana, što se odražava na borbu protiv korupcije u policiji i zaštitu ljudskih prava. Konačno, nove mere za borbu protiv korupcije u policiji, kao što su test integriteta ili kontrola imovinskog kartona, nisu precizno uređene nacrtom Zakona.⁴⁵

PREPORUKE:

- Potrebno je uložiti dodatne napore, naročito u vezi s novim nacrtom Zakona o policiji, kako bi se obezbedila operativna nezavisnost policije, efikasna unutrašnja kontrola i, što je najvažnije, kako bi se smanjio nivo politizacije policije.

Rad policije u zajednici

Ostvaren je ograničen napredak u vezi s radom policije u zajednici. Akcioni plan za sprovođenje Strategije policije u zajednici, koja je usvojena 2013., kasni već dve godine. Lokalni saveti za bezbednost ne postoje u svim opštinama u Srbiji. Broj lokalnih saveta opao je za 7% u poređenju sa 2007.⁴⁶ Procenjuje se da savetodavna tela za unapređenje bezbednosti i/ili sprečavanje kriminala deluju u 76 opština i gradova u Srbiji. Problem se odnosi na način organizovanja rada lokalnih saveta za bezbednost i obezbeđivanje učešća svih lokalnih zainteresovanih strana, tj. uspostavljanje partnerstava. Odluke saveta nisu obavezujuće i njihov rad zavisi od spremnosti policije i političkih predstavnika da uzmu učešća u njihovom radu. Pored toga, dužnosti u vezi s radom u lokalnim savetima za bezbednost predstavljaju dodatni teret za policijske službenike zadužene za rad policije u zajednici na lokalnom nivou.

PREPORUKE:

- Lokalne policijske jedinice treba da, na dnevnoj, nedeljnoj i mesečnoj osnovi, obaveštavaju opštine o stanju bezbednosti na lokalni i da, u saradnji s lokalnim vlastima, dogovaraju mere radi povećanja bezbednosti građana.
- Potrebno je podnositi godišnje izveštaje članovima lokalnih saveta koji, zauzvrat, treba da prate rad policije na lokalnom nivou i da predlažu smernice za unapređenje rada policije.

⁴⁵ Tekst komentara na novi nacrt Zakona o policiji, koje je BCBP dostavio Ministarstvu unutrašnjih poslova, dostupan je na adresi: www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5785/Nacrt-Zakona-o-policiji-dobro-lose-i-sta-moze.shtml.

⁴⁶ Tekst studije dostupan na adresi: <http://bezbednost.org/All-publications/5657/Partnership-for-Safe-Communities-in-Serbia.shtml>.

Posebne istražne radnje

Nije ostvaren napredak u pogledu zavisnosti policije od Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u primeni određenih posebnih istražnih radnji u krivičnim istragama.

Zavisnost policije od agencije BIA u sprovođenju određenih posebnih istražnih radnji u krivičnim istragama nije u skladu s najboljom praksom EU. Policija se još uvek oslanja na kapacitete agencije BIA za nadzor telekomunikacija, što nije u skladu s najboljom evropskom praksom. Iako je u Narodnoj skupštini pokrenuta inicijativa za izmenu zakonodavstva kako bi se nadzor telekomunikacija sprovodio preko nezavisnog jedinstvenog centra za praćenje (kao što je slučaj u Hrvatskoj), još uvek nisu izneseni konkretni predlozi.

PREPORUKE:

- Vlada Srbije treba da obezbedi jasnu razdvojenost policijskih i obaveštajnih nadležnosti, kao i to da policija ima dovoljno tehničkih kapaciteta za primenu posebnih istražnih radnji u toku krivične istrage, nezavisno od agencije BIA.

4.2. Migracije

U oblasti migracija nije zabeležen napredak. Srbija još uvek nema jedinstven i koherentan strateški okvir kada je reč o migracijama.

Broj registrovanih iregularnih migranata povećan je 2014. godine. Samo na srpsko-mađarskoj granici je od septembra 2014. registrovano preko 25.000 iregularnih migranata.⁴⁷ Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji istekla je 2014. godine. Potrebno je evaluirati rezultate i revidirati Strategiju upravljanja migracijama Republike Srbije koja je usvojena 2009. Takođe, potrebno je unaprediti znanje svih aktera koji dolaze u kontakt s migrantima, o mešovitim migracijskim tokovima i različitim mehanizmima postupanja. Postojeći smeštajni i kadrovski kapaciteti za urgentan prihvata migranata nisu dovoljni da bi se odgovorilo na trenutni migracioni pritisak, naročito kad je reč o zadovoljavanju potreba ranjivih grupa.

Republika Srbija još uvek nije zaključila nijedan sporazum o readmisiji sa zemljama porekla iz kojih dolazi najveći broj migranata koji borave ili tranzitiraju kroz teritoriju Srbije, a koje se prema međunarodnim i regionalnim standardima mogu smatrati sigurnim zemljama. Sporazumi o readmisiji sa susednim zemljama ne sprovode se na efikasan način, u slučajevima kada Srbija upućuje zahteve za prihvata državljanima trećih zemalja.⁴⁸

⁴⁷ Podaci preuzeti iz publikacije „Fronteksa“:

⁴⁸ „Izazovi sistema azila“, Grupa 484, Beogradski centar za ljudska prava, BCBP, Beograd, 2014, str. 46.

4.3. Azil

U prethodnom periodu nije ostvaren značajan napredak u oblasti azila. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil dramatično je povećan 2014. godine (sa 5.066 u 2013. na 16.490 u 2014. godini). Od ukupno 16.490 lica koja su izrazila nameru da traže azil, podneto je samo 388 zahteva za azil – od toga je supsidijarna zaštita dodeljena u svega pet slučajeva, dok je jednom licu odobren status izbeglice. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil povećavao se i u prva tri meseca 2015. godine (broj izraženih namera iznosi 8.723 nasuprot 2.055 u istom periodu 2014. godine).

Pitanje smeštajnih kapaciteta za tražiocima azila još uvek nije sistemski rešeno, premda je pohvalno to što u toku 2014. godine nijedan tražilac azila nije boravio na otvorenom. Trenutno postoji pet centara za azil (u daljem tekstu Centar/i) – u Banji Koviljači, Bogovađi, Sjenici, Tutinu i Krnjači, od kojih su samo prva dva stalnog karaktera. Centar u Krnjači otvoren je u avgustu 2014. u skladu sa Zaključkom Vlade⁴⁹ kao novi ad hoc centar, nakon što je centar u Obrenovcu zatvoren zbog oštećenja u poplavama u maju 2014.

Potrebno je takođe istaći da je u oblasti azila ostvaren izvestan pomak. Dana 14. januara 2015., prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta⁵⁰ Ministarstva unutrašnjih poslova, zvanično je osnovana Kancelarija za azil. Kancelarija sada ima status posebne jedinice koja direktno odgovara načelniku Uprave granične policije i zapošljava 29 službenika, uključujući četiri prevodioca.⁵¹ S obzirom na to da je Kancelarija za azil osnovana pre svega tri meseca, nije bilo dovoljno vremena za detaljnu analizu efikasnosti njenog rada. Drugi pozitivan pomak je uspostavljanje operativnog sistema između Komesarijata za izbeglice i migracije i Ministarstva unutrašnjih poslova, koji omogućuje Odeljenju za strance (organizacionoj jedinici u okviru područnih Policijskih uprava) i regionalnim centrima (organizacionoj jedinici Uprave granične policije) organima nadležnim za izdavanje potvrde o izraženoj nameri za azil, da upute osobu u onaj Centar koji je potvrdio da raspolaže dovoljnim kapacitetima za njegov smeštaj.

Postupak azila sadrži nedostatke: u nekim slučajevima ispitivanje zahteva za azil traje i do nekoliko nedelja, čak i meseci, a kvalitet postupka još uvek nije u potpunosti usaglašen s međunarodnim i regionalnim standardima. Pored toga, domaće zakonodavstvo nije usaglašeno sa zakonodavstvom EU. Lista sigurnih trećih zemalja koja je doneta 2009.⁵² godine još uvek nije revidirana, niti su uspostavljeni odgovarajući mehanizmi za njenu periodičnu procenu. Prilikom primene koncepta sigurne treće zemlje, donosioci odluka ne uzimaju u obzir to da li će sigurna zemlja ispitivati zahtev za azil tražioca azila.

49 Zaključak br. 019 -8512/2014.

50 Zaključak 01 br: 9681/14-8.

51 Nacrt Akcionog plana za Poglavlje 24 dostupan je na adresi: www.mup.gov.rs/cms_cir/oglasinsf/Treca_verzija_AP_27_03_2015.pdf.

52 Odluka Vlade Republike Srbije o utvrđivanju liste sigurnih država porekla i sigurnih trećih država („Sl. glasnik RS“, br. 67/2009).

PREPORUKE:

- Zakon o azilu je potrebno revidirati i usvojiti što je pre moguće.
- Vlada Srbije treba da definiše sveobuhvatnu politiku azila koja će obezbediti fer i efikasan postupak azila. Izmene politike treba (u najmanju ruku) da predvide: dodatne prostorije za prihvatanje tražilaca azila u skladu sa zahtevima postupka azila; dodatne obuke svih učesnika postupka azila, naročito za zaposlene u novoformiranoj Kancelariji za azil; izmene Zakona o azilu kojima se može unaprediti koncept i procedura utvrđivanja sigurnih trećih zemalja, proceduralne garancije, zaštita i uslovi prihvata; posebna pravna rešenja za integraciju izbeglica, i korisnika nekog drugog oblika međunarodne zaštite kao i razvoj mehanizma za funkcionalnu integraciju; mogućnost za uspostavljanje kulturnih i društvenih programa kojima se omogućuje komunikacija između tražilaca azila i lokalnog stanovništva.
- Potrebno je dalje izraditi i implementirati procedure za postupanje prema iregularnim migrantima, bazirajući se na standardima zaštite ljudskih prava, u svim fazama – od identifikacije do prinudnog ili dobrovoljnog povratka.
- Potrebno je efikasno sprovoditi sporazume o readmisiji sa susednim zemljama u slučajevima kada Srbija upućuje zahteve za prihvatanje državljanina trećih zemalja, i zaključiti sporazume o readmisiji sa zemljama porekla iz kojih dolazi najveći broj migranata koji borave u Srbiji ili prolaze kroz nju, a koje se prema međunarodnim i regionalnim standardima mogu smatrati sigurnim zemljama.

4.4. Trgovina ljudima

Godina 2014. bila je specifična po strukturi identifikovanih žrtava trgovine ljudima u Srbiji. Naime, identifikovano je 125 žrtava trgovine ljudima, što predstavlja povećanje od 30% u odnosu na prethodnu godinu, ali za razliku od ranijeg perioda, većina identifikovanih osoba (oko 80%) su muškarci izloženi **trgovini ljudima u cilju radne eksploatacije** u Ruskoj Federaciji. Posledično, međunarodna/prekogranična trgovina ljudima je bila dominantan oblik trgovine ljudima 2014. godine. Takva struktura žrtava ima dve implikacije. Prvo, slučajevi radne eksploatacije su **još uvek u fazi istrage i ni u jednom slučaju još uvek nije podignuta optužnica**. Samo je jedan slučaj trgovine u svrhe radne eksploatacije (od pre nekoliko godina) do sada procesuiran u Srbiji. Potrebno je hitno izmeniti krivično zakonodavstvo kako bi slučajevi radne eksploatacije koji ne sadrže sve elemente trgovine ljudima prema članu 388. Krivičnog zakonika Srbije bili procesuirani, a učionici privedeni pravdi. Može se reći da trenutno postoji određeni vid nekažnjivosti lica koja organizuju eksploataciju građevinskih radnika. Drugo, **ostali vidovi eksploatacije zanemareni su i u smislu istrage i u smislu identifikacije**. U 2014. godini identifikovano je samo oko 15 žrtava drugih oblika eksploatacije, što predstavlja ozbiljno smanjenje u odnosu na prethodne godine. Smatra se da zvanične brojke ne odražavaju stvarno stanje na terenu, naročito kad je reč o seksualnoj eksploataciji i trgovini ženama.

Pored problema izloženih u prethodnim izveštajima, goruća pitanja u sistemu borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji su sledeća:

Negonjenje i nekažnjavanje. Još uvek postoje slučajevi krivičnog gonjenja i kažnjavanja osoba koja su žrtve trgovine ljudima, što ima za posledicu nezadovoljavajuće identifikovanje žrtava i nepostojanje efikasnog sistema njihove zaštite. Srpsko zakonodavstvo još uvek ne sadrži odredbe o negonjenju i nekažnjavanju žrtava trgovine ljudima.

Godine 2013., ASTRA se uključila u veoma složen slučaj mlade žene koju je sedam godina eksploatisao muškarac koji je pred njom počinio zločin i nju naterao da ga prizna. Ona je osuđena na 18 godina zatvora za teško ubistvo koje nije počinila. Ovde, slučaj trgovine ljudima nije nikada procesuiran zato što je eksploatacija žene počela pre nego što je trgovina ljudima inkriminisana kao krivično delo u srpskom zakonodavstvu. Iako je ona zvanično prepoznata kao žrtva u Srbiji, sudovi su odbili da utvrde da je optužena žrtva trgovine ljudima i nisu primenili odredbu o nekažnjavanju iz Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima (član 26). U septembru prošle godine, oštećena je počela sa služenjem kazne. ASTRA trenutno priprema podnesak i zahtev za amnestiju u pomenutom slučaju.

Naknada štete. Naknada štete i dalje predstavlja najslabiju kariku u vezi s pristupom pravdi žrtava trgovine ljudima. Prošle godine, ASTRA je ukazala na prvu pravosnažnu presudu kojom je dodeljena naknada štete žrtvi trgovine ljudima kroz parnični postupak u Srbiji.⁵³ Međutim, ta presuda nije bila rezultat sistemskog napretka u oblasti kompenzacije, već pre svega upornosti devojke koja je bila žrtva trgovine ljudima da prođe kroz četiri godine krivičnog i tri godine parničnog postupka. U Srbiji ne postoji državni fond niti sličan mehanizam za kompenzaciju, zbog čega, bez obzira na donesenu presudu, ako naknada ne može biti naplaćena od učionica, žrtva ostaje bez obeštećenja i nadoknade sudskih troškova. Isto tako, ako učinilac nema imovinu na svoje ime, žrtva nema motivaciju da uopšte pokreće postupak.

Nestale bebe. Drugi slučaj koji je trenutno u fokusu, a koji nije direktno povezan s trgovinom ljudima jeste problem nestalih beba. Radi podsećanja, reč je o bebama koje su nestale iz porodilišta širom Srbije počev od 50-ih godina 20. veka. Republika Srbije je trebalo da sprovede odluku Evropskog suda za ljudska prava do septembra 2014.⁵⁴, što još uvek nije učinjeno. Sud je Srbiji dao još jednu godinu da pruži verodostojne odgovore o sudbini svakog deteta i da obezbedi odgovarajuću naknadu. Civilno društvo pomoglo je u izradi nacrtu Zakona o nestalim bebama koji sadrži konkretne predloge za rešavanje tog problema u skladu s presudom Evropskog suda za ljudska prava.

ASTRA je takođe zatražila od Komiteta ministara Saveta Evrope da razmotri sve ove činjenice i da preduzme sve korake radi pune primene presude. Na sastanku u decembru 2014., ministar zdravlja i ministar pravde obavestili su predstavnike udruženja roditelja, nevladinih organizacija i medija da će lex specialis biti usvojen do maja 2015. Na početku maja, to se ne čini veoma izvesnim.

⁵³ Više informacija dostupno je na adresi: <http://www.astra.org.rs/first-judgment-awarding-compensation-for-victim-of-trafficking-in-serbia-issued-executed/?lang=en>.

⁵⁴ Slučaj Zorica Jovanović protiv Srbije (Predstavka br. 21794/08). Konačna odluka Evropskog suda za ljudska prava dostupna je na adresi: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118276#{"itemid":\["001-118276"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118276#{).

PREPORUKE:

- Izdvojiti dovoljne resurse za programe reintegracije žrtava trgovine ljudima u skladu s direktivama 2012/29/EU i 2011/36/EU.
- Usvojiti izmene zakona koje će podstaći uvođenje efikasnog i održivog mehanizma naknade štete za žrtve trgovine ljudima i drugih krivičnih dela sa elementima nasilja.
- Izmeniti Krivični zakonik Srbije i novim zakonom jasno propisati odredbe o nepritvaranju, negonjenju i nekažnjavanju žrtava trgovine ljudima.
- Izraditi i sprovesti standarde i postupke u svim fazama zaštite žrtava – od utvrđivanja do reintegracije/dobrovoljnog povratka, kao i protokole o saradnji s nevladinim organizacijama.
- Bez daljeg odlaganja usvojiti novu strategiju i akcioni plan o borbi protiv trgovine ljudima.

4.5. Borba protiv terorizma

Ostvaren je izvestan napredak na polju borbe protiv terorizma. U oktobru 2014. izmenjen je Krivični zakonik Republike Srbije, koji sada predviđa kazne za državljane Srbije koji učestvuju u ratu ili oružanom sukobu u stranoj državi, kao i kazne za organizovanje i podsticanje učešća državljana Srbije u ratu ili oružanom sukobu u stranoj državi. Međutim, još uvek je potrebno pojasniti nadležnosti Stalne koordinacione grupe za nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma i Stalne mešovite radne grupe, koja je uspostavljena 9. januara 2015.⁵⁵ Pored toga, Trećim nacrtom Akcionog plana za Poglavlje 24. predložene su mere u oblasti borbe protiv terorizma kojima se ne uspostavlja ravnoteža između mera sprečavanja i radikalizacije i mera represije nad potencijalnim osumnjičenima za dela terorizma.

Dodatno, rok za izradu Strategije za borbu protiv terorizma je decembar 2015., prema Akcionom planu za Poglavlje 24, dok je rok za izradu Zakona o kritičnoj infrastrukturi 2017/18. godina. Kad je reč o Zakonu, BCBP pozdravlja činjenicu da su planirani detaljno istraživanje i analiza pre usvajanja tog zakona. Međutim, to nije slučaj sa Strategijom, čije je usvajanje predviđeno za decembar 2015., pri čemu je o njenoj izradi do sada vođen nizak stepen rasprave ili te rasprave nije uopšte bilo. Moguće je da pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i drugih državnih službi postoje bolji kapaciteti za borbu protiv terorizma, i da postoji više podataka i analiza o toj temi, ali ako je to slučaj, nejasno je zašto ne postoje objavljeni izveštaji, radovi ili analize o toj temi. EVROPOL ima praksu objavljivanja relevantnih izveštaja⁵⁶, što može predstavljati dobar primer koji i Ministarstvo unutrašnjih poslova može da primeni.

55 Više informacija dostupno je na adresi: www.blic.rs/Vesti/Politika/525359/Osnovana-Stalna-radna-grupa-za-borbu-protiv-terorizma.

56 Na primer, videti: https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37.

Budući da Strategija EU o borbi protiv terorizma počiva na četiri stuba – prevenciji, zaštiti, progono i odgovoru, istaknuto je da, bez obzira na napore država članica, akti terorizma mogu da se jave, te stoga države moraju da brzo reaguju i ublaže posledice takvih akata. Pomenuta Strategija EU predviđa primenu postojećih civilnih struktura, koje se inače koriste za hitno reagovanje u slučaju prirodnih katastrofa. Kao što se pokazalo tokom poplava koje su pogodile Srbiju u maju 2014. godine, Srbija ne poseduje adekvatne mehanizme za brzo reagovanje u takvim slučajevima. To stoga treba da bude prioritetna oblast obrađena u pomenutom potpoglavlju.

PREPORUKE:

- Srbija treba da intenzivira aktivnosti na povećanju kapaciteta za hitno reagovanje na akte terorizma, unapređenjem kapaciteta za postupanje u vanrednim situacijama.
- Potrebno je sprovesti temeljne konsultacije i analize u postupku izrade Strategije o borbi protiv terorizma kako bi se obezbedio uravnotežen pristup između prevencije, deradikalizacije, istrage i reagovanja na akte terorizma.

