

*Ova publikacija izrađena je u okviru institucionalne podrške Vlade Kraljevine Norveške koaliciji prEUgovor. Gledišta i analiza koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Vlade Norveške ili bilo koje druge povezane organizacije.*

# PREUGOVOR – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

---



PREUGOVOR – IZVEŠTAJ  
O NAPRETKU SRBIJE  
U POGLAVLJIMA 23 I 24

Beograd, oktobar 2016.

PREUGOVOR – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

–

**Izdavač**

Grupa 484

Pukovnika Bacića 3, 11040 Beograd

office@grupa484.org.rs

011 2660 972, 2660 973

www.grupa484.org.rs

**Autori**

Milan Aleksić, Marija Anđelković, Maja Bjeloš, Branko Čečen, Katarina Đokić, Saša Đorđević, Bojan Elek, Vladimir Erceg, Gordana Grujičić, Tanja Ignjatović, Katarina Ivanović, Vanja Macanović, Sofija Mandić, Nemanja Nenadić, Andrej Stefanović

**Urednik**

Milan Aleksić

**Dizajn i prelom**

Marko Marinković

**Tiraž**

200

## **PREUGOVOR – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24**

Beograd, oktobar 2016.

### **O prEUgovoru**

Koalicija prEUgovor je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je formirana s ciljem da prati sprovođenje politika vezanih za pregovore o pridruživanju između Srbije i Evropske unije, u čijem su fokusu poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost). Koalicija prEUgovor sastoji se od sedam organizacija civilnog društva koja su stručna za različite oblasti koje pokrivaju poglavlja 23 i 24 pravnih tekovina Evropske unije (acquis). Koalicija je formirana 2013. godine sa zadatkom da predloži mere koje će poboljšati stanje u oblastima relevantnim za pregovore. S tim u vezi, Koalicija ima za cilj da kroz proces integracije u Evropsku uniju ostvari značajan napredak u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koalicija prEUgovor okuplja:

**ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

[www.cins.org.rs](http://www.cins.org.rs)

**Grupa 484**

[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

**Transparency Serbia (TS)**

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

<http://www.prEUgovor.org>

[www.facebook.com/prEUgovor](https://www.facebook.com/prEUgovor)

[www.twitter.com/prEUgovor](https://www.twitter.com/prEUgovor)

# SADRŽAJ

UVOD	7
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	8
1.1 Demokratska kontrola sektora bezbednosti	8
1.1.1 <i>Skupštinska kontrola sektora bezbednosti</i>	8
1.1.2 <i>Civilna kontrola službi bezbednosti</i>	9
1.2. Rodna ravnopravnost	10
2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	14
2.1 Politika borbe protiv korupcije	14
2.1.1 <i>Politika borbe protiv korupcije u policiji</i>	24
2.1.2 <i>Sukob interesa</i>	26
2.2 Osnovna prava	29
2.2.1 <i>Zaštita podataka o ličnosti</i>	29
2.2.2 <i>Pristup informacijama od javnog značaja</i>	29
2.2.3 <i>Načelo nediskriminacije i socijalni položaj ugroženih grupa</i>	31
2.2.4 <i>Prava deteta</i>	33
2.2.5 <i>Proceduralna prava i zaštita</i>	35
3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	38
3.1 Migracije	38
3.2 Azil	39
3.3 Borba protiv organizovanog kriminala	41
3.3.1 <i>Reforma policije i policijska saradnja</i>	42
3.3.2 <i>Borba protiv trgovine ljudima</i>	44
3.4 Borba protiv terorizma	47

# UVOD

Nekoliko značajnih događaja, od kojih su neki relevantni ili direktno vezani za proces evropskih integracija, obeležilo je prethodni šestomesečni period u Srbiji. Nakon dugog čekanja, Poglavlja 23 i 24 u okviru procesa pregovora Srbije sa Evropskom unijom (EU) konačno su otvorena 18. jula, i to nakon više od dve i po godine po otvaranju pregovora u januaru 2015. godine i sedam meseci nakon otvaranja prvih pregovaračkih poglavlja (poglavlja 32 i 35, u decembru 2015). Iako najavljeno znatno pre jula 2016, otvaranje Poglavlja 23 i 24 odlagano je nekoliko puta, zbog različitih zahteva država članica EU, posebno Hrvatske u vezi sa Poglavljem 23 (Hrvatska je pokušala da utiče na Srbiju da izmeni svoj zakon koji se odnosi univerzalnu nadležnost za ratne zločine, ali nije uspela jer nije imala podršku drugih država članica EU). Iako se Hrvatska na kraju saglasila sa otvaranjem Poglavlja 23, još uvek nema garancija da Hrvatska ili neka druga država neće pokušati da uvrsti te iste (bilateralne!) zahteve prema Srbiji u zajedničku poziciju EU o ovom poglavlju u nastavku pregovaračkog postupka.

U navedenom periodu, Srbija je takođe dobila novu Vladu, koja je formirana nakon više od tri meseca po okončanju opštih izbora (24. aprila 2016) i izabrana u Skupštini 11. avgusta. Novoi-zabrana Vlada ne razlikuje se mnogo od prethodne, imajući u vidu sličnu strukturu vladajuće koalicije koja je formirana nakon izbora. Najjača parlamentarna stranka – Srpska napredna stranka, predvodi novu Vladu, sa Aleksandrom Vučićem kao starim-novim premijerom. Uprkos brojnim najavama, formiranje nove Vlade takođe je odlagano nekoliko puta, bez jasnih razloga ili objašnjenja. U svom ekspozeu, premijer je kao neke od prioriteta nove Vlade istakao nacionalnu bezbednost, „jačanje institucija“ (uključujući i sudstvo), reformu državne uprave, ljudska prava (uključujući prava manjina, dece i LGBT osoba, migracije, porodično nasilje, rodnu ravnopravnost, socijalnu zaštitu...) i borbu protiv korupcije i drugih vidova kriminala. Međutim, glavni akcenat njegovog ekspozeea stavljen je na ekonomska pitanja. Premijer je istakao da evropske integracije ostaju spoljnopolitički prioritet Srbije i naveo da je cilj da se sva pregovaračka poglavlja zatvore 2020. godine.

Srbija je počela sa primenom ranije usvojenih Akcionih planova za Poglavlja 23 i 24 i objavila je prvi Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 u julu 2016. Prema Izveštaju, zaključno sa drugim tromesečjem 2016, Srbija je sprovela 77% predviđenih aktivnosti u potpunosti, 8% – skoro u potpunosti, 8% delimično, 3% aktivnosti nije sprovela, a za 4% aktivnosti nadležne institucije nisu podnele izveštaje. U okviru samog Poglavlja, procenat potpunog sprovođenja najviši je u oblasti osnovnih prava (82%), a najniži u oblasti borbe protiv korupcije (60%). Međutim, kvalitet merene i procenjene primene je problematičan, te dovodi u pitanje stvarni napredak Srbije u tim oblastima. Zbog različite dinamike izveštavanja, sličan izveštaj za Poglavlje 24 još uvek nije objavljen; međutim, očekuje se da će taj izveštaj biti objavljen u najskorijem periodu.

Ovaj prEUgovor izveštaj daje nezavisan uvid u napredak ostvaren u različitim oblastima koja pokrivaju Poglavlja 23 i 24, kao i preporuke za unapređenja u praćenim oblastima. Izveštaj obuhvata period od maja do oktobra 2016. godine, a u pojedinim oblastima period od početka godine, budući da je taj vremenski okvir bio prikladniji za praćenje pojedinih procesa. Nažalost, brojne preporuke slične su preporukama koje se nalaze u prethodnom izveštaju prEUgovora, budući da je u pojedinim oblastima, uprkos pozitivnoj samoproceni države, urađeno veoma malo. Uzrok tome je, između ostalog, i prevremeni izbori, koji su usporili procese reformi ili ih čak odložili za neko vreme u budućnosti. Ovaj izveštaj pokriva teme vezane za političke kriterijume, te za Poglavlja 23 i 24. Kako je u javnosti bila izražena zabrinutost povodom određenih

pitanja, kao što je slučaj Savamale, ta pitanja su takođe pomenuta u ovom izveštaju. Imajući u vidu izbegličku krizu, jedan odeljak posvećen je migracionoj politici i situaciji u vezi s tim; kriza koje je izbila 2015. godine u posmatranom periodu je ublažena, ali se čini da je još uvek daleko od završetka.

## 1. POLITIČKI KRITERIJUMI

### 1.1 Demokratska kontrola sektora bezbednosti

Došlo je do ozbiljnog nazadovanja u demokratskom upravljanju sektorom bezbednosti u prethodnom periodu. Ozbiljan incident koji se ticao bezbednosnih institucija nije valjano ispitan u Skupštini. Primećeno je vidno odsustvo reakcije izvršne i sudske vlasti na nalaze i preporuke nezavisnih nadzornih tela u vezi sa incidentima u koje su uključene bezbednosne institucije. Incident o kome je reč odnosi se na nereagovanje policije na zahteve građana za pomoći tokom nezakonitog rušenja nekoliko zgrada u beogradskoj četvrti Savamala<sup>1</sup>.

#### 1.1.1 Skupštinska kontrola sektora bezbednosti

Nije primećen napredak u skupštinskoj kontroli sektora bezbednosti budući da Odbor za kontrolu službi bezbednosti nije razmatrao redovne izveštaje obaveštajnih službi. Dominantna većina vladajuće stranke u Skupštini verovatno će nastaviti da otežava aktivnosti kontrole, budući da inicijative za pojašnjavanje slučajeva pogrešnog rukovođenja u sektoru bezbednosti uglavnom dolaze od poslanika iz opozicije, a većina ih odbacuje<sup>2</sup>. Vlada dodatno umanjuje značaj nezavisnih državnih institucija, a politički lideri ključnih bezbednosnih institucija<sup>3</sup> i dalje u javnosti omalovažavaju njihove predstavnike, a naročito Zaštitnika građana. Time sprečavaju kontrolu institucija sektora bezbednosti, naročito u slučajevima u koje su umešani visoki državni zvaničnici. Na primer, u maju 2016. Zaštitnik građana istraživao je ovakav jedan slučaj slučaj Savamale- dokazujući da je policija imala nalog da ne šalje policijske jedinice da pomognu građanima koji su tražili pomoć. I pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odgovorilo na preporuke Zaštitnika građana čak ni nakon produženog roka od dva meseca.<sup>4</sup> Smanjen je obuhvat spoljne kontrole i nadzor nad nabavkama sektora bezbednosti jer je utvrđeno da je deo značajnog aranžmana o naoružanju, tj. nabavka dva vojna helikoptera iz Rusije, finansiran mimo zvaničnog budžeta.<sup>5</sup>

---

1 <http://pointpulse.net/magazine/collapse-rule-law-serbia-savamala-case/>.

2 Značajni nedavni slučajevi su inicijative poslanika Demokratske stranke za formiranje odbora za ispitivanje okolnosti u vezi sa padom vojnog helikoptera u martu 2015. (što je odbijeno na plenarnom zasjedanju 17. 4. 2015, zapisnik sa zasjedanja dostupan na adresi: [http://www.parlament.gov.rs/Четврта\\_седница\\_Првог\\_редовног.25084.43.html](http://www.parlament.gov.rs/Четврта_седница_Првог_редовног.25084.43.html)) i naznake o presretanju telefonskih razgovora lidera opozicione Demokratske stranke (Odbijen predlog DS o formiranju anketnog odbora. N1 vesti, 9. 10. 2015. Dostupno na adresi: <http://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/15177-odbijen-predlog-ds-o-formiranju-anketnog-odbora>).

3 Stefanović: Zaštitnik građana se bavi samo politikom. Blic, 31.07.2016. <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/stefanovic-zastitnik-gradana-se-bavi-samo-politikom/bv03spr>.

4 MUP nije u zakonskom roku postupio po preporukama Zaštitnika građana u slučaju Savamala niti je na njih odgovorio, 9. 8. 2016: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/4847-2016-08-09-13-10-13>.

5 Novi helikopteri Mi-17 stigli u Beograd: Plaćeni 25 miliona evra, u upotrebi od 4. jula. Tangosix portal, 28. 6. 2016. <http://tangosix.rs/2016/28/06/foto-novi-helikopteri-mi-17-stigli-u-beograd-placeni-25-miliona-evra-u-upotrebi-od-4-jula/>.

## Preporuke:

- Skupštinski odbori zaduženi za kontrolu službi bezbednosti treba da razmatraju redovne izveštaje o radu bezbednosnih institucija i da iniciraju skupštinsko ispitivanje značajnih incidenata koji se tiču bezbednosnih institucija i reformi kako bi odgovorili na ozbiljne rizike korupcije i zloupotrebe, npr. u vezi sa nabavkom, proizvodnjom oružja i trgovinom oružjem, kao i curenjem informacija iz policije;
- Institucije sektora bezbednosti treba da vode računa o tome da su svi njihovi troškovi blagovremeno planirani i predviđeni u godišnjim budžetima i srednjoročnim finansijskim planovima koje odobrava Skupština, i da su dostupni za skupštinsku kontrolu i analizu koju sprovodi Državna revizorska institucija. Značajni sporazumi o naoružanju moraju biti deo redovnog budžeta.

### 1.1.2 Civilna kontrola službi bezbednosti

Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti (usvojen 2007) ne uređuje na sveobuhvatan način bezbednosno-informacioni sistem. Zakon ne govori mnogo o položaju ključnih aktera u srpskoj bezbednosno-obaveštajnoj politici – položaj Saveta za nacionalnu bezbednost (telo koje okuplja ključne donosioce odluka u sektoru bezbednosti) i Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti nejasno je uređen. Posledično, ne postoji sistematična koordinacija i saradnja između političkog vođstva i službi bezbednosti, tako da su njihovi odnosi fluidni, netransparentni i zavise od pojedinačnih donosilaca odluka. Takva situacija često vodi do zabrinjavajućih sukoba interesa. Na primer, premijer je trenutno i član Biroa za koordinaciju i u toj funkciji ima pravo da donosi odluke o dodeljivanju lične zaštite samom premijeru (tj. sebi). To takođe dovodi do neizvesnosti u vezi s tim koji donosilac odluka ima pravo na koju vrstu obaveštajnih podataka, što znači da postoji visok rizik od curenja informacija i zloupotrebe ovlašćenja.

Pravni okvir koji čine Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti i posebni zakoni koji uređuju položaj pojedinih bezbednosno-obaveštajnih aktera takođe nije jasno razgraničio posebne nadležnosti različitih agencija niti je uređio njihove međusobne odnose. To je imalo za rezultat zabrinjavajuću praksu. Bezbednosno-informativna agencija (BIA) preuzela je vodeću ulogu u borbi protiv organizovanog kriminala, zamagljujući razgraničenje između obaveštajnih i policijskih ovlašćenja. Jedna odredba u Zakonu o Bezbednosno-informativnoj agenciji omogućava obaveštajcima iz agencije BIA da primenjuju policijska ovlašćenja u svom radu, ali ostaje nejasno koja ovlašćenja mogu primeniti i pod kojim uslovima. Pored toga, policija nastoji da se oslanja na agenciju BIA u sprovođenju posebnih istražnih mera, što nije u skladu s najboljom evropskom praksom.<sup>6</sup> U procesu evropskih integracija, Srbija je posavetovana da revidira ulogu i praksu bezbednosnih službi u fazi krivične istrage, u skladu sa standardima o zadržavanju podataka i ljudskih prava.<sup>7</sup> Do sada je Srbija odgovarala samo predlažući analizu za izmene na operativnom nivou.<sup>8</sup> Međutim, takođe postoji potreba za unapređenjem zakonodavstva kako bi se razdvojili zadaci obaveštajnih službi i policije u borbi protiv organizovanog kriminala. To takođe iziskuje unapređenja zakona kako bi se preciznije uredila pozicija Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka, tela koje je zaduženo za primenu pomenute preporuke. Ovo telo uređuje samo jedan član Zakona o osnovama uređenja službi bezbednosti i njegov rad nije predmet skupštinske kontrole.

6 Izveštaj sa skrininga za Srbiju – Poglavlje 24: 26.

7 Izveštaj sa skrininga za Srbiju – Poglavlje 24: 28.

8 Kao što je predloženo u Akcionom planu za Poglavlje 24: 173-4. Dostupno na adresi: <http://goo.gl/gsxKRW>.



Ono što takođe zabrinjava jeste činjenica da nisu sve posebne istražne mere uređene ili čak prepoznate u Zakonu. BIA pribegava tajnom pretresu prostorija, što je uređeno samo njenim internim – i tajnim, aktom. Time se znatno umanjuje odgovornost BIA (ona postupa po aktu koju je sama donela i stoga nije predmet bilo kakve spoljne kontrole) i produbljuje rizik od ozbiljnih povreda ljudskih prava. Zakonodavstvo obavezuje telekomunikacione operatere da organima obezbede neograničen pristup njihovoj opremi. To znači da bezbednosne službe i policija mogu same aktivirati postupak presretanja bez znanja operatera. Kao rezultat toga, ne postoji način da se objektivno proveri da li za svaki slučaj presretanja telekomunikacija postoji valjano sudsko ovlašćenje. Pored toga, organi mogu pristupiti zadržanim podacima bez slanja zvaničnog zahteva operaterima, što je najčešće slučaj u praksi. Stoga godišnji izveštaji o broju zahteva za pristup zadržanim informacijama koji se podnose Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ne omogućuju efikasnu kontrolu.<sup>9</sup> Sudije nisu prošle kroz adekvatnu obuku iz primene posebnih istražnih mera. U praksi, to može dovesti do problematičnih slučajeva u kojima se osnovna prava nepotrebno krše – na primer, 2014. godine, jedan operater primio je 88 zahteva za pristup zadržanim podacima za sve brojeve u datoj oblasti jednog ili više primopredajnika u određenom periodu. Nije jasno da li su nadležne sudije bile svesne obima ličnih podataka kojima bi organi pristupili u tim slučajevima.<sup>10</sup> Spoljnu kontrolu takođe otežava potpuna netransparentnost primene posebnih istražnih mera, pri čemu bezbednosne službe pribegavaju pravnim dvosmislenostima kako bi javnosti uskratili čak i opšte statističke podatke.

#### **Preporuke:**

- Potrebno je usvojiti novi, sveobuhvatan zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti radi jasnog definisanja svih aspekata rada službi bezbednosti, njihovih nadležnosti i odnosa sa drugim institucijama. Osnove tog zakona treba da budu unete u novi Ustav;
- Potrebno je objediniti zakonodavstvo koje uređuje primenu posebnih istražnih mera kako bi se pojednostavili postupci davanja ovlašćenja i primene i sprečile situacije u kojima se te mere mogu primeniti bez sudskog odobrenja.

## **1.2. Rodna ravnopravnost**

Novoizabrana Vlada nije formirala novo telo za rodnu ravnopravnost. Nema informacija o primeni Akcionog plana (2016–2017) za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2016–2020. Nema informacija o tome da li su prihvaćeni komentari i predlozi nevladinih organizacija (NVO) u vezi sa nacrtom Zakona o (rodnoj) ravnopravnosti muškaraca i žena ili o tome koja je institucija/telo sada zaduženo za izradu zakona. Kancelarija za ljudska i manjinska prava kasni pet tromesečja u izveštavanju o primeni Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije. Nema podataka o tome da li je novouspostavljeni Savet za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava reagovao u slučaju kada je država Srbija kasnila sa podnošenjem Izveštaja o praćenju sprovođenja preporuka CEDAW Komiteta<sup>11</sup> ili reagovao na sam tekst Izveštaja. Izrađen je Nacionalni akcioni plan za primenu rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (UNSCR) 1325 – žene, mir i bezbednost u Srbiji za period 2016–2020, ali se još uvek čeka na njegovo usvajanje.

---

<sup>9</sup> Đokić, K. Electronic Surveillance in Serbia: the Oversight Blind Spots. (Ženeva, DCAF: 2016), str. 6. dostupno na adresi: [goo.gl/OMggjt](http://goo.gl/OMggjt).

<sup>10</sup> Ibid, str. 7.

<sup>11</sup> CEDAW – Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena.

Iako Savet za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 (Savet)<sup>12</sup> izveštava da se aktivnosti sprovode u skladu sa planom, navodeći da je Savet za praćenje primene Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije usvojio svoj Prvi izveštaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije<sup>13</sup>, pri čemu, prema predstavljenim podacima nije moguće zaključiti da je realizacija aktivnosti bila uspešna u smislu "punog sprovođenja".

Kao što je istaknuto u majskom izveštaju prEUgovor, Akcioni plan predviđa aktivnosti i mere prema oblastima, a ne prema ugroženim socio-ekonomskim grupama (kao što je to slučaj sa Strategijom), zbog čega je teško pratiti realizaciju ciljeva, kontrolisati međusobnu usaglašenost ta dva dokumenta i usklađenost s drugim relevantnim dokumentima javne politike. Hijerarhija mera i aktivnosti za realizaciju ciljeva nije izrađena, niti je izrađena procena rizika i mehanizama za njihovo prevazilaženje.

Takođe nije moguće utvrditi puni obuhvat finansijskih resursa predviđenih za mere kojima se uklanja diskriminacija žena. Programi za podršku žrtvama nasilja u 2014. godini nisu finansirani, iako je država utvrdila sredstva za tu svrhu.

U Prvom izveštaju o realizaciji Akcionog plana za Poglavlje 23<sup>14</sup> je takođe navedeno da je Kancelarija za ljudska i manjinska prava izradila nacrt drugog izveštaja o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za drugo, treće i četvrto tromesečje 2015. godine. Do 1. septembra 2016.g., taj drugi izveštaj nije bio dostupan na veb-sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava, što znači da ga Savet nije usvojio. Moguće je zaključiti da Kancelarija kasni pet tromesečja u izveštavanju o realizaciji Akcionog plana, te se ne može smatrati da je ta aktivnost uspešno sprovedena.

Savet za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 takođe je naveo da se aktivnost uspostavljanja mehanizma za sprovođenje svih preporuka mehanizma UN za ljudska prava uspešno sprovodi budući da je Savet za praćenje primene preporuka mehanizama UN za ljudska prava, koji je formiran 19. decembra 2014, održao tri sastanka i usvojio Poslovnik<sup>15</sup>. Nema podataka o tome da li je Savet reagovao u slučaju kada je država Srbija kasnila sa podnošenjem Izveštaja o praćenju sprovođenja preporuka (17 i 23) CEDAW Komiteta<sup>16</sup> ili reagovao na sam tekst Izveštaja, budući da su odgovori države bili nepotpuni i neprecizni u vezi sa većinom pitanja u vezi sa kojima je CEDAW Komitet zatražio izveštavanje u periodu 2013–2015<sup>17</sup>.

U Prvom izveštaju o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 (Izveštaj) navedeno je da je delimično sprovedena aktivnost izrade novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti radi punog usaglašavanja s pravnim tekovinama EU i odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici<sup>18</sup>. Savet za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 priznao je da su NVO izrazile svoje rezerve i nezadovoljstvo podnetim materijalom i da je, posledično, Vlada Republike Srbija povukla Nacrt iz skupštinske procedure. Nema informacija o tome da li su prihvaćeni komentari i predlozi NVO ili o tome koje je telo sada zaduženo za izradu zakona budući da je Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost prestalo da postoji.

---

12 Prvi izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 (za aktivnosti planirane za drugo tromesečje 2016) – Izveštaj: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Report%20no.%201-2-2016%20on%20Implementation%20of%20Action%20plan%20for%20Chapter%2023.pdf>.

13 Izveštaj dostupan na engleskom: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/ljudska-prava/strategije>.

14 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.1.

15 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.3.

16 Rok je bio juli 2015, a izveštaj je poslat u februaru 2016, po prijemu zvaničnog podsećanja u decembru 2015.

17 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/ljudska-prava/konvencije/57-konvencija-o-eliminisanju-svih-oblika-diskriminacije-zena/1534-izvestaj-o-primeni-preporuka-17-i-23>.

18 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.8.

Analiza efekata Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti (2010–2015), koja je sprovedena na vreme, navedena je u Izveštaju<sup>19</sup> kao aktivnost koja je u potpunosti sprovedena. Istaknuto je da je Vlada Srbije koristila nalaze iz izveštaja procene u izradi nove Strategije o rodnoj ravnopravnosti, koja je usvojena u prvom tromesečju 2016. godine. Ženske NVO smatraju da je to nekorektno budući je glavni zaključak procene prethodne Strategije bio taj da izdvojena sredstva uglavnom nisu dovoljna za delotvornu primenu. Nova Strategija i Akcioni plan ponovili su isti obrazac nedodeljivanja sredstava ili dodeljivanja nedovoljnog iznosa sredstava za planirane aktivnosti.

Aktivnost usvajanja Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za 2016–2020. zajedno sa Akcionim planom za 2016–2017. u januaru 2016. takođe je dobila status aktivnosti koja je u potpunosti sprovedena<sup>20</sup>. Savet nije izveštavao o postupku usvajanja, na šta su ženske NVO imale primedbe budući da nije bilo javne rasprave. Usvojeni Akcioni plan nije usklađen sa Strategijom i nema izdvojenih sredstava za njegovo puno sprovođenje. Nema informacija o sprovođenju Akcionog plana.

Savet za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 priznao je da aktivnost jačanja kapaciteta jedinice za rodnu ravnopravnost nije sprovedena<sup>21</sup>. Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije prestalo je da postoji po najavljivanju prevremenih izbora. Tokom svog postojanja, nije imalo opredeljenih sredstava ili budžetsku liniju u 2015. za svoj rad. Nema javno dostupnog izveštaja o sprovođenju Plana aktivnosti<sup>22</sup>. Novoizabrana Vlada nije uspostavila novo telo za rodnu ravnopravnost.

Srbija treba da usvoji Nacionalni akcioni plan druge generacije za primenu rezolucije Saveća bezbednosti Ujedinjenih nacija (UNSCR) 1325 – žene, mir i bezbednost u Srbiji za period 2016–2020. (u daljem tekstu: NAP)<sup>23</sup>. Prethodni NAP je prestao da važi 2015. godine, a Radna grupa Vlade, osnovana u decembru 2015, imala je za zadatak da izradi naredni. U poređenju sa prethodnim procesom izrade NAP, učinjen je značajan korak uključivanjem stručnjaka za rodna pitanja i bezbednost iz civilnog društva u Radnu grupu, organizovanjem konsultacija sa lokalnom organizacijom u postupku izrade i javne rasprave. Međutim, deo civilnog društva doveo je u pitanje celokupan proces zbog nedovoljne inkluzivnosti, budući da ženske mirovne organizacije u njemu nisu učestvovala. Kvalitativna promena u smislu sadržaja učinjena je uvođenjem pokazatelja potrebnih za merenje i uvođenjem novih tema, kao što je poglavlje o oporavku, zaštiti branilaca građanskih prava žena, postupku razoružavanja i uticaju streljačkog i lakog oružja (SALW) na bezbednost žena, izradi programa za rehabilitaciju žrtava rata i veterana, učešću žena u pregovorima između Beograda i Prištine itd. Taj dokument stavlja veći akcenat na bezbednost ljudi i sprečavanje/zaštitu žena od rodnog nasilja. Iako je Radna grupa izradila dokument u julu nakon javne rasprave, očigledno je nepostojanje posvećenog vođstva za usvajanje NAP i izdvajanje budžetskih sredstava za njegovu primenu. Stoga Nacionalni akcioni plan (2016– 2020) tek treba da bude usvojen.

---

19 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.9.

20 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.10.

21 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.12..

22 <http://www.mgsi.gov.rs/lat/koordinaciono-telo-za-rodnu-ravnopravnost>.

23 <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/vest/rezolucija-1325:-javni-poziv-za-dostavu-sugestija-na-nacrt-nacionalnog-akcionog-plana.37.html?newsId=724>.

## Preporuke:

- Obezbediti dovoljno ljudskih resursa (u smislu i kvantiteta i kvaliteta) radi efikasne primene državnih politika u borbi protiv diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti;
- Uspostaviti funkcionalne mehanizme za primenu i praćenje primene politika u borbi protiv diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti, koji omogućavaju horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i koordinaciju sa strateškim sektorskim politikama;
- Definisati jasne i merljive pokazatelje za praćenje i procenu efekata sprovođenja nacionalnih strategija i akcionih planova, uključujući redovne i javno dostupne izveštaje;
- Obezbediti učešće organizacija civilnog društva, naročito ženskih organizacija, u izradi i usvajanju strateških i akcionih planova, putem konsultacija, javnih rasprava i radnih grupa, uz obavezu izveštavanja o rezultatima tih procesa;
- Usvojiti NAP za primenu rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (UNSCR) 1325 – žene, mir i bezbednost u Srbiji za period 2016–2020, izdvojiti sredstva za njenu primenu i uključiti ženske mirovne organizacije u dodatnu raspravu i primenu Plana.

## 2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

Akcionni plan za Poglavlje 23 u okviru pregovora sa EU konačno je usvojila Vlada u tehničkom mandatu 27. aprila 2016. Plan sadrži pojedine rokove koji su već bili istekli u doba usvajanja.<sup>24</sup> Plan nije unapređen u odnosu na verzije iz 2015. godine.

U postupku pripreme plana je održana javna rasprava, ali veliki broj obrazloženih predloga i primedaba nije prihvaćen. Zbog toga pojedina važna pitanja nisu uopšte obuhvaćena (kao što su rizici korupcije u međudržavnim sporazuma), pojedine mere i aktivnosti nisu dovoljno razrađene (kao što je činjenica da Vlada nije obezbedila pristup informacijama u slučajevima kada je to bila u obavezi da učini). Postoje problemi sa rokovima (koji su predugački i različiti od rokova u Akcionom planu za borbu protiv korupcije iz 2013), i planiranim sredstvima. Međutim, problem koji može imati najštetnije posledice jesu pokazatelji uspeha koji nisu postavljeni dovoljno ambiciozno ili nisu dovoljno razrađeni. Usled toga, postoji realna opasnost da prednosti od procesa pridruživanja neće biti iskorišćene za uspostavljanje održivog sistema borbe protiv korupcije u Srbiji, ili da će pokazatelji uspeha, koji nisu zasnovani na ostvarenju jasno definisanih ciljeva biti iskorišćeni za političko uslovljavanje.

Druga bojazan koja se javlja u vezi sa evropskim integracijama ali i kad je reč o saradnji sa drugim međunarodnim institucijama, jeste činjenica da su ministarstva nevoljna da menjanju nacrt propisa nakon dobijanja „pozitivnog mišljenja“ Evropske komisije, Međunarodnog monetarnog fonda, Saveta Evrope itd. Štaviše, državni organi ponekad odbijaju zahteve i predloge koji dolaze iz Srbije navodno poštujući pravila EU. Takav je bio slučaj kada je ministar privrede (2014–2016) uskratio pristup informacijama o jednom ugovoru čak i nakon obavezujuće odluke Poverenika za informacije i mišljenja Zaštitnika građana,<sup>25</sup> **tvrdi da to čini poštujući pravila EU.**

### 2.1 Politika borbe protiv korupcije

Uopšte uzev, u oblasti borbe protiv korupcije zapaženi su određeni pomaci u periodu od septembra 2015. godine, ali su oni veoma daleko iza planova iz strateških akata i zvaničnog programa Vlade za 2014–2016. S druge strane, nastavljeni su negativni trendovi iz ranijeg perioda, naročito kad je reč o odnosu Vlade i Skupštine prema nezavisnim državnim organima i nepriimenjivanju domaćih propisa o borbi protiv korupcije kod ugovora koji se zaključuju na osnovu međudržavnih sporazuma. Odsustvo političke volje i dalje je glavni faktor koji sprečava reforme i sprovođenje važećih propisa. Period od izbora koji su održani u aprilu 2016. godine do danas obeležio je izbor nove Vlade. Borba protiv korupcije nije bila u središtu izborne kampanje kao što je to bio slučaj ranije, a vodeće stranke glasačima nisu predstavile sveobuhvatan program. Nakon izbora su ostale ozbiljne sumnje u vezi sa nepravilnostima – kupovinom glasova, zloupotrebom položaja, falsifikovanjem dokumenata, kao i drugim neregularnostima u kampanji, ali javni tužilac to nije istražio<sup>26</sup>. Zloupotreba promotivnih javnih resursa od strane funkcionera

24 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8408-akcionni-planovi-za-proslost-i-buducnost>.

25 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Ombudsman\\_preporuke\\_Ministarstvo\\_privrede.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Ombudsman_preporuke_Ministarstvo_privrede.doc).

26 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Nalaz\\_o\\_monitoringu\\_izborne\\_kampanje\\_TS\\_12\\_jul\\_2016\\_sazetak.docx](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Nalaz_o_monitoringu_izborne_kampanje_TS_12_jul_2016_sazetak.docx)

bila je česta i ukazala je na ozbiljan propust u zakonodavstvu<sup>27</sup>. Ti slučajevi nisu ispitani čak ni kada je bilo razloga da se razmotri da li su i postojeći propisi prekršeni.

Pored izbora nove Vlade i ekspozea premijera, jedan od važnih događaja u borbi protiv korupcije u prethodnom periodu bilo je usvajanje (od strane Vlade u tehničkom mandatu) izmena Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za 2013–2018. Pojedine mere izbrisane su iz Akcionog plana budući da je Vlada zaključila da su sprovedene, dok su druge prenete u Akcioni plan za Poglavlje 23. Zbog toga su izbrisane neke mere koje nisu sprovedene na valjan način, pri čemu je većina rokova (već probijenih) produžena. Promena utiče negativno i na praćenje primene onih mera koje postoje samo u Akcionom planu za Poglavlje 23. Trenutno je Agencija za borbu protiv korupcije zadužena za praćenje primene Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Prema nacrtu izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija treba da proširi svoj nadzor na primenu Akcionog plana 23. Međutim, sa usvajanjem izmena ovog zakona kasni se skoro dve godine u odnosu na originalni plan. Prema Akcionom planu za Poglavlje 23, on treba da bude usvojen u trećem tromesečju 2016. godine, ali je do kraja tog perioda bio objavljen samo nacrt za javnu raspravu.

Iako je borba protiv korupcije istaknuta u aprilu 2014. godine kao jedan od prioriteta Vlade, malo toga je urađeno. Sam Program Vlade nije prepoznao sve glavne probleme i potrebne mere za borbu protiv korupcije.<sup>28</sup> Međutim, veći problem predstavlja činjenica da je taj plan samo delimično sproveden. Iako su pojedine jednokratne aktivnosti sprovedene, premda uz kašnjenje, ne postoji sistemska i održiva promena pristupa i postupanja tamo gde je to potrebno (kao što je obećanje da će biti organizovane javne rasprave u postupku izrade propisa).

Plan nove Vlade (koja je u skoro istom sastavu) predstavlja korak unazad. Borba protiv korupcije bila je poslednja na spisku deset prioriteta u novom ekspozeu premijera, a zapravo je u vezi s tim veoma malo rečeno. Premijer je čak tvrdio da „Srbija uspešno sprovodi Strategiju borbe protiv korupcije iz 2013“, iako precizni pokazatelji pokazuju suprotno. Kad je reč o sprečavanju korupcije, pozitivno je to što se program nove Vlade odnosi na pitanja koja spadaju u njenu nadležnost, kao što su primena i sprovođenje posebnih strategija i zakona, a ne na krivične istrage pojedinačnih slučajeva. Važnost izveštavanja o više slučajeva korupcije istaknut je u ekspozeu, ali nisu definisane mere koje treba da dovedu do ostvarenja tog cilja.

Više pažnje posvećeno je istrazi finansijskog kriminala i reorganizovanju javnih tužilaštava. Reč je o merama koje mogu imati pozitivne efekte u borbi protiv korupcije, naročito u slučajevima propusta zbog nedostatka znanja tužilaca, ali je opšti utisak taj da su one mogle biti i ranije primenjene (Strategija je usvojena u maju, a nacrt Zakona pojavio se u avgustu prošle godine).

Premijer je po ko zna koji put najavio usvajanje Zakona o ispitivanju porekla imovine. Međutim, kako je on to predstavio, ovaj zakon bi doveo do mogućnosti unakrsne provere imovine i prihoda, a taj pravni mehanizam, makar na papiru, postoji već 13 godina. Pomenuta je i podrška Agenciji za borbu protiv korupcije i usvajanje novog zakona.

Skupština još uvek nije raspravljala o zaključcima svojih odbora o godišnjim izveštajima nezavisnih tela za 2014. godinu (uključujući izveštaj Agencije o borbi protiv korupcije o sprovođenju Strategije) a Vlada nije nikad izvestila o primeni zaključka Skupštine o izveštajima za 2013. Izveštaji za 2015. razmatrani su na sednicama odbora krajem septembra 2016. Zbog pauze

27 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Funkcionerska\\_kampanja\\_2016\\_izve%C5%A1taj\\_maj\\_2016.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2016_izve%C5%A1taj_maj_2016.pdf)

28 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6546->

tokom izbora i obaveza u vezi sa konstituisanjem nove Skupštine, nije bilo zakonodavnih aktivnosti u drugoj polovini godine.

Kad je reč o donošenju propisa, glavni problem predstavlja nepostojanje rasprave o mogućim rizicima u vezi sa korupcijom i antikorupcijskim efektima propisa. Do toga dolazi usled kršenja pravila o javnoj raspravi i nepostojanja obaveze da se takvi rizici detaljno analiziraju, kao i zbog nedovoljne konzistentnosti pravnog sistema i sistema planiranja. Situacija se neznatno promenila na bolje pošto je Agencija za borbu protiv korupcije samoinicijativno dala komentare na takve rizike u nekoliko slučajeva, te je tako podstakla u najmanju ruku skupštinsku i javnu raspravu pre usvajanja problematičnih odredaba.

Još uvek nije realizovan veliki broj planiranih mera, naročito onih iz Akcionog plana za primenu Strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018)<sup>29</sup>. Stoga, iako su istekli rokovi iz Akcionog plana, još uvek nije poboljšan Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Izrada Zakona počela je u martu 2015. godine. Nakon početnih konflikata i opstrukcija (delimično na relaciji Ministarstvo pravde – Agencija za borbu protiv korupcije), ostvaren je određen napredak u okviru radne grupe, ali su ostala neslaganja o pojedinim pravnim konceptima. Nakon izbora u aprilu 2016, članovi Radne grupe nisu se čak ni sastali u punom sastavu. Međutim, premijer je najavio u ekspozeu da će Zakon uskoro biti usvojen. Ministarstvo pravde objavilo je nacrt za javnu raspravu 1. oktobra 2016. Nije bilo čak ni pokušaja da se izmeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, što je predviđeno Akcionim planom. Za Zakon o lobiranju, koji je takođe trebalo da bude usvojen, ni nacrt nije objavljen. Krivični zakonik takođe nije izmenjen, niti su izmenjeni različiti zakoni koji uređuju zakonodavni postupak i rad Vlade i Skupštine, npr. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i nekoliko zakona u oblasti javnih finansija.

Retko se sastaje Koordinaciono telo Vlade za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018), uspostavljeno sa ciljem da poboljša ispunjavanje obaveza u borbi protiv korupcije. Nema dostupnih informacija u vezi sa efektima ovakve koordinacije. Štaviše, Ustavni sud najavio je u julu 2016. da će razmotriti inicijativu za ocenu ustavnosti Vladine Odluke o osnivanju Koordinacionog tela, na čijem je čelu premijer. U tom smislu postoji nekoliko spornih pitanja, uključujući i pokušaj Vlade da koordinira Skupštinom, sudstvom i nezavisnim telima, kao i neusaglašenost sa Strategijom borbe protiv korupcije i činjenicu da je premijer na čelu pomenutog tela.<sup>30</sup>

Skupština je takođe donela sistemski Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, kao i izmene Zakona o sudijama, Zakona o javnim tužiocima, Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Državnom veću tužilaca. Poslednja dva zakona uvela su pretpostavku transparentnosti odluka Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, tj. obavezu da obrazlože svoje odluke, da objave godišnje izveštaje i da održavaju javne sednice. Iako to predstavlja napredak u odnosu na ranije odredbe, još uvek ne postoji garancija transparentnosti budući da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca mogu svojim poslovnica predvideti neograničen broj izuzetaka<sup>31</sup>.

Jedna od najproblematičnijih oblasti u pogledu moguće korupcije je urbano planiranje i izgradnja. Iako je u toj oblasti došlo do izvesnih pomaka, u smislu lakšeg pribavljanja dozvola i drugih dokumenata, Zakon o legalizaciji objekata podstakao je sumnje u pogledu ustavnosti<sup>32</sup>, povla-

29 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-rad-u-o-sprovođenju-Strategije-2015.pdf>.

30 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8664-ustavni-sud-i-vladin-koordinaciono-telo-antikorupcije>.

31 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8102-upitna-transparentnost-u-pravosuđu>.

32 Prethodni pokušaji legalizacije uspešno su usporeni pred Ustavnim sudom: <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8132-hoce-li-nova-legalizacija-proci-ustavnu-proveru>.

šćenog tretmana građana i firmi koji su prekršili zakon, kao i na to da su krupni ekonomski interesi potencijalno uticali na određene pravne odredbe<sup>33</sup>.

Izmenjen je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Nedostaci tog zakona – na koje je ukazala Agencija za borbu protiv korupcije<sup>34</sup> u julu 2014. godine (ta inicijativa delimično je zasnovana na istraživanju organizacije Transparentnost Srbija o javno-privatnim partnerstvima u Srbiji)<sup>35</sup> nisu uklonjeni. Iako su neke od izmena korisne, ostali su problemi kao što su nedovoljan nadzor nad javno-privatnim partnerstvima, nejasan status Komisije za javno-privatno partnerstvo, diskreciona ovlašćenja javnih partnera, nepostojanje rokova itd.

Novi Zakon o policiji, na snazi od februara 2016. godine, doneo je važna poboljšanja, kao što su obavezni interni poziv za zapošljavanje na visokim položajima u policijskim upravama, veća ovlašćenja Sektora unutrašnje kontrole (nadzor nad državnim službenicima u Ministarstvu), deponovanje imovinskih karti i testovi integriteta za policijske službenike. Međutim, još uvek je moguć politički uticaj ministra, naročito pri postavljanju službenika na operativne poslove i delegiranju poslova unutrašnje kontrole. Pored toga, postoje tri kontrolne jedinice u okviru policije. Nove antikorupcijske odredbe nisu dovoljno razrađene i previše toga je ostavljeno da bude uređeno podzakonskim aktima<sup>36</sup>.

Zakon o ulaganjima izazvao je dosta komentara i reakcija. Ministarstvo privrede nije želelo da pokrene javnu raspravu o konačnoj verziji nacrtu, a javnost je tek posredno saznala (iz komentara Agencije za borbu protiv korupcije) za nameru da se ozbiljno ograniči pravo na pristup informacijama o ugovorima sa investitorima. To je naročito problematično budući da su takvi ugovori često sakriveni i mogu se dovesti u pitanje iz perspektive javnog interesa. Nakon javnih reakcija Poverenika za informacije, Agencije za borbu protiv korupcije, Transparentnosti Srbije i drugih, u skupštinskoj proceduri je uklonjena najproblematičnija odredba, ali su ostale brojne druge, koje su prošle „ispod radara“ javnosti usled ograničene mogućnosti reagovanja, usled čega je ostao prostor za diskreciono donošenje odluka i korupciju<sup>37</sup>. Vlada Srbije i ministar privrede mogu da podzakonskim aktima definišu koja ulaganja mogu biti od „posebnog značaja“ i na koji način će privlačiti direktna ulaganja.

„Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima“ – jedan od glavnih ciljeva Vlade (2012–2016), još uvek nije sprovedena iako predstavlja zakonsku obavezu već tri godine. Pravni mehanizam izbora direktora i članova nadzornih odbora javnih preduzeća je manjkav. Međutim, čak se ni takav mehanizam ne sprovodi. Konkursi za izbor direktora okončani su u svega nekoliko javnih preduzeća čiji je osnivač Republika U većini drugih preduzeća, konkursi nisu okončani ni nakon tri godine, dok u nekim, konkursi nisu ni raspisvani (u slučajevima kada su visokopozicionirani partijski funkcioneri direktori). Vlada i dalje drži većinu direktora u statusu vršilaca dužnosti. Umesto primene postojećih mehanizama snošenja odgovornosti, kvalitet rada direktora razmatra se na arbitraran način ili putem irelevantnih argumenata, od strane političara i medija. Većina reformi javnog sektora nije se odnosila na javna preduzeća. Umesto pune primene, do koje nije došlo zbog nepostojanja političke volje<sup>38</sup>, Zakon je izmenjen. Ministarstvo privrede tim povodom nije organizovalo obaveznu javnu raspravu, ali su održane određene konsultacije, naročito sa međunarodnim finansijskim institucijama. Novi Zakon je ispravio

---

33 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8036-ozakonjenje-iz-ugla-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-predsednika-opstina-i-savesnih-gradana>.

34 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-koncesijama.pdf?pismo=lat>.

35 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/JPP\\_nacrt\\_izvestaja\\_april2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/JPP_nacrt_izvestaja_april2015.doc).

36 <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/5785/Nacrt-Zakona-o-policiji-dobro-lose-i-sta-moze.shtml>.

37 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7934-koruptivne-odredbe-ostaju>.

38 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Politicization\\_or\\_professionalization\\_October\\_2014.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Politicization_or_professionalization_October_2014.pdf).



određene manjkavosti, npr. uvođenjem obaveze da najbolji kandidat bude odabran nakon javnog konkursa, a ne bilo koji od tri prvoplasirana. Međutim, u Zakonu su zadržane prelazne odredbe koje omogućavaju nastavak partijske kontrole nad javnim preduzećima i sprečavaju njihovu punu profesionalizaciju, na neograničen vremenski period. Naime, postoji obaveza raspisivanja novih konkursa u roku od godinu dana, ali i dužnost da se prethodno okončaju konkursi iz 2013, za šta nije postavljen rok<sup>39</sup>. Pola godine nakon što je novi Zakon stupio na snagu, u septembru 2016, objavljena su samo dva nova oglasa za direktore javnih preduzeća i nijedan od konkursa iz 2013. nije okončan. Uredba Vlade čiji je cilj uređenje postupka odabira direktora sada pokriva i lokalni nivo, ali sadrži iste slabosti kao i prethodna – kriterijumi odabira i sistem ocenjivanja su jasni, ali nisu relevantni u svim slučajevima<sup>40</sup>.

Pravila o državnom i političkom oglašavanju nisu ni dosledna ni dovoljna. Kao rezultat toga, javna sredstva troše se uzalud, a politički uticaj na medije vrši se putem diskrecionog finansiranja ili diskriminacije medija. Ti problemi su prepoznati u Medijskoj strategiji iz 2011. godine i izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije i postali su deo političkih prioriteta u 2012. godini, ali rešenje nije nađeno. Vlada nije u potpunosti rešila taj problem u reformi medijskih propisa (2012/2014) i Zakonu o javnim nabavkama iz 2012. Na sličan način, novi Zakon o oglašavanju stavlja akcenat samo na komercijalno oglašavanje, te ta pitanja ostavlja otvorenima<sup>41</sup>.

Sprovođenje novih medijskih propisa donelo je određene pozitivne efekte. Pojedini problemi, prepoznati tokom postupka usvajanja<sup>42</sup>, pokazali su se u praksi, i to u nejasnim odredbama o nadmetanju za finansiranje programa od javnog interesa. Takođe je bilo primera direktnog kršenja zakona u raspodeli javnih sredstava i nedodeljivanja sredstava za finansiranje sadržaja od javnog interesa u medijima<sup>43</sup>. Mere za uvođenje transparentnosti u vlasništvo nad medijima nisu donele značajan napredak. Stoga još uvek ne postoje pouzdane informacije o vlasništvu nad vodećim štampanim medijima, dok je privatizacija lokalnih elektronskih medija i kasnija dodela budžetskih sredstava tim medijima izazvala nove sumnje u pogledu skrivenih političkih interesa.

Dok zakoni predviđeni strateškim aktima nisu pripremljeni, vodeći državni zvaničnici najavili su nekoliko puta da će Srbija uskoro imati Zakon o ispitivanju porekla imovine. Usvajanje tog teksta nije predviđeno ni u jednom od strateških akata Srbije. S druge strane, nije bilo najava da će „nezakonito bogaćenje“ biti definisano kao krivično delo, kao što je planirano u strateškim aktima iz 2013. godine<sup>44</sup> i na osnovu međunarodnih obaveza<sup>45</sup>. Rasprava o ovom aktu nije nikada pokrenuta u javnosti.<sup>46</sup> U aprilu 2016, ministar pravde još jednom je najavio da je Zakon „skoro dovršen“. Kada je opet pomenuo Zakon, u avgustu 2016, kao prioritet Vlade, premijer je pre svega opisao mere za unakrsno ispitivanje imovine i prihoda. Međutim, taj mehanizam postoji u pravnom sistemu (Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji) već 13 godina. Stoga je na prvom mestu potrebno uporediti potencijalne odredbe novog zakona sa postojećim pravilima, analizirati i obrazložiti razloge zbog kojih su do sada izostali značajniji rezultati njihovom primenom.

---

39 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8194-nova-propustena-prilika>.

40 <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8661-kriterijumi-za-imenovanje-direktora-javnih-preduzeca>.

41 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Evointegracije\\_mediji\\_i\\_drzavno\\_i\\_politicko\\_oglasavanje.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Evointegracije_mediji_i_drzavno_i_politicko_oglasavanje.doc).

42 [http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/BIRN\\_Transparentnost%20Srbija\\_Analiza%20i%20preporuke\\_Zakon%20o%20medijima%20zip%20%20Septembar%202014.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/BIRN_Transparentnost%20Srbija_Analiza%20i%20preporuke_Zakon%20o%20medijima%20zip%20%20Septembar%202014.pdf).

43 <http://anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/monitoring.html>.

44 S druge strane, nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 predvidao je samo analize i razmatranja različitih mogućnosti za prvu polovinu 2016.

45 [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ratifikaciji\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_korupcije.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ratifikaciji_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_korupcije.html).

46 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7937-ispitivanje-porekla-imovine-ili-novi-zakon-o-ekstraprofitu>.

Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača počela je u junu 2015. godine, ali nema dokaza da je broj prijavljenih slučajeva korupcije znatno porastao. Premijer tvrdi da je ukupno 35 uzbunjivača dobilo zaštitu do septembra 2016. Prema saopštenju Ministarstva pravde<sup>47</sup>, pokrenuto je 157 postupaka, od kojih je 89 rešeno, uključujući i 37 od 40 zahteva za određivanje privremene zaštite. Nema sveobuhvatnih podataka o broju prijavljenih nepravilnosti, ali izgleda da je taj broj prilično mali (npr. samo 15 slučajeva internih i pet eksternih u svim ministarstvima)<sup>48</sup>. U Zakonu još uvek postoje brojne manjkavosti koje su prepoznate tokom javne rasprave<sup>49</sup>.

Nažalost, u izradi većine zakona nije ostvareno obećanje iz ekspozea premijera 2014. godine: „Omogućićemo privredi, civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama da učestvuju u svim fazama pravnih akata, od koncepta zakona, do predloga, uključujući i pripremu podzakonskih akata“. Ni pravila o javnim raspravama nisu poboljšana, tako da predvide obaveznu raspravu o konceptu zakona i podzakonskim aktima. Broj nacrtu, zakona, strategija i podzakonskih akata za koje se javna rasprava organizuje bio je, naime, veći nego ranijih godina<sup>50</sup>, ali obavezne rasprave nisu organizovane u brojnim slučajevima, a među njima su i zakoni važni za borbu protiv korupcije<sup>51</sup>. Čak ni održavanje javne rasprave nije garancija da će problemi biti primećeni. Tako je, u slučaju Zakona o ulaganjima, tek nakon javne rasprave, u nacrt uneta odredba koja narušava jedinstvo pravnog sistema u domenu pristupa informacijama, koja nije uklonjena ni nakon upozorenja Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije i drugih, sve do upućivanja predloga u Skupštinu<sup>52</sup>.

U aprilu 2014. premijer je najavio formiranje „udarnih timova za progon organizovanog kriminala i korupcije“, čija pravna priroda nije bila objašnjena. U maju 2015. predstavljen je nacrt Strategije finansijskih istraga koji pominje „udarne grupe“ za ispitivanje krupnijih korupcionarskih predmeta<sup>53</sup>. Zakonski osnov za osnivanje tih tela biće najavljene izmene Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije iz septembra 2015. godine. Iako nacrt ovog akta ima manjkavosti, može se očekivati da će njegovo usvajanje dati pozitivne efekte, kroz finansijske istrage i veću specijalizaciju tužilaštava i drugih organa<sup>54</sup>. Međutim, još uvek nema dostupnih podataka o rezultatu te javne rasprave, a izmene još uvek nisu predložene Skupštini. Usvajanje ovih mera je ponovo najavljeno u avgustu 2016 – u ekspozeu premijera, što je bilo praćeno učestalim medijskim istupima predstavnika vlasti.

Još uvek nema sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa 24 izveštaja Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije iz 2002–2012. Savet je pribavio određene informacije o ishodu krivičnih istraga koje su s tim u vezi<sup>55</sup>, ali nema Vladine reakcije u smislu postupanja po preporukama Saveta za systemske reforme. Isto tako, nema informacija na osnovu kojih bi bilo moguće zaključiti da je Vlada počela da sistematski razmatra izveštaje Saveta objavljene nakon 2012.

U ekspozeu premijera u 2014. i 2016. (npr. za razliku od 2012. i Strategije za borbu protiv korupcije iz 2013. godine), odnos između Vlade i odluka i preporuka nezavisnih državnih organa nije

47 <http://www.mpravde.gov.rs/vest/13678/zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-.php> .

48 Prema statističkim podacima Ministarstva pravde (samo štampana verzija), koji su predstavljeni 21. septembra na konferenciji o sprovođenju Zakona o zaštiti uzbunjivača u Beogradu.

49 <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijativeianalize/amandmani%20TS%20na%20predlog%20zakona%20o%20zastiti%20uzbunjivaca%20novembar%202014.docx>.

50 Oko 30 takvih rasprava najavljeno na portalu e-Uprava od septembra 2015. do marta 2016.

51 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Zasto\\_nema\\_JR\\_o\\_Nacrtu\\_ZoJP.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zasto_nema_JR_o_Nacrtu_ZoJP.doc).

52 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7924-pobeda-ili-razlog-za-dodatan-oprez>

53 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/komentari\\_na\\_nacrt\\_strategije\\_finansijskih\\_istraga\\_i\\_akcionog\\_plana\\_mart\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/komentari_na_nacrt_strategije_finansijskih_istraga_i_akcionog_plana_mart_2015.doc).

54 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7859-prosiriti-nadleznost-tuzilastva>.

55 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/radio-televizija-i-stampa/cid1037-3204/izvestaj-tuzilastva-sta-je-sa-istragama-24-sporne-privatizacije>.

čak ni pomenut. U ekspozu od avgusta 2016, premijer je pomenuo Agenciju za borbu protiv korupcije, obećavajući „punu podršku“ i spremnost da se Zakon izmeni (stvar koju faktički ista Vlada nije uradila u prethodne tri godine). Stanje se čak i pogoršalo u prethodnih 18 meseci. Usvajanje skupštinskih zaključaka o godišnjim izveštajima nezavisnih organa u 2014. godini nije donelo promene u praksi<sup>56</sup>. Vlada je ignorisala obavezu izveštavanja Narodnoj skupštini o preduzetim merama u roku od šest meseci, a Narodna skupština nije postavila pitanje odgovornosti Vlade zbog toga. U 2015. godini, skupštinski odbori su utvrđivali „mekše“ zaključke, a Skupština nije o njima uopšte raspravljala. U 2016. godini, rasprava na skupštinskim odborima počela je tek u septembru, dosta nakon parlamentarnih izbora. Skupština nije izabrala dva potrebna člana u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije (koje su predložila nepolitička tela), čime je Agencija praktično izložena većem političkom uticaju i čime se u najmanju ruku opstruira njen rad. Isto tako, skupštinska većina je čak otvoreno prekršila pravila kako bi sprečila izbor nezavisnog kandidata civilnog društva u Regulatorno telo za elektronske medije<sup>57</sup>.

Ekspoz premijera iz 2014. godine sadržao je planove za racionalizaciju javnog sektora, završetak restrukturiranja preduzeća, smanjenje budžetskog deficita i sive ekonomije, uvođenje e-uprave i smanjenje rokova za izdavanje dozvola. Iako je ostvaren izvestan napredak u ovim oblastima, što može biti relevantno i za borbu protiv korupcije, nije bilo vidljivih promena u pogledu „smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru... posebno onih koji su tu zahvaljujući pomoći i uticaju političkih partija“ i sprovođenja funkcionalnih analiza koje bi tome trebalo da prethode. Naprotiv, čak se i retorika u vezi sa rezovima u javnom sektoru znatno izmenila i takve aktivnosti nisu sprovedene.

Očekivanja da će status državnih službenika na položaju biti konačno regulisan u skladu sa Zakonom o državnim službenicima nisu ispunjena. Vlada je nastavila s postavljanjem „vršilaca dužnosti“ na brojne pozicije i još uvek ne postavlja službenike na osnovu konkurentnog konkursa. Ilustracija tog problema je slučaj načelnika Uprave kriminalističke policije, Milorada Veljovića. G. Veljović je penzionisan 31. decembra 2015, bez jasnih informacija o tome kada su tačno nastupili razlozi za obavezno penzionisanje i zašto je u takvim okolnostima uopšte postavljen na petogodišnji mandat u martu 2013. Nakon toga, tek je u septembru 2016. pokrenut postupak angažovanja novog direktora. Pored toga, sadašnji vršilac dužnosti direktora, načelnik Uprave saobraćajne policije, takođe nekoliko godina vodi najvažniju upravu u policiji – Upravu za kriminalističku policiju. Taj pristup Vlade ukazuje na nedostatak volje za primenom pravila depolitizacije u upravi, čime se osujećuje celokupan koncept.

Nije došlo do značajnog i sistemskog napretka u oblasti transparentnosti organa javne vlasti. Ostvarena su mala poboljšanja, uglavnom u okviru izmena zakonskog okvira ili kao posledica tehničkog napretka (npr. dužnost da se objave određene informacije na veb-stranicama može se naći u skoro svakom novom zakonu). Donete su takođe određene sporne odluke, kao što su izmene Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kojom su uvedeni novi osnovi za tajnost dokumenata nastalih u radu državne uprave<sup>58</sup>. U ekspozu premijera iz avgusta 2016. takođe je najavljeno da će biti sprovedene mere za jačanje transparentnosti u okviru sektorskih reformi (carina, obrazovni sistem, dozvole itd). U martu 2016. godine, Vlada je naizgled izmenila praksu ignorisanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama i gotovo istovremeno je odgovorila na desetine zahteva za informacijama koje su u dužem periodu uputili Transparentnost Srbija i drugi tražioci. Tome su u nekim slučajevima prethodili sudski postupci i odluke

---

56 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6550->

57 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8266-izbor-i-nadzor>.

58 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8576-osvrt-na-novi-osnov-poverljivosti-u-uredbi-0-kancelarijskom-poslovanju>.

Upravnog suda.<sup>59</sup> Spisak nesprovedenih odluka Poverenika je deo njegovog godišnjeg izveštaja, ali Skupština i Vlada nisu rešile te probleme. Iako je Ministarstvo državne uprave trebalo da pripremi izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, to očigledno nije bio prioritet ovog organa. Nema jasnog koncepta u kojem pravcu će se odvijati izmene, niti je Radna grupa zvanično uspostavljena.

Nakon izmena koje su iznenada sprovedene u leto 2015. godine<sup>60</sup>, Zakon o javnim nabavkama nije menjan. Rezultati primene važećih antikorupcijskih odredaba iz Zakona veoma su ograničeni zbog slabosti pojedinih odredaba, ali pre svega zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, pre svega Uprave za javne nabavke. Postoji problem sa mehanizmom sankcionisanja zbog nesaglašenosti Zakona o javnim nabavkama sa Zakonom o prekršajima. Pored toga, ni Strategija razvoja javnih nabavki i kratkoročni akcioni plan ne prepoznaju sve važne probleme u ovoj oblasti<sup>61</sup>. Međutim, određeni napredak u oblasti javnih nabavki može se uočiti na osnovu izveštaja Državne revizorske institucije. Iako uzorak nije reprezentativan, udeo javnih nabavki koje nisu sprovedene pravilno bio je manji u reviziji finansijskih izveštaja iz 2015. u poređenju sa prethodnim godinama.

Veliki nedostaci su vidljivi u primeni pravila o dodeli državne pomoći<sup>62</sup>, u vezi sa obuhvatom važećih propisa, kontrolnim mehanizmima i doslednošću u primeni važećih propisa. Iako je „kontrola državne pomoći“ u većini slučaja formalne prirode, u određenim slučajevima bilo je jasno da čak ni takva kontrola nije sprovedena. Takav je slučaj sa ugovorom o dodeli državne pomoći kompaniji Mei Ta, gde se ugovor o subvenciji odnosi na odluku Komisije za kontrolu državne pomoći, koja je donesena tri meseca kasnije<sup>63</sup>. Nastavljena je primena politike visokih subvencija. Analize troškova i koristi za uložena sredstva nisu izrađene, dok političari iznose neutemeljene procene pozitivnih efekata takvih mera<sup>64</sup>.

Kad je reč o represiji, Vlada je pokušala da pokaže odlučnost u borbi protiv korupcije uglavnom kroz akcije hapšenja, kao što je to bio slučaj i ranijih godina. Novina je koncept hapšenja velikog broja pojedinaca, u okviru jedne policijske akcije i za jedan dan, pri čemu nema vidljive veze između uhapšenih ljudi niti između krivičnih dela za koja se terete. Ideja koja stoji iza takvih akcija je promocija. Prvi takav slučaj desio se krajem 2015. godine.<sup>65</sup> Neki od slučajeva zloupotreba na koje se sumnja u vezi sa ovim hapšenjima stari su čak i deset godina. Ministar je na pres-konferenciji govorio o toj policijskoj akciji. Kasnije tog dana zvaničnik iz Uprave kriminalističke policije izjavio je da su u pitanju „složene istrage i da je potrebno vreme da bi se prikupili dokazi potrebni za dalje postupanje tužilaštva“, kao i da je „doneta odluka o vremenu hapšenja kako bi se, na osnovu preporuka Evropske komisije i Vlade Srbije, poslala preventivna poruka direktorima javnih preduzeća i lokalnim samoupravama, kao i predstavnicima privatnih preduzeća koji saraduju sa državnim telima, da treba da poštuju zakon i da će sve biti u redu“. Ovo može biti pokazatelj pogrešno protumačene primedbe Evropske komisije o nepostojanju rešenih slučajeva korupcije na visokom nivou.

---

59 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8183-tuzbe-i-vapaji-urodili-plodom>.

60 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7789-nedovoljno-transparentna-procedura-neobrazlozene-promene-i-korisni-predlozi>.

61 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Izvetaj\\_o\\_sprovođenju\\_Strategije.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvetaj_o_sprovođenju_Strategije.pdf).

62 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Drzavna\\_pomoc\\_izvestaj\\_februar\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc).

63 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8253-vidovitost>.

64 Kao što je pokazano u odgovorima Ministarstva privrede na upitnik organizacije Transparentnost Srbija.

65 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8130-novogodisnji-pritvori-zbog-korupcije>.

Drugi slučaj „masovnog hapšenja“ desio se u martu 2016, tokom predizborne kampanje<sup>66</sup>. Ponovo je ministar bio taj ko je izvestio o rezultatima akcije (sad čak u „tehničkom mandatu“). Isto kao i pre, slučajevi u kojima se sumnja na korupciju nisu bili međusobno povezani. Primetno je da se kod ovih slučajeva ne pominje da je bilo podmićivanja javnih službenika ili funkcionera, što može biti vezano za nedostatak dokaza. Najave hapšenja i dalje se objavljuju u tabloidima.

Prema rezultatima istraživanja CINS, borba protiv korupcije u Srbiji uglavnom se tiče tri krivična dela: pronevere (982 predloga za krivično gonjenje), zloupotrebe službenog položaja (2.361) i zloupotrebe položaja odgovornog lica (2.098) – što je uvedeno sa izmenama Krivičnog zakonika<sup>67</sup> u 2012. Važno je pomenuti da su neka od tih krivičnih dela, koja se u policijskoj statistici podvode pod „korupciju“, sporna. Na primer, „zloupotreba položaja odgovornog lica“ u najvećem broju slučajeva ne uključuje funkcionera, već kršenje pravila u korist privatnog preduzeća. Između 2013. i kraja 2015. godine, 6.179 lica prijavljeno je Ministarstvu unutrašnjih poslova da je počinilo ta tri krivična dela, a prema podacima tužilaštava koja su odgovorila na zahteve iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, optuženo je skoro tri hiljade lica.<sup>68</sup> Prema podacima osnovnih i viših sudova Srbije, izrečeno je 1.861 novčanih kazni, sa više od jedne kazne po osobi (uslovna osuda i novčana kazna), tako da je ukupni broj osuđenih lica iznosio oko 1.500. Od ukupnog broja kazni, većina su uslovne osude – 1.268.<sup>69</sup> Prema podacima koje je prikupilo Ministarstvo unutrašnjih poslova, od početka 2013. do kraja 2015. godine, kad je reč o krivičnim delima korupcije koje je analizirao CINS, uhapšena su 354 lica, od 6.179 lica prijavljenih policiji. Većinu slučajeva procesuirali su osnovni sudovi i javna tužilaštva, nadležna za krivična dela koja podrazumevaju manje kazne – novčane ili zatvorske do deset godina. „Veće“ slučajeve goni Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal i Posebno odeljenje (za krivična dela organizovanog kriminala) Višeg suda u Beogradu, koje je u navedenom periodu donelo 200 presuda. Ilustrativan primer su statistički podaci za tri najveća grada u Srbiji – za proneveru i dve vrste zloupotrebe položaja, Više javno tužilaštvo u Beogradu procesuiralo je 1.376 prijavljenih lica, ali je podiglo optužnice protiv 362 lica. U Novom Sadu, taj odnos je 843 prema 68, a u Nišu 210 prema 72.

Iako su se pojedini ministri povremeno oglašavali u vezi sa prijavljivanjem korupcije, nije bilo kampanje koja bi podstakla građane da to čine. Zakon o zaštiti uzbunjivača doneo je male ili nikakve promene u tom smislu. Javni tužioci, koji su zaduženi za krivične istrage korupcije i drugih krivičnih dela, uradili su još manje, pokazujući nedovoljno interesovanja za javno dostupne informacije koje ukazuju na korupciju. Iako je istina da je tužiocima potrebno više resursa za uspešniju borbu protiv korupcije, glavni problem ove institucije je nedostatak volje da se to uradi, kao što je jasno pokazano u neispitivanju ključnog „politički osetljivog“ slučaja „Savamala“.<sup>70</sup> Pored toga, u takvim slučajevima predstavnici Vlade i provladini mediji ulažu napore da obeshrabre aktiviste NVO, medije i čak javne funkcionere koji su spremni da ukažu na ozbiljno narušavanje vladavine prava<sup>71</sup>.

66 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8280-ponovo-nepovezana-hapsenja-u-istoj-akciji>.

67 <http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes/country/5>.

68 Novinari CINS-a pribavili su podatke od Ministarstva unutrašnjih poslova i sudskih organa u Srbiji o sledećim krivičnim delima: primanje mita, davanje mita, davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem, zloupotreba službenog položaja, kršenje zakona od strane sudije i javnog tužioca, prevara u službi, pronevera, trgovina uticajem i zloupotreba položaja odgovornog lica.

69 CINS je pribavio podatke o procesuiranju slučajeva korupcije na osnovu dokumentacije Ministarstva unutrašnjih poslova, 36 osnovnih (od 58), 15 viših (od 25) tužilaštava, Tužilaštva za organizovani kriminal, kao i 59 osnovnih (od 66) i 20 viših (od 25) sudova. Preostali sudovi i tužilaštva nisu odgovorili, ili njihovi odgovori nisu prikladni za indeksiranje podataka.

70 <https://www.krik.rs/tag/rusenje-savamala/>

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8450-politicka-i-krivicna-odgovornost>.

71 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8441-o-stranim-placenicima-donatorima-i-investitorim>.

U ovom periodu nije bilo konačnih presuda u slučajevima korupcije na visokom nivou, niti zapaženih konačnih odluka radi kažnjavanja kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. I dalje se vode neki krivični postupci koji su ranije započeti. U nekim slučajevima, javnosti su predstavljeni slučajevi bez elemenata korupcije (uglavnom u političkom kontekstu), kao simbol suzbijanja korupcije<sup>72</sup>. Agencija je pokrenula nekoliko postupaka zbog kršenja pravila o sukobu interesa protiv aktuelnih ministara. Državna revizorska institucija je započela prve revizije političkih subjekata (tri najmoćnije političke stranke). Još jedan izborni proces se odigrao u proleće 2016. godine, a da se nije došlo do jasnih rezultata istraga o slučajeva navodnih zloupotreba i kupovine glasova koji su se desili tokom izbora 2012. godine.

Došlo je do značajnih promena u organima gonjenja, pri čemu su sve kontroverzne. Kao što je već pomenuto, u decembru 2015, Vlada je razrešila direktora policije, koji je bio i načelnik Uprave kriminalističke policije<sup>73</sup>. Postupak odabira novog tužioca za organizovani kriminal bio je, takođe, u najmanju ruku kontroverzan. Izabrani kandidat, bivši advokat Mladen Nenadić, bio je znatno bolje rangiran na testiranju za tu, zahtevniju poziciju (testiran je i za položaj lokalnog javnog tužioca u Čačku), i navodno je blizak vladajućoj stranci.<sup>74</sup> Državno veće tužilaca ostavilo je suviše prostora za dalju intervenciju Vlade u postupku predlaganja kandidata za javne tužioce, koji su naposljetku izabrani sa spiska u Skupštini (Državno veće tužilaca moglo je da umanjí stepen takvog političkog uticaja dostavljanjem spiska sa rangiranim kandidatima). U Odeljenju za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu takođe je bilo značajnih promena – jedan od najiskusnijih sudija, Vladimir Vučinić, povukao se sa dužnosti, nakon pritiska predsednika Suda od kojeg ga nije zaštitio Visoki savet sudstva.<sup>75</sup>

Generalno, nastavljeni su trendovi iz ranijih godina u vezi sa represivnim antikorupcijskim aktivnostima – došlo je do malog povećanja broja otkrivenih i pokrenutih slučajeva. Ne postoji praksa redovnog objavljivanja tih podataka (poslednji objavljeni izveštaj tužilaštva u septembru 2016. odnosio se na 2014. godinu), a registri različitih organa još uvek su neuporedivi i nedovoljno informativni.

### Preporuke:

- Budući da postupak revizije Akcionog plana za primenu Strategije za borbu protiv korupcije iz 2016. godine nije bio konsultativan i da je dodatno umanjio moguće koristi od primene Strategije, Skupština treba da traži od Vlade da ponovo pokrene postupak revizije, na osnovu Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Strategije;
- Postupak pregovora i informacije **u vezi sa zaključivanjem međunarodnih sporazuma i kreditnih aranžmana treba da budu transparentniji**, tako da poslanici i javnost mogu imati uvid u to **da li su moguće koristi od takvih sporazuma veće od štete koja će nastati zbog nesprovođenja propisa o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**;
- Potrebno je **unaprediti Krivični zakonik** kako bi se stvorio delotvorniji pravni okvir za suzbijanje korupcije, unošenjem odredbe o „nezakonitom bogaćenju“, na osnovu člana 20. Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), izmenom krivičnih dela primanja i davanja mita, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem, krivičnih dela u vezi sa podnošenjem izveštaja

72 Npr. slučaj protiv tajkuna Miroslava Miškovića i njegovog sina, optuženih zbog zloupotrebe u njihovim privatnim firmama i zbog utaje poreza, <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8513-da-li-je-osuda-protiv-miskovica-vest-o-borbi-protiv-korupcije>.

73 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8189-razresenja-i-obrazlozenja>.

74 <http://pescanik.net/pripreme-za-izbor-javnih-tuzilaca-institucionalne-i-vaninstitucionalne/>.

75 <https://www.krik.rs/vladimir-vucinic-zbog-pritisaka-sam-napustio-sudstvo/>.

o imovini i prihodima javnih funkcionera, javnim nabavkama i finansiranjem stranaka, kao i unošenjem krivičnog dela odmazde prema uzbunjivačima;

- Potrebno je jasno definisati **nadležnost i ovlašćenja državnih organa za borbu protiv korupcije** – u tom smislu je naročito važno urediti pitanje ovlašćenja Vladinog Koordinacionog tela za borbu protiv korupcije, ukoliko postoji namera da se taj koncept zadrži u budućnosti, eliminisanjem **preklapanja nadležnosti** između državnog Koordinacionog tela i Agencije za borbu protiv korupcije (kad je reč o sprečavanju) ili policijske Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i BIA (kad je reč o otkrivanju korupcije);
- Vlada treba da redovno **razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da preduzima mere radi rešavanja problema na koje ti izveštaji ukazuju. Kada Savet objavi svoje izveštaje, Vlada treba da obavesti javnost o tome kako je postupila u rešavanju sistemskih problema (npr. izmene propisa), rešavanju pojedinačnih problema (npr. ubrzavanje ili zaustavljanje postupka, razrešavanje dužnosti odgovornih rukovodilaca, inspekcijski nadzor ili krivične prijave) ili daljoj proveri činjenica;
- Potrebno je izmeniti Ustav kako bi se ograničio preširok imunitet od krivičnog gonjenja, smanjio broj poslanika, uredio status nezavisnih državnih organa, uspostavile prepreke kršenju pravila o raspolaganju javnim sredstvima putem preteranog zaduživanja i međunarodnih ugovora, bolje uredilo rešavanje sukoba interesa i obezbedile čvršće garancije za transparentnost rada organa vlasti;
- Potrebno je uskladiti Zakon o javnim nabavkama i Zakon o prekršajima u vezi sa kaznama za kršenje postupaka javnih nabavki, radi unapređenja mehanizma kažnjavanja.

### *2.1.1 Politika borbe protiv korupcije u policiji*

**Ostvaren je ograničen napredak u izgradnji integriteta policije u Srbiji.** Povećana je transparentnost Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova. Prvi put od osnivanja 2005. godine, u martu 2016. Sektor unutrašnje kontrole objavio je detaljan izveštaj o aktivnostima i radu za 2015. godinu.<sup>76</sup> Tokom 2015, Sektor unutrašnje kontrole podneo je 168 krivičnih prijava protiv 173 policijska službenika i 65 građana, što predstavlja povećanje od 13,5% u poređenju sa 2014. godinom. Podnete krivične prijave odnosile su se na 335 krivičnih dela, od kojih su najčešća bila mito (111) i zloupotreba službenog položaja (86). Izveštaj jasno pokazuje i zvanično potvrđuje glavne izazove u radu Sektora unutrašnje kontrole: slabu saradnju sa područnim policijskim upravama, nedovoljne kapacitete za primenu posebnih istražnih tehnika i nedostatak ljudskih resursa.

Ipak, nije bilo napretka u ujednačavanju sistema unutrašnje kontrole policije. Nema jasne razlike između nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole i Odeljenja za ocenu zakonitosti u radu u okviru sedišta policije u Beogradu i Uprave policije i Odeljenja za bezbednost i zakonitost u Žandarmeriji, kao i Biroa za žalbe i predstavke. Novi Zakon o policiji, na snazi od februara 2016. godine, doneo je nove mere protiv korupcije kao što su deponovanje imovinskih karti i testovi integriteta. Te mere nisu dovoljno razrađene u Zakonu, ali mogu doprineti smanjenju korupcije u policiji. Podzakonski akti kojima se operacionalizuje rad Sektora unutrašnje kontrole nisu usvojeni niti se primenjuju nove mere borbe protiv korupcije. Rok za njihovo usvajanje ističe u februaru 2017. Nije bilo ni javne rasprave o pravnom okviru za nove mere borbe protiv korupcije.

---

<sup>76</sup> Dostupno na adresi: <http://goo.gl/IE5xHf>.

Primena testova integriteta uzrokuje brojne dileme jer može ograničiti prava nepovredivosti stana, pisama, prava na rad, jednaku zaštitu i pošteno suđenje.<sup>77</sup> Prema Ustavu, ta prava treba da budu ograničena zakonom, a ne podzakonskim aktom. Zakon o policiji uopšte ne prepoznaje tužilaštvo i sudstvo kao aktere u primeni testa. Pored pružanja pravnog uređenja, takođe je važno ukloniti svaku sumnju u vezi sa radom Sektora unutrašnje kontrole. Sektor trenutno nije operativno nezavisan. Naime, načelnik Sektora unutrašnje kontrole odgovoran je za svoj rad i rad Sektora ministru unutrašnjih poslova, koji je politička figura. Pored toga, ministar daje Sektoru smernice i obavezujuća operativna uputstva, i na taj način kontroliše rad zaposlenih u Sektoru.

U poslednjih šest meseci prepoznata su dva glavna problema. Prvo, Sektor unutrašnje kontrole četiri meseca ne reaguje na nalaze i preporuke Zaštitnika građana u vezi sa nereagovanjem policije na zahteve građana za pomoći tokom pomenutog nezakonitog rušenja beogradske četvrti Savamala. Više javno tužilaštvo u Beogradu zatražilo je od Sektora unutrašnje kontrole primenu postupka kontrole. Do danas je nejasno zašto je policija odbila da odgovori na pozive građana iako je prema snimljenim razgovorima očigledno da je telefonski operater u policiji rekao jednom od građana da je naređenje za njihovo upućivanje komunalnoj policiji stiglo „od vrha policije“. Takođe, Više tužilaštvo odbilo je da objavi ime tužioca zaduženog za taj slučaj, opravdavajući to svojim pravom na privatnost i potrebom za zaštitom od pritisaka treće strane.<sup>78</sup>

Drugo, često je slučaj da se informacije, za koje se veruje da su u posedu policije, izvlače iz te institucije, da se objavljuju ili prosleđuju određenim pojedincima. Obično su te informacije predmet manipulacije, često za uske interese političkih stranaka, umesto u svrhe borbe protiv kriminala ili korupcije. Izgleda<sup>79</sup> da je novoformirana Služba za bezbednost i zaštitu podataka rešena da spreči curenje informacija iz policije. Međutim, dva pitanja su i dalje problematična. Služba za bezbednost i zaštitu podataka nije stručna da spreči političku zloupotrebu podataka od policije – do toga može doći jedino ako zaposleni u Službi odbiju da izvrše zadatke koji nisu u skladu sa važećim zakonodavstvom. U organizacionom smislu, Služba je direktno podređena ministru unutrašnjih poslova, koji je član izvršne vlasti i, najčešće, član vladajuće partije. Štaviše, sa osnivanjem nove Službe, mehanizmi unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova postaju još zamršeniji. Ta Služba je sada peta po redu među organizacionim jedinicama Ministarstva sa kontrolnim funkcijama. Zakon o policiji (član 225) jasno predviđa da je Sektor unutrašnje kontrole jedini odgovoran za kontrolu zakonitosti rada zaposlenih u Ministarstvu, a ne neki drugi deo Ministarstva.

## Preporuke

- Strateški prioritet Ministarstva unutrašnjih poslova za 2015. godinu u vezi sa jačanjem odgovornosti policije i mehanizama unutrašnje kontrole za suzbijanje korupcije među policijskim redovima treba da ostane glavni prioritet procesa reforme policije;
- Potrebno je obezbediti transparentnost i posvećenost nastavku reforme u policiji uspostavljanjem sistema unutrašnje kontrole i uređivanjem primene novih mera borbe protiv korupcije;
- Sektor unutrašnje kontrole treba da sprovodi postupak unutrašnje kontrole i istražuje komandnu odgovornost zbog neodgovaranja na pozive građana i da shodno tome obaveštava Zaštitnika građana i javnost;

77 <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6179/Testiranje-integriteta-policaajaca.shtml>.

78 <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2445-pismo-poverenika-republickom-javnom-tuziocu-povodom-slucaja-qsavamalaq.html>.

79 Dostupno na adresi: <http://goo.gl/W2Zqhu>, str. 73.



- Nadležnosti novoformirane Službe za bezbednost i zaštitu podataka za rešavanje problema curenja informacija iz najosetljivijih policijskih istraga treba da budu prenete na Sektor unutrašnje kontrole.

### 2.1.2 Sukob interesa

Došlo je do određenog unapređenja u pravnom okviru i primeni pravila o sukobu interesa, ali je to daleko od onoga što je potrebno i što je bilo planirano. Budući da Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije nije izmenjen, nije bilo pomaka u sprovođenju preporuke 2.2.3. (Unaprediti pravni i upravni okvir radi sprečavanja i borbe protiv sukoba interesa. Voditi računa o tome da se koncept dobro razume na svim nivoima), a jedina aktivnost koju je Ministarstvo pravde sprovedo i navelo u svom tromesečnom izveštaju<sup>80</sup> je obuka iz „sprečavanja sukoba interesa u državnoj upravi“, sa devet učesnika. Prema preporuci EU, stalna obuka iz sukoba interesa treba da spreči tu pojavu i obezbedi razumevanje na svim nivoima opšteg sektora države i lokalne samouprave, uključujući javna preduzeća. Taj broj učesnika nije dovoljan da bi se razumeo kao strateški i organizovan pristup sprečavanju sukoba interesa, niti je poznato ko su bili ti učesnici.

Opšti strateški okvir za sprečavanje i rešavanje sukoba interesa čak je i pogoršan. Nameravano uvođenje sveobuhvatnih pravila o sukobu interesa za sve zaposlene u javnom sektoru (u Akcionom planu iz 2013. za Strategiju borbe protiv korupcije) izbrisano je iz Akcionog plana u 2016. godini, tako da se sadašnja odredba odnosi samo na državne službenike i službenike u pokrajini, gradovima i opštinama. Stoga nije poznato da li će sukob interesa zaposlenih u različitim javnim službama i javnim preduzećima biti uopšte uređen kao deo tih reformi.

Doneseno je nekoliko zakona koji mogu imati pozitivan ili negativan uticaj na borbu protiv korupcije, a shodno i na borbu protiv sukoba interesa. Novi Zakon o opštem upravnom postupku, usvojen u februaru 2016<sup>81</sup>, predviđa bolja pravila o rešavanju sukoba interesa i pojednostavljenu komunikaciju između državnih organa i građana, čime se smanjuju rizici korupcije<sup>82</sup>. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama<sup>83</sup> uveo je pravila o sprečavanju sukoba interesa, poklonima i dodatnom zaposlenju i za taj deo državne uprave i uvažio je preporuke Agencije za borbu protiv korupcije, kao osnov za razrešenje državnih službenika na položaju.

Od 97 državnih institucija kojima je Agencija za borbu protiv korupcije poslala preporuke za razrešenje funkcionera, 54 je odgovorilo na zahtev iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>84</sup> u okviru koga su novinari CINS-a pitali da li je funkcioner zaista razrešen. Od tih 54, razrešeno je samo 11 funkcionera (nešto iznad 20%). U 23 slučajeva, funkcioneri jednostavno nisu razrešeni, dok ostatak slučajeva predstavlja kombinaciju situacije u kojoj o preporuci nije čak ni odlučivano, slučajeva funkcionera koji su sami podneli ostavke ili funkcionera koji su razrešeni nezavisno od preporuke Agencije. Preporuka za razrešenje predstavlja samo poslednju fazu postupka Agencije protiv funkcionera zbog različitih kršenja Zakona o Agenciji protiv korupcije<sup>85</sup>. Najčešće se primenjuje kada funkcioneri zapošljavaju rođake, plaćaju usluge svojih kompanija novcem građana ili vrše nekoliko javnih dužnosti u isto vreme.

80 Prvi izveštaj o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23, str. 95, <http://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%201-2-2016%20o%20sprovedenju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>

81 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/266-16.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf).

82 Sistem nacionalnog integriteta 2015, javni sektor, Transparentnost Srbija, [http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_report\\_NIS\\_2015.pdf](http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_report_NIS_2015.pdf).

83 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2727-15.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2727-15.pdf)

84 [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/civil\\_and\\_political\\_rights/law\\_on\\_free\\_access\\_to\\_information.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/civil_and_political_rights/law_on_free_access_to_information.pdf).

85 <http://www.osce.org/serbia/35100?download=true>.

Jedan od primera je skupština opštine Čičevac koja je glasala protiv smene lokalnog direktora zdravstvene ustanove Zorana Milivojevića, koji je zaposlio svoja dva sina, a nije obavestio skupštinu o mogućem sukobu interesa. Opština Babušnica, s druge strane, platila je više od četiri miliona dinara (preko 32.000 evra) kompaniji Saše Stamenkovića, brata Srđana Stamenkovića, koji je bio raniji vlasnik kompanije, ali i predsednik opštine koji je - izdavao novčane naloge za potrošnju budžetskih sredstava, ne obavestivši o tome skupštinu opštine ili Agenciju. Iako je u novembru 2015 izdata preporuka za njegovo razrešenje, skupština o njoj tri puta nije donela odluku zato što u sva tri navrata nije bilo dovoljno predstavnika stranaka u Skupštini. Oni bi jednostavno napustili sednicu i vratili se nakon neuspešnog glasanja<sup>86</sup>.

Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je postupke protiv svakog petog od 250 poslanika u novoj Skupštini (nakon izbora u 2016)<sup>87</sup>. Od 51 obrađenog poslanika, većina je iz Srpske napredne stranke (SNS), 13 iz Socijalističke partije Srbije (SPS), devet iz Socijaldemokratske partije Srbije (SDP) i troje iz Demokratske stranke (DS). Agencija je pokrenula postupke protiv 43 poslanika zbog sumnje da nisu na vreme podneli izveštaj o imovini i prihodima ili da su sa namerom skrivali imovinu, dok **četvoro nije prijavilo da su stupili na novu funkciju ili im je stara prestala. Ostali postupci su vođeni zbog sumnje da se funkcioneri nisu odrekli upravljanja u svojim privatnim firmama, za primanje poklona, neprenošenje upravljačkih prava na „treće lice“ i obavljanja direktorske funkcije u privatnoj firmi za vreme vršenja javne funkcije.** U svim ovim slučajevima, koji su završili pred prekršajnim sudovima, izrečene kazne bile su na zakonskom minimumu ili ispod njega. Od 29 presuda, 14 funkcionera kažnjeno je sa 50.000 dinara (oko 400 evra), dok je u tri slučaja kazna iznosila 20.000 dinara (oko 160 evra). Funkcioneri su upozoreni četiri puta, a u osam slučajeva su razrešeni. Kako bi dobili podatke o broju poslanika koji ne poštuju zakon, novinari CINS-a prikupili su podatke o 1.500 funkcionera protiv kojih je Agencija pokrenula spor od vremena svog osnivanja, budući da takva arhiva ne postoji. CINS je objavio bazu podataka sa svim pravnim postupcima pokrenutim protiv funkcionera, kao i o pravnim posledicama<sup>88</sup>.

Kad je reč o **javnim nabavkama**, potrebno je uneti određene izmene kako bi došlo do pomaka u borbi protiv sukoba interesa. Izgleda, međutim, da ta oblast nije valjano uređena i da su potrebne određene izmene relevantnih zakona. Naime, potrebno je uskladiti različite akte i njihove odredbe u ovoj oblasti. Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o javnim nabavkama treba da imaju istu definiciju sukoba interesa, kako bi se izbeglo pogrešno razumevanje i suprotna tumačenja tog pojma. Štaviše, ta nova definicija treba da obuhvati veći broj ljudi nego broj na koji se važeći zakon odnosi.

Dalje, potrebno je uspostaviti/ovlastiti određeni organ/odeljenje u okviru postojećeg organa koji bi se na efikasan i delotvoran način bavio sprečavanjem sukoba interesa u sistemu javnih nabavki. Pored toga, s obzirom na iznos novca koji korupcija „pojede“ u javnim nabavkama, zaista je neophodno povećati obim slučajeva u kojima bi se kontrolisalo moguće postojanje sukoba interesa, umesto ograničavanja broja slučajeva prijavama za zaštitu prava. Stoga je potrebno znatno ojačati kapacitet svih tela koja trenutno imaju nadležnosti u ovoj oblasti (narочito Agencije za borbu protiv korupcije) ili uvesti nove aktere koji bi imali odgovarajuća ovlašćenja i kapacitet za rad. Da bi se ostvario dodatni napredak u ovoj oblasti, takođe je potrebno organizovati dodatne obuke i osposobiti zaposlene u tim institucijama koji su ovlašćeni da se bore protiv sukoba interesa.

86 [https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/drzavu-ne-zanima-borba-protiv-korupcije-](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/drzavu-ne-zanima-borba-protiv-korupcije-).

87 [https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-vodila-postupak-protiv-petine-poslanika-narodne-skupstine](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-vodila-postupak-protiv-petine-poslanika-narodne-skupstine).

88 <https://www.cins.rs/srpski/postupci-protiv-funkcionera>.

Kad je reč o **sektoru bezbednosti**, tj. policije, nije bilo pomaka u borbi protiv sukoba interesa. Novi Zakon o policiji, koji je usvojen u januaru 2016, doneo je određeni napredak u sprečavanju sukoba interesa, propisivanjem opštih načela nekompatibilnosti policijskih zadataka i aktivnosti kojima se komercijalizuju profesionalno policijsko znanje i veštine u slučajevima kada mogu uticati na profesionalnu autonomiju zaposlenih. Međutim, Zakon ne definiše konkretne aktivnosti koje mogu prouzrokovati sukob interesa ili uticati na autonomiju, što će biti utvrđeno podzakonskim aktima ministra. Kao ni jedan drugi podzakonski akt ključan za borbu protiv korupcije, ni taj akt ministar još uvek nije usvojio.

Takođe, jedna od nedavno uvedenih antikorupcijskih mera u policiji je procena rizika od korupcije za zaposlene, što će vršiti Agencija za borbu protiv korupcije. To uključuje prepoznavanje rizika, registar rizika i plan za upravljanje tim rizicima. Budući da sukob interesa može biti jedan od tih rizika, može se razmotriti i korišćenje ovog mehanizma za smanjenje mogućnosti za sukob interesa u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Problemi se mogu pojaviti budući da će ministar dalje razrađivati tu odredbu. Takođe, dodatni podzakonski akti nisu doneti od objavljivanja poslednjeg izveštaja prEUGovor. Još uvek je potrebno da Ministarstvo definiše konkretne aktivnosti koje se mogu smatrati nekompatibilnima sa policijskim radom i kojima se komercijalizuje profesionalno policijsko znanje, pri čemu Agencija za borbu protiv korupcije treba da izradi i sprovede analizu rizika od korupcije za zaposlene u policiji.

Kad je reč o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala, došlo je do značajnih promena u rukovodstvu institucija koje se bave sprovođenjem zakona i sve te izmene su kontroverzne. Već je ukazano na kontroverznost imenovanja direktora policije i postupak odabira novog specijalnog tužioca za organizovani kriminal. Još jednom ističemo da je Državno veće tužilaca ostavilo suviše prostora za dalju intervenciju državnih institucija u postupku predlaganja kandidata za javne tužioce.

## **Preporuke**

- Precizirati ustavne odredbe o sukobu interesa i usaglasiti pravila o nespojivosti funkcija;
- Urediti sukob interesa zaposlenih u javnim službama (zdravstvo, obrazovanje, kultura) i javnim preduzećima;
- Unaprediti pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa putem izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i zakona koji uređuju rad javnih službenika na svim nivoima;
- Razviti posebna pravila o sukobu interesa u vezi sa vršenjem određenih funkcija ili obavljanjem pojedinih poslova, kada je to potrebno (npr. za narodne poslanike, policijske službenike);
- Usaglasiti definicije o sukobu interesa u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakonu o javnim nabavkama;
- Preneti sve nadležnosti prepoznavanja i utvrđivanja sukoba interesa na jedno telo, tj. na Agenciju za borbu protiv korupcije, ili podići nivo znanja i prakse različitih nadležnih tela kroz obuku koju organizuje Agencija;
- Objaviti više informacija o proaktivnoj primeni pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa.

## 2.2 Osnovna prava

### 2.2.1 Zaštita podataka o ličnosti

Nije ostvaren napredak u oblasti zaštite podataka o ličnosti. To je potvrđeno i poslednjom izjavom Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti početkom septembra 2016.<sup>89</sup> Poverenik kontinuirano izražava zabrinutost zbog odlaganja usvajanja Akcionog plana za primenu Strategije zaštite podataka o ličnosti i novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji je Poverenik podneo Vladi i Ministarstvu pravde u oktobru 2014. godine.

Nakon skoro godinu dana od objavljivanja nacrtu Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, taj Zakon nije usvojen niti je izmenjen nacrt Zakona. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije ostvarilo napredak u odgovaranju na primedbe<sup>90</sup> civilnog društva. Te primedbe se odnose na neusaglašenost sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, neprecizno definisanje principa proporcionalnosti u prikupljanju, čuvanju, obradi i korišćenju podataka o ličnosti i štetnu definiciju prikupljanja podataka policije u zajednici.

U procesu evropskih integracija, državni akteri treba da primene preporuke iz prethodnog izveštaja prEUgovor – da koriste već izrađene predloge za potrebne izmene u zaštiti podataka o ličnosti, usvoje Akcioni plan za primenu Strategije zaštite podataka o ličnosti i novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, da usvoje novi Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova i da preduzmu aktivnosti na izmeni odredaba koje mogu dovesti do nezakonitog deljenja podataka o ličnosti i njihove zloupotrebe.

### 2.2.2 Pristup informacijama od javnog značaja

Nije došlo do značajnog i sistemskog napretka u oblasti transparentnosti rada organa vlasti. Manja poboljšanja se odnose na izmene zakona i tehničke pomake (npr. objavljivanje određenih informacija na veb-stranicama predviđa se kao obaveza u skoro svakom novom zakonu).

U ekspozeu premijera iz avgusta 2016. godine takođe su najavljene određene mere za povećanje transparentnosti u okviru sektorskih reformi (carina, obrazovanje, dozvole itd). U martu 2016. godine, Vlada je, izgleda, izmenila praksu ignorisanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama i gotovo istovremeno je odgovorila na desetine zahteva za informacijama koje su uputili Transparentnost Srbija i drugi tražioci, čemu je prethodilo pokretanje postupaka pred Upravnim sudom.

Međutim, ne postoji praksa objavljivanja važnih dokumenata, kao što su ugovori zaključeni na osnovu međunarodnih sporazuma, kojima se raspolaže velikim javnim resursima – ni proaktivno niti na zahtev. Tako nisu dostupni neki važni aneksi ugovora sa kompanijom Air Serbia, aranžmana sa firmom Belgrade Waterfront i u vezi sa upravljanjem železom Smederevo. Poslednji primer je najupečatljiviji budući da je pristup uskraćen čak i kontrolnom državnom organu – Povereniku za informacije od javnog značaja. Spisak nesprovedenih odluka Poverenika deo je njegovog godišnjeg izveštaja, ali Skupština i Vlada nisu rešile taj problem. S druge strane, iako je Ministarstvo državne uprave trebalo da pripremi izmene Zakona o slobodnom

<sup>89</sup> <http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2425-strategija-zastite-podataka-o-licnosti-i-posle-sest-godina-qmrtvo-slovo-na-papiruq.html>.

<sup>90</sup> Komentari organizacija civilnog društva na predlog novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti: <http://heartefact.download/sh/defense/trazimo-bolju-zastitu-podataka-o-licnosti.html>.

pristupu informacijama, to nije bio prioritet ovog organa. Još uvek nije jasno koji će biti koncept izmena, a radna grupa nije zvanično formirana.

Štaviše, došlo je do nazadovanja u pristupu informacijama od javnog značaja budući da je Vlada donela dva podzakonska akta kojima se snižava stepen pristupa javnim informacijama koje su utvrđene Ustavom i zakonima o pristupu informacijama od javnog značaja i poverljivosti. Prvi podzakonski akt je Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave koja uvodi novu kategoriju poverljivosti s oznakom „službeno“ u postojeću klasifikaciju poverljivosti podataka propisanu Zakonom o tajnosti podataka. To ograničenje pristupa informacijama uvedeno je bez jasnih kriterijuma za označavanje dokumenata tim novim stepenom i suprotno je Zakonu o tajnosti podataka koji priznaje samo kategorije (državna tajna, strogo poverljivo, poverljivo i interno) u skladu sa standardima EU. Ograničenje slobode pristupa informacijama na nivou podzakonskih akata predstavlja kršenje Ustava i zakona Republike Srbije. Poverenik je reagovao tražeći od Vlade da ukine novu Uredbu,<sup>91</sup> a državni Savet za borbu protiv korupcije podneo je inicijativu<sup>92</sup> Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe ističući da se njome „ne samo ugrožava pravo pristupa informacijama od javnog značaja, koje je garantovano Ustavom i zakonima, već se omogućava i prikrivanje informacija koje su važne za borbu protiv korupcije“<sup>93</sup>.

Pored toga, Vlada je usvojila Zaključak u vezi sa izradom pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Srbije EU<sup>94</sup>, omogućavajući upotrebu oznake „službeno“ u procesu pridruživanja EU. Prema tom novom propisu, sve pregovaračke pozicije nosiće oznaku „službeno“, te neće biti dostupne javnosti do otvaranja poglavlja. To će dovesti do ograničenja učešća civilnog društva i zainteresovanih grupa u konsultacijama o pregovaračkim pozicijama i politikama u razgovorima o pristupanju.

### **Preporuke:**

- Obezbediti izvršenje svih konačnih odluka Poverenika u vezi sa omogućavanjem pristupa informacijama;
- Uvesti praksu proaktivnog objavljivanja svih važnih dokumenata, kao i svih državnih ugovora i analiza koje su prethodile njihovom zaključenju;
- Objavljivati podatke u računski čitljivom obliku, kada god je to moguće;
- Ubrzati izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama, polazeći od predloga zakona iz 2011. godine, i očuvati sve dostignute standarde prava građana;
- Ukinuti kategorizaciju „službenih“ informacija u svim podzakonskim aktima i usaglasiti Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave sa zaštitom slobode informacija koja je garantovana Ustavom i kategorijama koje važe prema Zakonu o poverljivosti podataka.

---

91 [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=08&dd=15&nav\\_id=1165977](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=08&dd=15&nav_id=1165977).

92 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/Inicijativa%20Ustavnom%20sudu%20-%20oznaka%20sluzbeno.pdf>.

93 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/en-GB/reports/cid1028-3181/report-on-unlawful-classification-of-data-secrecy-based-on-the-regulation-on-office-operation-of-state-administration-bodies>.

94 [http://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/07/Zakljucak-o-usmeravanju-i-uskladjivanju\\_izrade-pregovarackih-pozicija\\_Sluzbeni-glasnik-br-50\\_jun-2016.pdf](http://pescanik.net/wp-content/uploads/2016/07/Zakljucak-o-usmeravanju-i-uskladjivanju_izrade-pregovarackih-pozicija_Sluzbeni-glasnik-br-50_jun-2016.pdf).

### 2.2.3 Načelo nediskriminacije i socijalni položaj ugroženih grupa

Nasilje prema ženama. U Izveštaju Zaštitnika građana o slučajevima femicida, navedeno je da su u 12 od 14 slučajeva zabeleženi ozbiljni propusti i neprihvatljivo postupanje nadležnih institucija koje nisu uradile ništa ili nisu uradile dovoljno da bi zaštitile živote žena. Ministarstvo pravde priprema nacrt Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, kojim će biti uvedene hitne mere zaštite u vidu policijskog ovlašćenja za udaljavanje učinioca iz porodičnog stana i zabrane kontakta sa žrtvom u trajanju od 48 sati. Na osnovu predloga tužioca, ove mere mogu biti produžene od strane suda na 30 dana. Ženskim NVO u Srbiji nisu dodeljena sredstva na konkursu Ministarstva pravde prikupljenih primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja.

U prvih sedam meseci 2016. godine, 18 žena ubili su njihovi partneri, bivši partneri i rođaci, a jedno masovno ubistvo je kao uzrok imalo femicid<sup>95</sup>. To je bilo treće masovno ubistvo povezano sa femicidom u Srbiji u poslednje tri godine. U masovnom ubistvu koje se desilo početkom juna 2016, petoro ljudi je ubijeno iz vatrenog oružja, uključujući bivšu ženu ubice, a 22 ljudi je ranjeno, u maloj opštini Žitište pored Zrenjanina<sup>96</sup>. Ministar socijalne politike je izjavio da socijalna služba nije znala za ranije nasilje, iako je otac ubijene žene rekao da je on sam prijavio nasilje<sup>97</sup>. U izveštaju Zaštitnika građana o sprovedenom nadzoru u 14 slučajeva femicida, među kojima je i to masovno ubistvo, navedeno je da je ta izjava ministra socijalne politike netačna. Nakon toga, ministar socijalne politike je priznao da je socijalna služba imala prethodne informacije o nasilju, ali je i dalje umanjivao nadležnost Ministarstva u tom slučaju<sup>98</sup>. Ženske NVO napisale su protesno pismo tražeći da taj ministar da ne bude ministar u novoj Vladi<sup>99</sup>, ali bez rezultata. Prema navedenom izveštaju Zaštitnika građana, u 12 od 14 slučajeva primećeni su ozbiljni propusti i neprihvatljivo postupanje u radu nadležnih institucija koje nisu uradile ništa ili nisu uradile dovoljno da bi zaštitile živote žena. Zaštitnik građana je izdao 45 sistemskih preporuka Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu socijalne politike, Ministarstvu zdravlja i Sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova Autonomne pokrajine Vojvodina<sup>100</sup>. Zaštitnik građana je takođe izdao 59 sistemskih preporuka u 45 slučajeva nasilja u porodici i zloupotrebe dece u kojima su sprovedeni postupci praćenja<sup>101</sup>, istim ministarstvima i pokrajinskom Sekretarijatu, i utvrdio je iste propuste i neprihvatljivo postupanje većine institucija u svim tim slučajevima. Izuzimajući tri slučaja femicida u kojima su policijske uprave sprovele disciplinske postupke i kaznile policijske službenike smanjenjem plate za 20% u jednom mesecu<sup>102</sup>, druga ministarstva i institucije nisu čak ni pokrenuli disciplinske postupke protiv svojih zaposlenih.

U junu 2016., Ministarstvo pravde objavilo je poziv za dodelu sredstava prikupljenih na osnovu primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja. Značajan iznos tih sredstava prikupljen je po osnovu odlaganja gonjenja u slučajevima nasilja u porodici (u 2014. godini, tužilaštva u Srbiji odbacila su 51% krivičnih prijava za nasilje u porodici i u najmanje 15.2%<sup>103</sup> radilo se o slučaje-

95 [http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID\\_Saopstenje\\_01.januar-31.jul\\_2016.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID_Saopstenje_01.januar-31.jul_2016.pdf).

96 [https://en.wikipedia.org/wiki/%C5%BDiti%C5%A1te\\_shooting](https://en.wikipedia.org/wiki/%C5%BDiti%C5%A1te_shooting).

97 <http://rs.n1info.com/a173650/Vesti/Vesti/Otac-ubijene-Prijavljivali-smo-ga-slavili-smo-dan-razvoda.html>.

98 <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/slucaj-zitiste-vulin-ponovio-da-niko-nije-prijavio-nasilje-najavio-detalan-izvestaj/y3lezxq>.

99 <http://www.zeneprotivnasilja.net/vesti/603-sistem-stiti-sebe-a-ne-zene>.

100 Dostupno samo na srpskom na adresi: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>.

101 Dostupno samo na srpskom na adresi: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici>.

102 Str. 15, fusnota 21. Izveštaja Zaštitnika građana: <http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4869-z-sh-i-ni-gr-d-n-pr-p-zn-i-n-silj-u-p-r-dici>.

103 Poseban izveštaj Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja, str. 3, stav 15, dostupno na engleskom: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/3711-special-report-of-the-protector-of-citizens-on-the-implementation-of-the-general-and-special-protocols-on-protection-of-women-against-violence>.

vima u kojima je primenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja). Ako je donji iznos uplate u humanitarne svrhe oko 320 evra, može se zaključiti da je od učinilaca nasilja u porodici prikupljeno najmanje 192.000 evra.<sup>104</sup> Komisija Ministarstva pravde nije dodelila sredstva nijednoj ženskoj NVO u Srbiji koja pruža usluge ženama koje su žrtve nasilja<sup>105</sup>.

Ministarstvo pravde priprema nacrt Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, kojim će biti uvedene hitne mere zaštite u vidu policijskog ovlašćenja da udalje učinioca iz porodičnog stana i zabrane kontakta sa žrtvom u trajanju od 48 sati. Ova mera može biti produžena od strane suda, na predlog tužioca, na 30 dana<sup>106</sup>. Predstavnica Autonomnog ženskog centra (AŽC) je bila članica Radne grupe. Dok je prednacrt bio predmet javne rasprave, AŽC je poslao svoje komentare i izmene za skoro sve članove zakona, tvrdeći da će predloženi postupak biti previše komplikovan<sup>107</sup>. Dana 15. jula 2016, vršilac dužnosti premijera održao je sastanak sa trojicom ministara (ministrom pravde, ministrom unutrašnjih poslova i ministrom socijalne politike), direktorom policije, republičkim tužiocem i predstavnicima dve NVO<sup>108</sup>, radi postizanja dogovora o merama unapređenja zaštite žrtava nasilja u porodici i drugih vidova rodno zasnovanog nasilja. Nakon sastanka, najavljeno je da će Zakon o sprečavanju nasilja u porodici i izmene Krivičnog zakonika biti usvojeni do kraja godine<sup>109</sup>. AŽC je izdao saopštenje tražeći da državni sistem bude efikasan i odgovoran, a ne da zavisi od jednog čoveka<sup>110</sup>.

Pre konačnog usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23, aktivnosti 3.6.1.6. i 3.6.1.7. pomerene su u treće tromesečje 2016. Uz podršku PLAC Projekta, Ministarstvo pravde sprovelo je detaljnu analizu usaglašenosti krivičnog zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici<sup>111</sup>. Ministarstvo pravde je najavilo preko medija da su pripremljene izmene Krivičnog zakonika u skladu sa odredbama Konvencije Saveta Evrope i da će biti uvedena nova krivična dela: polno uznemiravanje (umesto seksualnog), proganjanje i genitalno sakaćenje<sup>112</sup>.

Prema Prvom izveštaju o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23<sup>113</sup>, uspešno se sprovode aktivnosti u vezi sa radom policije u zajednici i angažovanjem posebno obučениh i odabranih policijskih službenika kao kontakt osoba za socijalno ugrožene grupe (žene – žrtve partnerskog i nasilja u porodici, LGTB osobe i bilo koja druga ugrožena grupa). Vlada je usvojila Strategiju policije u zajednici i prateći Akcioni plan za primenu Strategije za 2015. i 2016<sup>114</sup>. Strategija se poziva na CEDAW Konvenciju, ali Akcioni plan sadrži samo jednu planiranu aktivnost u kojoj su pomenute žene – realizaciju informativnih participativnih programa za građane iz zajednice u vezi sa (različitim oblicima) bezbednošću, uključujući nasilje prema ženama.

Savet je podneo izveštaj o nizu sprovedenih aktivnosti, ali su one uglavnom zasnovane na projektnom finansiranju i sprovedene su u malom broju opština (tri od 15)<sup>115</sup>. Pored aktivnosti u

---

104 Računica je sledeća: od 4.000 krivičnih prijava nasilja u porodici, odlaganje se primenjuje u 15%, što znači da je 600 počinilaca platilo najmanje 320 evra, tako da minimalni iznos prikupljen od počinilaca u jednoj godini iznosi 192.000 evra.

105 <http://www.mpravde.gov.rs/vest/13226/renenje-o-dodeli-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja.php>.

106 <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

107 <http://www.potpisujem.org/srb/2020/prednacrt-zakona-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici-mora-bit-precizan-i-konzistentan>.

108 Savetovalište protiv nasilja u porodici i Autonomni ženski centar.

109 <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=258030>.

110 <http://womenngo.org.rs/vesti/804-sistem-mora-da-bude-efikasan-i-odgovoran-i-ne-sme-da-zavisi-od-jednog-coveka>.

111 Dostupno samo na engleskom na veb-sajtu centra „PLAC“: <http://www.info-evropa.rs/wp-content/uploads/2016/06/Compliance-analysis.pdf>.

112 <http://www.blic.rs/vesti/hronika/nova-krivicna-dela-u-srbiji-napadne-sefove-cekaju-stroge-kazne-a-za-proganjanje-i-do-nm59xh8>.

113 Izveštaj, aktivnosti 3.6.1.21., 3.6.1.22. i 3.6.1.23.

114 6. avgusta 2015.

115 Izveštaj, aktivnost 3.6.1.21.

vezi sa LGBTI osobama, koje je zapravo planirala i sprovela ženska LGBTI organizacija Labris, bile su retke i aktivnosti promovisanja saveta bezbednosti na lokalnom nivou, kao i druge aktivnosti, uključujući rad u multietničkim i multikulturnim zajednicama. U Izveštaju nema podataka o postavljanju posebno obučениh i odabranih policijskih službenika kao kontakt osoba za žene – žrtve partnerskog i nasilja u porodici.

#### 2.2.4 Prava deteta

*Komitet za prava deteta poslao je spisak pitanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije. Nakon sedam meseci, Radna grupa Ministarstva za socijalnu politiku objavila je Izveštaj o javnoj raspravi o Zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom, bez predstavljanja novog i unapređenog nacarta. Radna grupa Ministarstva pravde nije objavila Izveštaj o javnoj raspravi o nacrtu novog Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, koja je održana pre osam meseci.*

Komitet za prava deteta poslao je spisak pitanja u vezi sa Drugim i trećim periodičnim izveštajem Republike Srbije, 10. juna 2016<sup>116</sup>. Neka od pitanja koja je Komitet postavio državi proistekla su iz Izveštaja iz senke Autonomnog ženskog centra pod nazivom „(Ne)zaštićenost dece u Srbiji“<sup>117</sup>.

Aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 u vezi sa unapređenjem sistema novčanih davanja ugroženim porodicama sa decom sa invaliditetom, u skladu sa principima socijalne inkluzije, putem izmena Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, pre konačnog usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23, prenete su u prvo i drugo tromesečje 2017. godine, te Savet nije izveštavao o njima<sup>118</sup>. Nakon sedam meseci, Radna grupa Ministarstva socijalne politike objavila je na veb-sajtu Ministarstva kratki Izveštaj o javnoj raspravi o Zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom<sup>119</sup>. U Izveštaju je navedeno da su svi predlozi i komentari koji se tiču suštine Zakona usvojeni i uneseni u Zakon, pri čemu novi i unapređeni nacrt nije javno objavljen.

Usvajanje izmena i dopuna Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, pre konačnog usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23, pomeren je u treće tromesečje 2016, tako da Savet o tome nije izveštavao<sup>120</sup>. Radna grupa Ministarstva pravde, koja je izradila potpuno novi Zakon o maloletnim učinocima, nije objavila Izveštaj o javnoj raspravi koja je održana osam meseci ranije.

**Slučajevi nestalih beba** – Prošlo je dve godine od datuma kada je Republika Srbija bila u obavezi da sprovede presudu Evropskog suda za ljudska prava o slučajevima beba koje su nestale iz porodilišta u Srbiji od pedesetih godina 20. veka. Ni nakon produžetka roka za sprovođenje ove presude, Vlada Republike Srbije još uvek nije pronašla odgovarajuća rešenja i mehanizam kojim bi ispitala slučajeve nestalih beba i nije obezbedila odgovarajuću kompenzaciju kao što je naglašeno u ovoj presudi. Nakon okruglog stola održanog u februaru 2016. koji se odnosio na nacrt Zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja

116 [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/SRB/INT\\_CRC\\_LIT\\_SRB\\_24382\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/SRB/INT_CRC_LIT_SRB_24382_E.pdf).

117 [http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-16/NonProtection\\_of\\_children\\_in%20Serbia.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-16/NonProtection_of_children_in%20Serbia.pdf).

118 Akcioni plan sa statusom primene, aktivnost 3.6.2.4, dostupan na engleskom na adresi: <http://www.mpravde.gov.rs/files/Action%20plan%20Ch%202023-with%20status%20of%20implementation.pdf>.

119 Nema detaljnog Izveštaja na veb-sajtu Ministarstva, <http://www.minrzs.gov.rs/cir/aktuelno/item/5871-izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom> or E-uprava <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/85>.

120 Akcioni plan sa statusom primene, aktivnost 3.6.2.10.



da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji, nisu preduzeti drugi konkretni koraci u cilju rešavanja problema nestalih beba, a da je javnost sa tim upoznata. Predstavnici udruženja roditelja, u saradnji sa organizacijama ASTRA i YUCOM, dali su komentare na predloženi nacrt Zakona, ali još uvek nije jasno kako će izgledati konačna verzija nacrta Zakona i kada će on stupiti na snagu.

---

*ASTRA uspešno okončala proces akreditacije Evropskog broja za nestalu decu 116000 koja je podrazumevala standardizaciju i formalizaciju radnih procedura na osnovu kvaliteta rada. Od 2012. godine ASTRA vodi ovaj broj za Srbiju u cilju brže i efikasnije potrage za nestalom decom. Dve godine nakon toga ASTRA je potpisala Memorandum o saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova u cilju unapređenja međusobne saradnju prilikom konkretnih potraga za nestalom decom, ali se saradnja i dalje zasniva na zainteresovanosti pojedinaca zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova da sarađuju sa organizacijama civilnog društva. Uspeh je još veći znajući da ASTRA vodi ovaj broj bez finansijske podrške stranih i domaćih fondova. Nažalost, ispunjavanje uslova akreditacije i zadovoljavanje svih standarda za vođenje broja 116000 i dalje ne znači slobodan pristup fondovima Evropske unije i mreži evropskih brojeva za nestalu decu. Sledeći korak bi trebalo da bude sprovođenje inicijative za uvođenje sistema upozoravanja u slučajevima nestale dece („child alert“) u Srbiji, a nadamo se da će novoformirana Vlada to videti kao prioritet u oblasti prava deteta. Putem Evropskog broja za nestalu decu 116 000, ASTRA je primila preko 1.300 poziva među kojima je prijavljeno 69 različitih vrsta nestanaka dece (44 devojčice i 25 dečaka).*

---

#### **Preporuke:**

- Obezbediti najviše standarde zaštite maloletnih učinilaca krivičnih dela u skladu sa Direktivom 2012/29/EU;
- Obezbediti podršku za siromašnu decu, roditelje i porodicu, naročito kad je reč o pohađanju nastave, kako bi se sprečilo prevremeno napuštanje škole i neprihvatljivo (privremeno) odvajanje dece iz biološke porodice iz socio-ekonomskih razloga;
- Dosledno sprovesti presudu Evropskog suda za ljudska prava o slučajevima nestalih beba iz porodilišta u Srbiji;
- Intenzivirati napore na uvođenju sistema upozoravanja u slučajevima nestale dece – „child alert“.

## 2.2.5 Proceduralna prava i zaštita

*Ministarstvo pravde nije stavilo na uvid javnosti konačnu verziju nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i sprovedenu Analizu normativnog okvira za primenu minimalnih standarda u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala / oštećenih u skladu sa Direktivom 2012/29/EU. Ženske NVO koje pružaju podršku samo ženama koje su žrtve nasilja bile su potpuno isključene iz aktivnosti uspostavljanja, u celoj državi, mreže usluga podrške žrtvama, svedocima i oštećenim stranama u istražnoj fazi i u svim fazama krivičnog postupka.*

Usvajanje nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji je usaglašen s pravnim tekovinama EU, pre konačnog usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23, pomeren je na treće tromesečje 2016, tako da Savet o tome nije izveštavao<sup>121</sup>. Savet je izvestio da je obavljena procena uticaja i da su rezultati uvršteni u finansijski deo obrazloženja nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ne dajući informacije o tome gde se može naći poslednja javno dostupna verzija nacrtu Zakona.<sup>122</sup> Na veb-sajtu Ministarstva pravde dostupan je samo nacrt iz februara 2015. godine<sup>123</sup>. Republički sekretarijat za javne politike objavio je Mišljenje na nacrt Zakona iz oktobra 2015<sup>124</sup>, koji nacrt sadrži tri člana više u odnosu na verziju postavljenu na veb-sajtu Ministarstva pravde.

Prema Prvom izveštaju o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23<sup>125</sup>, u toku je izrada analize usklađenosti normativnog okvira sa pravnim tekovinama EU i standardima u oblasti proceduralnih prava. Analizu će sprovesti nova Radna grupa koja radi na izmenama Zakona o krivičnom postupku. Na veb-sajtu Ministarstva pravde nema javno dostupnih informacija o tome kada je formirana ta nova Radna grupa, ko su njeni članovi, niti ima javno dostupnih izveštaja sa sastanaka Radne grupe.

Analiza normativnog okvira za primenu minimalnih standarda u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala / oštećenih u skladu sa Direktivom 2012/29/EU, pre konačnog usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23, pomeren je na drugo tromesečje 2016. Savet<sup>126</sup> je naveo da je ta aktivnost u potpunosti sprovedena imajući u vidu da je analizu uradio lokalni ekspert decembra 2015, a zatim je ona dostavljena članovima Radne grupe za izmenu Zakona o krivičnom postupku. Nema javno dostupnih informacija na veb-sajtu Ministarstva pravde u vezi sa ovim aktivnostima niti su analize predstavljene javnosti ili objavljene na veb-sajtu Ministarstva.

Savet je izvestio o uspešnom sprovođenju aktivnosti uspostavljanja, u celoj državi, mreže usluga podrške žrtvama, svedocima i oštećenim u istražnoj fazi i u svim fazama krivičnog postupka<sup>127</sup>, budući da je ekspert angažovan u okviru Multidonatorskog fonda za podršku sektoru pravde (MDTF-JSS)<sup>128</sup> dostavio nacrt analize sa akcentom na usaglašenosti srpskog zakonodavnog okvira sa Direktivom o žrtvama i na najboljoj uporednoj praksi u pet država<sup>129</sup>. Analiza je objavljena u avgustu 2016. godine samo na veb-sajtu MDTF-JSS<sup>130</sup>.

---

121 Akcioni plan sa statusom primene, aktivnost 3.7.1.1.

122 Izveštaj, aktivnost 3.7.1.3.

123 <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

124 <http://www.rsjp.gov.rs/m/Mi%C5%A1ljenje---Nacrt-zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomo%C4%87i/1171>.

125 Izveštaj, aktivnost 3.7.1.9.

126 Izveštaj, aktivnost 3.7.1.16.

127 Izveštaj, aktivnost 3.7.1.20.

128 MDTF-JSS – Multidonatorski fond za podršku sektoru pravde u Srbiji.

129 [http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf\\_activities/2016/analysis-of-victims-rights-and-services-in-serbia-and-their-alignment-with-eu-directive-2012-29-eu#.V8yywVt95dg](http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2016/analysis-of-victims-rights-and-services-in-serbia-and-their-alignment-with-eu-directive-2012-29-eu#.V8yywVt95dg).

130 Dostupno samo na engleskom na veb-sajtu MDTF-JSS: <http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/VSS%20-%20Final%20draft%20-%2008%2008%202016.pdf>.

Savet je takođe izvestio da je analiza predstavljena u aprilu/maju, uz učešće relevantnih zainteresovanih strana (Ministarstva pravde, civilnog društva, Delegacije EU u Srbiji, tužilaštva, univerzitetskih profesora itd.) i da je ekspert pre toga održao niz razgovora sa ključnim zainteresovanim stranama, kao i da je organizovao posebne sastanke/prezentacije sa različitim grupama zainteresovanih strana. Ženske NVO koje pružaju podršku samo ženama koje su žrtve nasilja nisu bile pozvane niti konsultovane<sup>131</sup>.

Savet je takođe naveo da lokalni ekspert trenutno sprovodi analizu usaglašenosti Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica i Zakona o prekršajima sa relevantnim pravnim tekovinama koje se odnose na žrtve, da je podnesena prijava za projekat u okviru Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA 2016) radi dobijanja podrške za uspostavljanje mreže usluga podrške žrtvama u celoj državi, kao i da će ekspert za analizu fiskalnog uticaja za odabrani model inicirati sprovođenje analize održivosti mreže.

Ženske NVO koje pružaju podršku samo ženama koje su žrtve nasilja u potpunosti su isključene iz ovog procesa i informacija. Nema javno dostupnih podataka na veb-sajtu Ministarstva pravde u vezi sa tim aktivnostima.

Na veb-sajtu MDTF-JSS pronađena je analiza usaglašenosti Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica sa pravnim tekovinama EU u vezi sa žrtvama<sup>132</sup> – tu analizu je u maju 2016.g. uradio član Radne grupe koja je izradila novi nacrt Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela. Sa stanovišta AŽC-a, koji je podneo komentare na taj nacrt Zakona budući da se njime ugrožavaju prava dece kao žrtava, odabir eksperta je upitan<sup>133</sup>.

Kad je reč o dugotrajnim suđenjima, prema istraživanju CINS-a<sup>134</sup>, krajem 2015. godine, pred sudovima u Srbiji vođeno je 583 postupaka starijih od deset godina i 2.188 starijih od pet godina. Od pomenutih 583 postupaka, 519 je vođeno pred osnovnim, a 64 pred višim sudovima. Postupak protiv supruge bivšeg predsednika Srbije Slobodana Miloševića, Mirjane Marković, traje 13 godina. Bilo je najmanje 50 kašnjenja u sazivanju veća, a celokupan postupak pokrenut je iz početka najmanje četiri puta (što se ponovo dogodilo i u septembru 2016). Više javno tužilaštvo ima sumnje da su optuženi učestvovali u nezakonitom prisvajanju stanova u vlasništvu države 2000. godine. Taj postupak je bio osujećen odlaganjem ročišta, nepojavljivanjem svedoka i izmenama optužnice. Dugim postupcima se odlaže suđenje učiniocima i onemogućava blagovremeno oslobađanje nevinih lica. Istovremeno, takvi postupci znatno opterećuju budžete sudskih institucija i odlažu plaćanje naknada oštećenim stranama. U slučaju „stečajne mafije“, 35 lica je optuženo 2007. godine. Krajem juna 2016, 22 lica je oslobođeno optužnice. Samo kroz sudske troškove, tim licima je iz budžeta nadoknađeno blizu 2,3 miliona evra. Postupci su trajali preko devet godina, sud je finansirao veštake, svedoke i advokate po službenoj dužnosti, pokriva troškove dovođenja optuženih iz pritvora, a za četvoro njih je refundirao i zarade (44.000 evra – oslobođena lica imaju pravo na nadoknadu 1/3 plate tokom trajanja zakonskog pritvora).

---

131 Pozvane su i konsultovane samo dve NVO koje pružaju podršku žrtvama – Viktimološko društvo Srbije i ASTRA.

132 Vest na veb-sajtu MDTF-JSS: [http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf\\_activities/2016/assessment-of-alignment-of-serbian-juvenile-legislation-with-the-eu-2012-29-victim-support-directive-#.V8y3eVt95di](http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2016/assessment-of-alignment-of-serbian-juvenile-legislation-with-the-eu-2012-29-victim-support-directive-#.V8y3eVt95di).

133 Kratak pregled na engleskom dostupan na veb-sajtu MDTF-JSS: [http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Assessment%20Juvenile%20Victims%20Skulic%20May%202016\\_%20Summary\\_eng.pdf](http://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Assessment%20Juvenile%20Victims%20Skulic%20May%202016_%20Summary_eng.pdf).

134 [https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/beskrajni-procesi-za-krivicna-dela-sudjenje-miri-markovic-50-puta-odlagano-tokom-13-godina](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/beskrajni-procesi-za-krivicna-dela-sudjenje-miri-markovic-50-puta-odlagano-tokom-13-godina).

---

*Kasno uveče, 11. jula 2006. godine, na proslavi posle fudbalske utakmice u selu Selevac kod Smederevske Palanke, Milorad Mijailović je pao na beton i teško povredio glavu. U martu 2015. godine, nadležni Viši sud u Smederevu osudio je policajca Nikolu Šiljića na šest meseci kućnog zatvora zbog nanošenja teških telesnih povreda Mijailoviću. Uslovne kazne na godinu dana dobila su još dva policajca, zbog zloupotrebe službenog položaja. Marina Jovanović Bajović, tadašnji istražni sudija Opštinskog suda u Smederevskoj Palanci, takođe je osuđena jer je kao dežurni sudija u zapisnik o uviđaju te večeri unela netačne podatke i konstatovala da je civil pao sam, kako bi pomogla policajcu da ne bude gonjen za nanošenje teških telesnih povreda. Prema navodima prvostepene presude, Šiljić je bio prijatelj njenog supruga. U decembru 2015. godine Apelacioni sud u Beogradu potvrdio je presudu u smislu onoga što se dogodilo ali je krivično delo kod Marine Jovanović Bajović promenjeno u: „pomoć učiniocu posle izvršenog krivičnog dela“ umesto „kršenja zakona od strane sudije“. Gotovo deset godina nakon događaja, dobila je uslovnu kaznu na godinu dana. Odbila je da razgovara sa novinarima CINS-a. Sin Milorada Mijailovića, Boban Mijailović, rekao je novinarima CINS-a da je njegov otac veoma lošeg zdravstvenog stanja. Kako objašnjava, postupak se odugovlačio: „Tamo je bilo mnoštvo policajaca, pa su posle dolazili da daju iskaze, pa se kao advokat razboleo, pa ne može... I to je tako odlagano, a ja sam morao da se pojavljujem sa ocem, deset godina sam ga vodio, kako u Smederevo, tako posle i u Beograd“.*

---

## **Preporuke**

- Učiniti javno dostupnom konačnu verziju nacрта Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i sprovedenu analizu normativnog okvira za primenu minimalnih standarda u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala / oštećenih strana u skladu sa Direktivom 2012/29/EU;
- Usvojiti odgovarajući Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći;
- Uključiti ženske NVO u proces izmena i usklađivanja zakona i podzakonskih akata u skladu sa minimalnim standardima u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala / oštećenih u skladu sa Direktivom 2012/29/EU;
- Uključiti ženske NVO koje pružaju podršku samo ženama koje su žrtve nasilja u aktivnosti uspostavljanja, u celoj državi, mreže usluga podrške žrtvama, svedocima i oštećenim u istražnoj fazi i u svim fazama krivičnog postupka.

## 3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

### 3.1 Migracije

Prema Akcionom planu za Poglavlje 24, država planira da u potpunosti uskladi svoj pravni okvir sa pravnim tekovinama EU u vezi sa zakonitim i nezakonitim migracijama dve godine pre pristupanja EU. Prva aktivnost u tom procesu, planirana za treće tromesečje 2016, tiče se usvajanja izmena Zakona o strancima (aktivnost 1.1.1.), čime treba postići delimičnu usaglašenost. Međutim, Srbija još uvek treba da redefiniše svoje strategije o migracijama kako bi uspostavila jedinstven i koherentan strateški okvir kada je reč o migracijama<sup>135</sup>.

Novi Zakon o strancima mora biti praćen odgovarajućim podzakonskim aktima i treba da čini pravni okvir usklađen sa pravnim tekovinama EU, međunarodnim standardima ljudskih prava, uzimajući u obzir specifičnosti pravnog poretka Republike Srbije. U tom smislu su napravljeni određeni koraci. Država je izvestila da je izrada novog Zakona već počela i da se njegovo usvajanje može očekivati do kraja 2016. godine.

Jedna od aktivnosti iz Akcionog plana odnosi se na kontinuiranu i efikasnu primenu sporazuma o readmisiji (aktivnost 1.5.1.). Srbija je potpisala sporazume o readmisiji sa EU, zemljama iz regiona (Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Albanijom i Crnom Gorom), zatim Kanadom, Moldavijom, Švajcarskom, Norveškom itd. Svrha tih ugovora je stvaranje uslova za organizovanu, recipročnu i institucionalnu readmisiju državljana ugovornih strana, državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva, koji nemaju pravo ulaska, boravka ili nastanjenja na teritoriji određene zemlje, kao i za tranzit državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva ka zemlji porekla ili drugoj trećoj zemlji. Ugovorne strane moraju obezbediti primenu odredaba sporazuma kada god su uslovi ispunjeni, na način zasnovan na poštovanju standarda ljudskih prava, u svim fazama.

Međutim, nije došlo do delotvorne primene sporazuma o readmisiji u kontekstu readmisije državljana trećih zemalja u izveštajnom periodu. Od jula 2016, na severu Srbije prijavljeni su slučajevi kontinuiranih pushback-ova državljana trećih zemalja iz Mađarske<sup>136</sup>. Ti postupci vraćanja nisu sprovedeni u skladu sa sporazumom o readmisiji – naime, nije poslat zvaničan zahtev srpskim vlastima niti je bilo prateće procedure. Takođe nije došlo do delotvorne primene sporazuma o readmisiji u kontekstu državljana trećih zemalja u slučajevima kada je Srbija zemlja molilja<sup>137</sup>.

#### Preporuke:

- Vlada Srbije treba da usvoji novi Zakon o strancima koji mora biti praćen odgovarajućim podzakonskim aktima i koji treba da bude usklađen s pravnim tekovinama EU, međunarod-

<sup>135</sup> Strategija suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji za period 2009–2014. (Sl. glasnik RS, br. 25/09), Strategija za upravljanje migracijama za period 2009–2014. (Sl. glasnik RS, br. 59/09), Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji (Sl. glasnik RS, br. 11/06), Strategija reintegracije povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji (Sl. glasnik RS, br. 15/09) itd.

<sup>136</sup> Izveštaj UNHCR-a „Serbia Interagency Operational Update“, juli 2016. <http://data.unhcr.org/mediterranean/documents.php?page=1&view=grid&Country%5B%5D=187>.

<sup>137</sup> Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2015, Beograd, mart 2016. <http://www.zastitnik.rs/attachments/article/1431/Annual%20Report%202015.pdf>.

nim standardima ljudskih prava, uz uvažavanje specifičnosti pravnog sistema Republike Srbije;

- Potrebno je preduzeti potrebne korake i intenzivirati napore za delotvorno sprovođenje sporazuma o readmisiji u vezi sa državljanima trećih zemalja, uzimajući u obzir standarde zaštite povratnika.

## 3.2 Azil

U julu 2015. godine uspostavljeni su određeni mehanizmi redovnog pregleda kapaciteta centara za azil i prihvatnih centara za privremeni smeštaj migranata (aktivnost 2.1.3.3.). U skladu sa postojećim potrebama povećani su smeštajni kapaciteti centara za azil u Srbiji do 2.000 mesta u 2016, kao i kapaciteti privremenih prihvatnih centara za migrante do 4.000 mesta<sup>138</sup>.

Akcionim planom predviđeno je i stalno sprovođenje aktivnosti podizanja svesti u zajednicama koje primaju migrante (aktivnost 2.1.3.2.). Komesarijat za izbeglice i migracije redovno sprovodi javne pozive za organizacije civilnog društva radi finansiranja programa od značaja za širu populaciju migranata, uključujući i tražioce azila. Međutim, sa otvaranjem novih smeštajnih kapaciteta za migrante kao i praksom obezbeđivanja smeštaja za korisnike različitih oblika međunarodne zaštite, postoji potreba za proširenjem aktivnosti podizanja svesti u novim zajednicama koje primaju migrante i, u tom smislu, potreba za stalnim obezbeđivanjem odgovarajućih resursa.

Akcionni plan za Poglavlje 24 predvideo je usvajanje novog Zakona o azilu (aktivnost 2.1.4.3.) radi punog usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU u oblasti azila (tokom prvog tromesečja 2016). Pre izrade nacrtu Zakona, sprovedena je gap analiza postojećeg zakonodavnog okvira u oblasti azila (aktivnost 2.1.4.1.), inicijalno planirana za septembar 2015. Ta analiza je predstavljena, 3. decembra 2015, relativno malom krugu organizacija civilnog društva, i to samo organizacijama koje aktivno prate pitanja migracija i azila. Kao što su istakli vodeći eksperti koji su radili na toj analizi, glavni osnov za izradu analize bili su: Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti Republike Hrvatske iz 2015. godine i predlozi izmena Zakona o azilu Republike Srbije iz publikacije „Izazovi prisilnih migracija u Srbiji – položaj tražilaca azila”<sup>139</sup>. Vlada je za relativno kratko vreme formirala posebnu Radnu grupu koja je izradila nacrt novog Zakona (aktivnost 2.1.4.2.) – sada Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. U periodu od 10. do 30. marta 2016, održane su javne rasprave o nacrtu novog Zakona – u Nišu 17. marta, u Novom Sadu 22. marta i u Beogradu 24. marta 2016. Država je navela da se usvajanje novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti očekuje do kraja 2016.

Iako je glavna svrha novog Zakona usaglašavanje nacionalnog sistema azila sa zakonodavnim okvirom EU, pozitivno je to što su se nadležni organi odlučili za postepeno usaglašavanje prilikom definisanja odredaba Nacrta. U novim odredbama, zakonodavac je prepoznao potrebu za blagovremenom obradom zahteva i isključio je izražavanje namere traženja azila kao jednu od početnih faza u inicijalnoj proceduri, i definisao je precizne rokove. Međutim, ostaje upitno to da li će te izmene doprineti efikasnosti sistema azila. Pre svega, neopravdano su dugi novi rokovi za donošenje prvostepene odluke u redovnom postupku, iako su u skladu sa Direktivom 2013/32/EU, uzimajući u obzir okolnosti u kojima sistem azila funkcioniše u Srbiji. Pored toga, trenutak pokretanja postupka azila i dalje ostaje trenutak podnošenja zahteva za azil. Zahtev se podnosi u roku od 15 dana od dolaska u jedan od centara za azil, pred ovlašćenim licem

138 Izvor: <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=2616&date=0>.

139 Grupa 484, Beogradski centar za ljudska prava i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd 2014.

Kancelarije za azil. Kako se u praksi dalje ne bi dešavalo da prođe nekoliko meseci od trenutka dolaska u određeni centar za azil do podnošenja zahteva, potrebno je obezbediti dodatne garancije za pristup postupku azila. Pozitivno je to što je takva garancija unesena u postojeći nacrt Zakona.

Godine 2016<sup>140</sup>, nadležni organi doneli su 26 pozitivnih rešenja u postupku azila, i to 10 izbegličkih statusa i 16 supsidijarnih zaštita. S povećanjem broja korisnika međunarodne zaštite u Srbiji, pitanje njihove integracije dobija na relevantnosti.

Akcioni plan takođe predviđa odgovarajući postupak integracije koji se odnosi na korisnike različitih oblika međunarodne zaštite (preporuka 2.1.5.), koji treba da bude sproveden izradom podzakonskog akta o smeštaju korisnika različitih oblika međunarodne zaštite, kao i podzakonskog akta o programima integracije, uz obezbeđivanje odgovarajućih resursa za sprovođenje politike integracije.

Cilj sprovođenja odgovarajućeg postupka integracije je stvaranje ekonomskih, društvenih i kulturnih prilika koje su migrantima potrebne radi njihove uspešne integracije u srpsko društvo. U julu 2015, Vlada je usvojila Uredbu **o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj**<sup>141</sup> (aktivnost 2.1.5.1, koja je trebalo da bude sprovedena u aprilu 2015). Uredba detaljno definiše korisnike stambenog prostora za privremeni smeštaj, uslove pod kojima se korisniku dodeljuje smeštaj, merila kojima se utvrđuju prioriteti za dodeljivanje smeštaja, uslovi smeštaja i njegovo trajanje.

Iako Uredba predstavlja važan aspekt politika integracije, mogu se pojaviti određeni problemi u njenoj primeni. Prema odredbama Uredbe, korisnik je lice koje ima konačno rešenje o priznanju prava na utočište ili dodeli supsidijarne zaštite, ne starije od godinu dana. Kako pravnosnažnost rešenja dolazi kasnije, primena date odredbe može stvoriti situaciju kada korisnik dobije smeštaj u određenom stambenom prostoru, a njegovo rešenje bude pobijeno u pokrenutom upravnom sporu..

Komesarijat za izbeglice i migracije izradio je prvu verziju nacrtu podzakonskog akta kojim se uređuje program podrške u integraciji korisnika međunarodne zaštite u društveni, kulturni i ekonomski život (aktivnost 2.1.5.2.). Glavni elementi te verzije predstavljeni su u junu 2016. relevantnim međunarodnim i domaćim organizacijama civilnog društva, koje su kasnije bile pozvane da dostave svoje obrazložene predloge i dodatne komentare ukoliko veruju da bi program integracije trebalo dopuniti dodatnim komponentama u odnosu na prezentovani okvir. Sudeći prema prezentaciji, program integracije sastojao se od: pružanja informativne pomoći korisnicima o pravima i obavezama izbeglica, mogućnostima zaposlenja, obuci itd; izrade pojedinačnih/porodičnih planova integracije; programa učenja srpskog jezika i upoznavanja sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom R. Srbije; pružanja pomoći u uključivanju dece u obrazovni sistem, a zatim na tržište rada, kao i pružanje drugih vidova pomoći. Planirana je i stalna saradnja sa organizacijama civilnog društva u realizaciji određenih aspekata programa integracije.

Akcioni plan predvideo je usvajanje podzakonskog akta o programu pomoći u integraciji za korisnika međunarodne zaštite do decembra 2015, ali je to odloženo zbog pravnih prepreka.

---

140 Od januara do jula 2016.

141 Sl. glasnik RS, br. 63/2015.

Prema tekućem normativnom okviru o integraciji (član 46. Zakona o azilu<sup>142</sup> i član 16. Zakona o upravljanju migracijama<sup>143</sup>), pravo na integraciju je priznato samo osobama sa statusom izbeglice, a ne i korisnicima supsidijarne zaštite, što je suprotno pravnim tekovinama EU. Važno je i pohvalno primetiti da nacrt novog Zakona o azilu predviđa, između ostalog, izjednačavanje u pogledu dostupnih prava lica koja uživaju izbeglički status sa osobama pod supsidijarnom zaštitom, uključujući i pravo na pomoć u integraciji. Ako država bude usvojila odgovarajući podzakonski akt pre usvajanja postojećeg nacrta Zakona o azilu, on će se odnositi samo na lica koja uživaju izbeglički status, a zatim će biti potrebno naknadno menjati podzakonski akt radi njegovog punog usklađivanja sa odgovarajućim odredbama pravnih akata EU.

#### **Preporuke:**

- Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa reformama s ciljem izrade i uspostavljanja sveobuhvatne politike azila koja će obezbediti efikasan i pravičan postupak azila. Promene politike treba (u najmanju ruku) da sadrže: što skorije usvajanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, specifična zakonska rešenja za integraciju izbeglica i lica koja uživaju drugi oblik zaštite, kao i razvoj mehanizma za funkcionalnu integraciju;
- Za uspostavljeni pravni okvir potrebno je obezbediti infrastrukturne kapacitete i ljudske resurse koji će biti dovoljni za delotvorno sprovođenje;
- Potrebno je obezbediti prilike za kulturne i socijalne programe koji omogućavaju komunikaciju između tražilaca azila i lokalnog stanovništva.

### **3.3 Borba protiv organizovanog kriminala**

Srbija je preduzela određene pripremne aktivnosti u borbi protiv organizovanog kriminala i učinjen je određeni napredak u poslednjih šest meseci. Izveštaj sa skrininga za Poglavlje 24 i izveštaji o napretku iz prethodnih godina ukazuju na to da je borba protiv organizovanog kriminala prioritetna oblast za Srbiju, pri čemu Vlada treba da intenzivira svoje napore na tom polju. Radi uspešne borbe protiv organizovanog kriminala, organi za sprovođenje zakona treba da unaprede saradnju i svoje analitičke kapacitete i da pokažu napredak kad je reč o pravosnažnim presudama. U suštini, Srbija treba da obezbedi proaktivne istrage slučajeva organizovanog kriminala i efikasno krivično gonjenje.

Iako je Akcioni plan za Poglavlje 24 usvojen u aprilu 2016, a stupio je na snagu sa otvaranjem pregovora u okviru Poglavlja 24 u julu, s njegovim sprovođenjem kasni se u odnosu na predviđenu dinamiku. Štaviše, zbog prevremenih izbora organizovanih u aprilu, zakonodavne aktivnosti su stavljene u drugi plan i kasni se sa usvajanjem nekoliko važnih zakona. To je bio slučaj sa Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i drugih posebno teških krivičnih dela, koji je prema početnom planu trebalo da bude usvojen krajem 2015, a zatim je usvajanje pomeren u četvrto tromesečje 2016.

Ministarstvo unutrašnjih poslova tek treba da objavi prvi izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24, a bez tog dokumenta nije moguće nezavisno proveriti sprovođenje određenih aktivnosti. Na primer, preporuka Evropske komisije o potrebi preispitivanja uloge i prakse bezbednosnih službi u fazi krivične istrage u skladu sa standardima zadržavanja podataka i ljudskim pravima (aktivnost 6.2.3.1) predviđa izradu analize od strane Kancelarije Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka. Uprkos dostupnim informacijama o tome da

142 Sl. glasnik RS, br. 109/2007.

143 Sl. glasnik RS, br. 107/2012.



je radna grupa organizovala nekoliko sastanaka, sprovođenje te aktivnosti zavisi od informacija Biroa za koordinaciju rada službi bezbednosti. Izvor za proveru te aktivnost, tj. zapisnici sa sastanaka i preporuke, nije javno dostupan.

Kad je reč o strateškom pristupu borbi protiv organizovanog kriminala, u decembru 2015. Srbija je usvojila Procenu pretnje od ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA) u skladu sa metodologijom Evropola. Međutim, tek treba početi sa primenom procene SOCTA, i to za izradu internih politika bezbednosti i za rad organa za sprovođenje zakona, što predstavlja zahtev iz prelaznih merila definisanih 18. jula za Poglavlje 24. Međutim, malo je ostvareno u tom smislu budući da primena procene SOCTA u velikoj meri zavisi od uvođenja modela rada policije vođenog obaveštajnim podacima (ILP) i efikasnog krivičnog obaveštajnog sistema (KOS), koji su još uvek u početnim fazama izrade. Pored toga, ima nedovoljno informacija ili informacije ne postoje o tome kako će SOCTA biti povezana sa procesom uvođenja modela rada policije vođenog obaveštajnim podacima i krivičnog obaveštajnog sistema, ili o narednim fazama ili rokovima, koje mogu ukazati na nepostojanje sinergijskog pristupa upravljanju tim strateškim procesima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Štaviše, regionalna SOCTA za Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru trenutno je u završnim fazama izrade u okviru projekta OEBS-a i njeno objavljivanje očekuje se u novembru 2016. U velikoj meri je nejasno kakva je svrha tog dokumenta i kako je povezan sa nacionalnom SOCTA i drugim tekućim procesima. Postoji moguća opasnost od hiperprodukcije različitih strateških dokumenata i umnožavanja procesa onda kada nema dostupnih podataka o tome kako su oni međusobno povezani i kakva je njihova očekivana svrha.

### *3.3.1 Reforma policije i policijska saradnja*

Ostvaren je ograničen napredak u reformi policije u Srbiji. Reforma policije treba da ostane glavni prioritet u okviru pregovora sa EU, posebno u smislu praćenja primene Poglavlja 24. Stoga, pored niza aktivnosti u vezi sa unapređenjem specijalizovanog rada policije, što je već predviđeno Akcionim planom za Poglavlje 24 (borba protiv organizovanog kriminala ili terorizma), postoji potreba za izgradnjom efikasne organizacije policije, kao i za integritetom policije i transparentnim izveštavanjem srpskoj javnosti i EU. Profesionalizacija i razvoj efikasnijih struktura javnog upravljanja i praksi upravljanja policijom treba da budu nastavljani i praćeni na nezavisnoj osnovi.

Kako bi se omogućilo praćenje reforme policije, predloženo je da se jasno navedu ključne mere, rokovi, nadležni organi, potrebna sredstva i pokazatelji za primenu preporuke Evropske komisije o „proceni potrebe za daljom reformom i racionalizacijom policije/Ministarstva unutrašnjih poslova radi povećanja njene efikasnosti“, u skladu sa metodologijom koja se koristi u ostatku Akcionog plana za Poglavlje 24. Akcioni plan za Poglavlje 24 trenutno nudi samo grub opis procesa reformi koje su u toku i/ili su planirane u Ministarstvu unutrašnjih poslova, bez navođenja odgovornih organa, potrebnih sredstava ili načina provere da li je najavljena izmena sprovedena (pokazatelji uticaja).

Drugi prioritet u okviru opšte reforme policije je izgradnja integriteta policije, što predstavlja ključnu karakteristiku borbe protiv korupcije, organizovanog kriminala i svih drugih aspekata rada policije. U tom smislu, potrebno je preduzeti dodatne značajne aktivnosti kako bi se obezbedilo da su usluge policije operativno nezavisne od političkog uticaja i zaštićene od kriminalnih uticaja. Kratkoročni prioriteti treba da budu usvajanje podzakonskih akata potrebnih za sprovođenje novog Zakona o policiji i imenovanje ključnih rukovodilaca u policiji odabranih među iskusnim profesionalcima u otvorenom konkursu.

Ostvaren je određeni pomak u upravljanju ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova usvojen je u maju 2016, a Uredba o sprovođenju javnog konkursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova u septembru 2016. Dobra vest je ta što je Ministarstvo unutrašnjih poslova konačno raspisalo, osam meseci nakon imenovanja vršioca dužnosti direktora, javni konkurs za ovu najvišu poziciju u Upravi policije. Tokom osmomesječnog perioda bez direktora policije u punom kapacitetu došlo je do oružanih sukoba na javnim mestima (u Beogradu i Nišu), nerešenih slučajeva (Savamala) i unutrašnjih previranja (smena načelnika Uprave kriminalističke policije u Beogradu). Suviše pitanja je ostalo nerešeno u vezi sa postavljanjem vršioca dužnosti direktora policije i visokopozicioniranih službenika u Ministarstvu. Milorad Veljović je sada savetnik premijera za pitanja nacionalne i regionalne bezbednosti.

Odabir novog direktora policije mora biti sproveden na osnovu zasluga. Važno je ne favorizovati određene kandidate, već omogućiti jednake mogućnosti za sve, pri čemu konkursna komisija treba da odabere i predloži ministru unutrašnjih poslova prva tri kandidata. Nakon toga, ministar predlaže Vladi kandidata za Direktora policije. U toj fazi, takođe je važno da ministar donosi odluku na osnovu profesionalizma i sposobnosti kandidata da unapredi bezbednosti i sigurnost u Srbiji, a ne na osnovu nekih drugih kriterijuma.

Nije bilo napretka u postupku razrešenja dužnosti i otpuštanja u policiji, što je i dalje kontroverzno. Prvo, postupak racionalizacije bio je brz, iznenadan i bez plana i jasnih kriterijuma za otpuštanje. Drugo, ključne informacije su objavljene u tabloidnim medijima, koji su počeli da šire priče da će 1.000 pripadnika Uprave kriminalističke policije biti otpušteno i da će komisija koja treba da bude oformljena i sindikati policije odlučivati o tome. Pored toga, spekulisano je da će policijski službenici optuženi za ozbiljna krivična dela biti otpušteni, kao i oni sa tzv. „f“ dijagnozom. Kasnije, u istim tabloidnim novinama, ministar unutrašnjih poslova najavio je da će određeni broj zaposlenih u policiji biti krivično gonjen i da „neće biti kriminalaca koji rade u policiji ili koji se angažuju u okviru policijskih snaga“. Ceo proces je otpočeo krajem novembra 2015. i još uvek nije okončan.

Ministarstvo unutrašnjih poslova ima selektivan pristup medijima. Nekoliko medijskih organizacija žalilo se na nedostatak transparentnosti policije. Dobijanje zvaničnih informacija od policije postalo je problem za novinske agencije, TV stanice i dnevne novine u Srbiji.

#### **Preporuke:**

- Nastaviti reformu upravljanja ljudskim resursima u policiji, naročito u oblasti sprovođenja internih konkursa, daljim definisanjem javnih politika, procedura i podzakonskih akata i njihovim sprovođenjem u praksi;
- Kriterijumi racionalizacije policije treba da budu javno dostupni i potrebno je objasniti način sprovođenja. Komisija za analizu rešenja o premeštaju u vezi sa radnim mestima analize rizika trebalo je da izradi izveštaj nakon okončanja tog posla i da ga podnese skupštinskom Odboru za odbranu i unutrašnje poslove.

### 3.3.2 Borba protiv trgovine ljudima

U oblasti suzbijanja trgovine ljudima, u periodu od maja do septembra 2016. godine, nisu učinjeni značajniji pomaci u cilju rešavanja sveprisutnih problema. Prema zvaničnim podacima<sup>144</sup>, u prvih šest meseci 2016. identifikovano je 29 žrtava trgovine ljudima, najveći broj njih su građani Republike Srbije (21), i muškarci i žene, koji su eksploatisani na teritoriji Srbije. Većina identifikovanih žrtava u Srbiji su žene i devojke, dok su u 10 slučajeva žrtve bile maloletne. Putem ASTRA SOS telefona za prvih osam meseci 2016. godine primljeno je preko 2.000 poziva, od 285 novih klijenata i identifikovano 12 punoletnih žrtava trgovine ljudima (8 muškaraca i 4 žene). Dve osobe ženskog pola bile su izložene seksualnoj eksploataciji, a u dva slučaja se radilo o prinudnom braku. Sedam muškaraca bilo je izloženo radnoj eksploataciji, a u jednom slučaju se radilo o prinudi na prosjačenje.<sup>145</sup> Primetno je da je za prvih šest meseci ove godine identifikovano više žrtava nego tokom cele 2015. godine, ali bi za izvođenje bilo kakvog zaključaka trebalo sačekati kraj godine kako bi se utvrdilo da li je postojao proaktivniji pristup postupku identifikacije od strane policije i u okviru sistema socijalne zaštite. Pored toga, policija zadužena za istragu slučajeva trgovine ljudima takođe je zadužena i za iregularne migracije; stoga je moguće da je zatvaranje granica i smanjenje broja izbeglica u Srbiji tokom 2016. godine ostavilo i više prostora za borbu protiv trgovine ljudima.

U junu mesecu je američki Stejt department u Izveštaju o trgovini ljudima ocenio da Vlada Republike Srbije nije ispunila minimalne standarde u borbi protiv trgovine ljudima i zaštite žrtava ovog krivičnog dela, pa je Srbija stavljena na „listu za posmatranje“.<sup>146</sup> Zabrinjava činjenica da je u sudskim postupcima u prethodnom periodu izostao pristup koji bi bio u potpunosti orijentisan na prava žrtve, te su one često bile izložene ponovnoj traumi i pretnjama, dok je pravo na naknadu štete oštećenima gotovo u potpunosti izostalo. U praksi su i dalje prisutna česta kršenja perioda refleksije za žrtve, uključujući neadekvatni smeštaj, nepostojanje programa reintegracije i socijalne inkluzije, nedostatak saradnje nevladinih i vladinih aktera u procesu pružanja pomoći žrtvama trgovine ljudima. Od osnivanja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima postoji tendencija da se organizacije civilnog društva koje 10-15 godina rade na pružanju pomoći žrtvama trgovine ljudima marginalizuju i da se njihovi kapaciteti i ekspertiza ne koriste.

Iskustvo govori da je samo mali broj žrtava obavešten o uslugama NVO (npr. od 40 žrtava identifikovanih 2015. godine tri su upućene na ASTRU, dok je za prvih osam meseci 2016. godine samo jedna žrtva upućena). Još jedan pokazatelj da ne postoji politička volja za rešavanje problema u oblasti suzbijanja trgovine ljudima predstavlja i činjenica da Republika Srbija nije predložila svoje kandidate za Grupu eksperata Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima – GRETA<sup>147</sup> za naredne izbore, iako je Savet Evrope uputio poziv državnim organima, a organizacije civilnog društva su podsećale na datume za podnošenje kandidature. Istovremeno, pojedine zemlje potpisnice Konvencije Saveta Evrope predložile su po nekoliko kandidata i kandidatkinja, od kojih su brojni aktivisti organizacija civilnog društva.

144 Zvanična statistika Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima <http://www.centarzztlj.rs/images/stat/16/Sestomesecni%202016.pdf>

145 Celokupna statistika ASTRA SOS telefona je dostupna na <http://www.astra.rs/sos-telefon-i-pomoc-potencijalnim-zrtvama-trgovine-ljudima/statistika/>

146 Deo Izveštaja o trgovini ljudima Stejt Departmenta koji se odnosi na Srbiju se nalazi na sledećem linku <http://www.astra.rs/izasao-tip-report-srbija-na-listi-za-posmatranje/>

147 <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/home>.

---

Prema rezultatima analize organizacije ASTRA o presudama za krivično delo trgovine ljudima donetim 2015. godine, prosečno trajanje sudskog postupka iznosi 2 godine i 4 meseca, što je za šest meseci duže nego godinu dana ranije. Od svih postupaka okončanih 2015. godine, 32% je trajalo duže od tri godine. Takođe, kontinuirano se beleži pad u procentu osuđujućih presuda: 2015 – 48%, 2014 – 59%, 2013 – 79%. Prosečna kazna za osuđene trgovce iznosila je četiri i po godine, što je povećanje u odnosu na 2014. godinu. Dosuđene kazne za trgovinu ljudima su se uvek u proseku kretale oko zakonskog minimuma, a ono što zabrinjava jeste smanjenje procenta kazni dužih od pet godina što se takođe beleži u poslednjih nekoliko godina (2015 – 11%, 2014 – 14%, 2013 – 27%). Sa stanovišta zaštite žrtava, krivični postupci predugo traju, ročišta se često otkazuju, a pošto je iskaz žrtve i dalje osnovni način dokazivanja dela, od nje se očekuje da se redovno pojavljuje pod pretnjom novčane kazne ako se ne odazove, da se suočava sa trgovcima i godinama kasnije ponovo proživljava traumu kroz koju već prošla, a sve to drastično usporava oporavak. Status posebno osetljivog svedoka, predviđen Zakonom o krivičnom postupku, ne primenjuje se u dovoljnoj meri, a čak i kada je žrtvi dodeljen taj status, to retko značajno doprinosi položaju i zaštiti žrtve, već je pre svega reč o formalnom statusu koji se u brojnim slučajevima dodeljuje iz prostog razloga što sudovi nemaju tehničke mogućnosti da žrtvi obezbede zakonsku zaštitu.

Jedna od najslabijih karika u lancu zaštite prava žrtava je pristup pravu na kompenzaciju, tj. naknadu štete. Iako krivično zakonodavstvo daje mogućnost da se o imovinskopravnom zahtevu žrtve odlučuje u krivičnom postupku, u praksi sudovi uvek žrtvu upućuju da ovo pravo ostvari u parnici, koja predugo traje, zahteva znatna novčana sredstva koja žrtve nemaju i ne obezbeđuje mere zaštite koje postoje u krivičnom postupku. Osim toga, i u slučaju da se presuda donese u korist žrtve, neizvesno je da li će doći do njenog izvršenja, jer trgovci retko imaju imovinu koja se vodi na njihovo ime, a sistem izvršenja u Republici Srbiji je nefunkcionalan.<sup>148</sup>

---

Pored tema koje su predstavljene u ranijim izveštajima, i koje iz godine u godinu ponavljamo, sledeći problemi u sistemu borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji i dalje predstavljaju goruće izazove:

- Usvajanje Strategije i Akcionog plana za prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava i dalje ostaje nerealizovana aktivnost u Akcionom Planu za Poglavlje 24 (6.2.8.1). Ova dva dokumenta su formulisana još 2013. godine, stoga se opravdano postavlja pitanje da li akcioni plan, razvijen za period 2014-2016. godine danas može da bude usvojen u tom obliku. Tokom tri godine koliko se čeka na usvajanje Strategije i AP, u oblasti suzbijanja trgovine ljudima je došlo do stagnacije, jer su koordinaciona tela koja su ranije postojala prestala da rade, nova koja su predviđena Strategijom još uvek nisu osnovana.
- Pozitivna promena koja se očekuje realizacijom AP za Poglavlje 24 je najavljena reorganizacija policije u smislu unapređenja organizacionih kapaciteta Uprave kriminalističke policije kroz specijalizaciju za istrage u oblasti trgovine ljudima. To bi moglo značajno da doprinese boljoj identifikaciji žrtava svih oblika eksploatacije.
- U narednom periodu bi trebalo sprovesti harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa EU Direktivama (6.2.8.5), gde bi posebnu pažnju trebalo posvetiti ostvarivanju prava na kompenzaciju žrtava krivičnih dela, kao i poštovanju principa nekažnjavanja i krivičnog negonjenja žrtava trgovine ljudima za dela koja su nastala kao posledica eksploatacije.
- U sklopu Akcionog plana za Poglavlje 24 predviđeno je osnivanje kancelarije nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u našoj zemlji, što treba da donese objektivni monitoring nad nacionalnim mehanizmom za borbu protiv trgovine ljudima. Međutim, nije precizirano

---

148 Celokupna analize presuda za krivično delo trgovine ljudima donetih 2015. godine se nalazi na zvaničnom sajtu organizacije ASTRA <http://www.astra.rs/wp-content/uploads/2016/07/ASTRA-pravna-analiza-2015.pdf>

kako i gde će se uspostaviti ovo telo, s obzirom na to da je suština ovog tela da prati i evaluira rad svih aktera u borbi protiv trgovine ljudima, kao i da sprovodi istraživanja, analitiku i predlaže različite mere u cilju boljeg funkcionisanja nacionalnog mehanizma upućivanje. Da bi se ova uloga ostvarila, neophodno je da kancelarija nacionalnog izvestioca bude formirana kao nezavisno telo.

### **Preporuke:**

- Usvojiti Strategiju i Nacionalni plan akcije za prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu žrtava za borbu protiv trgovine ljudima.
- Obezbediti resurse za proces reintegracije žrtava trgovine ljudima u skladu sa Direktivama EU 2012/29/EU i 2011/36/EU.
- Usvojiti izmene zakonodavstva koje će pomoći uvođenje delotvornog i održivog mehanizma kompenzacije za žrtve krivičnih dela sa elementima nasilja, uključujući žrtve trgovine ljudima.
- Izmeniti Krivični zakonik Republike Srbije i obezbediti da su klauzule o nepritvaranju, krivičnom negonjenju i nekažnjavanju budu jasno navedene u zakonu.
- Izraditi i primeniti standarde i procedure u svim fazama zaštite žrtava od identifikacije do reintegracije/dobrovoljnog povratka, kao i protokole o saradnji sa NVO.
- Unaprediti saradnju između Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima i NVO koje pružaju pomoć žrtvama.

## 3.4 Borba protiv terorizma

Srbija je pokazala određeni stepen pripreme na polju borbe protiv terorizma. Zakonodavni okvir je uspostavljen i u dobroj meri usaglašen s pravnim tekovinama EU, naročito imajući u vidu poslednje izmene Krivičnog zakonika koje se tiču primene Rezolucije Saveta bezbednosti UN 2178 (2014) o kriminalizaciji stranih boraca, pri čemu su uvedena dva nova krivična dela, kao i usvajanje Zakona o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma. Pored toga, Evropska komisija izrazila je zadovoljstvo primenom Okvirne odluke 2008/919/JHA o borbi protiv terorizma. Međutim, potrebno je dodatno usaglašavanje u oblasti hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih pretnji (CBRN), s ciljem primene Uredbe 98/2013 o stavljanju u promet i upotrebi eksploziva, imajući u vidu i Akcioni plan CBRN EU. Isto tako, potrebno je usaglasiti oblast zaštite kritične infrastrukture primenom Direktive 2008/114/EZ o utvrđivanju i označavanju evropske kritične infrastrukture i proceni potrebe poboljšanja njene zaštite. Do kraja 2016. godine, Srbija treba da završi analizu najboljih praksi u vezi sa Direktivom 2008/114/EZ i do kraja 2017. da izradi nacrt odgovarajućih predloga propisa, u skladu s prethodno sprovedenim procenama. Konačno, Srbija još uvek nije uspostavila jedinstvenu nacionalnu bazu podataka o terorizmu, iako je putem Akcionog plana za Poglavlje 24 preuzela obavezu da razvije model za uspostavljanje takve baze podataka u prvom tromesečju 2016.

Tokom 2016. godine ostvaren je određeni pomak u borbi protiv terorizma, pre svega zahvaljujući izradi Nacionalne strategije i Akcionog plana za sprečavanje i borbu protiv terorizma. Međutim, Strategija još uvek nije usvojena iako je Akcionom planom za Poglavlje 24 utvrđen jun 2016. kao rok za tu aktivnost. Nacrti Strategije<sup>149</sup> i Akcionog plana<sup>150</sup> objavljeni su na veb-sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova i zainteresovane strane su pozvane da podnesu svoje procene ta dva dokumenta. Pored organizacija civilnog društva, mišljenja su došla i od državnih institucija, kao što su Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom i Uprava za saradnju s crkvama i verskim zajednicama pri Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Kao što je predviđeno Akcionim planom za Poglavlje 24, Strategija je formulisana prema konceptu „sprečiti-zaštiti-goniti-odgovoriti“ iz Strategije borbe protiv terorizma EU. Međutim, deo koji se tiče uloge lokalnih zajednica u sprečavanju radikalizma nije dobro razrađen u Strategiji, imajući u vidu značaj lokalnog nivoa u politici EU o borbi protiv terorizma. Uloga mehanizama koordinacije ključna je u borbi protiv terorizma i radikalizacije, naročito kad je reč o prepoznavanju pojedinaca u riziku od radikalizacije, u svrhu koordiniranog odgovora u sprečavanju mogućih terorističkih napada. Na ulogu lokalnih zajednica u borbi protiv terorizma adekvatno je ukazano u saopštenju Evropske komisije o podršci sprečavanju radikalizacije koja vodi u terorizam. Takođe, u okviru nacrta Strategije koji se odnosi na lica u riziku od radikalizacije, postoji ograničenje samo na lica u zatvoru i sistemu uslovne osude, pri čemu nisu uključena druga lica u mogućem riziku od radikalizacije, kao što su žrtve govora mržnje, članovi ekstremističkih grupa itd. Takođe je nejasno na kakvom istraživanju se zasnivaju pretnje prepoznate u Strategiji.

---

149 Nacrt Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma, <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/7ba665d2-d46d-4a4a-8f6b-2311a766ffa1/2016-04-04-NACIONALNA+STRATEGIJA+TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z&CVID=liv.U7Z>.

150 Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma, [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/ce4a9973-8268-48f9-9799-bd213df8cb3b/2016\\_05\\_11\\_AKCIONI+PLAN\\_TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/ce4a9973-8268-48f9-9799-bd213df8cb3b/2016_05_11_AKCIONI+PLAN_TERORIZAM.pdf?MOD=AJPERES&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr&CVID=liv.MDr).

To je možda razlog zašto taj dokument sadrži određene nedostatke. Na primer, nacrt Strategije bavi se islamskim ekstremizmom i terorizmom, dok su drugi oblici ekstremizma (u vezi sa srpskom etničkom većinom, kao što su fašizam, ekstremni nacionalizam, neonacizam) zanemareni. Stoga je potrebno potvrditi nalaze iz nacrtu Strategije javno dostupnim podacima, kojima bi se predstavili obuhvat i kvalitet problema istaknutih u Strategiji, naročito kad je reč o specifičnostima porasta radikalizacije i nasilnog ekstremizma. U vezi s tim, u Strategiji treba jasno navesti da nasilne desničarske grupe predstavljaju bezbednosnu pretnju. Imajući u vidu njihove aktivnosti i nedostatak volje države da se bori protiv tih grupa, moguće je zaključiti da te grupe predstavljaju veću pretnju, u odnosu na ono što se može zaključiti na osnovu Strategije. S druge strane, potrebno je preispitati pozivanje na etnički motivisan ekstremizam i separatističke tendencije, s posebnim akcentom na Kosovo, a buduća formulacija tih problema treba da bude zasnovana na okviru Poglavlja 35 koje se bavi sveobuhvatnom normalizacijom odnosa između Beograda i Prištine.

Pogrešno je utvrđeno da raširena upotreba društvenih medija podstiče širenje ekstremizma, umesto naglašavanja zloupotrebe društvenih medija i unapređenja gonjenja govora mržnje na internetu. Na isti način, važnost oslanjanja na postojeći sistem civilne zaštite u reagovanju na terorističke akte nije prepoznata iako to predstavlja pristup EU. U tom smislu, transformacija Sektora za vanredne situacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova u nezavisno državno telo (agenciju ili direkciju) opet je odložena.

Takođe zabrinjava to što je opet za godinu dana odložen rok za upoznavanje sa najboljom praksom u identifikovanju i utvrđivanju evropskih kritičkih infrastruktura i procenjivanje potrebe za zaštitom tih infrastruktura. Nacrt strategije nije prepoznao ulogu privatne bezbednosti u zaštiti kritičke infrastrukture, kao ni značaj definisanja standarda za privatne bezbednosne kompanije za zaštitu kritičke infrastrukture. U okviru prioriteta 4 nacrtu Strategije – Odgovor na terorističke napade, samo je kratko pomenuta pomoć žrtvama terorizma. Naime, žrtve, zajedno sa članovima njihovih porodica i njihova udruženja, mogu pružiti jedan od najboljih svedočanstava o tome šta terorizam može uraditi ljudima, čime se mogu poslati prave poruke mira i pomirenja. Stoga je važno omogućiti punu usaglašenost srpskog zakonodavnog okvira u ovoj oblasti s pravnim tekovinama EU, posebno Direktivom 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta i Direktivom 2004/80/EZ u vezi sa kompenzacijom žrtvama kriminala.

Kad je reč o nacrtu Akcionog plana, potrebno je uraditi više na definisanju sadržaja brojnih definisanih aktivnosti i uvođenju boljih i realnijih pokazatelja, kako bi se dobio objektivniji pregled i procena stepena primene Strategije. Isto tako, važno je ne ponavljati brojne aktivnosti iz Akcionog plana u okviru različitih grupa strateških ciljeva. Neke aktivnosti mogu biti postavljene u okviru širih planova: na primer, umesto pukog definisanja osnova za formiranje nacionalne mreže za širenje svesti o radikalizaciji, potrebno je uvesti šire planove s ciljem usvajanja posebne strategije za sprečavanje radikalizacije, što je preporučila Evropska komisija u pomenutom saopštenju o podršci sprečavanju radikalizacije koja vodi u nasilni ekstremizam.

Štaviše, potrebno je sprovesti analizu resursa neophodnih za sprovođenje definisanih aktivnosti. Ukoliko nema mogućnosti za sprovođenje te analize pre stavljanja na snagu Akcionog plana, to treba da bude urađeno u okviru prvog izveštaja o sprovođenju Nacionalne strategije.

Naposletku, ali ne i najmanje važno, nacrtom Strategije predviđeno je da će sprovođenje spadati u nadležnost Radne grupe koju je formirala Vlada Srbije, koja je takođe imala za zadatak da izradi Nacionalnu strategiju i Akcioni plan. Međutim, nije jasno da li je pomenuta Radna grupa istovetna Stalnoj radnoj grupi za borbu protiv terorizma, koja je formirana u januaru 2015.

Ako to nije slučaj, potrebno je dalje raditi na podeli nadležnosti i zadataka između te dve grupe. Pored toga, potrebno je detaljnije razraditi deo koji se tiče koordinacije sprovođenja Strategije, u vezi sa pojašnjavanjem odnosa i podele zadataka između Nacionalnog koordinatora za borbu protiv terorizma – tela čije se formiranje očekuje, i već postojećih tela na polju borbe protiv terorizma, uključujući tela osnovana u skladu sa Nacionalnom strategijom za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma. Kao prateća aktivnost uz sprovođenje Strategije, potrebno je uključiti Narodnu Skupštinu, uvođenjem obaveze podnošenja godišnjih izveštaja o sprovođenju Strategije i Akcionog plana skupštinskom Odboru za bezbednost i odbranu.

### **Preporuke:**

- Intenzivirati aktivnosti u delu koji se tiče borbe protiv terorizma u okviru Akcionog plana za Poglavlje 24 usvajanjem Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma, koja je u potpunosti usaglašena sa Strategijom borbe protiv terorizma EU, kako bi se:
  - » odgovorilo na druge vidove ekstremizma;
  - » stavio veći akcenat na zloupotrebu društvenih medija i unapređenje gonjenja govora mržnje na internetu;
  - » ojačala uloga lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva u ranom prepoznavanju i sprečavanju ekstremizma i radikalizacije;
  - » naglasio značaj unapređenja kvaliteta privatne bezbednosti radi zaštite kritične infrastrukture;
  - » prepoznao značaj primene postojećeg sistema civilne zaštite i ubrzanja transformacije Sektora za vanredne situacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova u nezavisno državno telo;
  - » daljeg usaglašavanja srpskih zakona sa pravnim tekovinama EU u vezi sa zaštitom žrtava terorizma;
  - » boljeg pojašnjenja institucionalne infrastrukture u vezi sa sprovođenjem Nacionalne strategije i Akcionog plana, naročito u vezi sa koordinacijom i podelom nadležnosti između različitih tela;
  - » daljeg sprovođenja pravila EU u oblasti hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih pretnji (CBRN).



