

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Urednik:
Milan Aleksić

Beograd, oktobar 2017. godine



Projekat finansira
Evropska unija



Kingdom of the Netherlands

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Urednik:
Milan Aleksić

Beograd, oktobar 2017. godine

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
www.bezbednost.org

Urednik

Milan Aleksić

Autori

Bojan Elek, Branko Čečen, Gordana Grujičić, Isidora Stakić, Ivana Radović,
Katarina Ivanović, Milan Aleksić, Nemanja Nenadić, Saša Đorđević,
Sofija Mandić, Tanja Ignjatović, Vanja Macanović, Vladimir Erceg

Prevod

Alisa Koljenšić Radić
Ladybird jezički studio

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 200 kom

ISBN 978-86-6237-118-8

CIP - Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)
340.137(4-672EU:497.11)
341.231.14(497.11)

PREUGOVOR Alarm : izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 /
[autori Milan Aleksić ... [et al.] ; urednik Milan Aleksić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku,
2017 (Beograd : Unagraf). - 48 str. ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-118-8

1. Aleksić, Milan, 1982- [autor] [urednik]

a) Evropska unija - Придруживање - Србија b) Право - Хармонизација - Evropska unija - Србија
c) Људска права - Међународна заштита - Србија COBISS.SR-ID 248012300



Kingdom of the Netherlands

Objavljivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.



Izradu ovog izveštaja podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“, a u okviru Instrumenta za pretprijetupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor (*eng. prEUunup*) je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je osnovana radi praćenja realizacije politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) pravnih tekovina Evropske unije. Koalicija se sastoji od sedam organizacija civilnog društva sa iskustvom u tematskim oblastima koje obuhvataju ta dva poglavlja, i formirana je 2013. godine sa zadatkom da predlaže mere za podsticanje unapređivanja oblasti koje su relevantne za pregovarački proces. Cilj joj je da pomogne da se proces pridruživanja Evropskoj uniji iskoristi za postizanje bitnog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

www.prEUgovor.org
www.facebook.com/prEUgovor
www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije-članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)
www.astra.rs

Autonomni ženski centar
www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)
www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)
www.cins.org.rs

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)
www.transparentnost.org.rs

Sadržaj

Uvod	5
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	7
1.1. Demokratija – predsednički izbori.....	7
1.2. Demokratska i civilna kontrola nad sektorom bezbednosti	8
1.3. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi.....	9
1.4. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova	10
1.5. Politika protiv diskriminacije i ravnopravnost polova	11
2. POGLAVLJE 23.....	15
2.1. Pravosuđe	15
2.1.1. Nepriistrasnost i odgovornost	15
2.1.2. Profesionalizam/stručnost/efikasnost	15
2.2. Borba protiv korupcije.....	17
2.2.1. Strateški planovi	19
2.2.2. Prioriteti Vlade i njihova realizacija	19
2.2.3. Rad Narodne Skupštine	20
2.2.4. Neispunjene mere iz akcionih planova	21
2.2.5. Politika borbe protiv korupcije u policiji.....	27
2.3. Osnovna prava	28
2.3.1. Zaštita ličnih podataka	28
2.3.2. Načelo nediskriminacije i položaj društveno ranjivih grupa.....	30
2.3.3. Prava deteta.....	31
2.3.4. Jačanje procesnih garancija u skladu sa EU standardima	32
2.3.5. Pristup informacijama od javnog značaja	35
3. POGLAVLJE 24	37
3.1. Migracije i politike azila	37
3.2. Reforma policije	39
3.3. Borba protiv organizovanog kriminala	41
3.3.1. Suzbijanje trgovine ljudima	43
3.3.2. Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskim postupcima.....	46
3.4. Borba protiv terorizma	47

Uvod

Navršilo se godinu dana od otvaranja pregovora o poglavljima 23 i 24 između Srbije i Evropske unije (EU), kao i od usvajanja akcionih planova za ova dva poglavlja. Oslanjajući se na svoju prethodnu praksu, nadležna ministarstva – Ministarstvo pravde (MP, za Poglavlje 23), te Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP, za Poglavlje 24) – objavila su polugodišnje izveštaje o sprovođenju akcionih planova u prvih šest meseci 2017. godine. Podaci iz ovih izveštaja, međutim, pokazuju da u posmatranom periodu nije došlo do poboljšanja implementacije ovih akcionih planova. Ministarstvo pravde navodi da je u prvoj polovini 2017. godine uspešno realizovano 65% svih planiranih aktivnosti za Poglavlje 23. Najbolji učinak postignut je u oblasti Osnovnih prava, gde je realizovano 72% planiranih aktivnosti, što predstavlja slabiji rezultat nego u 2016. godini. Prema Izveštaju Ministarstva unutrašnjih poslova, uspešno je realizovano tek oko 42% aktivnosti, ali je to ipak blagi napredak u odnosu na prethodni period.¹ I dalje, međutim, veliki problem predstavlja to što za nemali broj aktivnosti u Izveštaju MUP-a nisu prikazani nikakvi podaci koji bi ukazivali na status njihove implementacije. Imajući, dakle, u vidu da se kasni sa sprovođenjem značajnog broja aktivnosti koje su planirane u ovim akcionim planovima, te da se predlaže dalje pomeranje pojedinih rokova, o čemu se govori i u samim državnim izveštajima, ali i u ovom Alarm izveštaju, trebalo bi razmotriti mogućnost da se u nastupajućem periodu izvrši njihova sveobuhvatna revizija.

Jedan od najistaknutijih problema u ovom periodu izveštavanja (april – septembar 2017. godine) predstavlja nedostatak podataka u nekim delovima pregovaračkog procesa vezanog za ova dva poglavlja, te njihova netransparentnost. Sa tim su posebno suočene organizacije civilnog društva (OCD). U maju 2017. godine Evropska komisija je objavila *non-paper* o trenutnoj situaciji u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, u kojem se, između ostalog, traži poboljšanje transparentnosti i saradnja sa civilnim društvom. Koalicija prEUgovor je objavljivanje ovog dokumenta na sajtu Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije pozdravila kao pozitivan korak ka poboljšanju transparentnosti čitavog procesa. U saopštenju koje je tom prilikom izdala Koalicija prEUgovor je takođe zatražila da se unapredi i izveštavanje države.² S druge strane, ozbiljan problem u sprovođenju reformi vezanih za poglavlja 23 i 24 i dalje predstavlja nejasno merenje efekata već realizovanih mera iz akcionih planova.

Ovaj period izveštavanja obeležila je rekonstrukcija Vlade Srbije nakon što je Aleksandar Vučić pobedio na izborima za predsednika Republike u aprilu 2017. godine i napustio mesto premijera. Izbor nove vlade bio je odložen za skoro tri meseca, pa je Vlada izabrana tek krajem juna. Nova premijerka Ana Brnabić, koja je u prethodnoj vladi obavljala funkciju ministarke za državnu upravu i lokalnu samoupravu, na predlog predsednika Vučića našla se na čelu Vlade kao nestranačka ličnost. Međutim, uprkos ovakvom potezu, posmatrani period obeležili su dalja partizacija i politizacija institucija sistema i jačanje izvršne vlasti u odnosu na druge grane vlasti, dok se sama Vlada sada nalazi u senci predsednika Republike. Aleksandar Vučić nastavlja da bude najmoćnija politička figura, jer je, nakon što je izabran za predsednika, ostao na čelu Srpske napredne stranke (SNS), najjače stranke u zemlji i u parlamentu. I dalje je koordinator službi bezbednosti, a tome je sada pridružio i funkciju vrhovnog komandanta vojske. Nadzorna uloga parlamenta u odnosu na druge grane vlasti i dalje nije na zadovoljavajućem nivou, jer Skupština još ne usvaja izveštaje nezavisnih tela, donosi zakone po hitnom postupku i ponaša se, zapravo, kao produžena ruka izvršne vlasti.

Ocene u ovom broju Alarm izveštaja slične su onima iz prethodnog izveštaja, što znači da u datom periodu nije bilo napretka reformskih procesa vezanih za poglavlja 23 i 24. Ovo dalje znači da se stanje vladavine prava u Srbiji pogoršalo, uprkos tome što je država deklarativno posvećena unapređenju vladavine prava i što evropski zvaničnici procenjuju da je to ključna oblast za evropski put Srbije. Međutim, čini se da su dijalog Beograda i Prištine, kao i „unutrašnji dijalog”

¹ U periodu jul – decembar 2016. godine uspešno je sprovedeno 71% aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23, dok je u oblasti ljudskih prava taj procenat iznosio 89%. Kada je reč o Akcionom planu za Poglavlje 24, uspešno je bilo realizovano oko 37% aktivnosti.

² <http://preugovor.org/Press-Releases/1370/Improvement-of-the-reporting-on-progress-in.shtml>

o Kosovu, koji je inicirao predsednik Vučić (a moguće i izbor Ane Brnabić na premijersko mesto), oblikovali politiku „gledanja kroz prste“, koju zvanični Brisel zastupa kada je reč o ovom pitanju. U posmatranom periodu jedino je pozitivno usvajanje određenih akata, izveštaja ili zapisnika. Možemo pomenuti ovde i usvajanje nove Strategije za prevenciju i borbu protiv trgovine ljudima (2017–2022) iako je proteklo šest godina nakon što je istekla prethodna strategija. Imajući u vidu značaj koji poglavlja 23 i 24 imaju ne samo za napredak Srbije u pregovorima sa EU već i za demokratizaciju i razvoj društva, u ovom trenutku je potrebno da svi ključni akteri ulože dodatne napora kako bi osigurali pozitivne promene u ovom procesu.

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

1.1. Demokratija – predsednički izbori

Nakon predsedničkih izbora u aprilu 2017. dugo je iščekivano da bude predložen novi predsednik Vlade (prethodni premijer je, kao što je rečeno u uvodu, izabran za predsednika države). Mada u parlamentarnoj većini nije bilo nikakvih promena, čitav proces se odužio, navodno, zbog odnosa unutar vladajuće Srpske napredne stranke. Na kraju je predsednik države (koji je zadržao vođstvo i u vladajućoj stranci), predložio nepartijsku kandidatkinju za mandatara. Javni tužioci nisu ispitali nijednu od sumnji koja je vezana za nepravilnosti tokom izborne kampanje. Te sumnje su se, između ostalog, odnosile na moguću kupovinu glasova, zloupotrebu javnih funkcija, pritisak na birače prikupljanjem „kapilarnih“ i „sigurnih“ glasova, i humanitarne akcije vladajućih partija.

Ni Regulatorno telo za elektronske medije (REM), kao ni Agencija za borbu protiv korupcije nisu utvrdili niti su objavili podatke o bilo kakvom slučaju kršenja pravila za čiji nadzor su zaduženi. Umesto toga, REM je krajem aprila 2017. objavio izveštaj³ o monitoringu kampanje, koji isključivo sadrži podatke o komercijalnom oglašavanju,⁴ a nijedan podatak o pojavljivanju predsedničkog kandidata u informativnim programima TV stanica. Agencija je dala nekoliko mišljenja o mogućim povredama dužnosti javnog funkcionera jer nije napravio jasnu razliku između državne funkcije i političke kampanje. Sva ta mišljenja išla su u prilog predsedničkom kandidatu, koji je u izbornu trku ušao sa premijerske funkcije.⁵ S druge strane, posmatračka misija ODIHR-a⁶ primetila je sledeće: „(...) neizbalansirano izveštavanje medija i pouzdani navodi o vršenju pritiska na birače i zaposlene u strukturama usko povezanim s državom, kao i zloupotreba javnih resursa za sprovođenje kampanje, poljuljali su postojanje jednakih mogućnosti tokom takmičenja učesnika izbora. Mehanizmi kojima je regulisano sprovođenje izbora, kao i kontrola tog sprovođenja nisu iskorišćeni kako bi se zaštitila pravednost takmičenja.“

PREPORUKE:

- Potrebno je unaprediti propise za finansiranje kampanje na osnovu stručnih mišljenja koja je Srbija dobila od EU, Saveta Evrope i ODIHR-a, zasnovanih na komentarima domaćih stručnih posmatrača, kao i na predlozima Agencije za borbu protiv korupcije.
- Potrebno je sveobuhvatno urediti državno i političko oglašavanje.
- Potrebno je jasno urediti promotivne aktivnosti javnih funkcionera i ograničiti njihovo učestvovanje u takvim aktivnostima dok traje izborna kampanja.
- Regulatorno telo za elektronske medije, Agencija za borbu protiv korupcije i nadležna javna tužilaštva treba da objave sve informacije o radnjama koje su preduzeli kako bi ispitali sumnje vezane za kršenje pravila o izornoj kampanji i njenom finansiranju.

3 <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2017/04/usvojen-izvestaj-o-predizbornim-oglasnim-porukama-u-kampanji-za-predsednicke-izbore-2017>.

4 Čak su i te informacije bile selektivne, prikazujući samo broj TV reklama, ali ne i njihovu dužinu. REM je odbio da Transparentnosti Srbija dostavi dodatne podatke.

5 <http://javno.rs/vest/preview/sticena-lica-mogu-da-snimaju-spotove-u-skupstini-srbije>.

6 <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>.

1.2. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti

Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti

Sednice Odbora za kontrolu službi bezbednosti nisu održavane od kada je Narodna skupština, mesec dana pred predsedničke izbore održane u aprilu mesecu, uvela „pauzu“ koja je trajala sve do kraja septembra. Još nema naznaka da su članovi Odbora iz opozicionih stranaka dobili potvrdu o izvršenoj bezbednosnoj proveri, tako da postoji velika verovatnoća da će u radu zatvorenih sednica ovog Odbora i dalje učestvovati isključivo članovi vladajuće stranke.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove je tokom 2017. godine održao tri sednice. Jedna je održana u maju, kada je Odbor trebalo formalno da odobri paket zakona o sporazumima o saradnji u sferi odbrane, dok su dve održane u septembru, jedna za drugom. Odbor je na tim sednicama raspravljao o zakasnelim izveštajima Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova za period od oktobra 2016. do juna 2017. godine, kao i o izveštaju Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova za 2016. godinu.

Parlament i dalje, već treću godinu zaredom, ignoriše raspravu o izveštaju Ombudsmana i njegovo usvajanje.

Nadzor nezavisnih državnih organa nad sektorom bezbednosti

Zabrinjava to što je novi Ombudsman, izabran u julu 2017. godine, otvoreno pokazao da nije spreman da dalje insistira na istrazi u predmetu „Hercegovačka ulica/Savamala“, nazvavši ga „previše politiziranim“ i „pravno i činjenično, zatvorenim predmetom”.⁷ Ovo posebno zabrinjava zato što Ministarstvo unutrašnjih poslova do današnjeg dana nije postupilo ni po jednoj od preporuka Ombudsmana u vezi sa tim predmetom.

U maju mesecu 2017. godine Ombudsman je sproveo kontrolu Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova u vezi sa slučajem policajca⁸ koji je suspendovan nakon što je učestvovao u hapšenju sina Zvezdana Jovanovića, osuđenog atentatora premijera Srbije Zorana Đinđića, zbog trgovine drogom. Slučaj je privukao pažnju javnosti nakon što je preteće pismo, koje je Jovanović poslao ministru unutrašnjih poslova, objavljeno u medijima, nakon čega je policajac suspendovan. Ovaj predmet je ponovo pokrenuo pitanje o kontroverznoj odredbi Zakona o policiji iz 2016. godine, kojom se ministar unutrašnjih poslova ovlašćuje da sprovodi kontrolu i nadzor nad Sektorom unutrašnje kontrole. Izveštaj Ombudsmana o ovom predmetu do danas nije objavljen.

Još jedna propuštena prilika da se propisno uredi pružanje usluga vezanih za bezbednost

Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji predložen je 29. avgusta 2017. godine. On će najverovatnije brzo proći kroz parlamentarnu proceduru, bez javne rasprave, jer će se o njemu glasati po hitnom postupku. Predloženi amandmani daju široka ovlašćenja direktoru Agencije, koji će moći da zapošljava službenike bez sprovođenja javnog konkursa, da ih premešta na različita radna mesta, te da im određuje visinu zarade bez ikakve spoljne kontrole. Ova nova ovlašćenja bi, zajedno sa kontroverznim imenovanjem bivšeg ministra odbrane i visoko rangiranog člana vladajuće stranke SNS Bratislava Gašića za novog direktora BIA 22. maja 2017. godine, mogla da dovedu do dalje politizacije ove Agencije. Vlada je ovu iznenadnu promenu u zakonu objasnila pitanjem nacionalne bezbednosti i potrebom da se zapošljavanje u BIA uredi odvojeno od Zakona o policiji, kojim se uređivalo zapošljavanje u BIA od njegovog usvajanja u januaru 2016. godine. Iako je moguće da je ovde reč o legitimnim razlozima,

⁷ Više o ovome: <https://www.krik.rs/pasalic-slucaj-savamala-nije-završen-ali-je-previše-politizovan/> 13. septembar 2017. godine.

⁸ Više o ovome (dostupno samo na engleskom): <http://pointpulse.net/magazine/vipers-nest/> 13. septembar 2017. godine.

jer u radu BIA zaista postoje izvesne specifičnosti koje bi mogle zahtevati manje transparentan postupak zapošljavanja, mora se postaviti pitanje zašto su amandmani predloženi tek godinu i po dana nakon usvajanja Zakona i da li su Agenciji tokom tog perioda zaista nedostajali kapaciteti i ovlašćenja za pravilno obavljanje zadataka. Kakva god da je situacija, predloženi amandmani bi mogli da nanesu štetu integritetu postupka zapošljavanja u Bezbednosno-informativnoj agenciji i ugroze njenu političku nepristrasnost.

Osim uloge koja je data direktoru BIA prilikom zapošljavanja, javnost su zabrinula i druga rešenja u Nacrtu zakona, uglavnom ona koja su se odnosila na novu Uredbu o bezbednosnim proverama i na uredbe o određivanju stepena tajnosti podataka. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti saopštio je svoje mišljenje o Nacrtu zakona kako Vladi tako i javnosti,⁹ navodeći da je predložena Uredba o bezbednosnim proverama i dalje neuređena, nejasna i previše fluidna, te da, suprotno Ustavu, ukazuje na to da će ovo pitanje dalje biti uređivano podzakonskim aktima, koje će donositi direktor Agencije. Kada je reč o upravljanju poverljivim podacima, Poverenik je istakao da su rešenja sadržana u Nacrtu zakona suprotna osnovnim rešenjima u Zakonu o tajnosti podataka, kojim se zasebno uređuje ova oblast.

PREPORUKE:

- Narodna skupština bi trebalo značajno da unapredi nadzor nad sektorom bezbednosti, tako što će obezbediti redovno održavanje sednica Odbora, puno učestvovanje poslanika iz opozicionih stranaka i razmatranje izveštaja koje podnose nezavisni državni organi.
- Vlada mora odmah da obezbedi da svi relevantni organi i agencije nastave sa istragom u vezi sa ključnim predmetom „Hercegovačka ulica/Savamala“, kao i sa predmetom vezanim za sina Zvezdana Jovanovića, dok oni ne budu konačno rešeni.
- Vlada mora da uskladi odredbe Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji sa postojećim relevantnim zakonodavstvom i da obezbedi delotvoran nezavisni nadzor nad novim ovlašćenjima direktora BIA.

1.3. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi

Srbija ostaje posvećena razvoju dobrosusedske politike i unapređenju bilateralnih odnosa sa zemljama u regionu. Međutim, ključni korak ka ostvarenju ovog cilja jeste rešavanje takozvanih otvorenih pitanja, koja Srbija ima, presvega, sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, a koja su nastala kao posledica raspada zajedničke države. Tokom procesa pridruživanja EU naročito je važno da Srbija reši bilateralne sporove sa Hrvatskom, s obzirom na to da je Hrvatska postala članica EU, te da je u prethodnom periodu pokušala da rešavanje ovih pitanja veže za pregovarački proces između EU i Srbije. U periodu izveštavanja nije bilo napretka u rešavanju otvorenih pitanja između dve susedne zemlje, uprkos kontinuiranom, ali očigledno deklarativnom nastojanju obeju strana da reše bilateralne probleme. Najizazovnija pitanja između Srbije i Hrvatske odnose se na sudsku nadležnost za ratne zločine počinjene na području Hrvatske, zatim na nestala lica, povratak kulturnih dobara koja su tokom i nakon rata iznesena iz Hrvatske i oduzeta u Srbiju, kao i na pitanje zajedničke granice na Dunavu. Srbija i Hrvatska su uspostavile zajednička međudržavna tela za rešavanje graničnog spora i povratak kulturnih dobara, kao i odvojene komisije za rešavanje pitanja nestalih osoba. Sredinom 2016. godine dve strane su usvojile zajedničku Deklaraciju o poboljšanju odnosa i rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja, što predstavlja pozitivan politički signal. Međutim, nadležna tela se retko sastaju, a sama Deklaracija nije dovela ni do kakve praktične promene niti je pokrenula rešavanje bilo kog od postojećih sporova.

⁹ Više o ovome: <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2638-ne-treba-zuriti-sa-izmenama-i-dopunama-zakona-o-bia.html> 13. septembar 2017. godine.

Odnosi sa ostalim susedima ostali su tokom ovog perioda relativno dobri, uz povremene previranja u odnosima sa Republikom Makedonijom tokom i nakon opštih izbora održanih u toj zemlji krajem 2016. godine i tokom dugog formiranja nove vlade koja je izabrana tek početkom juna 2017. godine. Odnosi sa Mađarskom, Bugarskom i Rumunijom, kao sa starim susedima koji su već postali deo EU, ostali su dobri, ali ih je potrebno dodatno unaprediti, posebno ako se ima u vidu zainteresovanost ovih zemalja za položaj manjina (bugarske, mađarske i rumunske) koje žive u Srbiji. Ove zemlje su više puta iznele stav da će se napredak Srbije u pridruživanju EU ocenjivati u odnosu na položaj ovih manjina, to jest u odnosu na ispunjenost obaveza koje je Srbija u tom pogledu preuzela.

PREPORUKE:

- Potrebno je kontinuirano raditi na depolitizaciji „osetljivih“ otvorenih pitanja, kao što su suđenja za ratne zločine i pitanje nestalih lica, u delu koji se odnosi na identifikaciju preostalih lokacija mogućih grobnica i identifikaciju pronađenih ostataka.
- Potrebno je osigurati održavanje redovne sastanke međudržavnih tela koja su uspostavljena radi rešavanja otvorenih bilateralnih pitanja.
- Treba ispuniti odredbe međudržavnih sporazuma o zaštiti i promociji manjinskih prava.

1.4. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova

Tokom perioda izveštavanja nije zabeležen značajan napredak u dijalogu Beograda i Prištine. Još nije došlo do pune primene do sada sklopljenih sporazuma, a tokom pregovora u kojima je posredovala Evropska unija nije se došlo do novih sporazuma. Situacija je takva uglavnom zbog izbora koji su se održavali, kako u Srbiji tako i na Kosovu – predsednički izbori u Srbiji su održani u aprilu, nakon čega je usledila rekonstrukcija vlade, dok su u junu bili parlamentarni izbori na Kosovu. Ovi događaji su skrenuli pažnju sa procesa normalizacije odnosa.

Međutim, predsednici Srbije i Kosova Aleksandar Vučić i Hašim Tači odžali su dva neformalna sastanka u Briselu (3. i 31. avgusta), uz posredovanje Federike Moggerini, Visoke predstavnice EU za spoljnu politiku i bezbednost. Prema zvaničnim izjavama, ovi sastanci označili su početak novog poglavlja u dijalogu Beograda i Prištine. Svrha im je bila postavljanje temelja, kao i priprema sagovornika za novu fazu pregovora. Međutim, iako su sve strane izjavile da su potpuno posvećene normalizaciji odnosa u skladu sa standardima i vrednostima Evropske unije, javnost je ostala uskraćena za informaciju o tome kako će ta nova faza pregovora izgledati i koji će biti njen sadržaj. Dva održana sastanka, međutim, ukazuju na to da će dijalog biti premešten sa premijerskog na predsednički nivo.

U periodu između dva pomenuta sastanka predsednik Srbije Aleksandar Vučić je 24. jula pozvao na unutrašnji dijalog o Kosovu, koji je objavljen kao kolumna u dnevnom listu „Blic“.¹⁰ Predsednik Vučić je u tom tekstu apelovao na građane Srbije da se uključe u dijalog o Kosovu i naglasio važnost realnog pristupa ovom pitanju. Svrha dijaloga, kako je naveo predsednik, bila bi održavanje mira i eliminisanje sukoba kao moguće opcije u budućim odnosima u regionu. Međutim, u svom obraćanju javnosti Vučić nije ponudio nikakav konkretan predlog za rešavanje kosovskog problema. Štaviše, nije precizirao čak ni oblik predloženog internog dijaloga. Iako je na dijalog pozvao sve građane Srbije, ostalo je nejasno ko bi trebalo u njemu da učestvuje i kako će se on odvijati. Imajući to u vidu, poziv na unutrašnji dijalog više liči na populistički potez, a manje na značajan preokret u politici Srbije vezanoj za Kosovo.

S druge strane, Kosovo je uspelo da formira svoje institucije tek tri meseca nakon održavanja opštih izbora 11. juna 2017. godine. Do ovog zastoja je došlo zato što dve glavne predizborne koalicije

¹⁰ Kolumna je dostupna na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/ekskluzivno-autorski-tekst-predsednika-aleksandra-vucica-za-blic-zastonam-je/v7xgl6q> 12. septembar 2017. godine.

nisu mogle da obezbede skupštinsku većinu, te su dugo pregovarale sa ostalim strankama, koje su nakon izbora ušle u Parlament. Vladu sada vodi Ramuš Haradinaj, koji je u Srbiji optužen za ratne zločine i kome je jednom već suđeno pred Haškim tribunalom. „Srpska lista“, glavni politički subjekt kosovskih Srba koji je pod direktnim uticajem zvaničnog Beograda, takođe ima udeo u novoizabranoj Vladi, u kojoj vodi tri ministarstva. Štaviše, Vlada Ramuša Haradinaja nije ni mogla biti izabrana bez glasova „Srpske liste“, pa je kosovska opozicija otvoreno izrazila bojazan da će Vlada biti pod uticajem Beograda i predsednika Vučića. U svakom slučaju, prisustvo „Srpske liste“ u kosovskim institucijama svakako može uticati na dalji tok dijaloga između Beograda i Prištine, kao i na implementaciju prethodno dogovorenih sporazuma, tako što će biti vršen dodatni pritisak na kosovsku stranu.

PREPORUKE:

- Vlada mora da obezbedi potpunu transparentnost Briselskog dijaloga i postupka primene postignutih sporazuma.
- Vlada mora da obezbedi da se unutrašnji dijalog odvija otvoreno i inkluzivno, pri čemu u obzir treba uzeti stavove velikog broja zainteresovanih strana.

1.5. Politika protiv diskriminacije i ravnopravnost polova

Sprovođenje aktivnosti u ovoj oblasti ponovo je ocenjeno kao veoma uspešno iako stvarna situacija pokazuje da unapređenja zapravo nije bilo. Sprovedeno je manje od polovine mera navedenih u Akcionom planu (AP) za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, dok za četvrtinu aktivnosti nema podataka o tome da li su ispunjene. Nema javno dostupnih podataka o konsultacijama u vezi sa izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Novi Zakon o ravnopravnosti polova još nije usvojen, jer dva ministarstva nisu dala saglasnost za drugi nacrt zakona. Nema javno dostupnog Izveštaja o primeni mera iz Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost i Akcionog plana za njeno sprovođenje u 2016. godini. Usvojen je Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir, bezbednost u Republici Srbiji za period 2016–2020. godine. Četvrti periodični izveštaj Republike Srbije o primeni Konvencije Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) nije podnet u roku koji je predvideo CEDAW Komitet, odnosno do 1. jula 2017. godine.¹¹

Iako se u izveštajima Saveta za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 navodi da je većina planiranih aktivnosti u oblasti **antidiskriminacione politike i rodne ravnopravnosti** (preporuka 3.6.1) „u potpunosti sprovedena“ ili da se „uspešno realizuje“, praćenje pokazuje da **stvarna situacija ne odgovara ovoj proceni**.

Izveštaji o sprovođenju **Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije**¹² jasno potvrđuju da su relevantni akteri u stanju da sprovedu tek **manje od polovine planiranih** mera i aktivnosti. Iako je sistem za prikupljanje podataka unapređen, povećao se procenat podataka koji nedostaju. Budući da Akcioni plan sadrži mere i aktivnosti, njihovo sprovođenje u odnosu na devet ciljnih grupa navedenih u Strategiji nije moguće pratiti bez sekundarnih analiza u periodičnim izveštajima.

Kao što je Savet naveo u vezi sa aktivnošću 3.6.1.1, izrađen je i usvojen Treći izveštaj o sprovođenju Akcionog plana protiv diskriminacije¹³ (za period I i II kvartala 2016. godine). Četvrti periodični izveštaj (koji pokriva III i IV kvartal 2016. godine) još je u pripremi. Sprovedena je obuka za unapređenje kapaciteta kontakt lica zaduženih za praćenje sprovođenja Akcionog plana u 18 državnih organa/ministarstava. Međutim, **u izveštajima ima sve više aktivnosti o kojima**

11 Drugi izveštaj (decembar 2016. godine). <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19991>

12 Prvi izveštaj (novembar 2015. godine). <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19991>

13 Dostupno <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21991>

ne postoje podaci da su stvarno realizovane (u Prvom izveštaju nije bilo podataka za 14% aktivnosti, dok u Trećem izveštaju nije bilo podataka za 24,5%). Procenat sprovedenih aktivnosti je ostao isti, tj. sprovedeno je manje od polovine planiranih aktivnosti (u Prvom izveštaju – 47,8%, u Trećem – 46,2%).

Analize sprovođenja posebnih mera koje su planirane u vezi sa ciljnom grupom **žene** (u Trećem izveštajnom periodu) pokazuju da u toj oblasti nedostaje **dvostruko više** podataka nego što prosečno nedostaje podataka u Akcionom planu. Prema tome, za ciljnu grupu žene nedostaje 50% podataka o realizaciji planiranih aktivnosti, 40% aktivnosti je sprovedeno, dok je 10% sprovedeno samo delimično.

Situacija je slična i sa aktivnostima koje se odnose na uspostavljanje mehanizama Vlade Republike Srbije za sprovođenje svih preporuka UN vezanih za ljudska prava (3.6.1.3). Navode se formalni aspekti,¹⁴ ali **nema podataka** o sadržaju, rezultatima i efektima sprovedenih aktivnosti¹⁵. Komitetu UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) nije u roku dostavljen Četvrti periodični izveštaj (iako je rok bio 1. jul 2017. godine).¹⁶ Državni izveštaj je razmatran na 65. sednici ovog Komiteta¹⁷ i tom prilikom je državi skrenuta pažnja na kašnjenje, kao i na činjenicu da je sedam preporuka sprovedeno delimično, a da jedna nije uopšte sprovedena. Navedeno je i da se od države očekuje da u sledećem periodičnom izveštaju dostavi podatke o daljim postupanjima u vezi sa svih osam preporuka, koje su posebno značajne za Komitet.

Kao što je već navedeno u vezi sa aktivnošću 3.6.1.3, Vlada je u maju 2017. godine usvojila **Nacionalni akcioni plan (NAP) za primenu Rezolucije Saveta bezbednosti UN 1325 – Žene, mir i bezbednost** u Republici Srbiji (2017–2020). Iako su organizacije civilnog društva bile pozvane da dostave predloge Nacrta NAP-a,¹⁸ potrebno je ponovo naglasiti da u ovoj Radnoj grupi, iako se sastojala od 31 člana,¹⁹ nije bilo predstavnica ženskih i mirovnih organizacija. To jasno ukazuje kakav je stav Radne grupe prema ženskim organizacijama, kao i prema sadržaju samog dokumenta. **Nisu prihvaćeni** predlozi da se u NAP uvedu posebne procedure za prijavljivanje i postupanje sa učiniocima nasilja u porodici i nasilja u partnerskim odnosima, koji su pripadnici sektora bezbednosti, kao i posebne (interne) procedure za prijavljivanje i delovanje u slučajevima seksualnog uznemiravanja u sektoru bezbednosti na svim organizacionim nivoima. Po našem mišljenju, to se nije dogodilo zato što bi se uvođenjem ovih mera sistem suočio sa sopstvenom odgovornošću. Uz to, u NAP-u nije dovoljno naglašen koncept ljudske sigurnosti, ni pitanje razoružanja, što predstavlja preduslov za bezbednost žena, kao što nije dovoljno naglašeno ni pitanje kontrole trgovine vatrenim oružjem i vojnom opremom.

U državnom Izveštaju zaključuje se da je aktivnost 3.6.1.4. u potpunosti realizovana, jer je Analizu primene Zakona o zabrani diskriminacije izradila domaća ekspertkinja – profesorka prava. Ni ovoga puta ne navodi se gde je moguće pronaći sprovedenu analizu.

Na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti nema nikakvih podataka u vezi sa aktivnošću 3.6.1.5, za koju se u Izveštaju navodi da nije realizovana. Takođe, postoje uočljive razlike između onoga što je Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 naveo u verziji Izveštaja za II kvartal na engleskom jeziku i onoga što se može pročitati u verziji ovog Izveštaja na srpskom jeziku. U verziji na engleskom jeziku navodi se da je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti završio

14 Na primer, Odluka o osnivanju Saveta za praćenje sprovođenja preporuka mehanizama za ljudska prava UN, broj održanih sednica, uspostavljanje mehanizama i pokazatelja neophodnih za praćenje, spiskovi poseta specijalnih izveštača Ujedinjenih nacija (2), dokumenta dostavljena ugovornim telima Ujedinjenih nacija (10) itd.

15 Srbija je zadužena za praćenje 144 preporuke iz Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR) i 233 preporuke ugovornih tela UN.

16 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=SRB&Lang=EN

17 http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_SED_65_25562_E.pdf

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

19 „Odluka o osnivanju Radne grupe za izradu Nacionalnog akcionog plana Republike Srbije za sprovođenje Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti UN – Žene, mir i bezbednost (2016–2020).“ Službeni glasnik RS br. 109/2015, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/18545947-1d0d-4cd4-9757-1c261576cab8>

proces konsultacija vezan za sprovođenje Zakona i da je postignut konsenzus svih učesnika u vezi s konačnim tekstom radne verzije Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. U verziji na srpskom jeziku je, međutim, dodato da su tokom februara i marta 2017. godine održana dva konsultativna sastanka sa svim relevantnim akterima, uključujući u to i sastanke sa organizacijama civilnog društva.²⁰ Međutim, relevantne organizacije civilnog društva, koje delaju u sferi borbe protiv diskriminacije, nisu bile pozvane, niti su konsultovane u vezi sa izmenama i dopunama ovog Zakona.²¹ Navodi se i da je Ministarstvo za socijalnu politiku pripremlilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, ali on nije javno dostupan.

Novi **Zakon o ravnopravnosti polova** (3.6.1.8) **nije usvojen**, i to ne samo zbog „predsedničkih izbora i formiranja nove Vlade“ (u junu 2017. godine). Najnovija verzija nacrta zakona koja je, kako se u državnom Izveštaju navodi, „izrađena u skladu sa svim neophodnim i pribavljenim mišljenjima nadležnih organa“, u avgustu 2017. godine nije dobila saglasnost dva ministra (ministra odbrane, koji je tokom izrade zakona bio član prethodne vlade, tj. ministar za socijalnu politiku, a ni ministra za socijalnu politiku, koji je u prethodnom sastavu Vlade bio ministar odbrane). Autonomni ženski centar se u otvorenom pismu premijerki²² suprotstavio predlogu novog ministra za socijalnu politiku da se formira nova Radna grupa i da se sa izradom zakona krene iz početka.

Usvojena je nova **Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020. godine, kao i Akcioni plan za njenu primenu za period 2016–2018. godine** (3.6.1.10), ali na internet stranici Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost²³ nema izveštaja o merama i aktivnostima koje su sprovedene tokom 2016. godine.

Kako se navodi u državnom Izveštaju, aktivnost 3.6.1.11, koja se odnosi na izradu nove Nacionalne strategije i Akcionog plana za sprečavanje i suzbijanje nasilja prema ženama u porodici i partnerskim odnosima, nije realizovana. Nakon što je Vlada 4. maja 2017. godine odbila da usvoji predloženi Zaključak o izradi nove Strategije, nije bilo dodatnih informacija o tome kada će ona biti izrađena i usvojena iako je prethodna Strategija prestala da važi krajem 2015. godine. Ženske organizacije civilnog društva nemaju podatke – navedene u državnom Izveštaju – o tome da se „upravo vrši analiza prethodne Strategije i pripremaju preporuke za usvajanje nove“, kao ni o tome ko sprovodi te aktivnosti.

Takođe, nakon pritužbe Autonomnog ženskog centra, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je, prvi put u Srbiji, utvrdila da je žena koja je imala prethodno iskustvo nasilja u porodici višestruko diskriminisana na osnovu njenih ličnih karakteristika – pola i nacionalnosti.²⁴ Po mišljenju Poverenice, stručni radnici Centra za socijalni rad u Beogradu višestruko su diskriminirali ženu time što su odbili da prime njenu prijavu o nasilju u porodici, uprkos tome što su znali da je „njen bivši partner prethodno osuđen za krivično delo nasilje u porodici“. Utvrđeno je da je ona diskriminisana na osnovu pola, jer se stručnjaci koji rade u Centru za socijalni rad u Beogradu rukovode predrasudama o ulozi žena, što predstavlja kršenje prava žena. Utvrđeno je da se postupanje službenika Centra za socijalni rad u ovom slučaju zasnivalo na njihovim stereotipnim stavovima o ulogama i ponašanju romskih žena, tj. „takozvanih običaja i načina života romske populacije, u kojoj se na nasilje gleda kao na nešto što se podrazumeva“. Ovaj događaj ukazao je na postojanje još jednog „nevidljivog problema“ u centrima za socijalni rad, u kojima se sprovodi program rada sa učiniocima nasilja. Poverenica je utvrdila da je žena bila diskriminisana i u vezi sa uslugama koje centri pružaju: dok je učiniocu pružena podrška programom rada sa učiniocima, ženi žrtvi nasilja nije bila ponuđena nijedna usluga podrške.

20 Str. 426 Izveštaja za II kvartal na srpskom jeziku: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%202-2017%20o%20sprovedenju%20akcionog%20plana%20za%20poglavlje%2023.pdf>

21 Autonomni ženski centar je početkom septembra 2017. godine pitao organizacije civilnog društva – članice Koalicije protiv diskriminacije – u vezi sa ovim navodima.

22 <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1013-otvoreno-pismo-premierki-ani-brnabic>

23 <https://rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine.1.april.2017.godine>

24 <http://www.womenngo.org.rs/vesti/969-saopštenje-za-medije-poverenica-za-ravnopravnost-potvrdila-diskriminaciju-po-pritužbi-azc-a>

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana.
- Treba usvojiti novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti.
- Neophodno je bolje pratiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije kako bi se povećao procenat sprovedenih aktivnosti.
- Potrebno je pripremiti Prvi izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2016–2018. godine.
- Treba definisati jasne i merljive pokazatelje za praćenje i procenjivanje efekata primene zakona, nacionalnih strategija i akcionih planova.
- Treba uspostaviti funkcionalne mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja politika za borbu protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti, koji pružaju mogućnost za horizontalnu i vertikalnu razmenu i koordinaciju sa strateškim sektorskim politikama.
- Potrebno je obezbediti da u radu radnih grupa za izradu zakona, strateških dokumenata i akcionih planova učestvuju organizacije civilnog društva, i to posebno ženske organizacije, kao i da postoji obaveza izveštavanja o rezultatima održanih konsultacija.

2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

2.1. Pravosuđe

2.1.1. Nepristrasnost i odgovornost

Kada je Ministarstvo pravde javno objavilo zapisnike sa sastanaka Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od marta 2015. do decembra 2016. godine,²⁵ delovalo je da je došlo do unapređenja rada tog Ministarstva. Međutim, ova praksa nije nastavljena. Nema javno dostupnih zapisnika sa sastanaka koji su održani tokom 2017. godine, tako da organizacije civilnog društva, koje se ne pozivaju na sastanke u svojstvu posmatrača, nisu u mogućnosti da prate sprovedene aktivnosti.

Konačno, došlo je do pozitivnog pomaka u izveštavanju o aktivnostima od 1.1.7.1. do 1.1.7.4. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je, zajedno sa Ministarstvom pravde, objavila javni poziv organizacijama civilnog društva da doprinesu konsultacijama u vezi sa eventualnim izmenama dela Ustava Republike Srbije, koji se odnosi na pravosuđe. Svi predlozi i sugestije koje su dostavile organizacije civilnog društva dostupni su na internet stranici Ministarstva pravde,²⁶ ali nema zapisnika sa dva okrugla stola, koja su u međuvremenu održana. Organizacije civilnog društva – pretežno strukovne i YUKOM – javno su izrazile nezadovoljstvo²⁷ kvalitetom i sadržajem održanih konsultacija, ali i zabrinutost zbog toga što država javnosti još nije predstavila svoje predloge ustavnih promena.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana.
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 trebalo bi da podseti Ministarstvo pravde i Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom da sastanci Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa treba da budu otvoreni za sve zainteresovane organizacije civilnog društva, te da bi zapisnici i izveštaji trebalo redovno da budu objavljeni na internet stranici Ministarstva pravde.

2.1.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost

Povećati broj izvršenih presuda, posebno u građanskim predmetima

Rok za izmenu i dopunu Zakona o parničnom postupku istekao je u IV kvartalu 2016. godine, ali Savet nije objasnio zašto je do toga došlo, niti je naveo datum kada se očekuje potpuni završetak ove aktivnosti. Usvajanje Zakonika o krivičnom postupku odloženo je za skoro dve godine. Vrhovni kasacioni sud Srbije doneo je Zaključak o izvršenju alimentacije, kojim je, nakon godinu dana primene Zakona o izvršenju i obezbeđenju (ZIO), promenio praksu prinudne naplate zakonskog izdržavanja.

25 Dostupno samo na srpskom jeziku <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>

26 Dostupno samo na srpskom jeziku <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/16110/konsultacije-u-vezi-sa-izmenom-ustava-republike-srbije-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosudje.php>

27 <http://www.yucom.org.rs/saopstenje-za-javnost-povodom-javne-rasprave-o-izmenama-ustava-u-delu-koji-se-odnosi-na-pravosude/>

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 ponovo je naveo iste informacije vezane za aktivnost 1.3.6.1 – izmene i dopune Zakona o parničnom postupku (ZPP). Dodatno, u verziji Izveštaja na srpskom jeziku navodi se da je član ove Radne grupe sudija Vrhovnog kasacionog suda i da je Radna grupa održala svoj prvi sastanak 1. juna 2017. godine. Nije naveden izvor vezan za projekat „Unapređenje efikasnosti pravosuđa” (JEP), u sklopu kojeg je angažovan spoljni stručnjak. Iako je rok za ovu aktivnost istekao još u IV kvartalu 2016. godine, Savet nije, ni nakon skoro godinu dana, dodatno objasnio ove navode, niti je odredio datum kada se očekuje završetak ove aktivnosti.

Aktivnost 1.3.6.2, koja se odnosi na amandmane na Zakonik o krivičnom postupku (ZKP), a za koju se očekivalo da bude završena 2017. godine, sada ima novi rok – III kvartal 2018. godine. Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 naveo je razloge kašnjenja i promenu roka u obrazloženju aktivnosti 3.7.1.10.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 ponovo je naveo da se aktivnost 1.3.6.3. uspešno realizuje zato što je novi Zakon o izvršenju i obezbeđenju usvojen 18. decembra 2015. godine i što bi „u svom najvećem delu trebalo da stupi na snagu 1. jula 2016. godine”. Za razliku od prethodnog Izveštaja, u kome je Savet objavio da je za 33% smanjen broj nerešenih izvršnih predmeta u osnovnim sudovima (za period od 31. avgusta 2016. do 1. decembra 2016. godine), u Prvom i Drugom izveštaju za 2017. godinu ovi podaci nisu navedeni u verziji Izveštaja na engleskom jeziku. U Izveštaju na srpskom jeziku navedeno je da su, u periodu od 1. juna do 31. decembra 2016. godine, 828.462 (46%) stara izvršna predmeta rešena obustavljanjem postupka, tj. korišćenjem „spornog” člana 547 Zakona. Savet je konstatovao da su, u periodu od 30. aprila do 30. juna 2017. godine, po istom osnovu obustavljena 1.532.434 izvršna predmeta u osnovnim sudovima, kao i 124.938 predmeta u trgovinskim sudovima. Savet podseća da je na kraju 2015. godine bilo 1.793.187 nerešenih izvršnih predmeta. Ovi podaci ukazuju na to da su skoro svi stari predmeti rešeni na način koji krši prava građana, jer većina građana nije bila upoznata sa tim da je imala obavezu da se izjasni u vezi sa ovim članom.

Savet navodi da su u ZIO uvedene mnoge preporuke iz Izveštaja IPA RoLE projekta, zasnovane na međunarodnim standardima i najboljoj praksi – opet bez navođenja o kom se izveštaju radi. Takođe, navedeno je i da Ministarstvo pravde i Vrhovni kasacioni sud (VKS) neprestano prate primenu ZIO i da o njoj izveštavaju Komisiju i Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (pretežno u vezi sa pitanjima iz oblasti trgovinskog prava). Nažalost, žene sa decom, koje su od Autonomnog ženskog centra zatražile besplatnu pravnu pomoć, nisu imale priliku da u odnosu na njih budu primenjeni pomenuti „standardi i najbolja praksa”.

Podaci pokazuju da je tokom prvih šest meseci 2017. godine Autonomni ženski centar pružio besplatnu pravnu pomoć u vidu sačinjavanja Predloga za prinudno izvršenje sudskih odluka na zahtev sedam klijentkinja,²⁸ od kojih su samo tri raspolagale finansijskim sredstvima neophodnim za pokretanje postupka izvršenja odluke o plaćanju izdržavanja.²⁹ Njih jedanaest se odlučilo da podnese krivičnu prijavu, jer je ovaj postupak besplatan.³⁰

Vrhovni kasacioni sud Srbije je na sednici građanskog odeljenja doneo Pravni zaključak, u kom je naveo da je osnovni sud isključivo nadležan za sprovođenje izvršenja iz svih porodičnih odnosa, pa i izvršenja odluka o izdržavanju. Ovim zaključkom, nakon godinu dana primene Zakona o izvršenju i obezbeđenju (ZIO), VKSS menja praksu prinudne naplate zakonskog izdržavanja, za koju su bili nadležni isključivo javni izvršitelji.

28 Dva predloga bila su u vezi sa izvršenjem odluke o viđanju sa decom, jedan u vezi sa izvršenjem mere zaštite i tri u vezi sa izvršenjem koje se odnosilo na zakonsko izdržavanje.

29 Dva postupka u slučajevima neplaćanja izdržavanja za dete i jedan u slučaju neplaćanja supružničkog izdržavanja.

30 Tokom 2013. godine podnete su 23 krivične prijave, tokom 2014. godine 9, tokom 2015. godine 16 i tokom 2016. godine 16 prijava.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 ponovo je naveo da se aktivnosti 1.3.10.1, 1.3.10.2. i 1.3.10.3. uspešno sprovode, jer Komisija za sprovođenje Strategije periodično održava sastanke posvećene primeni Zakonika o krivičnom postupku, na kojima nadležne institucije predstavljaju svoje izveštaje. Sprovođenje ovih aktivnosti nije moguće potvrditi za I i II kvartal 2017. godine, jer zapisnici sa sastanaka Komisije nisu javno dostupni.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana,
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da razmotri one članove novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koji direktno negativno utiču na život dece koja ne primaju izdržavanje.
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da objasni zašto je rok za izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku odložen za skoro dve godine i šta se dešava sa izmenama Zakona o parničnom postupku.

2.2. Borba protiv korupcije

U posmatranom periodu (od aprila do septembra 2017) nije unapređen pravni okvir za borbu protiv korupcije. To znači da je povećano inače veliko kašnjenje normativnih intervencija, koje su identifikovane kao prioriteta u strateškim aktima. Ovo dovodi u pitanje blagovremeno ostvarivanje ciljeva iz Akcionog plana za poglavlje 23 (drugi deo) i čini gotovo nemogućim postizanje ciljeva iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018. Amandmani na jedan od zakona (o sudijama, usvojen 15. maja 2017) mogu negativno uticati na nezavisnost pravosuđa.³¹ Ministarstvo pravde je organizovalo diskusije o promeni Ustava vezane za smanjenje političkog uticaja na pravosudni sistem. Problem je što ne postoje zakonska pravila za sprovođenje takve javne rasprave. Pored toga, Vlada nije iznela svoj nacrt izmene odredaba povodom kojih bi se mogla voditi rasprava. Ministarstvo je posebno naglasilo da predlozi koji se odnose na druga pitanja (osim pravosuđa) neće biti razmatrani.

Prethodna Vlada Srbije je prevremeno završila mandat, posle samo deset meseci rada, od čega je većina provedena u kampanji za izbor predsednika ili u čekanju da nakon izbora bude imenovan mandatar. Planovi koje je Vlada u avgustu 2016. imala o borbi protiv korupcije samo su delimično ostvareni. Još se čeka na usvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o ispitivanju porekla imovine, koji su bili izričito pomenuti u ekspozeu.

Nova predsednica Vlade Ana Brnabić u ekspozeu u junu 2017. nije borbu protiv korupcije postavila među prioritete. Ova borba je sada samo jedno od šest pitanja o kojima se raspravlja u okviru jednog od sedam poglavlja ekspozea. Jasno se vidi da se u planovima Vlade od 2014. godine rešavanju ovog ozbiljnog problema u srpskom društvu pridaje sve manje značaja. Takvu politiku ne opravdava postignuti stepen napretka u oblasti borbe protiv korupcije. Novi plan Vlade se inače više bavi prethodno ostvarenim rezultatima nego aktivnostima koje će biti preduzete u budućnosti. Akcenat je stavljen na primenu seta represivnih antikorupcijskih zakona usvojenih krajem 2016. (saradnja institucija, finansijske istrage i slično). Premijerka je nagovestila da će prekršajni sudovi biti specijalizovani za carinske i budžetske prekršaje, kao i za prekršaje koje utvrde nezavisnih organi. Najavila je i da će javno tužilaštvo dobiti nova ovlašćenja. Isto kao i 2016, premijerski ekspozee donosi najavu usvajanja Zakona o ispitivanju porekla imovine (sada, uz nešto jasnije konture sadržaja budućeg akta), kao i usvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Premijerka Ana Brnabić pomenula je i jednu od obaveza Vlade koja je izričito navedena u Akcionom planu za poglavlje 23 EU integracija – preduzimanje mera za unapređenje rada Saveta za

31 http://www.sudije.rs/files/2017_05_15_Saoptenje_Drrutva_sudija_Srbije.pdf

borbu protiv korupcije. U vezi sa institucionalnim okvirom najavljeno je jačanje kapaciteta organa gonjenja, koji se bave borbom protiv korupcije, kao i jačanje integriteta i interne kontrole unutar Ministarstva unutrašnjih poslova (što inače kasni već godinu dana).³² Nema dovoljno informacija o tome da li je do sada postignut napredak u ostvarivanju neke od pomenutih mera iz ekspozea.

Međutim, do sada nije usvojen nov Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, nisu izmenjeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nije donet Zakon o lobiranju. Štaviše, za neke od tih predloga nisu napisani ni nacrti, što će dodatno usporiti ostvarivanje čak i onih antikorupcijskih reformi, koje se nalaze u relevantnim planskim aktima.

Nastavljaju se negativni trendovi vezani za primenu zakona, koji su uočeni u prethodnom periodu izveštavanja. Ovo se najbolje može videti u tome kako Vlada i Skupština tretiraju nezavisne državne organe. Izveštaji nezavisnih tela su, uz retke izuzetke, ignorisani.³³ Nema promena ni kada je reč o tome kako se Vlada odnosi prema zaključivanju međudržavnih sporazuma (koji mogu da spreče primenu pravila iz domaćih zakona o transparentnosti i nadmetanju).³⁴ Glavni razlog zbog kog se zakoni ne sprovode i ne menjaju kada je to potrebno i dalje je odsustvo političke volje. To se najjasnije vidi u neostvorenoj profesionalizaciji javnih preduzeća i javne uprave, što je suprotno obavezujućim normama Zakona o državnim službenicima i Zakona o javnim preduzećima.

Statistika o gonjenju korupcije i dalje nije pouzdana i uporediva, niti je transparentna.³⁵ Ministar unutrašnjih poslova nastavlja praksu promovisanja masovnih hapšenja nepovezanih osumnjičenih unutar iste policijske akcije. Javna tužilaštva nisu napredovala u proaktivnom gonjenju, a u nekim „politički osetljivim“ slučajevima uskraćivala su pristup informacijama.³⁶ Kad je reč o delovanju sudova, u julu 2017. doneta je prvostepena presuda za zloupotrebu na visokom nivou protiv jednog bivšeg ministra i jednog aktuelnog vršioca dužnosti direktora javnog preduzeća. U vezi sa tim slučajem postoje kontroverze vezane, u najmanju ruku, za obuhvat optužnice.³⁷

U ovom periodu nije bilo nijedne presude prekršajnog suda vezane za neki znameniti slučaj kršenja preventivnih antikorupcijskih zakona. Sistem kažnjavanja za kršenje Zakona o javnim nabavkama uopšte ne funkcioniše. Agencija za borbu protiv korupcije nije javno promovisala nijedan slučaj u kojem su javni funkcioner ili politička partija kažnjeni za prekršaj, niti situaciju u kojoj je Agencija pokrenula prekršajni postupak pred sudom, ali je kazna izostala. Nije bilo ni kazni za slučajeve kada su institucije najgrublje kršile dužnost i odbijale da omoguće pristup informacijama od javnog značaja.

Skupština je novog Zaštitnika građana izabrala nakon isteka roka, u julu 2017. Izabrana su i četiri člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. Taj Odbor i dalje radi u nepotpunom sastavu (šest od devet članova), jer ne postoji volja parlamentarne većine da se uopšte raspravlja o kandidatkinji koju su zajednički predložili Poverenik za informacije i Ombudsman, kao i zbog uskraćivanja podrške zajedničkom kandidatu najvećih novinarskih udruženja.³⁸ Advokatska komora Srbije nije predložila svog kandidata za ovu funkciju. Nakon što su u septembru izabrani članovi, Odbor je okončao postupak izbora direktora, koji je započet još u februaru 2017. Drugi podaci o konkursu i programu izabrane direktorke nisu bili dostupni.³⁹ Za razliku od prethodnog izbornog postupka, ovog puta nije bilo indicija o političkom delovanju ili o postojanju drugih razloga koji bi izabranu direktorku činili nepodobnom za ovu funkciju. Postupak za izbor čelnika Državne revizorske institucije nije započet

32 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9257-ekspeze-o-korupciji>

33 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9339-izvestaj-komisije-za-zastitu-prava-nepotpuni-zakljucci-skupstinskog-odbora>

34 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9196-putni-i-informativni-prioriteti>

35 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9385-nepotpuna-i-varljiva-statistika-antikorupcije>

36 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9146-pokazna-vezba-pranja-novca>

37 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9263-prvostepene-osude-za-slucaj-nuba-invest>

38 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9260-kandidati-za-odbor-antikorupcijske-agencije-za-apsurdnu-odluku-jos-apsurdnije-obrazlozenje>

39 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9378-kakav-je-program-nove-direktorke-agencije>

na vreme, a mandat sadašnjem predsedniku ističe 25. septembra 2017. godine.⁴⁰ Vlada je, prvi put posle osnivanja Saveta za borbu protiv korupcije 2001, imenovala dva nova člana ovog tela iako ih postojeći članovi nisu predložili.⁴¹

2.2.1. Strateški akti

I dalje se ne primenjuju Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan, koji se odnose na period 2013–2018, kao ni Akcioni plan za poglavlje 23, deo drugi (borba protiv korupcije). Nadgledanje vladinog tela koje prati primenu Akcionog plana za poglavlje 23 pokazuje da je tokom prve polovine 2017. godine potpuno sprovedeno svega 52% aktivnosti. Za razliku od nekih ranijih izveštaja, sada se makar za svaku aktivnost zna da li je ili nije sprovedena. U 26% slučajeva organi zaduženi za sprovođenje aktivnosti tvrde da su one delimično izvršene, a za preostalih 22% može se bez sumnje reći da nisu uopšte izvršene. Korigovane su i neke pogrešno pripisane ocene za potpuno ili delimično ispunjenje obaveza, kakve su se mogle videti 2016. Iako su kvartalni izveštaji Saveta za sprovođenje Akcionog plana korisni, jer su u njima sabrani prilozi raznih obveznika iz Akcionog plana, bilo bi korisnije kada bi postojao i jasan zaključak same Vlade o tome u kojoj su meri aktivnosti sprovedene i da li su ispunjeni ciljevi zbog kojih su aktivnosti preduzete. Bilo bi naročito korisno da Vlada proceni uspešnost sprovođenja Akcionog plana pre nego što započne njegova najavljena revizija 2018. godine. Naša je ocena da, čak i u situacijama kada su aktivnosti u potpunosti sprovedene, to nije umanjilo korupciju niti je učinilo njeno gonjenje delotvornijim. Nema sumnje da bi Akcioni plan za poglavlje 23 trebalo značajno unaprediti kako bi se u srpskom društvu ostvarile suštinske promene, makar kad je reč o borbi protiv korupcije.

Koliko god da je situacija u vezi sa primenom Akcionog plana za poglavlje 23 loša, ona je još lošija kada je reč o nacionalnim strateškim dokumentima iz 2013. godine. Potpuno je skrajnuta primena onog što je ostalo u Akcionom planu za sprovođenje Antikorupcijske strategije iz 2013, odnosno onih delova koji nisu preneti u AP za poglavlje 23.⁴² Kao što smo na osnovu poslednjeg godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije primetili u prethodnom prEUgovor Alarmu, za čak 51% obaveza nije bilo moguće oceniti da li su ili nisu ispunjene, jer nije bilo dovoljno informacija, dok je za sledećih 31% obaveza bilo jasno da nisu izvršene. Narodna skupština je time što nije učinila ništa da se otklone teškoće na koje je Agencija ukazala tokom prethodnih godina najbolje pokazala da nema političke volje za primenu Strategije iz 2013.

Agencija za borbu protiv korupcije je trenutno ovlašćena da nadzire primenu Akcionog plana koji prati Antikorupcijsku strategiju. Nacrt novog zakona o Agenciji predviđa da se ta nadležnost proširi i na praćenje antikorupcijskog dela AP za poglavlje 23. Međutim, sa usvajanjem tih izmena zakona kasni se već tri godine (u poređenju sa originalnim rokovima koji su postavljeni 2013). Prema aktuelnom AP za poglavlje 23, izmene zakona je trebalo usvojiti u trećem kvartalu 2016. Međutim, do isteka tog perioda pojavio se samo nacrt koji je uradilo Ministarstvo pravde. Prema nezvaničnim informacijama, da bi bila završena izrada ovog zakona, čekalo se na izbor novog rukovodstva Agencije.

2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo ostvarivanje

U planovima Vlade izabrane avgusta 2016. godine (ekspoze premijera) borba protiv korupcije bila je poslednji od deset prioriteta. Mandatar je tada naglasio značaj prijavljivanja većeg broja slučajeva korupcije, ali nije objasnio koje mere će Vlada primeniti da bi postigla taj cilj. Vlada se nikada nije oglašavala o sprovođenju ovog cilja. Policijska saopštenja i periodični izveštaji Ministarstva unutrašnjih poslova resornom skupštinskom odboru sadrže samo informacije o krivičnim prijavama koje je podnela Policija. Ti izveštaji ne pružaju dovoljno činjenica na osnovu kojih bi se

40 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9386-uticaj-partija-na-izbor-saveta-dri>

41 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9330-vlada-srbije-imenovala-je-vladana-joncica-i-edvarda-jerina-za-nove-clanove-saveta-za-borbu-protiv-korupcije>

42 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izvestaj-o-sprovedjenju-2016-za-net.pdf>

moglo zaključiti da su ostvarena očekivanja o većem broju otkrivenih krivičnih dela korupcije.⁴³ Tokom svog rada na pripremi zakona, kao i prilikom obraćanja javnosti u vezi sa borbom protiv korupcije, predstavnici izvršne vlasti najviše pažnje posvetili su propisima i treninzima, koji treba da poboljšaju istragu finansijskog kriminala, te reorganizaciju javnih tužilaštava. Ove mere mogu biti korisne za borbu protiv korupcije, naročito da bi se sprečili slučajevi u kojima optužnica pada zbog nedovoljnog znanja tužioca. Niz izmena i dopuna zakona, koje se odnose na gonjenje organizovanog kriminala i korupcije, usvojenog u novembru 2016, počće da se primenjuje 1. marta 2018.⁴⁴ Ovaj set zakona, koji se oslanja na Strategiju istraga finansijskog kriminala (2015–2016) i delimično na antikoruptionske strateške dokumente, sadrži poboljšanja koja mogu dovesti do delotvornijih istraga slučajeva korupcije, veće specijalizacije javnih tužilaca koji gone situ korupciju i bolje saradnje među državnim organima. U to spada i mogućnost uspostavljanja posebne „udarne grupe“, koja bi za pojedine istrage bila sačinjena od predstavnika više institucija. Moguća primena posebnih pravila iz ovih zakona je dosta široka, ali i pored toga neka krivična dela u vezi sa korupcijom i dalje time nisu obuhvaćena. Već su organizovane brojne obuke za službenike relevantnih organa vlasti, a planirane su i mnoge druge, uglavnom iz programa međunarodne saradnje.

Nakon najave predsednika Vlade u avgustu 2016. da će biti donet Zakon o ispitivanju porekla imovine, nije bilo nikakve vidljive zakonodavne aktivnosti, niti analize primene sličnih zakonskih instrumenata, od kojih neki postoje već petnaest godina, poput unakrsnog ispitivanja imovine i prihoda. Nova predsednica Vlade ponovila je najavu i potvrdila pretpostavke da će ovaj zakon najverovatnije biti deo poreskih propisa. Agenciji za borbu protiv korupcije, međutim, nije pružena obećana podrška, niti je usvojen novi zakon o Agenciji. Niti je zakon usvojen, niti su rešeni drugi problemi na koje je Agencija ukazala u svojim izveštajima. Naprotiv, Agencija je značajno oslabljena na nekoliko načina. Kada su direktorka Agencije i jedna od članica Odbora Agencije izabrane za sudije Ustavnog suda, Narodna skupština je propustila da izabere dva kandidata za nove članove Odbora (zajednički predlog Poverenika za informacije i Zaštitnika građana; zajednički predlog novinarskih udruženja). Štaviše, Skupština u periodu od aprila do avgusta 2017. nije raspravljala ni o jednom kandidatu za člana Odbora, usled samosuspenzije rada Parlamenta tokom predsedničkih izbora i postizbornog čekanja na predlog novog mandatarata.

Istraživanje CINS-a⁴⁵ pokazuje da tužilaštva najčešće odbacuju optužne predloge protiv javnih funkcionera zbog neprijavljene imovine. Svaki javni funkcioner obavezan je da o svojoj imovini redovno izveštava Agenciju za borbu protiv korupcije (ABPK). Ako je sakrije ili o njoj lažno izvesti, može biti kažnjen kaznom zatvora od tri meseca do tri godine. Uprkos tome što je ABPK od 2010. godine podnela 62 krivične prijave protiv javnih funkcionera (38 procesuiranih, 24 aktivne prijave), samo jedan funkcioner je osuđen na tri meseca zatvora, a presuda je zamenjena kućnim pritvorom. Od 62 prijave koje je podnela ABPK, 15 su odbacila tužilaštva, još 15 sudovi, 12 je odbačeno nakon što su funkcioneri dali finansijsku nadoknadu, u tri slučaja su funkcioneri oslobođeni, a jedan postupak je odbačen. Sudovi su doneli sedam osuđujućih presuda. Jedini funkcioner koji je bio osuđen na zatvorsku kaznu nije prijavio da ima 220.000 evra u sefu u banci i prethodno je već kršio ovaj zakon. Većina optužnih predloga podneta je protiv menadžera javnih preduzeća, zatim protiv narodnih poslanika, ali i protiv ministara, gradonačelnika i drugih javnih funkcionera.

2.2.3. Rad Narodne skupštine

Parlament još nije raspravljao o zaključcima svojih odbora vezanim za godišnje izveštaje nezavisnih državnih organa za 2014. godinu (uključujući u to i izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Strategije), a Vlada nije dostavila izveštaj o primeni zaključaka Skupštine u vezi sa izveštajem za 2013. godinu. Izveštaji za 2015. godinu razmatrani su na sednicama resornih odbora krajem septembra 2016. godine. Odbori su doneli zaključke o nekim godišnjim izveštajima

43 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9385-nepotpuna-i-varljiva-statistika-antikoruptionske>

44 <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7-%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8.45.html>

45 https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/vaspitne-kazne-za-neodgovorne-funkcionere

(onim koje su podneli Fiskalni savet, Državna revizorska institucija, RATEL i Agencija za energetiku), ali o izveštajima većine nezavisnih nadzornih tela nisu. Izveštaji za 2016. takođe su razmatrani selektivno. Odbori su predložili zaključke o izveštajima RATEL-a (u septembru 2017), Državne revizorske institucije (u avgustu 2017), Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Fiskalnog saveta (oba u julu 2017). U zaključku koji je predložen u vezi sa izveštajem DRI ima korisnih preporuka,⁴⁶ ali čak ni to ne obavezuje Vladu da izvesti o njihovoj primeni.

Narodna skupština je usvojila nekoliko zakona tokom 2017, ali gotovo nijedan nije značajan za borbu protiv korupcije. Naprotiv, ima spornih promena u Zakonu o sudijama (jačanje uloge predsednika sudova, koji su neretko označeni kao oni koji prenose politički uticaj na pravosuđe). Uopšte uzev, Skupština je nastavila da prihvata predloge Vlade da se zakoni usvajaju „po hitnom postupku“, čak i onda kada nisu prošli javnu raspravu i nasuprot činjenici da je takva rasprava po Zakonu o državnoj upravi obavezna.⁴⁷ Prilikom usvajanja novog Zakona o ministarstvima, Parlament je nastavio praksu po kojoj se struktura izvršne vlasti prilagođava potrebama koalicionih partnera i ličnim interesima članova Vlade, umesto da se odredi prema unapred postavljenim merilima. Neke veoma značajne promene koje postoje u ovom zakonu uopšte nisu bile obrazložene.⁴⁸

Kada je reč o **zakonodavnoj funkciji parlamenta**, glavni problem već duže vreme predstavlja to što se ne raspravlja o potencijalnim rizicima od pojave korupcije i o tome kako su već doneti zakoni uticali na borbu protiv korupcije. Do ovog dolazi zbog kršenja pravila o javnim raspravama, zbog odsustva obaveze da se temeljno analiziraju ti rizici, kao i zbog toga što zakonodavni postupak i sistem planiranja nisu sveobuhvatni. Agencija za borbu protiv korupcije nastavila je da na sopstvenu inicijativu utvrđuje ove rizike iako još nije uspostavljena zakonska obaveza da se takve analize vrše. Od aprila do septembra 2017. Agencija je dala ukupno 13 takvih mišljenja, a svako od njih odnosilo se na veoma važne nacрте ili predloge zakona o stečaju, visokom obrazovanju, osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, profesijama od posebnog interesa, prosvetnoj inspekciji, službenicima organa lokalne samouprave, državnim službenicima i nacionalnoj akademiji za stručno usavršavanje u javnoj upravi.

Skupština **imenovanja** obavlja selektivno i sa zakašnjenjem, kao što je pokazano na primeru izbora članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. Zastoj je u delu koji se odnosi na vršenje izborne funkcije parlamenta nastao zbog odluke Ustavnog suda vezane za ispitivanje ustavnosti i zakonitosti pravilnika Državnog veća tužilaca. Osporeni pravilnik primenjen je prilikom izbora novih zamenika tužilaca.⁴⁹

2.2.4. Nerealizovane mere iz akcionih planova

Veliki broj mera, uglavnom onih koje se navode u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018), **nije ispunjen**. Iako su rokovi iz Akcionog plana istekli, **Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije** nije poboljšan. Izrada ovog zakona završena je bez potpunog konsenzusa Radne grupe, a Ministarstvo pravde je 1. oktobra 2016. godine objavilo Nacrt i otvorilo javnu raspravu o njemu. Nejasno je da li će biti otvoren novi krug konsultacija o tom nacrtu nakon što je u septembru 2017. izabrana nova direktorka Agencije. Iako je po nekim pitanjima znatno bolji od trenutno važećeg zakona, ovaj nacrt i dalje ne rešava mnoga bitna pitanja, kao što su, na primer, status savetnika najviših funkcionera, obim kontrole izveštaja o imovini koje treba da obavi Agencija, kao i potreba da se jasnije razgraniči vršenje javne i političke funkcije. Nije bilo ni pokušaja da se izmeni i dopuni **Zakon o finansiranju političkih aktivnosti** iako je to bilo predviđeno Akcionim planom. Nema nikakvih podataka o razmatranju preporuka koje su u septembru 2016. dali eksperti TAIE-a,⁵⁰ niti o bilo kom drugom pokušaju da se ovaj zakon unapredi. Nije bilo ni nastojanja da se

46 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/807-17%20F.pdf>

47 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9369-zakoni-bez-javne-rasprave>

48 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9250-nova-ministarstva-i-nestanak-direkcije-za-e-upravu>

49 <https://www.alumni-pars.rs/ustavni-sud-dostavio-svoju-odluku/>

50 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8673-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>

reše problemi navedeni u izveštajima posmatračke misije ODIHR-a za 2016. i 2017. godinu. Kada je reč o **Zakonu o lobiranju**, čije usvajanje je takođe bilo planirano, nije objavljen čak ni njegov nacrt. Nema nikakvih podataka o bilo kakvim aktivnostima u toj oblasti, uprkos činjenici da je rok za primenu preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije GRECO, koja se takođe bavi ovim pitanjem, istekao 31. decembra 2016. godine.⁵¹ Razmatranje uspešnosti Srbije u sprovođenju preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije GRECO planirano je za plenarnu sednicu 16–20. oktobra 2017.⁵² Nije bilo napretka ni kada je reč o uređenju **zakonodavnog postupka** i rada Vlade i Narodne skupštine. Nacrti izmena i dopuna Zakona o državnoj upravi koji se odnose na javne rasprave razmatrani su tokom 2017, ali predlog zakona nije predložen. Nije bilo napretka ni u vezi sa dugo očekivanim izmenama i dopunama **Zakona o slobodnom pristupu informacijama**.

Vladino Koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018, osnovano radi boljeg ispunjavanja obaveza u oblasti borbe protiv korupcije, sastaje se izuzetno retko. Ne zna se čak ni da li je to telo uopšte zasedalo posle izbora aktuelne Vlade u junu 2017 (Koordinacionim telom bi trebalo da predsedava premijerka). Nema informacija ni o tome da je ta koordinacija imala bilo kakve efekte u dosadašnjem periodu. U julu 2016. godine Ustavni sud je objavio da će razmotriti da li je osnivanje Koordinacionog tela Vlade uopšte u skladu sa Ustavom i zakonima, ali od tada nema novih podataka o postupanju u tom predmetu. U tom smislu postoji nekoliko spornih pitanja, među kojima su pokušaj Vlade da koordinira rad zakonodavne i sudske vlasti i nezavisnih državnih organa, nesaglasnost sa Strategijom za borbu protiv korupcije, kao i okolnost da telom Vlade rukovodi premijer.⁵³

„Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima”, jedan od glavnih ciljeva Vlade od 2012, još nije sprovedena iako zakonska obaveza postoji već duže od četiri godine. O ovom pitanju se više ne govori u premijerskom ekspozeu. Norme koje se odnose na postavljanje direktora i imenovanje članova nadzornih odbora u javnim preduzećima sadrže brojne nedostatke. Međutim, čak i tako manjkave kakve jesu, ne sprovode se, tako da je veoma mali broj direktora na republičkom nivou postavljen nakon konkursa. Vlada je, umesto toga, većinu pređašnjih direktora zadržala u svojstvu vršilaca dužnosti, a u nekim slučajevima je prekoračeno i ograničenje trajanja „v.d. statusa”. Umesto da se primene postojeći mehanizmi odgovornosti, o kvalitetu rada ovih direktora političari i mediji proizvoljno raspravljaju, služeći se irelevantnim argumentima. U martu 2017. godine, nakon što je istekao novi zakonski rok za okončanje konkursa, Vlada je te konkurse tek oglasila. Na osnovu istraživanja organizacije Transparentnost Srbija iz septembra 2017,⁵⁴ u 30 preduzeća koja su bila uzorak istraživanja uočeno je 28 **nepravilnosti u vezi sa izborom direktora**, među kojima su istek roka za okončanje konkursa, imenovanje vršioca dužnosti na period duži nego što zakon dopušta ili nepostojanje dokaza o ispunjenju uslova za izbor. Još je gora situacija kada je reč o članovima nadzornih odbora. U odnosu na prethodno istraživanje te vrste, određeni napredak zabeležen je jedino u vezi sa javnošću rada javnih preduzeća.

Nije učinjen nikakav napor da se poboljšaju pravila **oglašavanja javnog sektora i političkih subjekata** iako ta pravila nisu ni dosledna ni dovoljna. Posledica toga je da se javna sredstva nenamenski troše, a politički uticaj se u medijima postiže selektivnim finansiranjem ili drugim vidovima diskriminacije. Ovi problemi su identifikovani u Medijskoj strategiji za period 2011–2016. i u izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije. Bili su navedeni i u političkim prioritetima Vlade 2012. godine, ali nikada nije nađeno rešenje. Još nije najavljena promena nijednog propisa kako bi ovaj problem bio rešen, niti je napisana nova Medijska strategija, što je započeto u julu 2017, niti je izrađen novi Zakon o javnim nabavkama (što bi trebalo da se dogodi u poslednjem kvartalu 2017). Primena **medijskih propisa** imala je neke pozitivne rezultate, ali, ukupno uzev, nije dovela do promene spornog finansiranja medijskih programa koji imaju javni interes. Mere koje se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima nisu dovele ni do kakvog ozbiljnijeg napretka, pa još nema pouzdanih informacija o vlasništvu nad nekim od vodećih štampanih medija.

51 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>

52 <https://rm.coe.int/168070b138>

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

54 <http://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Politi%C4%8Dki%20uticaj%20na%20JP%20i%20medije.pdf>

Primena **Zakona o zaštiti uzbunjivača** počela je u junu 2015. godine, ali nema pokazatelja da se zbog toga broj prijavljenih slučajeva korupcije znatno povećao. Prema izveštaju sudova iz 2016. godine, ukupno 295 lica zatražilo je zaštitu po osnovu ovog zakona, dok ih je 2015. godine bilo samo 71. Sudovi ne vode statistiku o ishodu ovih predmeta.⁵⁵ Prema informacijama iz sudova, broj predmeta vezanih za uzbunjivače se u prvoj polovini 2017. godine smanjio. Veći problem je, međutim, nedostatak sveobuhvatnih podataka o broju prijavljenih nepravilnosti. Čini se da se ne pravi jasna razlika između uzbunjivanja i drugih načina prijavljivanja nepravilnosti.⁵⁶ Sam Zakon ima brojne manjkavosti, od kojih su mnoge ustanovljene i tokom javne rasprave.⁵⁷

Službenica Marija Beretka morala je da pokrene tri različita sudska postupka da bi dobila zakonsku zaštitu, koju joj garantuje status uzbunjivačice, nakon što je policiji prijavila da su njeni nadređeni u Gradskoj upravi Novi Sad prikrili informacije o nepravilno parkiranim vozilima, utvrdio je CINS.⁵⁸ U jednoj presudi Viši sud u Novom Sadu naveo je čak da policija nije organ koji je ovlašćen za prijavu zloupotreba. Da bi se utvrdilo kakvi su pravi efekti i dobrobiti od Zakona o uzbunjivačima u borbi protiv korupcije, biće potrebno da se on primenjuje još neko vreme.

U toku je istraga o navodnim nepravilnostima na koje je Beretka upozorila nadležne. U međuvremenu, ona je bila prinuđena da potraži zakonsku zaštitu u tri različita sudska postupka. Sudovi su donosili različite odluke o njenom slučaju, a poslednja je doneta u julu 2016. godine, kada je Apelacioni sud u Novom Sadu ukinuo presudu Višeg suda o vraćanju Beretke na posao.

Beretka je počela da upozorava rukovodioce na propuste još početkom 2015, nakon čega je dva puta prebacivana na nova radna mesta. Uprkos tome, novosadski sudovi su u obrazloženjima navodili da nije moguće odrediti trenutak u kojem je stekla pravo na zaštitu uzbunjivača i da zbog toga ne može da se uspostavi jasna veza između njenih izveštaja i načina na koji su nadređeni postupali prema njoj. Pored toga, u presudama stoji da ona nije izvršila unutrašnje uzbunjivanje. Viši sud u Novom Sadu naveo je čak da policija nije ovlašćeni organ kom uzbunjivači mogu da prijave nepravilnosti.

*Iako sudovi spore Beretkino unutrašnje uzbunjivanje, Zakon nigde ne precizira da ono mora da prethodi spoljašnjem, u kome se zloupotrebe prijavljuju ovlašćenim organima. U drugom postupku pred Višim sudom sudija Jadranka Mali donosi drugačiju odluku i presuđuje u Beretkinu korist, objašnjavajući da je obraćanjem policiji ipak započela postupak spoljašnjeg uzbunjivanja, pa je samim tim Uprava izvršila štetnu radnju prema njoj. **Presuda iz aprila 2016. godine** ih obavezuje da je vrate na posao i da plate odštetu od 100.000 dinara. **Apelacioni sud ovu presudu ukida 14. jula 2016, navodeći da njena prijava policiji i preraspoređivanje na novo radno mesto nisu u vezi. Postupak je time ponovo vraćen Višem sudu na odlučivanje. U međuvremenu, sudska zaštitu je tražio i Beretkin kum Zoran Pandurov, kao povezano lice, navodeći da i sam doživljava odmazdu jer joj je pomagao.***

Zakon o zaštiti uzbunjivača usvojen je 25. novembra 2014. godine, a počeo je da se primenjuje u junu 2015. godine. Zakon je pripremala Radna grupa koju su činili stručnjaci iz pravosuđa, nevladinog sektora, državnih institucija, ali i sami uzbunjivači. U prvih godinu dana primene Zakona na sudovima u Srbiji pokrenuta su 254 spora za zaštitu uzbunjivača, od čega je 163 predmeta u tom periodu i rešeno. Sudije koje se bave ovim predmetima prošle su posebnu obuku, ali u praksi to dosta drugačije izgleda. Između ostalog, neki od sudova odbijali su da pruže privremenu meru zaštite, navodeći, na primer, da nije dokazana veza između otkaza i prijave zloupotrebe. Kada dođe do žalbe, Apelacioni sudovi neretko menjaju odluke prvostepenih sudova.

I dalje postoje isti problemi u vezi sa **javnim raspravama**. Prema istraživanju koje je organizacija Transparentnost Srbija sprovedla, u periodu april – avgust 2017. godine bilo je 11 javno oglašanih (u odgovarajućem delu vladinog portala e-Uprava) i okončanih zakonodavnih javnih rasprava. Međutim, ni tada nisu objavljeni svi elementi koji su Poslovníkom Vlade propisani kao obavezni: spisak članova radne grupe i izveštaja sa javne rasprave (osim u tri slučaja). Moguće je da je javna rasprava bila organizovana u još nekim slučajevima, ali su informacije objavljene samo na internet stranici resornog ministarstva, a ne i na centralnom portalu Vlade. Usvajanju nekih važnih zakona, uključujući u to i izmene i dopune Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, uopšte nije prethodila javna rasprava.

55 <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>

56 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/9035-zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-norme-i-rezultati-primene>

57 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/uzbunjivaci_publikacija_analiza_zakona.pdf

58 <https://www.cins.rs/news/srpski/article/tri-sudska-procesa-za-zastitu-jednog-uzbunjivaca>

Još nema ni sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa 24 izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije, koji su Vladi predati između 2002. i 2012. godine. Isto tako, nema informacija na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je Vlada počela sistemski da razmatra izveštaje⁵⁹ Saveta nakon 2012. godine iako se to u retkim slučajevima ipak događalo.⁶⁰ Od maja 2015. Savet nije pripremao izveštaje o iskustvima i problemima prilikom sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njenog Akcionog plana. Vlada tokom 2014, 2015. i 2016. godine nije razmatrala predloge za nova imenovanja i Savet je dugo radio sa samo pet članova, umesto sa petnaest kako je prvobitno predviđeno. U julu 2017. Vlada je imenovala dva nova člana, a da o tome nije čak ni informisala Savet. To je u suprotnosti sa ustaljenom praksom da se novi članovi Saveta imenuju jedino na osnovu predloga postojećih članova Saveta.⁶¹ Pored toga, postoje kontroverze u vezi sa tim koliko su novi članovi kvalifikovani za to mesto.⁶²

Nisu ispunjena ni očekivanja da će status **službenika na položaju** konačno biti uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. U mnogim slučajevima Vlada je nastavila da imenuje privremene vršioci dužnosti, umesto da na položaje postavi službenike u punom mandatu na osnovu konkursa. Prema zvaničnim podacima Vlade Srbije, tek je nešto više od četvrtine najviših javnih službenika propisno postavljeno, dok su preostali vršioci dužnosti. Od isteka prvog zakonskog roka za sprovođenje konkursa za sve položaje prošlo je više od decenije.

Nije došlo do izmene **Zakona o javnim nabavkama**, ali se neke izmene, na osnovu strateških akata, očekuju tokom 2017. godine. Izrada nacrtu ja počela, ali još nema javno dostupnih informacija o sastavu Radne grupe i rokovima za završetak njenog posla. Odluka o otvaranju pregovora o Poglavlju 5 (Javne nabavke) mogla bi da predstavlja značajan korak,⁶³ jer je jasno istaknuto da nije prihvatljivo da se tokom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava isključuju domaći zakoni na osnovu međudržavnih sporazuma. Rezultati primene postojećih odredaba Zakona o javnim nabavkama koje uređuju borbu protiv korupcije vrlo su ograničeni upravo zbog nedostataka tih normi i, u još većoj meri, zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, pre svega Uprave za javne nabavke. Mehanizam za kažnjavanje prekršaja i dalje nije efikasan jer Zakon o javnim nabavkama i Zakon o prekršajima nisu usaglašeni. Osim toga, ni u Strategiji za unapređenje sistema javnih nabavki ni u kratkoročnom Akcionom planu ne navode se svi važni problemi koji postoje u ovoj oblasti.

Kada je reč o oblasti **suzbijanja korupcije**, Vlada je, kao i prethodnih godina, pokušala da pokaže da je spremna da se bori protiv korupcije uglavnom tako što je vršila masovna hapšenja. Postoji praksa hapšenja velikog broja pojedinaca u jednom danu u okviru jedinstvene policijske operacije, čak i onda kada ne postoji očigledna veza između uhapšenih grupa ili pojedinaca i krivičnih dela za koja se sumnja. Ovde je očigledno reč o nameri da se promoviše ministar unutrašnjih poslova, koji lično saopštava rezultate ovih policijskih akcija. U takvim slučajevima hapšenja za dela korupcije mešaju se sa raznim drugim vrstama krivičnih dela, uglavnom sa delima iz oblasti privrednog kriminala.⁶⁴ Međutim, u poslednjoj sprovedenoj akciji masovnih hapšenja u julu 2017. godine⁶⁵ samo je jedna osoba bila osumnjčena za krivična dela korupcije.⁶⁶ To dovodi u pitanje moguće promene prioriteta Vlade, budući da se ne može zaključiti da se broj slučajeva korupcije drastično smanjio.

59 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028/index/>

60 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopštenja/cid1011-3230/vlada-republike-srbije-prihvatila-preporuku-saveta-za-borbu-protiv-korupcije>

61 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopštenja/cid1011-3243/saopstenje-saveta-o-imenovanju-novih-clanova>

62 <http://www.blic.rs/vesti/politika/sporni-novi-clanovi-saveta-za-borbu-protiv-korupcije-jednog-optuzili-za-plagijat/3hxmfgk>

63 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saopstenja/8885-sto-pre-unaprediti-javne-nabavke>

64 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9043-zajednicka-akcija-hapsenja-nepovezanih-kriminalnih-grupa>

65 <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/134/hronika/2805435/stefanovic-uhapseno-360-osoba-zbog-vise-krivicnih-dela.html>

66 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9336-djuture>

Istraga protiv Bogoljuba Karića, najistaknutijeg tajkuna ere Slobodana Miloševića, koja je pokrenuta u februaru 2006. godine, obustavljena je krajem 2016. godine, bez podizanja optužnice nakon gotovo jedanaest godina. Nju karakterišu sporost i neefikasnost pravosudnih institucija tokom pribavljanja dokaza. Obustavljena je samo nekoliko meseci pre nego što bi zastarela, utvrdio je CINS.⁶⁷ Kada je postupak otpočet, Karić je napustio zemlju i otišao u Rusiju da bi se vratio krajem 2016. godine, hvaleći aktuelnu vlast. Poternica za Karićem raspisana je 4. februara 2006. godine. Slučaj se odnosi na listu takozvane „24 privatizacije“, čije rešavanje su od Srbije zahtevali Evropska komisija i Evropski parlament.

Tužilaštvo je u zahtevu za sprovođenje te istrage navelo kako su Karić i ostali osumnjičeni oštetili tadašnje javno preduzeće „PTT Srbija“ tako što su fiktivno uvećali vrednost imovine koju je Karićeva firma „BK trade“ trebalo da unese u „Mobtel“. Firma „BK trade“ i „PTT Srbija“ osnovali su „Mobtel“ 1994. godine kako bi u Srbiju uveli mobilnu telefoniju. Osim za fiktivno uvećanje vrednosti opreme unete prilikom osnivanja firme „Mobtel“, beogradsko Okružno tužilaštvo je članove porodice Karić sumnjičilo za to da su dobit koja je poticala od firme „Mobtel“ preko privatne firme prebacivali na privatne račune. Pri tome je Kariću pribavljena protivpravna korist u vrednosti od tadašnjih 757,5 miliona dinara. Nakon što je početkom 2006. godine Karić otišao iz Srbije, vlasti preuzimaju većinsko vlasništvo firme „Mobtel“, menjaju joj naziv, a kasnije je prodaju norveškoj firmi „Telenor“.

Između ostalog, CINS je otkrio da za sedam godina postupka ni jedan jedini dokument nije preveden sa stranog jezika, iako se slučaj odnosio na dve strane države, kao i da je gotovo svaki pokušaj da se pribave dokumenta iz inostranstva trajao mesecima ili godinama. Pored toga, između 2007. i 2015. (preko osam godina) nije bilo nijednog saslušanja. Tužilaštvo je u saopštenju iz decembra prošle godine kao glavni razlog obustave istrage navelo da je novo veštačenje iz 2015. pokazalo kako firma „BK trade“ nije pribavila protivpravnu imovinsku korist. Isti dokument koji je tada veštačen, već je bio analiziran 2011. godine i donesen je suprotan zaključak. Karićev slučaj nije jedini. U više navrata CINS je pisao o dugogodišnjim istragama i sudskim procesima vezanim za korupciju i organizovani kriminal. Na kraju 2016. godine, u sudovima u Srbiji postojala su 533 krivična suđenja, koja su trajala duže od deset godina.

Iako pojedini ministri povremeno iznose informacije o prijavljivanju korupcije ili o pravljenju posebnih antikorupcijskih tela,⁶⁸ do sada nije organizovana kampanja koja bi ohrabrila građane da prijavljuju takve slučajeve. Donošenje zakona koji štiti uzbunjivače nije ništa promenilo ili je promenilo veoma malo. Javni tužioci zaduženi za krivične istrage o korupciji učinili su još manje nego ranije, pokazavši da nisu dovoljno zainteresovani čak ni za javno dostupne informacije koje ukazuju na korupciju ili za podatke koji ukazuju na kršenje zakona, a koje im dostave drugi organi, kao na primer u slučaju provere imovinskih izveštaja gradonačelnika Beograda (Siniša Mali)⁶⁹ i aktuelnog ministra odbrane (Aleksandar Vulin).⁷⁰ Iako je tačno da su tužiocima bila neophodna dodatna sredstva i obuka kako bi mogli uspešno da se bore protiv korupcije i drugog kriminala (naročito nakon što je počela puna primena „tužilačke istrage“) i da vode predviđene finansijske istrage, glavni problem i dalje predstavlja nedostatak volje da se postupa, što je jasno pokazalo odsustvo istrage u izuzetno poznatom, ali i „politički osetljivom“ slučaju „Savamala“. Javni tužioci su, takođe, uskratili pristup informacijama o svom radu u nekim „politički osetljivim“ slučajevima,⁷¹ čak i nakon što je Poverenik za informacije doneo odluku po kojoj su u obavezi da daju dokumenta. Uz to, predstavnici Vlade i provladinih medija čine sve što mogu da obeshrabre aktiviste nevladinih organizacija, novinare i javne službenike, koji su spremni da ukažu na ozbiljne propuste kada je reč o vladavini prava.

Tokom perioda izveštavanja **nije bilo pravosnažnih presuda** u slučajevima korupcije na visokom nivou, kao ni javnosti vidljivih pravosnažnih presuda za kršenje Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Sud je u julu 2017. doneo prvostepenu presudu protiv bivšeg ministra, njegovog pomoćnika i aktuelnog vršioca dužnosti direktora javnog preduzeća. U vezi sa ovim slučajem postoje kontroverze, naročito kada je reč o obuhvatu optužnog akta.⁷² Neki ranije pokrenuti krivični postupci su još u toku. S druge strane,

67 <https://www.cins.rs/news/srpski/article/istraga-protiv-bogoljuba-karica-11-godina-cekanja-svedoka-dokumenata-i-prevoda>

68 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9379-nova-komisija>

69 <http://www.acas.rs/%d0%be%d0%b1%d0%b0%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b5%d1%9a%d0%b5-2/>

70 <https://www.krik.rs/tetka-iz-kanade-platila-vulinu-stan/>

71 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9146-pokazna-vezba-pranja-novca>

72 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9263-prvostepene-osude-za-slucaj-nuba-invest>

slučajevi privrednog kriminala u kojima optužnica ne obuhvata javne funkcionere i službenike se (uglavnom u političkom kontekstu) javnosti predstavljaju kao suzbijanje korupcije. Statistički podaci o gonjenju korupcije i dalje nisu pouzdani, uporedivi i transparentni.⁷³

PREPORUKE:

- Narodna skupština treba da zatraži od Vlade i Agencije za borbu protiv korupcije da **započnu postupak izrade nove Antikorupcijske strategije** (aktuelna ističe 2018) na osnovu izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o primeni postojeće. Pored toga, potrebna je i ozbiljna revizija Akcionog plana za Poglavlje 23, s obzirom na to da njegova primena nije dovela do bitnih promena. Narodna skupština treba da pozove na odgovornost funkcionere koji nisu postigli rezultate ili nisu pružili informacije o ispunjenju Akcionog plana.
- Postupak pregovora i javnost informacija **koje se odnose na zaključivanje međunarodnih sporazuma i zaduživanje moraju da budu transparentniji**, tako da narodni poslanici i građani mogu da steknu uvid u to **da li je potencijalna korist veća od štete do koje će doći zato što se ne primenjuju propisi o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**.
- **Krivični zakonik se mora unaprediti** kako bi zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije bio efikasniji. To treba učiniti uvođenjem krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“ na osnovu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC); revizijom sadašnjih krivičnih dela primanja i davanja mita, davanja mita u vezi sa glasanjem i krivičnih dela koje se odnose na neprijavlivanje imovine funkcionera, javne nabavke i finansiranje stranaka; propisivanjem krivičnog dela u slučaju odmazde prema uzbunjivačima.
- Trebalo bi jasno propisati **nadležnosti i ovlašćenja državnih organa zaduženih za borbu protiv korupcije**. U tom smislu posebno je važno sprečiti **preklapanje nadležnosti** između Koordinacionog tela i Agencije za borbu protiv korupcije (kada je reč o prevenciji), odnosno između Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i službi bezbednosti (kada je reč o otkrivanju slučajeva korupcije).
- **Javno tužilaštvo** mora da dobije neophodna sredstva kako bi u potpunosti vršilo poslove iz svoje nadležnosti, uključujući u to i vođenje finansijskih istraga, a javne tužioce i zamenike koji nedostaju treba izabrati čim budu razrešene dileme povodom zakonitosti prethodnog postupka. Državno veće tužilaca treba da obezbedi da se tužioci pozivaju na odgovornost kada ne istražuju slučajeve korupcije i zloupotrebe položaja, kao i kada ne postupaju proaktivno u otkrivanju korupcije.
- Vlada treba redovno da **razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije** i da sprovodi mere za rešavanje problema koji se navode u tim izveštajima. Kada Savet objavi izveštaj, Vlada treba da obavesti javnost o radnjama koje su preduzete kako bi se rešili sistemski problemi (npr. izmenom propisa), te pojedinačni problemi (npr. ubrzavanjem ili poništavanjem postupaka, razrešenjem odgovornih rukovodilaca, sprovođenjem kontrole, podnošenjem krivične prijave) ili o dodatnom proveravanju činjenica;
- Neophodno je **izmeniti Ustav** kako bi se smanjili širok imunitet od krivičnog gonjenja, koji trenutno postoji, kao i broj poslanika, redefinisao status nezavisnih državnih organa, sprečilo kršenje pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i sklapanjem međunarodnih ugovora, bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile čvršće garancije za transparentnost rada državnih organa.
- Vlada bi trebalo da **razmotri preporuke nezavisnih organa** (naročito Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja, Zaštitnika građana) i da Skupštini podnese izveštaj o ispunjavanju preporuka datih u tim izveštajima.
- Treba poboljšati pravni okvir i praksu u vezi sa **izborima, kao i pravila u vezi sa nadzorom i finansiranjem izborne kampanje**. To uključuje izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, te izmene propisa kojima se uređuje učestvovanje javnih funkcionera i službenika

73 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9385-nepotpuna-i-varljiva-statistika-antikorupcije>

u kampanjama i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa. Skupština treba da imenuje Nadzorni odbor, a javno tužilaštvo, a Agencija i REM treba da budu aktivni prilikom prevencije i otkrivanja kršenja pravila.

- Vlada treba da ubrza donošenje **neophodnih izmena zakona** (i da omogući da postupak pripreme tih zakona bude participativan) u oblastima kao što su **slobodan pristup informacijama i lobiranje**. Vlada treba **značajno da poboljša pravni okvir za javne rasprave**, ali i odredbe u zakonima kojima se uređuju javne nabavke, državna pomoć, budžetski sistem, javno-privatno partnerstvo, zaštita uzbunjivača, mediji, političko i državno oglašavanje, rad javnih preduzeća i javne uprave itd.
- Narodna skupština treba, na osnovu najšireg mogućeg konsenzusa o nepristrasnim i kvalifikovanim kandidatima, što pre da **izabere funkcionere nezavisnih organa koji nedostaju** (tri člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije), kao i predsednika DRI.
- **Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila**, naročito kada je reč: o imenovanju i postavljenju kandidata na najviše položaje u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama; o organizovanju svrsishodnih **javnih rasprava** tokom zakonodavnog postupka, kao i o **izvršenju** konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja.
- Vlada bi, takođe, trebalo da **poveća javnost** svog rada tako što će redovno objavljivati obrazloženja podzakonskih akata, zaključke koji nisu poverljive prirode, ugovore, informacije o savetnicima i lobiranju, kao i nalaze zasnovane na nadzoru koji ona vrši nad radom drugih organa javne vlasti.

2.2.5. Politika borbe protiv korupcije u policiji

Postignut je ograničen napredak u razvijanju stepena integriteta policijskih službenika radi sprečavanja korupcije u samoj policiji. Od 2008. godine stalno se povećava broj krivičnih prijava, koje protiv zaposlenih u policiji podnosi Sektor unutrašnje kontrole (SUK) u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, što predstavlja pozitivan pomak. Štaviše, izvršeno je više grupnih hapšenja policajaca zbog sumnje da su učestvovali u krivičnim delima korupcije.

Međutim, još je teško pribaviti podatke o sudskim epilogima krivičnih prijava koje su podnesene protiv pomenutih službenika policije. Beogradski centar za bezbednosnu politiku je, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, podneo javnim tužilaštvima u Srbiji zahtev za pristup informacijama, želeći da sazna ishod krivičnih postupaka koji se vode protiv uhapšenih policajaca. Sveobuhvatna analiza biće završena do decembra 2017. godine, ali preliminarni nalazi ukazuju na to da se proporcionalno veoma mali broj ovih slučajeva završio prevosnažnom presudom. Na primer, u Kniću je uhapšeno šest policajaca zbog optužbi za korupciju, ali su svi vraćeni na svoja nekadašnja radna mesta bez osuđujuće presude. Još jedan slučaj koji ovo ilustruje dogodio se u Čačku u decembru 2016. godine. Tada je SUK podneo krivične prijave za krivična dela korupcije protiv 34 policajca, od kojih je 33 uhapšeno, a jedan je ostao na slobodi. Javno tužilaštvo je podnelo krivične prijave protiv njih 28, trojica su oslobođena zbog nedostatka dokaza, tri optužbe su odbačene jer su policajci primenili institut oportuniteta (nagodbe), tj. uplatili su novac u humanitarne svrhe, a do septembra 2017. godine nije doneta nijedna pravosnažna presuda.

Građani i dalje veruju da u policiji postoji visok stepen korupcije, pa tako dve trećine građana smatra da je korupcija u ovoj instituciji rasprostranjena.⁷⁴ Ispitivanje javnog mnjenja koje je sprovedeno u junu i julu 2017. godine pokazalo je da građani, sada već tradicionalno, vide saobraćajnu policiju kao najkorumpiraniju organizacionu jedinicu, kao i to da je, kada se u obzir uzmu regionalne varijacije, najkorumpiranija beogradska policija (75%). Razlog za zabrinutost predstavlja i činjenica da samo 6% građana smatra da direktor policije treba da preuzme vodeću ulogu u sprečavanju korupcije u okviru ove institucije. Ovaj nalaz ukazuje na to da građani najvišeg policijskog službenika u državi vide kao nekoga ko nema ni autoritet ni operativnu nezavisnost da sprovodi borbu protiv korupcije unutar institucije koju vodi.

⁷⁴ Elek, B. *Stavovi građana o policiji u Srbiji*. BCBP, 2017. http://bezbednost.org/upload/document/stavovi_gradjana_srbije_o_policiji.pdf 27. septembar 2017. godine.

Sistem unutrašnje kontrole u policiji nije dobro uspostavljen, a nadležnosti pet različitih internih policijskih tela zaduženih za sprovođenje unutrašnje kontrole nisu adekvatno definisane. Nove antikoruptionske mere (preventivna kontrola, test integriteta, analiza rizika od korupcije, provera promene finansijskog stanja), koje su propisane novim Zakonom o policiji iz 2016. godine (članom 230), ne primenjuju se na odgovarajući način u praksi i do sada nije usvojen nijedan podzakonski akt koji je neophodan za njihovu primenu. Test integriteta i dalje izaziva najveći broj dilema, jer bi njegovom primenom moglo da dođe do ograničavanja prava na nepovredivost mesta stanovanja, poverljivosti prepiske, prava na rad, prava na jednaku zaštitu i prava na pravedno suđenje. Sekundarno zapošljavanje policijskih službenika, tj. obavljanje delatnosti nespojivih sa policijskim poslom tek treba da bude primenjeno u praksi u skladu sa Zakonom. Međutim, neophodan podzakonski akt još nije usvojen.

Pravila vezana za postupak podnošenja pritužbi protiv zaposlenih u policiji su komplikovana, ne mogu se lako naći, niti se o njima govori u javnosti, pa – takva kakva jesu – odvrćaju građane od podnošenja pritužbi. Nova internet stranica Ministarstva unutrašnjih poslova ne pruža objašnjenje postupka za podnošenje pritužbe: nema lako dostupnih informacija i dokumenata koje je moguće preuzeti (*download*), a nema ni sadržaja koji bi mogao da se pretražuje.

PREPORUKE:

- Postupak za podnošenje pritužbi zbog neodgovarajućeg ponašanja zaposlenih u policiji mora da bude jasan, jednostavan i dostupan svim građanima.
- Strukture za unutrašnju kontrolu Ministarstva unutrašnjih poslova ili, tačnije rečeno, odnosi između različitih unutrašnjih kontrolora u Ministarstvu moraju da budu konsolidovani, a njihova ovlašćenja razgraničena.
- Nakon sprovođenja sveobuhvatne javne rasprave, čiji je cilj da se u obzir uzmu različiti stavovi svih relevantnih zainteresovanih strana, Ministarstvo unutrašnjih poslova mora hitno da usvoji neophodna podzakonska akta, kao što je predviđeno novim Zakonom o policiji.

2.3. Osnovna prava

2.3.1. Zaštita ličnih podataka

U oblasti zaštite podataka o ličnosti nije zabeležen nikakav napredak. Usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za zaštitu ličnih podataka odlaže se već više od sedam godina. Usvajanje novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti je, takođe, odloženo za prvi kvartal 2018. godine, čime se ponovo krše svi rokovi koji se navode u Akcionom planu za Poglavlje 23.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostavio je Vladi i Ministarstvu pravde novi Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti.⁷⁵ U poređenju sa Modelom zakona koji je Poverenik podneo u oktobru 2014. godine, novi model obuhvata i odredbe Uredbe Evropske unije o opštoj zaštiti podataka, koje su u aprilu 2016. godine usvojili Evropski parlament i Savet (ministara) Evropske unije. Poverenik je novi Model zakona predstavio javnosti u junu 2017. godine. U maju 2017. godine je i 17 organizacija civilnog društva⁷⁶ podnelo inicijativu Vladi Srbije,⁷⁷ tražeći što brže usvajanje novog modela zakona i naglašavajući trenutne i moguće posledice daljeg odlaganja njegovog usvajanja. Potpisane organizacije su ukazale i na kvalitet

75 <http://www.poverenik.rs/en/2017-03-06-09-09-59.html>

76 SHARE Fondacija, Partneri za demokratske promene Srbija, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Komitet pravnika za ljudska prava, Udruženje sudija Srbije, Centar za evroatlantske studije – CEAS, Mreža odbora za ljudska prava – CHRIS, Centar za Istraživačko novinarstvo Srbije – CINS, Centar za praktičnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Fondacija Centar za demokratiju, Inicijativa mladih za ljudska prava, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Link plus, Nezavisno društvo novinara Vojvodine – NDNV, Asocijacija Online Media-AOM, Autonomni ženski centar

77 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2602-nov-zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti-nuzan-sto-pre.html>

dvomesečne javne rasprave o Modelu zakona, koju je organizovao i sproveo Poverenik, tokom koje su sve zainteresovane strane konsultovane u vezi sa rešenjima u novom Modelu zakona.

Poverenik je objavio nekoliko saopštenja za javnost,⁷⁸ u kojima je još jednom upozorio da važeći Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ne sadrži čak ni minimalne odredbe koje se odnose na izvesne – sa aspekta obrade ličnih podataka – veoma važne i osetljive oblasti, kao što su, na primer, video-nadzor i biometrija, gde dolazi do kontinuiranog ugrožavanja prava građana, koja su im zagarantovana Ustavom i zakonom.

Pored toga što se novi zakon ne usvaja, građani Srbije suočavaju se i sa tekućim problemima zbog načina na koji se njihovi lični podaci koriste po važećem Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti. Neki od primera za to su i nezakonito sprovođenje video-nadzora u psihijatrijskim ustanovama,⁷⁹ prikupljanje psihijatrijskih dijagnoza koje vrše lokalne policijske stanice,⁸⁰ uspostavljanje zajedničkog registra sa ličnim podacima – što planiraju Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstva za lokalnu samoupravu,⁸¹ i javno korišćenje ličnih podataka iz službene dokumentacije Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova u skupštinskim raspravama.⁸² Takođe, tokom perioda izveštavanja prEUgovora, SHARE Fondacija je objavila rezultate istraživanja o masovnom prikupljanju lične komunikacije građana u Srbiji, u kojima se navodi da je samo jedan mobilni operater (od tri) obezbedio preko 300.000 pojedinačnih pristupa zadržanim podacima o komunikaciji građana.⁸³

Kao što je to bio slučaj i u prethodnim periodima izveštavanja, Nacrt zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova još nije usvojen. Ni Zakon o detektivskoj delatnosti još nije usklađen sa važećim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Zakon propisuje da je ugovor između privatnog detektiva i klijenta neophodan da bi treća lica mogla da obrade lične podatke, što je protivno Ustavu Republike Srbije, kao i standardu po kome se prikupljanje ličnih podataka obavlja samo u slučajevima koji su propisani zakonom (a ne podzakonskim aktima i ugovorima).

PREPORUKE:

- Treba usvojiti novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti na osnovu Modela zakona koji je pripremio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Potrebno je usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu ličnih podataka i novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.
- Treba usvojiti novi Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova i preduzeti mere za izmenu odredaba koje mogu da dovedu do nezakonitog objavljivanja ili zloupotrebe ličnih podataka.
- Potrebno je izmeniti Zakon o privatnim detektivima i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti kako bi se omogućilo njihovo usklađivanje.

78 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2643-strategija-zastite-podataka-o-licnosti-sedam-godina-qpraznaq-proklamacija.html>

79 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2633-video-nadzor-u-prihijatrijskim-ustanovama-mora-biti-zakonit-i-opravan-svrhom.html>

80 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2606-upozorenje-poverenika-mup-u-nedopustena-je-obrada-licnih-podataka-bez-osnova-u-zakonu.html>

81 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2631-protokoli-i-sporazumi-ne-mogu-zameniti-zakon.html>

82 <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2617-zloupotreba-podataka-o-licnosti-je-i-krivicno-delo.html>

83 <http://www.shareconference.net/sh/defence/nova-analiza-share-fondacije-masovno-prikupljanje-podataka-o-komunikaciji-u-srbiji>

2.3.2. Princip nediskriminacije i društvenog položaja ugroženih grupa

Nasilje prema ženama. Broj ubijenih žena u porodičnim i partnerskim odnosima i dalje je zabrinjavajuće veliki. U julu 2017. godine su se, tokom samo jedne nedelje, dogodila dva ubistva žena u prostorijama centara za socijalni rad u Beogradu, u kojima je jedan učinilac ubio bivšu suprugu pred njihovo troje dece, dok je drugi zadavio svoje četvorogodišnje dete pre nego što je bivšu suprugu izbo nožem. Do ovih ubistava došlo je kada su ovi izuzetno opasni nasilnici zahtevali da se viđaju sa svojom decom. Autonomni ženski centar je od relevantnih ministarstava i državnih institucija javno zatražio da informišu javnost o mogućoj odgovornosti stručnih radnika u ova dva slučaja. Detaljna analiza usklađenosti domaćeg krivičnog zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici još nije u potpunosti sprovedena. Takođe, nisu izvršene ni sve izmene i dopune Krivičnog zakonika u skladu sa standardima Konvencije Saveta Evrope. Nakon što je Ministarstvo pravde pozvalo zainteresovane subjekte da dostave predloge projekata, samo je jedna ženska organizacija civilnog društva dobila sredstva koja su prikupljena primenom instituta odloženog krivičnog gonjenja.

U prvoj polovini 2017. godine, pre nego što je na snagu stupio novi Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, na teritoriji Srbije **ubijeno je najmanje 15 žena** u porodičnim i partnerskim odnosima.⁸⁴ Izveštaji o ubistvima žena još se rade na osnovu analize novinskih članaka i rade ih ženske organizacije. U julu 2017. godine su se, tokom samo jedne nedelje, dogodila dva ubistva žena u prostorijama centara za socijalni rad u Beogradu, u kojima je jedan učinilac ubio bivšu suprugu pred njihovo troje dece, dok je drugi zadavio svoje četvorogodišnje dete pre nego što je bivšu suprugu izbo nožem. Do ovih ubistava je došlo kada su ovi izuzetno opasni nasilnici zahtevali da se viđaju sa svojom decom, čime je dramatično potvrđen sistemski loš rada institucija zaduženih za pružanje zaštite ženama i deci žrtvama nasilja. Isti propusti navode se i u Specijalnom izveštaju Zaštitnika građana o ubistvima žena za 2016. godinu.⁸⁵ Autonomni ženski centar je od relevantnih ministarstava i državnih institucija (Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za socijalnu politiku, Republičkog tužilaštva, Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva) javno zatražio da informišu javnost o mogućoj odgovornosti stručnih radnika u ova dva slučaja.⁸⁶ Ostaje nejasno šta su institucije koje su nadležne za pružanje zaštite uradile kako bi sistemski unapredile procenu rizika od teškog nasilja i ubistava. Nakon što je Ministarstvo pravde (u junu 2017. godine)⁸⁷ javno pozvalo zainteresovane subjekte da dostave predloge projekata, **samo je jedna ženska organizacija civilnog društva** dobila sredstva prikupljena primenom instituta odloženog krivičnog gonjenja. Sredstva su dodeljena projektu pružanja besplatne pravne pomoći ženama žrtvama nasilja.

Kada je reč o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika (3.6.1.7) u skladu sa analizom, ova aktivnost nije „u potpunosti” realizovana. Pored već usvojenih izmena i dopuna Krivičnog zakonika,⁸⁸ neophodno je dodatno razmotriti izmene i dopune još najmanje 20 članova⁸⁹ kako bi se Zakonik usaglasio sa standardima Konvencije. Treba napomenuti da se određeni broj izmena i dopuna Krivičnog zakonika odnosio samo na visinu zaprećene sankcije, a ne i na izmene definicija krivičnih dela u skladu s Konvencijom (ovo se odnosi na sva krivična dela protiv polnih sloboda, pri čemu treba imati u vidu da je krivično delo silovanja iz člana 178 ostalo neusaglašeno sa Konvencijom). Zakonik o krivičnom postupku takođe treba uskladiti sa standardima Konvencije, što je neophodno⁹⁰ da bi se moglo smatrati da su ove dve aktivnosti „u potpunosti realizovane”.

84 Dostupno samo na srpskom jeziku http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID_Kvantitativno-narativni_izvestaj_01_januar-30.jun_2017.pdf

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

86 Dostupno samo na srpskom jeziku <https://www.womenngo.org.rs/vesti/991-otvorena-pisma-ministrima-povodom-dva-slucaja-femicida-ispred-beogradskih-centara-za-socijalni-rad>; <https://www.womenngo.org.rs/vesti/992-otvorena-pisma-republickom-javnom-tuzilastvu-visokom-savetu-sudstva-i-drzavnom-vecu-tuzilaca>

87 Dostupno samo na srpskom jeziku <http://www.mpravde.gov.rs/vest/13226/resenje-o-dodeli-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja.php>

88 „Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.” Službeni glasnik RS broj 94/2016. http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/241116-zakon_o_izmenama_i_dopunama_krivicnog_zakonika.html

89 Prema analizi dr Vesne Ratković koju je angažovao Savetodavni centar za evropska i pravna pitanja (PLAC), 2015. Analiza AŽC potvrđuje da je potrebno izmeniti i dopuniti odredbe koje se odnose najmanje na 8 krivičnih dela (dostupno samo na srpskom jeziku). <http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>

90 Autonomni ženski centar je predložio izmene i dopune najmanje 15 članova Zakona o krivičnom postupku (dostupno samo na srpskom jeziku). <http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>

Kada je reč o planiranim aktivnostima koje se odnose na **model rada policije u zajednici** (3.6.1.21), **imenovanje posebno obučениh i odabranih policijskih oficira za vezu sa društveno ranjivim grupama** (3.6.1.22) i **kontinuirano održavanje sastanaka policije sa predstavnicima društveno ranjivih grupa** (3.6.1.23), Savet je u svom Izveštaju na engleskom jeziku naveo samo aktivnosti koje su vezane za LGBT populaciju. U Izveštaju na srpskom jeziku mogu se, međutim, naći i dodatne informacije o aktivnosti 3.6.1.21, tj. o sprovođenju inicijativa i aktivnosti koje se odnose i na ostale društveno ranjive grupe. Savet je ocenio da se aktivnosti 3.6.1.22. i 3.6.1.23. uspešno realizuju. Međutim, kako je sprovedena samo jedna trećina aktivnosti, može se zaključiti da Savet sprovođenje ovih aktivnosti ne prati na ispravan način.

PREPORUKE:

- Realizovanje planiranih aktivnosti treba procenjivati na osnovu njihovih stvarnih efekata, a ne na osnovu nabiranja pojedinačnih akcija koje ne dovode do promene stanja ili koje ne ukazuju na njegovu promenu.
- Krivično zakonodavstvo treba potpuno usaglasiti sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i obezbediti praćenje primene zakona kako bi se procenili njegovi stvarni efekti.
- Potrebno je obezbediti primenu svih planiranih mera i aktivnosti koje se odnose na povećanje sigurnosti žena od rodno zasnovanog nasilja i uključivanje specijalizovanih ženskih organizacija u ove aktivnosti.
- Potrebno je obezbediti delotvornu i dostupnu pravnu zaštitu i psihosocijalnu podršku žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

2.3.3. Prava deteta

*Usvajanje **Nacrta zakona o maloletnicima** odloženo je zbog toga što je odloženo usvajanje izmena i dopuna ZKP-a. Ovo odlaganje će dalje negativno uticati na maloletnike, jer sudije koje postupaju u ovim predmetima ne primenjuju važeći Zakonik o krivičnom postupku iz 2013. godine, već prethodni, kojim nije bila predviđena tužilačka istraga. Najnovija verzija Nacrta zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom nije javno dostupna, a nema ni informacija o „tekućem radu“ na novom Zakonu o socijalnoj zaštiti. Jedinstvena sudska praksa Vrhovnog kasacionog suda o primeni prava deteta na izražavanje mišljenja ne može se pronaći na internet stranici te institucije iako se navodi da je ova aktivnost potpuno realizovana.*

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da se aktivnost 3.6.2.1. uspešno realizuje, jer je odlukom Vlade 9. novembra 2016. godine osnovan Savet za prava deteta u novom sastavu. Takođe, navodi se da je, nakon sastanka Saveta održanog u decembru 2016. godine, Ministarstvo za socijalnu politiku u junu 2017. godine osnovalo Radnu grupu za izradu nove Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja. Autonomni ženski centar prihvatio je da bude član ove Radne grupe. U toku je izrada nove Strategije.

Savet navodi da je aktivnost 3.6.2.4, koja se odnosi na **izrada Nacrta novog zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom**, delimično realizovana, tj. da je izrada zakona u finalnoj fazi i da se on trenutno usklađuje sa Ministarstvom finansija. Na internet stranici Ministarstva za socijalnu politiku nema najnovijeg nacrta ovog zakona, što nije jasno s obzirom na to da je javna rasprava o ovom zakonu održana još u januaru 2016. godine, a da su izmene Nacrta nakon javne rasprave bile saopštene samo pripadnicima medija.⁹¹ Isto važi i za Zakon o socijalnoj zaštiti. Naime, iako je Savet saopštio da se radi na izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, ni na jednoj internet stranici nema podataka o ovoj aktivnosti, a u državnom Izveštaju u vezi sa tim nisu navedeni izvori.

⁹¹ Dostupno samo na srpskom jeziku <http://www.blic.rs/vesti/drustvo/blic-otkriva-jednokratna-pomoc-za-svako-dete-bice-veca-a-evo-sta-ce-roditelji/e9h05ek>

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da aktivnost 3.6.2.10. nije realizovana, jer je usvajanje **Nacrta zakona o maloletnicima** odloženo zbog budućih sveobuhvatnih izmena ZKP-a i potrebe da Nacrt sa njim bude usklađen, tako da je usvajanje planirano tek za III kvartal 2018. godine. Odlaganje će dalje negativno uticati na maloletnike, jer sudije koje postupaju u ovim predmetima ne primenjuju važeći Zakonik o krivičnom postupku iz 2013. godine, već prethodni, kojim nije bila predviđena tužilačka istraga.

Iako Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 priznaje da aktivnost 3.6.2.11. nije realizovana zbog potrebe ponovnog imenovanja pojedinih članova Saveta za prava deteta – što je učinjeno u novembru 2016. godine – nije moguće utvrditi zašto rad Saveta nije unapređen u periodu od decembra 2016. do juna 2017. godine.

Kada je reč o aktivnosti 3.6.2.20, koja se odnosi na ujednačavanje sudske prakse u vezi sa primenom prava deteta da izrazi svoje mišljenje i prava da se to mišljenje uzme u obzir u sudskom postupku, u državnom Izveštaju navodeno je da se ova aktivnost uspešno realizuje na osnovu toga što Vrhovni kasacioni sud na svojoj internet prezentaciji, na strani pod nazivom „Sudska praksa“, redovno objavljuje sve svoje odluke vezane za primenu prava deteta da izrazi svoje mišljenje. Međutim, na internet stranici VKS⁹² nije moguće pronaći sudsku praksu koja se odnosi na pravo deteta na izražavanje mišljenja, niti postoji podstranica koja je posvećena ovom pitanju. Sadržaj drugih podstranica (posvećene krivičnoj materiji, građanskoj materiji i sl.) veoma se teško pretražuju, pa je stoga teško pronaći odluke vezane za ovo pravo deteta, čak i ako one postoje, što nije moguće potvrditi.

Autonomni ženski centar je pomogao majci dve devojčice koje su bile žrtve seksualnog zlostavljanja da podnesu predstavku Evropskom sudu za ljudska prava⁹³ nakon što je učinilac oslobođen pred domaćim sudovima. Sudski postupci trajali su sedam godina (dva puta pred prvostepenim i dva puta pred drugostepenim sudom), a tri godine čekalo se na odluku Ustavnog suda, kojom je odbijena ustavna žalba podnesena zbog višestrukog kršenja dečijih prava.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana.
- S obzirom na odlaganje donošenja novog Zakona o maloletnicima, potrebno je osigurati najviše standarde zaštite maloletnih žrtava krivičnih dela u skladu sa Direktivom 2012/29/EU i Konvencijom o pravima deteta.
- Potrebno je obezbediti da najnovije verzije nacrtu zakona (o maloletnicima, o finansijskoj pomoći porodicama, o socijalnoj zaštiti) budu javno dostupne na zvaničnim internet stranicama ministarstava.

2.3.4. Jačanje procesnih mera zaštite u skladu sa standardima EU

Usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći odloženo je jer još nije rešen spor između advokatskih komora i organizacija civilnog društva. Advokatske komore ponovo prete štrajkom, stavljajući tako lične interese ispred interesa najugroženijih građana, kojima je potrebna besplatna pravna pomoć. Analize normativnog okvira za primenu minimalnih standarda koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela/oštećenih lica u skladu sa Direktivom 2012/29/EU uglavnom su javno dostupne, ali ne i podaci o Radnoj grupi za izmenu i dopunu Zakonika o krivičnom postupku. Nema podataka o tome ko je odlučio da usvajanje izmena ZKP-a bude odloženo za skoro dve godine. Ženske organizacije civilnog društva dobile su samo mogućnost da ispune upitnik o mapiranju usluga koje pružaju žrtvama, ali nisu konsultovane tokom sprovođenja analiza i pripreme preporuka koje su dostavljene Ministarstvu

92 <http://www.vk.sud.rs/en/court-practice-database>

93 Predmet br. 40763/17 A. i B. protiv Republike Srbije

pravde. Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici je tokom prva dva meseca dobra, bez obzira na to što još nema jedinstvene i centralizovane elektronske baze podataka.

Aktivnost 3.7.1.1, koja se odnosi na usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nije realizovana, jer advokatske komore i organizacije civilnog društva različito shvataju svrhu zakona, kao i njegove korisnike i pružaoce usluga. U ovom nerešenom sporu advokatske komore opet prete štrajkom, stavljajući sopstveni interes ispred interesa najugroženijih građana, kojima je potrebna besplatna pravna pomoć.

U Izveštaju se tvrdi da je analiza usklađenosti normativnog okvira sa tekovinama i standardima EU u oblasti proceduralnih garancija, sa posebnim naglaskom stavljenim na uporedna iskustva i najbolje prakse EU (3.7.1.9), potpuno realizovana. Članovi Radne grupe za izradu ZKP-a dobili su zadatak da analiziraju različite aspekte procesnih garancija i ta analiza je, zajedno sa preporukama o izmenama i dopunama ZKP-a, dostavljena Ministarstvu pravde. U državnom Izveštaju ponovo nije navedeno ko su članovi Radne grupe za ZKP, kada su imenovani i da li su te analize javno dostupne.

Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 navodi da su aktivnosti 3.7.1.16, 3.7.1.20. i 3.7.1.23. potpuno/uspešno realizovane, jer su analize usklađenosti pravnog okvira Srbije sa Direktivom o žrtvama; o najboljim komparativnim praksama u pet država; o položaju žrtava u normativnom sistemu i o novim pravnim tekovinama EU vezanim za procesne garancije, uključujući u to i preporuke o izmenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku, pripremljene i podnete Ministarstvu pravde, koje ih je odobrilo, a potom iskorišćene za pripremu **Strategije podrške žrtvama**. Iako se to ne navodi u Izveštaju, neke od pomenutih analiza, ali ne sve, dostupne su na internet stranici Multidonatorskog fonda za podršku pravosuđu.⁹⁴ Nema podataka o stručnjacima koji su izradili analize, osim o lokalnom ekspertu koji je u decembru 2015. godine pripremio jednu analizu. Ženske organizacije civilnog društva dobile su samo mogućnost da ispune upitnik o mapiranju usluga koje pružaju žrtvama, ali nisu konsultovane tokom izrade ovih analiza i kreiranja preporuka koje su dostavljene Ministarstvu pravde.

U vezi sa prethodno navedenim aktivnostima, u državnom Izveštaju navodi se da aktivnost 3.7.1.17, koja se odnosi na izmenu normativnog okvira u skladu sa Direktivom o žrtvama, nije sprovedena zbog obima neophodnih izmena ZKP-a uslovljenih kako poglavljima 23 i 24, tako i drugim pregovaračkim poglavljima. Savet je izvestio da je odlučeno da sveobuhvatne izmene i dopune ZKP-a budu urađene do III kvartala 2018. godine, jer tako velike izmene zahtevaju duži period rada Radne grupe. Međutim, Savet nije dostavio podatke o tome ko, odnosno koje telo je donelo odluku o odlaganju usvajanja ZKP-a.

Kako je već navedeno u prethodnim izveštajima Koalicije prEUgovor, na internet stranici Ministarstva pravde još nema javno dostupnih podataka o tome kada je formirana nova Radna grupa za izmene ZKP-a i ko su njeni članovi. Nema ni javno dostupnih zapisnika sa održanih sastanaka Radne grupe.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici (ZSNP) usvojen je u novembru 2016. godine, a stupio je na snagu 1. juna 2017. godine. Tokom prva dva meseca primena ZSNP-a bila je veoma uspešna. Kako se navodi u državnom Izveštaju (aktivnost 3.7.1.24), tokom prvog meseca njegove primene (jun 2017. godine), nakon što su nadležni policijski službenici izrekli hitne mere za sprečavanje nasilja u porodici, javni tužioci su sudovima podneli 1219 predloga za produženje hitne mere. Sudovi su usvojili 1182 predloga javnih tužilaca i odlučili da produže izrečene hitne mere.⁹⁵ Slično tome, javni tužioci su u julu 2017. godine podneli 1339 predloga za produženje hitnih mera, a sudovi su u 1292 predmeta produžili njihovo trajanje.⁹⁶ Sa druge strane, broj predloga za produženje hitnih mera

⁹⁴ http://www.mdtfjss.org.rs/en/mdtf_activities/2017#.WbbKKvkjG71

⁹⁵ Dostupno samo na srpskom jeziku https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Prvi_izvestaj_Savetu_o_primeni_zakona.pdf

⁹⁶ Dostupno samo na srpskom jeziku https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Drugi_nezavisni_izvestaj_AZC_o_primeni_Zakona_o_sprecavanju_nasilja_u_porodici.pdf

varira u odnosu na broj predmeta o kojima se raspravlja na sastancima Grupe za koordinaciju i saradnju (od 5% do 100%). Veoma je mali broj parničnih postupaka koji su pokrenuti po službenoj dužnosti radi izricanja mera zaštite od nasilja u porodici (od strane tužilaštava ili centara za socijalni rad), koje žrtvi omogućavaju dugotrajniju zaštitu. Neka tužilaštva ne održavaju koordinacione sastanke u skladu sa zakonom (najmanje jednom u 15 dana). Broj pojedinačnih planova zaštite nije dovoljan ako se uporedi sa brojem predmeta o kojima se raspravlja na sastancima. Ovi podaci potvrđuju da nema dovoljno kapaciteta i da znanja i veštine kojima raspolažu članovi grupa ne odgovaraju potrebama koordinacije i saradnje.

Zakon o sprečavanju nasilja u porodici nije moguće potpuno sprovesti bez podzakonskih akata, čiji je rok za usvajanje istekao. Jedinствена i centralizovana elektronska baza podataka još ne postoji, iako je njeno uvođenje predviđeno zakonom, što otežava redovno praćenje efekata primene zakona. Ministarstvo unutrašnjih poslova i Republičko javno tužilaštvo dostavili su stručnjacima krajem maja precizna uputstva, kao i relevantne obrasce koje je potrebno ispunjavati svaki put kada se zakon primenjuje. Ministarstvo za socijalnu politiku nije dostavilo uputstva ili obrasce stručnim licima koja rade u centrima za socijalni rad pre nego što je ovaj zakon stupio na snagu, već je to učinilo nakon mesec dana. Na zahtev za pristup podacima od javnog značaja koji su vezani za postupanje centara za socijalni rad u skladu sa ZSNP-om, dobijen je odgovor da ni Ministarstvo, ni Republički zavod za socijalnu zaštitu ne prikupljaju podatke propisane Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici.

Ženske organizacije civilnog društva, zajedno sa UNDP-om, Ministarstvom pravde i Pokrajinskim sekretarijatom za zdravstvo, pomogle su stručnjacima skoro svih relevantnih institucija u Vojvodini i u šest opština centralne Srbije da steknu dodatnu ili redovnu obuku o ZSNP-u. Pružile su i stručnu podršku pilot-opštinama prilikom organizovanja sastanaka grupa za koordinaciju i saradnju, te isprobale predložene nacрте obrazaca za bolju primenu zakona. Da nije bilo nekoliko izuzetno zainteresovanih stručnjaka (državni sekretar u Ministarstvu pravde, tužioci, socijalni radnici, pripadnici UNDP-a i Autonomnog ženskog centra), koji su imali viziju o tome kako bi primena trebala da izgleda i koji su te ideje pretvorili u konkretne akcije i predloge, ne bi bili postignuti svi dobri rezultati u primeni ZSNP-a.

Savet je naveo da je aktivnost 3.7.1.25. uspešno sprovedena u II kvartalu 2017. godine, jer je Pravosudna akademija sprovedla 59 obuka za sudije i zamenike javnih tužilaca, koje je pohađalo 2242 polaznika. Istovremeno, Policijska akademija je održala trodnevnu obuku za 450 budućih nadležnih policijskih službenika. U aprilu 2017. godine, nakon što su se nadležni policijski službenici požalili, Autonomni ženski centar uputio je protestno pismo Ministarstvu unutrašnjih poslova, zahtevajući da se unapredi nastavni plan i program obuke i da se utrostruči broj policajaca koji će biti obučavani.⁹⁷ Jedino Ministarstvo nadležno za socijalnu politiku nije sprovedlo edukaciju stručnih radnika u centrima za socijalni rad koja je vezana za primenu ZSNP-a.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana.
- Treba usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, koji će svim pravnicima, bez obzira na to gde rade, omogućiti da pružaju specijalizovanu i besplatnu pravnu pomoć.
- Treba uključiti ženske organizacije civilnog društva u revidiranje i u usklađivanje zakona i podzakonskih akata sa minimalnim standardima koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela/oštećenih lica u skladu sa Direktivom 2012/29 / EU.

⁹⁷ Dostupno samo na srpskom jeziku <https://www.womenngo.org.rs/vesti/965-ministarstvo-unutrasnjih-poslova-prihvatilo-sugestije-azc-a-u-vezi-sa-zakonom-o-spreccavanju-nasilja-u-porodici>

- Ženske organizacije civilnog društva koje pružaju podršku isključivo ženama žrtvama nasilja treba uključiti u aktivnosti vezane za uspostavljanje nacionalne mreže za pružanje podrške žrtvama, svedocima i oštećenim licima u istražnoj i svim ostalim fazama krivičnog postupka.
- Treba usvojiti podzakonske akte i oformiti jedinstvenu i centralizovanu elektronsku bazu podataka u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici.

2.3.5. Pristup informacijama od javnog značaja

Proces pristupanja Evropskoj uniji – a posebno reforme navedene u Akcionom planu za Poglavlje 23 – zahteva od Srbije da unapredi svoju regulativu o slobodnom pristupu informacijama i njenu praktičnu primenu. Tokom perioda izveštavanja nije došlo do izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čime se period odlaganja da se usvoje amandmani produžio na sada već šest godina, a nastavlja se neizvesnost pri rešavanju brojnih problema u primeni postojećeg zakona. Neki od pomenutih problema nastaju zbog: nepostojanja obaveze da se proaktivno objavljuju informacije za potrebe državnih organa; postojanja ograničenog broja lica koja obavljaju javne funkcije koje podležu Zakonu o informacijama od javnog značaja; postojanja ozbiljnih prepreka prilikom izvršenja odluka Upravnog suda i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka.

U Akcionom planu za Poglavlje 23 posebno je istaknut zahtev da se unapredi pristup informacijama o poslovima vezanim za privatizaciju, o javnim nabavkama, o javnim izdacima ili o donacijama političkim strankama iz inostranstva, kao i drugim informacijama koje se smatraju „osetljivim”. Ipak, Ministarstvo pravde još nije analiziralo primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iako je ona planirana Akcionim planom za Poglavlje 23. Takođe, prilikom obraćanja javnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu ličnih podataka naglasio je da su ključni problemi do kojih dolazi prilikom pristupanja informacijama upravo oni koji su gore navedeni. To najbolje ilustruju teškoće na koje građani i novinari nailaze kada pokušaju da utvrde kako napreduje krivična istraga u slučaju „Savamala” i kada zahtevaju da se objave podaci o imovini u vlasništvu gradonačelnika Beograda Siniše Malog i ministra odbrane Aleksandra Vulina, uključujući u to i podatke o potencijalnom pokretanju krivičnih postupaka zbog neslaganja koje postoji između njihovih prihoda i onoga što zvanično poseduju.

Situacija vezana za pristup informacijama u postupku pridruživanja Evropskoj uniji ostala je nepromenjena u odnosu na prethodni period izveštavanja prEUgovora. Vlada nije izmenila podzakonski akt koji je usvojen u decembru 2016. godine, a kojim je uvedena kategorija tajnosti „interno/limite” za pregovaračke pozicije u postupku pristupanja Evropskoj uniji i za sve njima srodne akte i podatke. Ovaj akt je ograničio pristup informacijama sve dok pregovaračka poglavlja ne budu zvanično otvorena. Nisu izmenjena ni tri podzakonska akta, koja je Vlada usvojila u januaru i februaru 2017. godine. Jedan od njih dozvoljava da se informacije koje se tiču Evropske unije proglašaju tajnim, i to na neograničen vremenski period, bez navođenja ikakvih kriterijuma za donošenje takve odluke. Drugi podzakonski akt propisuje da tajne informacije nisu dostupne javnosti i da se sa ovim podacima postupa kao sa dokumentima koja su proglašena tajnim u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka (‘državna tajna’, ‘strogo poverljivo’, ‘poverljivo’ i ‘interno’).

Tokom perioda izveštavanja Vlada nije odgovorila, a ni reagovala na zajedničke navode civilnog društva i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti o tome da Ustav propisuje pristup informacijama kao pravo koje se može ograničiti samo zakonom, i to kao izuzetak od opšteg pravila da informacije od javnog značaja moraju biti dostupne.

U aprilu 2017. godine Ministarstvo odbrane je pokrenulo konsultacije sa relevantnim državnim institucijama u vezi sa nacrtom podzakonskog akta, kojim bi mogao da se ograniči istraživački rad u oblasti odbrane. To bi značilo i potencijalno potpuno ograničavanje istraživanja u Srbiji zbog široke definicije pojma odbrane, koja obuhvata gotovo sva društvena istraživanja. Sadržaj Nacrta podzakonskog akta prostire se daleko izvan legitimnih ograničenja u istraživanju, koja propisuju zakoni Srbije i zakoni u drugim demokratskim zemljama. Spisak sankcionisanih oblasti istraživanja

koje se u njemu pominju potiče iz podzakonskog akta istog imena iz 1994. godine, iz vremena vladavine Slobodana Miloševića i međunarodne izolacije Srbije. Pošto je dokument „procureo” iz državnih institucija, nekoliko organizacija civilnog društva i drugih pravnih lica izvršilo je veliki pritisak različitim kanalima kako bi se ovaj podzakonski akt povukao iz procedure usvajanja. Njihova inicijativa je na kraju uspjela. Međutim, u septembru je iz akademskih institucija stigla informacija da je pokrenuta nova runda konsultacija o usvajanju istog nacrtu podzakonskog akta, bez izmena kontroverznih odredaba koje dokument sadrži. Ako ovaj nacrt podzakonskog akta bude usvojen, to ne samo da će narušiti slobodu i autonomiju istraživačkog rada i Univerziteta već će podrediti i druge državne institucije i pravne subjekte Ministarstvu odbrane, čime će onemogućiti međunarodnu naučnu i istraživačku saradnju. Uz to, ovaj podzakonski akt će posebno uticati na aktivnosti međunarodnih kompanija i međunarodnih organizacija, jer će sve društvene aktivnosti ili istraživanja nekog međunarodnog subjekta moći da budu proglašene aktivnostima ili istraživanjima, koja su u suprotnosti sa odbrambenom politikom Srbije.

PREPORUKE:

- Vlada treba što pre da usvoji izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Novi zakon bi trebalo da bude usklađen sa međunarodnim obavezama Srbije i da eliminiše glavne prepreke do kojih dolazi prilikom primene ovog zakona.
- Vlada treba da eliminiše mogućnost proglašavanja podataka tajnim na osnovu podzakonskih akata, kao i njihovo proglašavanje tajnim unapred i bez jasnih kriterijuma. Informacijama koje ne smeju da se objavljuju u javnosti oznaka tajnosti mora da se dodeljuje od slučaja do slučaja, u skladu sa kriterijumima i postupcima koji su predviđeni Zakonom o tajnosti podataka.
- Ministarstvo odbrane treba da povuče Nacrt podzakonskog akta o istraživačkom radu u sferi odbrane, omogućavajući primenu opštih pravila o pristupu informacijama tokom istraživanja, sadržanih u Nacrtu podzakonskog akta.

—

3. POGLAVLJE 24 - PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

3.1. Migracije i azil

Vlada je usvojila Predlog zakona o azilu i privremenoj zaštiti,⁹⁸ koji se trenutno nalazi u skupštinskoj proceduri. Nacrt novog zakona o strancima još nije usvojen.

Neophodno je revidirati Akcioni plan za Poglavlje 24 kako bi obuhvatio izazove se kojima se država suočava u vezi sa aktuelnim migracionim kretanjima. Revidirani akcioni plan treba da obuhvati: redefinisane strateškog okvira upravljanja migracijama, pitanja koordinacije, infrastrukture i funkcionisanja sistema, pre svega kada je reč o naročito ranjivim kategorijama među migrantima i izbeglicama. Potrebno je da u strateški okvir budu uključena pitanja pravnog statusa, pristupa pravima, politike povratka (uključujući u to i dobrovoljni povratak) i saradnje sa međunarodnim organizacijama u vezi sa programima preseljenja.

Tokom perioda izveštavanja postignut je napredak u oblasti obrazovanja dece migranata. Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS), Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i lokalnih škola, kao i međunarodne i nacionalne organizacije civilnog društva i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja zajedno su preduzeli značajne korake kako bi se deca migranti uključila u formalni sistem obrazovanja. Na osnovu prethodno sprovedene ankete u svim prihvatnim i centrima za azil, sastavljena je lista od 645 dece koja su zainteresovana za polazak u školu. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja izradilo je Stručno uputstvo za uključivanje učenika izbeglica/tražilaca azila u sistem obrazovanja i vaspitanja Republike Srbije⁹⁹ kako bi se sistemski pripremio ulazak ove dece u škole. Osim toga, u svim gradovima i opštinama u kojima se nalaze prihvatni centri i centri za azil organizovan je niz koordinacionih sastanaka između KIRS-a i uprava lokalnih škola, kao i organizacija civilnog društva. Dogovoreno je da će deca iz gotovo svih centara početi da pohađaju nastavu od sredine septembra, kao i da će jedini formalni uslovi potrebni za upis dece biti: izvršen sistematski pregled i pismeni zahtev za upis. Deca iz prihvatnih centara u Subotici, Somboru i Kikindi neće pohađati nastavu u školama, već će za njih biti organizovani odgovarajući obrazovni programi. Prevoz dece do škola i centara rešen je uz podršku međunarodnih i nacionalnih organizacija civilnog društva. Dodatno, dogovoreno je da će organizacije civilnog društva obezbediti kulturne medijatore, koji će pratiti decu u škole i pružiti im podršku tokom perioda prilagođavanja. Planirano je sprovođenje odgovarajućih obuka za nastavnike radi zajedničkog planiranja i pružanja podrške učenicima iz naročito ranjivih kategorija.

U skladu sa odredbama *Programa za podsticanje lokalnih samouprava u sprovođenju mera i aktivnosti koje su neophodne za dostizanje utvrđenih ciljeva iz oblasti upravljanja migracijama*¹⁰⁰ (Program), tokom prethodnog perioda određene lokalne samouprave u Bačkoj Palanci, Zrenjaninu, Zemunu, Negotinu, Novom Kneževacu, Tutinu, Voždovcu i Vrnjačkoj Banji sprovele su aktivnosti kojima su promovisale i uticale na povećanje tolerancije, kao što su: organizovanje okruglih stolova i predavanja, priprema štampanih materijala sa uputstvima i porukama kojima se povećava tolerancija itd. Komesarijat za izbeglice i migracije nastavlja da sprovodi javne pozive jedinicama lokalne samouprave kako bi podržao mere i aktivnosti neophodne za jačanje kapaciteta lokalnih zajednica u skladu sa ciljevima Programa.¹⁰¹

98 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2445-17.pdf 16. 10. 2017. godine

99 <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/05/%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%BE-%D1%83%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D0%B8%D1%81-%D1%83%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B8%D0%BE%D1%86%D0%B0-%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%BB%D0%B0-scan-1-1.pdf> 6. 10. 2017. godine

100 <http://www.kirs.gov.rs/articles/uredbe.php?type=32&lang=SER&date=06.10.2017.godine>

101 Dostupno na srpskom: <http://www.kirs.gov.rs/articles/javpozjls.php?type=52&lang=SER&date=06.10.2017.>

Vlada RS je u julu 2017. godine usvojila Odluku¹⁰² kojom je ministar odbrane postavljen za predsednika Radne grupe za rešavanje pitanja mešovitih migracija.

Tokom perioda izveštavanja broj migranata i izbeglica u Srbiji kretao se između 7364¹⁰³ i 4146.¹⁰⁴ Približno 94% smešteno je u postojeće državne objekte.

Prema izveštaju UNHCR-a iz avgusta 2017. godine, između 12% i 27%¹⁰⁵ migranata čine žene (starije od 18 godina), koje obično putuju sa svojim partnerima, decom ili drugim članovima porodice. U skoro svim Centrima za izbeglice u Srbiji registrovani su slučajevi nasilja u porodici prema ženama izbeglicama, ali je veoma teško steći uvid u sve aspekte tih događaja, jer jedinstvena baza podataka o slučajevima nasilja u porodici još nije uspostavljena u čitavoj državi. Nije poznato koliko je slučajeva nasilja u porodici među migrantima zabeleženo, kao ni da li su u takvim slučajevima pokrenuti krivični ili građanski postupci zaštite, te da li su izrečene mere zaštite.

Kada je reč o nasilju prema deci migrantima, Zaštitnik građana je Ministarstvu zdravlja¹⁰⁶ izdao preporuku zbog toga što zdravstvena ustanova nije postupila u skladu sa Posebnim protokolom o zaštiti dece od zanemarivanja i zlostavljanja kada se četvorogodišnje dete migrant pojavilo u ustanovi sa povredama glave, u pratnji lica koji je tvrdio da mu je ujak.

Prema podacima UNHCR-a, od aprila do jula 2017. godine, 1755 migranata izrazilo je nameru da traži azil u Srbiji, 66 je podnelo zahtev za azil, dok je samo jednoj osobi dodeljen status izbeglice. U ovom periodu došlo je do blagog pada broja lica koja su izrazila nameru da traže azil (od 552 u aprilu do 297 u julu). Većina lica koja traže azil su iz Avganistana – 62%, zatim iz Iraka – 13%, i Sirije – 12%.

Nadležni organi zadržali su humanitarni pristup rešavanju trenutnih izazova vezanih za migracije i preduzimaju se sve mere i radnje kako bi se svim migrantima koji trenutno borave u Srbiji obezbedio smeštaj i pristup pravima. Trenutni kapaciteti smeštaja iznose oko 6000 mesta, dok nadležne vlasti kontinuirano rade na unapređenju postojećih kapaciteta kako bi oni bili pripremljeni za hladniji period.

Migranti nastavljaju da nezakonito ulaze u zemlju. Obično putuju krijumčarskim kanalima, izbegavajući kontakte sa nadležnim organima i krećući se neregularno kroz teritoriju. Prema podacima UNHCR-a, broj uočenih novih dolazaka smanjio se tokom perioda izveštavanja, od 699 u martu do 141 u julu mesecu.¹⁰⁷ Glavne ulazne granice i dalje su Bugarska i Makedonija. Zbog mađarske migracione politike i ograničenih mogućnosti ulaska u tu zemlju, i dalje postoji veliki broj lica koja ilegalno i duže borave u Republici Srbiji.

Pokrenuto je pitanje donošenja posebnog podzakonskog akta, kojim će biti regulisan status onih lica koja nezakonito borave u Srbiji, a koja ne mogu biti vraćena (odredba o statusu tolerantnosti), ali je proces dalje odložen zbog internih procedura, kao i zbog nepostojanja zakonskog osnova. Migranti koji nisu izrazili nameru da traže azil u Republici Srbiji i koji čekaju da budu primljeni u Mađarsku i dalje se nalaze u prihvatno-tranzitnim centrima i centrima za azil.

Mađarske vlasti nastavljaju da prihvataju oko 50 osoba nedeljno na oba granična prelaza. Rumunija je, takođe, pojačala graničnu kontrolu na granici sa Srbijom tako što je rasporedila snage iz drugih nacionalnih i teritorijalnih struktura na ovo područje, pa je to dovelo do smanjenja iregularnih kretanja na ovoj državnoj granici.

102 „Odluka o izmenama i dopunama Odluke o obrazovanju Radne grupe za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova.” Službeni glasnik RS, br. 73/2017, 28. 7. 2017.

103 UNHCR Interagency Operational Update, April 2017.

104 UNHCR Serbia Update, 25 Sep – 1 Okt 2017.

105 Izveštaj UNHCR-a. Profili centara u Srbiji. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/55034>

106 Dostupno samo na srpskom jeziku <http://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5268-inis-rs-v-zdr-vlj-d-p-n-vi-insp-ci-s-i-n-dz-r-u-zdr-vs-v-ni-us-n-v-nisu-pruzil-d-v-nu-z-sh-i-u-c-v-r-g-dishnj-d-u-izb-glici>

107 UNHCR, Serbia monthly snapshot – July 2017.

https://data2.unhcr.org/en/search?country=722&situation%5B0%5D=11&text=&type%5B0%5D=document&partner=§or=&date_from=&date_to=&country_json=%7B%220%22%3A%22722%22%7D§or_json=%7B%220%22%3A%22%22%7D&apply=&page=2 6. 10. 2017.

Pitanje vraćanja migranata sa granica u zemlje iz kojih prethodno dolaze, kao i pitanje neformalne readmisije državljana trećih zemalja u Srbiju i dalje su ključni izazovi.

PREPORUKE:

- Vlada Srbije bi trebalo da usvoji novi zakon o strancima, koji mora da bude praćen odgovarajućim podzakonskim aktima i usklađen sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim standardima za ljudska prava, ali bi u obzir trebalo da uzme i specifičnosti pravnog sistema Republike Srbije.
- Potrebno je preduzeti potrebne korake i intenzivirati napore kako bi se delotvorno sprovedili sporazumi o readmisiji državljana trećih zemalja, pri čemu u obzir treba uzeti standarde zaštite povratnika. Potrebno je uspostaviti jasne i precizne procedure za migrante u procesu povratka, uključujući u to i asistirani dobrovoljni povratak (AVR).
- Vlada Srbije bi trebalo da nastavi sa reformama radi izrade i uspostavljanja sveobuhvatne politike azila, koja će obezbediti efikasan i pravičan postupak azila. Promene politike bi trebalo da podrazumevaju (u najmanju ruku) usvajanje zakona o azilu i privremenoj zaštiti u najkraćem mogućem roku, uključujući u to i posebna zakonska rešenja za integraciju izbeglica i lica koja uživaju druge oblike zaštite, kao i razvijanje mehanizma za funkcionalnu integraciju.
- Kada je reč o uspostavljenom pravnom okviru, neophodno je obezbediti infrastrukturne kapacitete i ljudske resurse koji su dovoljni za njegovu delotvornu primenu.
- Pregovaračka grupa za poglavlje 24 trebalo bi da u izveštaje uvrsti zasebne statističke podatke razvrstane po polu, kao i podatke o broju prijavljenih slučajeva nasilja nad ženama i decom u centrima u kojima se vrši prihvatanje migranata i tražilaca azila.
- Savet za Poglavlje 24 treba da u svom izveštaju navede podatke razvrstane prema polu, kao i podatke o broju slučajeva nasilja prema ženama i deci koji su prijavljeni Centrima za izbeglice.

3.2. Reforma policije

U oblasti reforme policije postignut je neznatan napredak u odnosu na preporuku Evropske komisije da treba „proceniti potrebu da se nastave reforma i racionalizacija struktura policije/Ministarstva unutrašnjih poslova radi unapređenja njihove efikasnosti”.¹⁰⁸ Aktivnosti koje su neophodne za sprovođenje ove preporuke nisu navedene u Akcionom planu za Poglavlje 24, kao što je to slučaj sa ostalim preporukama, već su samo kratko opisane u uvodu tog dokumenta. To znači da ključni ciljevi, mere, rokovi i očekivani ishodi nisu detaljno objašnjeni, a Ministarstvo unutrašnjih poslova u svojim polugodišnjim izveštajima o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24 ne izveštava o tome da li je nešto preduzeto povodom ovih preporuka. Ovakva situacija onemogućava vršenje nezavisne provere postignutog napretka, što predstavlja problem.

Početni preduslovi za upravljanje ljudskim resursima u policiji ispunjeni su nakon usvajanja novog Zakona o policiji u januaru 2016. godine. Naime, osnovan je i počeo je da radi Sektor za ljudske resurse u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, a novim Zakonom propisana su pravila za zapošljavanje i napredovanje u službi na osnovu kvaliteta i zasluga. Usvojen je niz podzakonskih akata u oblasti upravljanja ljudskim resursima, koji su predviđeni Zakonom o policiji, uključujući u to i spisak kriterijuma za napredovanje u službi i redovnu bezbednosnu proveru zaposlenih. Otvoreni konkursi za zapošljavanje u policiji se javno objavljuju, pa i oni koji se odnose na visoke položaje u MUP-u, kao što je, recimo, položaj pomoćnika ministra ili mesto načelnika sekretarijata. Međutim, o internim konkursima u okviru samog Ministarstva unutrašnjih poslova dostupne su tek ograničene informacije i gotovo je nemoguće pratiti kako interni konkursi utiču na upravljanje ljudskim resursima. Beogradski centar za bezbednosnu politiku je 2017. godine nekoliko puta slanjem zahteva za slobodan pristup informacijama pokušao da dobije više podataka o dinamici

108 Evropska komisija. *Izveštaj o skriningu u Srbiji, Poglavlje 24: Pravda, sloboda, bezbednost*. 2013: 28. <https://goo.gl/nkS3dP> 18. septembar 2017. godine.

objavljivanja internih konkursa, kao i o rezultatima onih konkursa koji su sprovedeni od januara meseca 2017. godine, pa nadalje. Ministarstvo unutrašnjih poslova do sada nije odgovorilo ni na jedan zahtev BCBP-a, kršeći pri tome Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Iz izjave koju je za štampu dalo Ministarstvo unutrašnjih poslova poznato je da je u februaru 2017. godine najavljeno deset internih konkursa za mesta načelnika regionalnih uprava policije. Mediji su izvestili da je jedan od kandidata postavljen na to radno mesto iako nije položio psihološki test, što je zabranjeno zakonom.

Nije bilo napretka kada je reč o prelaznom merilu iz Poglavlja 24, tj. o uspostavljanju „jakih mera zaštite čime bi se obezbedili jačanje integriteta policije, operativna nezavisnost policijske službe od političkih interesa i njena zaštita od uticaja kriminala“.¹⁰⁹ Glavne odluke vezane za zapošljavanje donosi ministar unutrašnjih poslova, što nije dobro rešenje ukoliko se posmatra iz perspektive depolitizacije i uspostavljanja integriteta zapošljavanja. Ovo posebno zabrinjava kada se u obzir uzme to da ministar unutrašnjih poslova i dalje imenuje i razrešava načelnike područnih policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Upravi policije. Štaviše, nedavni incident zbog pretećeg pisma koje je Zvezdan Jovanović uputio ministru unutrašnjih poslova, nakon čega je jedan policajac suspendovan (pogledati odeljak o demokratskom i civilnom nadzoru nad sektorom bezbednosti), zabrinuo je javnost zbog mogućnosti da kriminalne grupe utiču na Ministarstvo i policiju.

Godinu i po dana Sektor unutrašnje kontrole ne reaguje u vezi sa nalazima i preporukama Ombudsmana, koji se odnose na to što policija nije odgovorila na zahteve građana za pomoć tokom nezakonitog rušenja beogradske četvrti Savamala. Viši javni tužilac u Beogradu zatražio je od Sektora unutrašnje kontrole da primeni kontrolni postupak, ali nema dokaza da je on zaista i sproveden. Do danas nije jasno zašto je policija odbila da odgovori na pozive građana iako se iz zapisnika vidi da je telefonski operater policije jednom od građana rekao da im je „iz vrha policije“ naređeno da ne reaguju i da građane upućuju na komunalnu policiju.

Nedavno istraživanje javnog mnjenja koje je sproveo BSCP pokazuje da građani policiju smatraju visoko politizovanom.¹¹⁰ Naime, četvrtina stanovnika Srbije smatra da politika potpuno utiče na operativni rad policije, dok dodatnih 46% smatra da politika dosta utiče na njen rad, što zajedno čini ukupno 70% građana koji veruju da policija nije nezavisna u svom radu. Štaviše, samo nešto više od trećine ispitanika (37%) smatra da je policija u službi građana, dok ostali misle da služi političkim elitama i najvišim rukovodiocima u samoj policiji.

Ministarstvo unutrašnjih poslova se prema medijima i organizacijama civilnog društva i dalje selektivno ponaša. Nekoliko medijskih kuća se požalilo da rad policije nije transparentan. Novinskim agencijama, TV stanicama, dnevnim novinama i organizacijama civilnog društva postalo je teško da od policije dobiju zvanične podatke.

PREPORUKE:

- Reforma policije treba da ostane glavni prioritet pregovora sa Evopskom unijom, posebno u okviru praćenja primene Poglavlja 24. Potrebno je nastaviti dalju profesionalizaciju i razvijanje efikasnijih struktura za upravljanje u policiji, te nezavisno pratiti ove procese.
- Da bi se omogućilo praćenje reforme policije, neophodno je jasno navesti ključne mere, rokove, nadležne organe, neophodna sredstva i indikatore za primenu preporuke Evropske komisije o procenjivanju potreba da se nastave reforma i racionalizacija policije/MUP-a kako bi se povećala njihova efikasnost u skladu sa metodologijom koja se koristi u drugim delovima Akcionog plana za Poglavlje 24.

¹⁰⁹ Prelazno merilo za Poglavlje 24, 2013: 6. <https://goo.gl/ZhhR78> 18. septembar 2017. godine.

¹¹⁰ Elek, B. Stavovi građana o policiji u Srbiji. BCBP, 2017.

http://bezbednost.org/upload/document/stavovi_gradjana_srbije_o_policiji.pdf 27. septembar 2017. godine.

3.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Evidentno je da je u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala došlo do određenog napretka iako su potrebna konkretnija nastojanja da bi se uspostavio pozitivni napredak (eng. *track-record*) o istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim presudama, posebno kada je reč o predmetima organizovanog kriminala.¹¹¹ Iz poslednjeg polugodišnjeg izveštaja Vlade o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24,¹¹² za period od januara do jula 2017. godine, vidi se da su mnoge od ovih aktivnosti odložene i da su dati predlozi da se rokovi za njihovo sprovođenje pomere.

Vlada je nastavila¹¹³ praksu pompeznog hapšenja pojedinaca, koje je osmišljeno tako da ostavi utisak na građane. Poslednje takvo hapšenje dogodilo se 16. jula 2017. godine prilikom policijske akcije pod nazivom „Ares“, kada je u 27 opština i gradova širom Srbije uhapšeno 360 lica,¹¹⁴ osumnjičenih za krivična dela koja deluju potpuno nepovezano (proizvodnja droge i trgovina ljudima, silovanje, mučenje, dečija pornografija itd.). Akcija je nastavljena 20. jula pod imenom „Ares II“ i opet je podrazumevala masovna hapšenja pojedinaca širom Srbije zbog različitih vrsta nepovezanog kriminalnog delovanja, uključujući u to i nedozvoljeno držanje oružja, pljačku, davanje mita i sl.

Osim po tome što su kriminalne aktivnosti uhapšenih potpuno nepovezane, ove akcije su prepoznatljivije i po detaljnom izveštavanju medija, kao i po tome što većina uhapšenih lica kasnije biva oslobođena, uz relativno mali broj krivičnih prijavi podignutih protiv navodnih počinilaca krivičnih dela.

Neznatan napredak postignut je u sferi međuinstitucionalne saradnje državnih institucija koje se bave sprovođenjem zakona i međusobnog povezivanja njihovih baza podataka, s obzirom na to da se, u odnosu na predviđene rokove, ponovo kasni sa sprovođenjem aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24, koje se odnose na uspostavljanje centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema (preporuka 6.2.2). Štaviše, Ministarstvo unutrašnjih poslova predložilo je da se rok produži do poslednjeg kvartala 2018, što predstavlja kašnjenje od godinu dana u odnosu na prvobitno planirano vreme kada treba okončati aktivnosti.

I pored toga što se dosta uspešno sprovode aktivnosti vezane za uvođenje koncepta policijsko-obaveštajnog rada (eng. *Intelligence-Led Policing – ILP*), o čemu je Vlada podnela izveštaj (preporuka 6.2.1. Akcionog plana za Poglavlje 24), i dalje je nejasno kakav je status ove ključne reforme, tj. šta ona znači za druge strateške procese koji se trenutno odvijaju u MUP-u i Upravi policije. Srbija je u decembru 2015. godine, služeći se metodologijom EUROPOL-a, izradila svoju prvu Nacionalnu procenu pretnji od teškog i organizovanog kriminala (*Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA*). Ministarstvo unutrašnjih poslova je u novembru 2016. godine objavilo Priručnik o policijsko-obaveštajnom modelu rada,¹¹⁵ a nedavno je izrađena i objavljena i Strateška procena javne bezbednosti.¹¹⁶ Uprkos nameni, ova Procena uglavnom sadrži statističke podatke, sa ograničenim analitičkim materijalom. Dodatno, kao glavni autor publikacije navodi se Ministarstvo unutrašnjih poslova, dok je tokom izrade bio uključen ili konsultovan veoma mali broj državnih i akademskih institucija.

111 Kao što se navodi u preporuci iz Izveštaja Evropske komisije o Srbiji za 2016. godinu, ovo je prioritetna oblast za Srbiju u Poglavlju 24, 2016: 66. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf 13. septembar 2017. godine.

112 Dostupno na: <www.goo.gl/9z7qqd> 13. septembar 2017. godine.

113 Prethodno su sprovedene akcije „Rezač“, „Grom“, „Skener“, „Pluton“ itd. Videti: prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Poglavlju 23 i 24, 2017: 36, http://preugovor.org/upload/document/coalition_preugovor_report_on_progress_of_serbia_i.pdf 13. septembar 2017. godine.

114 Videti (dostupno samo na srpskom jeziku): <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/hronika/2805438/stefanovic-uhapsono-360-osoba-zbog-vise-krivicnih-dela.html> 13. septembar 2017. godine.

115 Klisarić, M. i Kostadinović, N. *Policijsko-obaveštajni model: priručnik*. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2016. Dostupno: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/23a0498f-e93a-4fd3-a507-6ebc568cd10e/Prirucnik+POM+sajt+7.10.2016.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lwFqozE>

116 Dostupno: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/98632591-2b0d-4cba-9cd1-e7ff993705a6/Strateska+procena+javne+bezbednosti+konacno+za+internet+%282%29.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IThnbPO>

Međutim, kasni se sa organizacionim prilagođavanjima koja su neophodna za uvođenje policijsko-obaveštajnog načina rada, odnosno sa formiranjem strateških i operativnih grupa na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, tako da je iz Ministarstva unutrašnjih poslova predloženo produženje roka za njihovo sprovođenje. Kada se u obzir uzme da je uspešan prelazak na policijsko-obaveštajni način rada uslovljen nizom drugih aktivnosti, kao što je, recimo, uspostavljanje prethodno pomenutog centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema – koje će biti odloženo za poslednji kvartal 2018. godine – vrlo je malo verovatno da će policijsko-obaveštajni model biti uspešno uveden u predloženom vremenskom okviru. Uprkos brojnim zahtevima koje su organizacije civilnog društva podnale MUP-u kako bi dobile više informacija o odnosima između ovih važnih strateških procesa u policiji, nije dostavljeno nikakvo obaveštenje ni objašnjenje.

Kada je reč o preporuci 6.2.3 Akcionog plana za Poglavlje 24, tj. o preispitivanju uloge obaveštajnih službi (Bezbednosno-informativne agencije) tokom krivične istrage, nije zabeležen nikakav napredak. Planirana analiza je sprovedena 2015. godine, dostavljena Birou za koordinaciju službi bezbednosti i od tada se ništa nije događalo po tom pitanju. Rok za završetak aktivnosti u vezi sa ovom preporukom prvi put je odložen sa četvrtog kvartala 2016. godine na drugu polovinu 2017. godine, a potom još jednom, na četvrti kvartal 2018. godine.

Došlo je do izvesnog napretka u oblast borbe protiv visokotehnološkog kriminala i u toku je usvajanje nekoliko podzakonskih akata i propisa. Iz MUP-a je najavljeno da Vlada zbog značaja samog problema ima planove da izradi i usvoji Strategiju za borbu protiv visokotehnološkog kriminala¹¹⁷, bez obzira na to što Evropska unija to nije zahtevala tokom pregovora o pristupanju. Kada je reč o preporuci 6.2.9.2. iz Akcionog plana za Poglavlje 24, odnosno o jačanju saradnje između državnih organa i institucija civilnog društva u borbi protiv visokotehnološkog kriminala, nema napretka koji je moguće nezavisno proveriti iako Ministarstvo unutrašnjih poslova izveštava o stalnoj saradnji i potpisivanju više sporazuma o saradnji. Iz intervjua sprovedenih sa predstavnicima organizacija civilnog društva koje su najaktivnije u borbi protiv visokotehnološkog kriminala i oblasti kompjuterske bezbednosti¹¹⁸ saznaje se da MUP nije pokazao želju da uloži zajedničke napore radi sprovođenja ove aktivnosti.

Godinu dana nakon što je to bilo prvobitno planirano, 1. septembra 2017. godine sklopljen je radni aranžman između CEPOL-a i MUP-a Srbije u oblasti policijske saradnje (preporuka 6.1.5. iz Akcionog plana za Poglavlje 24). Ovaj aranžman će srpskim policajcima omogućiti da povećaju svoje znanje i steknu dodatne veštine tako što će učestvovati u obrazovnim programima i obukama koje organizuje ova agencija Evropske unije.

PREPORUKE:

- Nadležni organi moraju da ulože usklađene napore kako bi bile uspostavljene početne evidencije o istragama, krivičnom gonjenju i pravosnažnim presudama u predmetima organizovanog kriminala.
- Potrebno je uložiti više napora da bi se uveo policijsko-obaveštajni model rada, a sve relevantne informacije koje se odnose na trenutno stanje, okončane faze i povezanost sa ostalim ključnim strateškim reformskim procesima moraju biti dostupne javnosti.

¹¹⁷ Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 je ovu informaciju iznela na sastanku sa predstavnicima organizacija civilnog društva, koji je održan 25. jula 2017. godine. Izveštaj je dostupan: www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6568/Srbija-napredovala-u-okviru-Poglavlja-24-iako.shtml 13. septembar 2017. godine.

¹¹⁸ Intervjui su održani 11. i 12. septembra 2017. godine, a identitet ispitanika je poznat autorima ovog izveštaja.

3.3.1. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Vlada Srbije usvojila je 4. avgusta 2017. godine Strategiju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava od 2017. do 2022. godine, kao i prateći Akcioni plan za 2017. i 2018. godinu, šest godina nakon isteka prethodnog plana. Kao što je naglašeno u ranijim izveštajima, u poslednjih pet godina stagnirala je oblast suzbijanja i sprečavanja trgovine ljudima u Republici Srbiji, jer nisu bili stvoreni preduslovi za plansko i sistemsko rešavanje problema i za uspostavljanje novog institucionalnog i koordinacionog okvira. Rezultat ove stagnacije bio je sprovođenje ad hoc rešenja bez dugoročnih planova, što je dovelo i do toga da Srbija u Izveštaju o trgovini ljudima američkog Stejt departmenta (i za 2016, ali i za 2017. godinu) bude svrstana na tzv. listu za posmatranje.¹¹⁹ Usvajanje Strategije i Akcionog plana predstavlja dobru vest i kada je reč o Nacionalnom akcionom planu za Poglavlje 24, jer je ovo centralna aktivnost (6.2.8.1) u delu o suzbijanju trgovine ljudima, od koje direktno zavisi sprovođenje još četiri aktivnosti (6.2.8.2, 6.2.8.3, 6.2.8.6 i 6.2.8.7).

Kao što smo spomenuli, u junu 2017. objavljen je redovan Izveštaj o trgovini ljudima američkog Stejt departmenta (TIPIzveštaj), u kome je Srbija, drugu godinu za redom, na listi za posmatranje u okviru druge grupe. U Izveštaju se kaže da: „Vlada Srbije ne ispunjava u potpunosti minimum standarda za eliminaciju trgovine ljudima, ali ipak čini značajne napore u tom pravcu. Država je pokazala značajne napore tokom izveštajnog perioda operacionalizacijom stalne udarne grupe za krijumčarenje i trgovinu ljudima; identifikovala je veći broj žrtava i obezbedila smernice za tužioce i sudije za nekažnjavanje žrtava trgovine ljudima. Takođe, država je razvila i distribuirala smernice za indikatore trgovine ljudima i obučila 630 osoba koje prve dolaze u kontakt sa žrtvama da te smernice primenjuju. Međutim, država nije intenzivirala napore u odnosu na prethodni izveštajni period i nije obezbedila dovoljnu zaštitu za žrtve koje učestvuju u krivičnom postupku, zbog čega su bile izložene zastrašivanju i sekundarnoj traumatizaciji. Nepostojanje formalizovanih procedura za identifikaciju žrtava i prevaziđeni nacionalni mehanizam za upućivanje su ometali napore za zaštitu žrtava.“¹²⁰ Iz navedenog vidimo da su i spoljni akteri prepoznali da je ova oblast u prethodnom periodu bila zanemarena i da postoji veliki broj nerešenih problema, koji se ponavljaju iz godine u godinu, kao i da nije uspostavljen sistemski pristup rešavanju problema trgovine ljudima nije uspostavljen.

Rad na Strategiji prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava, započet je još u maju 2012. godine. Prvobitni tekst nastao je tokom višemesečnog rada, u kome su učestvovali svi ključni akteri za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, i važi u periodu od 2013. do 2018. godine. Zahvaljujući činjenici da su dovoljno uopšteno formulisani i da upućuju na ključne izazove prilikom reagovanja na trgovinu ljudima u Republici Srbiji, ciljevi su ostali aktuelni. U svojim Alarm izveštajima ASTRA kontinuirano ukazuje na oblasti koje je potrebno dodatno razviti, a koje su izlistane u analizi stanja i u ovom dokumentu: 1) sistem institucionalne i operativne koordinacije još nije potpuno funkcionalan; 2) poslovi suzbijanja trgovine ljudima u policiji nisu jedinstveni i specijalizovani (više jedinica ima nadležnost u postupanju); 3) ne postoji zajednički i sveobuhvatan sistem prikupljanja i analize podataka o trgovini ljudima; 7) sistem identifikacije, zaštite i podrške žrtvama trgovine ljudima, posebno kada je reč o deci i ranjivim kategorijama migranata, nije potpuno razvijen; 8) sistem još nije razvio posebne programe podrške za grupe u riziku i ranjive kategorije migranata kada je reč o prevenciji trgovine ljudima i podršci žrtvama trgovine ljudima; 9) sistem još ne raspolaže potrebnim ljudskim resursima (nisu dovoljno razvijene kompetencije zaposlenih u oblasti otkrivanja i procesuiranja slučajeva trgovine ljudima) i materijalnim resursima (ne postoje stalna budžetska sredstva za finansiranje prevencije, zaštite žrtava i suzbijanja trgovine ljudima) za pružanje kvalitetne podrške žrtvama trgovine ljudima; 11) nije uspostavljen fond za podršku žrtvama trgovine ljudima; 12) proces obeštećenja žrtava trgovine ljudima tokom parničnog postupka nije efikasan i ne omogućava žrtvama trgovine ljudima da dobiju odgovarajuće obeštećenje; 13) prihvatilište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima, koje je osnovano pri Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, još ne funkcioniše.

Strategijom je predviđeno osnivanje Radne grupe za sprovođenje i praćenje Strategije „sastavljene od predstavnika ministarstava i državnih organa, koji poseduju stručna znanja iz oblasti značajnih

119 Godišnji Izveštaj o trgovini ljudima američkog Stejt departmenta, objavljen 28. 6. 2017. godine. <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf>

120 Ibid.

za sprovođenje Strategije”, a koji su eksplicitno nabrojani. Ova Radna grupa treba da preuzme ulogu nekadašnjeg Republičkog tima za borbu protiv trgovine ljudima. Zanimljivo je da organizacije civilnog društva, koje imaju dugogodišnje iskustvo i ekspertizu u suzbijanju trgovine ljudima, uprkos prethodno citiranoj oceni da „sistem još ne raspolaže potrebnim ljudskim resursima (nisu u dovoljnoj meri razvijene kompetencije zaposlenih u oblasti otkrivanja i procesuiranja slučajeva trgovine ljudima)”, nisu direktno navedene kao članovi Radne grupe, već se u narednom pasusu koristi sledeća formulacija: „Organizacije civilnog društva ravnopravno učestvuju u procesu praćenja, izveštavanja i ocenjivanja Strategije.” U ovako formulisanoj aktivnosti učestvovala je pet organizacija civilnog društva po izboru Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Osim toga da će to biti organizacije „koje se bave problemom trgovine ljudima”, nisu precizirani detaljniji kriterijumi za izbor iako je o tome bilo reči tokom prvobitne izrade Strategije.

Kada je reč o finansiranju, i Strategija i Akcioni plan biće finansirani iz budžeta Republike Srbije, IPA fordova Kancelarije za tehničku pomoć i razmenu informacija iz Brisela – TAIEKS, uz podršku OEBS-a, IOM-a, UNODC-a i ICMPD-a, kao i uz podršku Ministarstva rada Sjedinjenih Američkih Država koje je osmislilo program „Angažovanje i podrška nacionalnom novou za smanjenje pojave dečijeg rada”.¹²¹ Iako su ova dva dokumenta usvojena u trećem kvartalu 2017. godine, a Akcioni plan se odnosi na period 2017–2018. godine, što znači da je za njegovo sprovođenje u prvoj godini ostalo još četiri meseca, ne vidi se razlika u sredstvima koja se opredeljuju iz budžeta Republike Srbije. Takođe je zanimljivo da su najveća sredstva – više od četvrtine ukupnog neprojektanog budžeta – opredeljena za aktivnosti Ministarstva kulture i informisanja (1.234.000 dinara za 2017. i isto toliko za 2018. godinu), dok su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao državne institucije ključne za suzbijanje trgovine ljudima, dobila znatno manje iznose.

U ovom periodu imenovan je vršilac dužnosti koordinatora Nacionalne kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima, koja je pre par godina osnovana pri Direkciji policije MUP-a Srbije, što je u samoj Strategiji navedeno kao preduslov za njeno sprovođenje. Još nije jasno kako će nova kancelarija funkcionisati, kao i da li će imati dovoljno ljudskih i finansijskih resursa, ali i političke podrške za efektivan rad. U toku je interni konkurs u MUP-u Srbije za izbor nacionalnog koordinatora, što je izuzetno važno, jer zvanje vršioca dužnosti ne omogućava potpuno korišćenje mandata.

Novoimenovani ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja doneo je krajem jula Stručno uputstvo za primenu indikatora za preliminarnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima u sistemu socijalne zaštite, čime je primena ovih indikatora postala obavezujuća. Reč je o indikatorima koje je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, u saradnji sa ostalim akterima, razvio još 2015. godine, ali njihova primena nije bila zvanična i obavezujuća. Ovaj korak je značajan zbog proaktivnije identifikacije žrtava trgovine ljudima, kao i zbog povećanja informisanosti zaposlenih u sistemu socijalne zaštite o problemu trgovine ljudima i njihove senzitivisanosti, jer su oni, između ostalog, u najboljoj poziciji da prepoznaju rane znake trgovine ljudima i da preventivno reaguju. Paralelno sa ovim indikatorima razvijeni su i slični setovi identifikacionih indikatora i za policiju i prosvetu, ali ih nadležni ministri još nisu ozvaničili.

Tokom avgusta meseca promenilo se rukovodstvo Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, nakon što je prethodna direktorka iznenada razrešena, a na njeno mesto imenovana osoba koja, prema dostupnim informacijama, nema iskustva ni u radu u sistemu socijalne zaštite ni u oblasti suzbijanja trgovine ljudima. To može dovesti do zastoja dosadašnje saradnje Centra i ostalih relevantnih aktera u ovoj oblasti.

U periodu januar – avgust 2017. godine Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima primio je 70 prijava potencijalnih žrtava trgovine ljudima, među kojima je identifikovano 18 žrtava različitih oblika eksploatacije. To je značajno smanjenje u odnosu na isti period prethodne godine, kada je primljeno 106 prijava i identifikovano 36 žrtava. I dalje se u najvećem broju slučajeva radi o seksualnoj eksploataciji, kojoj su izložene žene i devojčice (8 slučajeva). Pored toga, prisutni su i drugi oblici eksploatacije, kao što su radna eksploatacija (5 žrtava), prinuda na vršenje

121 Prema Strategiji prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period 2017–2022. godine.

krivičnih dela (jedan slučaj) i prinuda na sklapanje braka (dva slučaja). U ovom periodu zabeležena su i 3 odvojena slučaja višestruke eksploatacije, koji svi uključuju seksualnu eksploataciju, prinudu na sklapanje braka, prinudu na prosjačenje i prinudu na vršenje krivičnih dela. Najveći broj prijavi potencijalnih žrtava trgovine ljudima Centru su uputili policija (30) i centri za socijalni rad (23). Pored toga, i drugi akteri prijavljivali su eksploataciju, kao što su organizacije civilnog društva (7), tužilaštvo (2), srodnici (3), zaposleni u sistemu obrazovanja (1) i IOM (2).

Putem ASTRA SOS telefona za prvih osam meseci 2017. godine primljeno je preko 3000 različitih poziva, koji su se odnosili na prijavljivanje potencijalnih žrtava trgovine ljudima i pružanje direktne pomoći žrtvama, kao i preventivno-edukativnih poziva vezanih za poslovne ponude, koje su potencijalno mogle predstavljati eksploataciju i prevaru. U ovom periodu identifikovano je 7 žrtava trgovine ljudima, među kojima je 6 osoba ženskog pola i 1 osoba muškog pola. Sve identifikovane žrtve su državljani/ke Republike Srbije, a dve osobe su maloletne. Seksualna eksploatacija i dalje je pretežan oblik eksploatacije (3 slučaja), a zabeleženi su i po jedan slučaj radne eksploatacije, prinudnog sklapanja braka i višestruke eksploatacije (jedna osoba je istovremeno bila izložena seksualnoj eksploataciji, prinudnom sklapanju braka, prinudnom prosjačenju i prinudnom vršenju krivičnih dela), dok za jedan slučaj nema informacija o vrsti eksploatacije. Zemlje destinacije žrtava trgovine ljudima u prethodnih osam meseci bile su: Srbija (2), Austrija (2) i Bosna, Belgija i Danska (po jedan slučaj).

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i tokom 2017. godine slabo upućuje žrtve na usluge specijalizovanih nevladinih organizacija i upućuje ih samo u slučajevima kada institucije sistema nisu u mogućnosti da se same izbore sa problemima (na primer, samo dve žrtve od ukupno 18 identifikovanih žrtava upućeno je na usluge koje pruža ASTRA, dok su organizacije civilnog društva Centru uputile 7 žrtava). Uprkos potpisanim memorandumima o saradnji između različitih institucija i organizacija civilnog društva, i dalje ne postoji kontinuirana i stabilna saradnja, zbog čega najviše trpe žrtve kojima zbog toga neretko budu uskraćeni adekvatna i pravovremena pomoć i podrška.

U ovom period izveštavanja ostalo je nerešeno još jedno goruće pitanje. Republika Srbija i dalje nema specijalizovano sklonište za urgentni smeštaj žrtava trgovine ljudima, kao ni specijalizovan smeštaj za decu žrtve trgovine ljudima. Naime, predviđeno je da sklonište bude osnovano još 2012. godine u sklopu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ali ni nakon pet godina to još nije urađeno.

Kada je reč o deci žrtvama trgovine ljudima, pored toga što ne postoji specijalizovan smeštaj namenjen deci žrtvama, nisu razvijeni ni specijalizovani programi podrške za decu. Ako se ne vraćaju u porodicu, deca žrtve se najčešće smeštaju u domove za decu bez roditeljskog staranja ili u hraniteljske porodice, gde im nisu obezbeđeni specijalizovana pomoć i podrška za prevazilaženje specifične traume koju su preživeli. Osim toga deca se, pod različitim izgovorima, ne upućuju na specijalizovane programe koje vode organizacije civilnog društva, već na sistem socijalne zaštite, odnosno na centre za socijalni rad. Hraniteljske porodice se, nažalost, nedovoljno koriste za smeštaj dece koja su identifikovana kao žrtve trgovine ljudima. U praksi se retko vrši procena rizika povratka deteta u porodicu nakon što je izašlo iz lanca trgovine ljudima zbog moguće umešanosti roditelja u prodaju dece.

Povodom Svetskog dana borbe protiv trgovine ljudima 30. jula, ASTRA je apelovala na sve državne organe i relevantne aktere da ne zanemaruju pitanja loših uslova rada i kršenja prava naših radnika, kako u zemlji, tako i u inostranstvu, pogotovo što takve situacije neretko dovode i do trgovine ljudima radi radne eksploatacije.

Prema zvaničnim informacijama, u Srbiji je do sada identifikovano 136 žrtava radne eksploatacije,¹²² dok je putem ASTRA SOS telefona¹²³ identifikovano 77 žrtava. Među njima najviše ima radno sposobnih muškarac koji su eksploatisani u građevinskoj industriji, na sezonskim poslovima branja voća ili za rad u fabrikama, ali bilo je i slučajeva žena koje su doživele radnu eksploataciju radeći kao kućne pomoćnice i negovateljice starih, čuvajući decu itd.

Organizacija ASTRA je samo tokom 2017. godine primila preko 400 poziva u vezi sa proverom poslovnih ponuda u zemlji i u inostranstvu, i prepoznala veliki broj rizičnih poslova koji mogu biti prevara ili pak dovesti do eksploatacije naših državljana/ki. Kako ima dugogodišnje iskustvo u suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, ASTRA iz godine u godinu upozorava da normalizacija rada na crno i drugih oblika neregulisanog rada i kršenja

122 Podaci Centara za zaštitu žrtava trgovine ljudima od 2012. do avgusta 2017. godine. <http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika>

123 Podaci ASTRA SOS telefona od 2002. do juna 2017. godine. <http://www.astra.rs/sos-telefon-i-pomoc-potencijalnim-zrtvama-trgovine-ljudima/statistika/>

radnih prava dovodi do toga da građani teško prepoznaju eksploataciju i poslovne ponude koje predstavljaju prevaru ili eksploataciju. Uz to, zapošljavanje koje predstavlja prevaru i eksploatacija rada, čak i kada je reč o trgovini ljudima, ne prepoznaju se dovoljno ni u zakonskom okviru, slučajevi se ne procesuiraju, izostaju osuđujuće presude i bilo kakva reakcija relevantnih aktera, koja bi takve slučajeve sprečila, a odgovorne kaznila.

Do sada je samo jedan slučaj radne eksploatacije imao sudski epilog u Srbiji, a završen je oslobađajućom presudom za okrivljene. U tom smislu, možemo čak govoriti i o nekažnjivosti osoba koje su uključene u eksploataciju ili organizuju radnu eksploataciju građana/ki Srbije. Neophodno je izmeniti Krivični zakonik Republike Srbije kako bi ovakvi slučajevi mogli da budu adekvatno procesuirani. Republika Srbija bi trebalo što pre sistemski da reaguje i deluje kako bi zaštitila radna prava i osigurala uslove za dostojanstven rad naših građanki i građana, kao i kako bi sprečila i kaznila slučajeve trgovine ljudima kao najekstremnijeg oblika eksploatacije.

3.3.2. Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskim postupcima

Istraživanje¹²⁴ CINS-a pokazalo je da su, zbog prakse srpskih tužilaštava i sudova, žrtve trgovine ljudima prinuđene da prolaze kroz dva posebna sudska postupka kako bi zaštitile svoja prava. Iako raspoložu mogućnošću da sami odrede i dodele finansijsku kompenzaciju žrvama,¹²⁵ tužilaštva i sudovi to ne rade, upućujući žrtve na parnični postupak. Ti postupci mogu da traju godinama i izazovu dodatne traume, dok je ishod neizvestan, pa većina žrtava odlučuje da ne traži nadoknadu. Novinari CINS-a uspeali su da pronađu samo jednu žrtvu kojoj je između 2012. i 2016. dodeljena kompenzacija u parničnom postupku.

Istraživanje *Centra za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS) pokazalo je da je od početka 2012. do kraja 2016. godine najmanje 107 ljudi osuđeno za trgovinu ljudima, trgovinu maloletnim licima radi usvojenja i posredovanje u vršenju prostitucije. Zbog odbijanja pojedinih sudova da dostave sve podatke, CINS je uspeo da identifikuje 52 osobe protiv kojih su takve presude donesene. Od toga, u samo jednom slučaju pokrenut je novi sudski postupak za naknadu štete, nastale zbog prinude na prostituciju.

Devojke obuhvaćene presudama u koje je CINS imao uvid, a koje su bile žrtve trgovine ljudima i podvođenja, uglavnom su opisane kao neobrazovane i lošeg materijalnog stanja. Takođe, sudije u obrazloženjima često ističu koliko su okolnosti kroz koje su prošle bile traumatične i koliko su na njih ostavile posledice u smislu života u stalnom strahu i nesigurnosti. I pored toga, sudovi odlučuju da ih upućuju na nova suđenja, u kojima će ponovo morati da se suočavaju sa trgovcima ljudima, da budu saslušavane i veštačene, odnosno da budu izložene sekundarnoj viktimizaciji i ponovnoj traumi.

Tokom proteklih šest meseci CINS je analizirao podatke o osuđujućim presudama osnovnih i viših sudova u Srbiji u poslednjih pet godina za krivična dela trgovina ljudima, trgovina maloletnim licima radi usvojenja i posredovanje u vršenju prostitucije. Neki sudovi nisu ni odgovorili na zahteve za pristup informacijama, dok su drugi podatke dostavljali kroz presude ili su samo navodili broj presuda i osuđenih ljudi. Viši sudovi su doneli ukupno 70 osuđujućih presuda za trgovinu ljudima i tri presude za trgovinu maloletnicima radi usvojenja. Osnovni sudovi ne sude za ova krivična dela. Za posredovanje u vršenju prostitucije viši sudovi imali su 21 osuđujuću presudu, a osnovni 29. Zajedno sa zatvorskom, svakom petom osuđeniku dosuđena je i novčana kazna, dok je konfiskacija imovine stečene krivičnim delom na nivou incidenta – samo četiri slučaja u poslednjih pet godina.

Novčane kazne bile su u rasponu od 10 do 300 hiljada dinara, dok je oduzeto ukupno 1,45 miliona dinara i 8300 evra protivpravne imovinske koristi. Ove podatke CINS je prikupio samo na osnovu dostavljenih presuda, pošto Ministarstvo pravde mesecima odbija da dostavi podatke o oduzetoj imovini za ova krivična dela.

124 https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/prezivilis-prostituciju-batine-i-izgladnjivanje-pa-se-sama-boris-za-odstetu

125 Skupština Srbije usvojila je 31. avgusta 2009. izmene i dopune Krivičnog zakonika (Službeni glasnik RS, Br. 72/09); Novelty in Article 388 – Human Trafficking <http://www.astra.rs/legislation/national-legislation/?lang=en>

PREPORUKE:

- Potrebno je dosledno sprovesti Strategiju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava od 2017. do 2022. godine, kao i uključiti sve aktere u sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za naredni period.
- Treba izmeniti Krivični zakonik Srbije kako bi slučajevi radne eksploatacije mogli da budu adekvatno procesuirani.
- Potrebno je razviti i upotrebljavati indikatore za identifikovanje dece i odraslih žrtava u svim fazama i za sve oblike trgovine ljudima. Oni treba da budu jasno definisani, kako oni koji se odnose na preliminarnu, tako i oni koji se odnose na konačnu identifikaciju. Osim toga, treba razraditi i nove metode, koje bi omogućile samoidentifikaciju (mogućih) žrtava.
- Treba razviti i primeniti politiku minimalnih standarda za pružanje pomoći žrtvama trgovine ljudima u svim fazama pružanja pomoći, kao i procedure kojih relevantni akteri treba da se pridržavaju, a koje će biti zasnovane na principima poštovanja volje žrtve, delovanja u njenom najboljem interesu i nediskriminacije.
- Treba sprovesti neophodne obuke za pripadnike nadležnih institucija, kao i ojačati kapacitete policije, posebno pripadnika kriminalističke policije, inspektora rada i socijalnih radnika kako bi mogli da identifikuju žrtve trgovine ljudima,
- Bez odlaganja treba osnovati sklonište za urgentni smeštaj žrtava trgovine ljudima, kao i specijalizovana skloništa za decu žrtve, kao i razviti specijalizovane programe podrške i zaštite prilagođene potrebama dece žrtava.

3.4. Borba protiv terorizma

Srbija je do izvesnog nivoa spremna za borbu protiv terorizma. Uspostavljen je zakonodavni okvir, koji je u dobroj meri usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, Srbija još nije usvojila Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za prevenciju i borbu protiv terorizma iako su oba dokumenta izrađena tokom 2016. godine, a u Akcionom planu za Poglavlje 24 predviđeno je da budu usvojena u drugom kvartalu 2016. godine. U izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 za period od januara do jula 2017. godine predloženo je da se usvajanje odloži za treći kvartal 2017. godine.

Organizacije civilnog društva dostavile su obimne primedbe na oba dokumenta. Ministarstvo unutrašnjih poslova je nedavno objavilo Izveštaj sa javne rasprave, u kome su navedene sve dostavljene primedbe, kao i objašnjenja toga da li su ili nisu uzete u obzir.¹²⁶

Iako nijedan od ova dva dokumenta nije objavljen, na osnovu Izveštaja je moguće doći do osnovane pretpostavke o tome da li su otklonjeni nedostaci na koje su ukazali brojni akteri civilnog društva. Većina kontroverznih pitanja, koja su još ranije definisali BCBP i druge organizacije civilnog društva, i dalje se nalazi u dokumentima.¹²⁷ Tako, na primer, u Strategiji još nije dovoljno razvijena uloga koju lokalne zajednice imaju u sprečavanju radikalizacije; odeljak posvećen bavljenju licima kojima pretila opasnost od radikalizacije ostao je ograničen samo na lica koja se nalaze u zatvoru i na ona koja su kažnjena uslovno, dok su ostala lica kojima pretila radikalizacija isključena; nacrt Strategije je i dalje usredsređen na islamski ekstremizam i terorizam, dok su drugi oblici ekstremizma zanemareni. Nacrt Strategije nije potkrepljen nikakvim javno dostupnim podacima iako se u Izveštaju kao razlog odbijanja nekih od dostavljenih primedbi nekoliko puta navode nalazi sprovedene SWOT analize (jake strane, slabosti, prilike i pretnje). Konačno, još nije

¹²⁶ Izveštaj je dostupan: http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/adf1ae97-8da0-47b2-afe6-fa8b70248958/Izvestaj+o+javn.raspr._Strategija_Terorizam.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IRQEWHH&CVID=IRQEWHH&CVID=IRQEWHH 13. septembar 2017. godine

¹²⁷ Za detaljan pregled uočenih nedostataka, videti: prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24, april 2017: 36, 42-44. http://preugovor.org/upload/document/coalition_preugovor_report_on_progress_of_serbia_i.pdf 13. septembar 2017. godine.

potpuno prihvaćen značaj oslanjanja na postojeći sistem civilne odbrane prilikom reagovanja na terorističke akte. Radna grupa za izradu Strategije prihvatila je primedbu kojom se predlaže uvođenje dodatne kolone za navođenje finansijskih sredstva utrošenih za sprovođenje Akcionog plana, što će doprineti njegovom transparentnijem sprovođenju i omogućiti efikasniji nadzor.

Srbija je obavezna da transponuje Direktivu 2008/114/EK o identifikaciji i označavanju evropske kritične infrastrukture i da proceni potrebe da se poboljša njena zaštita. U ovoj oblasti se veoma malo napredovalo, budući da je rok koji je utvrđen za završetak ove aktivnosti bio prvi kvartal 2017. godine, a da je MUP predložio da se on pomeri za kraj godine. Sprovedena je GAP analiza, ali u julu 2017. godine i dalje nije bila započeta izrada zakonodavnog okvira.

Konačno, još uvek nije uspostavljena jedinstvena nacionalna baza podataka o terorizmu (preporuka 7.3 iz Akcionog plana za Poglavlje 24) iako je ustanovljen tačan model. Pregovaračka grupa za poglavlje 24 izjavila je na sastanku sa predstavnicima organizacija civilnog društva da se baza podataka uspostavlja.¹²⁸ Radna grupa za uspostavljanje nacionalne baze podataka bila je uključena u izradu odgovarajućeg podzakonskog akta, ali je predloženo da se završetak ove aktivnosti odloži za drugi kvartal 2018. godine. Kao razlog odlaganja navedena je potreba da se uskladi sa pozitivnom praksom obrade ličnih podataka. Izjava koju je član Radne grupe dao na pomenutom sastanku ukazuje na to da je razlog za ovo kašnjenje reforma Ustava, koja bi trebalo da bude sprovedena u okviru pregovora o pristupanju iz Poglavlja 23. Naime, u Ustavu je propisano da se obrada ličnih podataka može uređivati samo zakonima, a ne podzakonskim ili drugim pravnim aktima. Osnovano je, prema gore opisanim događajima, pretpostaviti da bi planirana ustavna reforma mogla otići u pravcu odstupanja od standarda zaštite ličnih podataka i dozvoliti uređenje ove oblasti podzakonskim aktima, što bi mogao biti razlog za odlaganje ove aktivnosti. To bi predstavljalo korak unazad u odnosu na postignuti nivo prava koja su garantovana Ustavom Republike Srbije.

PREPORUKE:

- Vlada treba da učini dostupnim javnosti one izveštaje o aktivnostima, za koje navodi da su završeni, kako bi javnost i zainteresovane organizacije civilnog društva mogle da prate i ocenjuju napredak.
- Vlada treba da ubrza sprovođenje aktivnosti koje su posvećene borbi protiv terorizma u okviru Akcionog plana za Poglavlje 24 tako što će usvojiti Nacionalnu strategiju za prevenciju i borbu protiv terorizma i potpuno je uskladiti sa Strategijom Evropske unije za borbu protiv terorizma.

¹²⁸ Podaci su izneti 25. jula 2017. godine. Izveštaj je dostupan: www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/6568/Srbija-napredovala-u-okviru-Poglavlja-24-iako.shtml 13. septembar 2017. godine.



Izradu ovog izveštaja podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility”, a u okviru Instrumenta za pretprišupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.



Kingdom of the Netherlands

Objavljivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.