

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

Beograd, maj 2014.



**koalicija  
prEUgovor**

[www.facebook.com/prEUgovor](http://www.facebook.com/prEUgovor)  
[www.twitter.com/prEUgovor](http://www.twitter.com/prEUgovor)

## Sadržaj

<b>Sadržaj</b>	<b>2</b>
<b>O „prEUgovoru”</b>	<b>3</b>
<b>Sažetak</b>	<b>4</b>
<b>Uvod</b>	<b>7</b>
<b>Nalazi</b>	<b>8</b>
<b>2. Politički kriterijumi</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Ljudska prava i zaštita manjina</b>	<b>19</b>
<b>2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze</b>	<b>19</b>
<b>4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika</b>	<b>20</b>
<b>4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke</b>	<b>20</b>
<b>4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava</b>	<b>22</b>
<b>4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost</b>	<b>39</b>
<b>Kontakt:</b>	<b>48</b>

## O „prEUgovoru”

„PrEUgovor” (eng. *prEUgovor*) je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je formirana sa ciljem da prati sprovođenje politika vezanih za pregovore o pridruživanju između Srbije i Evropske unije, sa fokusom na poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, slobode i bezbednost). „PrEUgovor” je formiran na inicijativu Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP), sa zadatkom da predloži mere koje će poboljšati stanje u oblastima relevantnim za pregovore. Pri tome, koalicija cilja da kroz proces integracije u Evropsku uniju ostvari značajan napredak u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

### Koalicija „prEUgovor” okuplja:

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

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

Autonomni ženski centar (AŽC)

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

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

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

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

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

Centar za istraživačko novinarstvo u Srbiji (CINS)

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

Grupa 484

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

Transparentnost Srbija

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

## Sažetak

Platforma „prEUgovor“, koja okuplja sedam ekspertskih organizacija, vršila je monitoring oblasti koje se tiču obaveza sadržanih u političkim kriterijumima i poglavljima 23 i 24. Nalazi u ovom izveštaju rezultat su temeljnog monitoringa napretka postignutog u ovim oblastima, kako u pogledu usvojenih zakonskih izmena tako i u implementaciji postojećih zakonskih rešenja. Politička dinamika i reforme u Srbiji tokom posmatranog perioda bile su obeležene izborima i formiranjem nove vlade. Proglašena politička volja da se uhvati u koštac sa glavnim problemima treba da bude upotpunjena i snažnim podsticajima u pravcu izgradnje i jačanja institucija.

Izveštaj koji sledi pokriva razvoj događaja u periodu od septembra 2013. do aprila 2014. godine, a njegov cilj jeste da skrene pažnju na glavne probleme u oblastima kojima se bavi. Veliki broj novousvojenih zakona i strategija (Strategija reforme pravosuđa, Strategija za borbu protiv korupcije, Strategija reforme javne uprave itd.) tek su na početku primene i treba da budu praćeni brojnim zakonskim i podzakonskim aktima, kao i značajnim jačanjem kapaciteta institucija nadležnih za njihovu implementaciju, dok njihovi efekti ostaju tek da se vide. Izrada akcionih planova za poglavlja 23 i 24 u okviru pregovora Srbije sa EU predstavljaju posebno važan korak. Revizija već usvojenih akcionih planova, postavljanje jasnih i merljivih indikatora uspeha i merila (*benchmarks*), kao i značajna finansijska sredstva namenjena implementaciji biće izuzetno važni za postizanje napretka u ovim oblastima.

Ovaj izveštaj pokriva specifične probleme u oblastima političkih kriterijuma, poglavlja 23, 24 i nekoliko blisko povezanih poglavlja koja se tiču javnih nabavki (poglavljje 5) i slobode kretanja radnika (poglavljje 2). Izveštaj sadrži konkretne zaključke i preporuke za svaku od ovih oblasti, dok su generalne preporuke koalicije „prEUgovor“ sledeće:

**- Vlada bi trebalo da u potpunosti napusti praksu uvođenja izuzetaka od usvojenih zakona i praksu zaobilazanja zakonskih rešenja.** Ovakva praksa je i dalje veoma zastupljena, posebno u najosetljivijim oblastima kakve su sektori bezbednosti i javnih nabavki. Jedan od primera ove prakse je Zakon o javnim nabavkama koji se ne primenjuje u procedurama nabavki velikih vrednosti, poput nabavki koje su finansirane kroz međunarodne ugovore ili kreditima međunarodnih finansijskih institucija. Štaviše, Vlada je nastavila sa praksom neobjavlivanja ugovora sa stranim investitorima (na primer, u slučaju „Er Srbija“), kršeći na taj način Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Javne nabavke u oblasti bezbednosti i odbrane se ne sprovode na odgovoran i transparentan način zbog kašnjenja usvajanja Uredbe o poverljivim javnim nabavkama. Uprkos proklamovanom cilju, Vlada je nastavila sa praksom postavljanja i razrešenja visokih zvaničnika u suprotnosti sa Zakonom o državnim službenicima, bez konkursa i davanja obrazloženja, kao i sa postavljanjem direktora javnih preduzeća bez odgovarajuće konkurencije, kršeći na taj način Zakon o javnim preduzećima. Takođe je neophodno

poboljšati zaštitu uzbunjivača (*whistle-blowers*) i praćenje primene strategija i akcionih planova, posebno u vezi sa prikupljanjem statističkih podataka u određenom broju oblasti.

- **Neophodno je dodatno jačanje odgovornosti izvršne vlasti.** Značajno više napora se mora uložiti u efikasnu borbu protiv politizacije i zloupotrebe javnih ovlašćenja u svim sektorima, a posebno u javnim preduzećima. Parlament, nezavisna tela poput Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije i Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki su institucionalni mehanizmi kontrole izvršne vlasti. Međutim, Narodna skupština nije raspravljala o realizaciji svojih zaključaka na osnovu izveštaja nezavisnih tela za 2012. godinu, niti je zahtevala da uzme u razmatranje nalaze unutrašnjih mehanizama kontrole, poput Inspektorata odbrane ili Sektora unutrašnje kontrole MUP-a. Unutrašnji mehanizmi kontrole takođe zahtevaju dodatno jačanje, poput Sektora unutrašnje kontrole policije koji se susreće sa brojnim preprekama u procesu praćenja zakonitosti rada službenika organa reda. **Savet za nacionalnu bezbednost i Biro za koordinaciju rada službi bezbednosti i dalje su izuzeti od nadzora drugih grana vlasti, što vodi koncentraciji moći u rukama premijera, koji takođe vrši funkciju sekretara u Birou.** Ovi spoljašnji i unutrašnji mehanizmi mogu doprineti **suzbijanju voluntarizma u procesu donošenja odluka, politizaciji javnih institucija i kršenju ljudskih prava, stoga zahtevaju posebnu pažnju.**

- **Zaštita ljudskih prava treba da postane jedan od prioriteta u radu Vlade.** Zabrinjavajuće je da je malo ili nimalo napretka postignuto u unapređenju pravnog okvira i implementaciji zakonskih rešenja u proteklom periodu. Najvažnije pitanje je usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji predstavlja osnovu za obezbeđivanje pristupa pravdi. Postojeći predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ne obezbeđuje osnovne garancije za zaštitu ugroženih grupa, poput žrtava nasilja u porodici i trgovine ljudima, i ne osigurava finansiranje ovih usluga. **U oblasti zaštite privatnosti, Srbiji i dalje nedostaje regulativa za korišćenje video nadzora i biometrijskih podataka.** Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2008. godine i dalje nije usklađen sa standardima EU, dok je Strategija zaštite podataka o ličnosti trebalo da bude praćena akcionim planom tri meseca nakon usvajanja, što se još nije desilo. **Takođe, nije bilo značajnijeg napretka u oblasti zaštite žena od svih vrsta rodno zasnovanog nasilja.** Broj femicida se povećava svake godine, ne postoje hitne mere zaštite, a i neophodno je da se krivično zakonodavstvo uskladi sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. U oblasti borbe protiv trgovine ljudima primena zakona ostaje problematična. Glavni problemi uključuju nedovoljnu pomoć i zaštitu žrtava, neefikasne krivične postupke, kao i nedostatke u primeni odredaba nekažnjavanja, nepritvaranja i neprocesuiranja. Kada je reč o azilu, iako su određeni naponi učinjeni u pravcu izmene zakona i obezbeđivanju smeštaja tražiocima azila, nije bilo značajnog napretka u ovoj oblasti. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil konstantno se uvećava, dok su zahtevi privremeno procesuirani od strane Odseka za azil u okviru Uprave granične policije, budući da Kancelarija za azil koja je trebalo da bude nadležni prvostepeni organ još nije formalno uspostavljena. Veliki broj tražilaca azila, ponekad skoro i njih dvesta, bivalo je smešteno napulju, u šumama, bez osnovnih sredstava za život, hrane i vode.

**- Jačanje nezavisnosti, efikasnosti i odgovornosti pravosuđa je od izuzetnog značaja za celokupnu implementaciju zakona. Efikasnost pravosudne mreže nastavlja da bude ozbiljan problem.** Reorganizacija sudova kao deo reforme pravosuđa izazvala je ozbiljne probleme u raspodeli predmeta. Većina sudskih procesa je odložena i, u mnogim slučajevima, predsedavajuće sudije su bile promenjene. Dokazi sistemskih slabosti obezbeđeni su na osnovu monitoringa predmeta pred sudovima u oblastima trgovine ljudima i protiv nasilja u porodici. Problema je takođe bilo i sa stupanjem na snagu novog Zakonika o krivičnom potupku. Generalna primena procedure tužilačke istrage pod novim Zakonikom suočila se sa teškoćama u implementaciji, kao posledica nedovoljnog broja tužilaca, dostupnosti prostorija i administrativnog osoblja. U mnogim slučajevima, prethodne istražne sudije nisu spovodile istragu u predmetima starim između dve i tri godine, zbog čega je, kada je implementacija počela, rad tužioca bio blokiran na dva meseca, a situacija se rešila tako što su tužioci odbacili 90% predmeta. Sistem objektivnog ocenjivanja rada sudija i tužilaca, kao i celokupne odgovornosti u pravosuđu, i dalje nije efikasan. Trenutno aktuelni nacrti o izmenama zakona o Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca donekle bi poboljšali odgovornost ovih tela.

## Uvod

Na ovom izveštaju je radila grupa od sedam organizacija civilnog društva, formirana da nezavisno prati sprovođenje politike vladavine prava u Srbiji (Politički kriterijumi, poglavlja 23 i 24).

Izveštaj je osmišljen da predstavi nalaze koji su relevantni za predloge Izveštaja Evropske komisije o monitoringu iz 2013. godine, kao i da ukaže na nova potencijalno važna pitanja. Svaka organizacija civilnog društva je pokrila jednu ili više oblasti.

## Nalazi<sup>1</sup>

### 1.4 Normalizacija odnosa Srbije i Kosova

Od Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine izvestan napredak je ostvaren u sprovođenju Briselskog sporazuma postignutog između Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine. U narednom poglavlju bavićemo se isključivo bezbednosnim aspektima Dogovora, tj. integracijom srpskih policajaca u redove Kosovske policije, prema rezultatima istraživanja koje je obavljeno u februaru i martu 2014. godine<sup>2</sup>. Ovo istraživanje sastoji se od pregleda relevantne pravne dokumentacije, kao i opsežnih razgovora sa relevantnim akterima sa Kosova, uključujući srpske policajce koji su nedavno integrisani u Kosovsku policiju, kao i sa predstavnicima Kosovske policije, poslanicima kosovskog parlamenta, EULEX-a i OEBS-a.

Integracija srpskih policajaca zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova na severnom Kosovu je završena, iako nisu ispoštovani rokovi predviđeni Planom implementacije iz juna 2013. godine, koji prati Briselski sporazum. Pošto su policijske stanice na severnom Kosovu zatvorene, srpska vlada je usvojila Odluku<sup>3</sup> kojom se svi zaposleni u MUP-u na severu Kosova šalju u penziju, a koja stvara uslove za njihovu integraciju u Kosovsku policiju. Do februara 2014. godine, ukupno 284 bivših pripadnika MUP-a je prešlo u novoformiranu Regionalnu komandu Sever<sup>4</sup>. Međutim, oko 800 penzionisanih pripadnika MUP-a koji su radili južno od Ibra, ali nisu uključeni u proces integracije, protestovali su i srpskim sudovima predali zvanične žalbe, tvrdeći da je Odluka Vlade kojom su oni penzionisani protivustavna i protivzakonita<sup>5</sup>. Osim toga, bivši pripadnici MUP-a sa severa Kosova žalili su se na brzoplet način na koji je sproveden proces integracije koji je trajao od decembra 2013. godine, kada je doneta Odluka Vlade, do sredine februara 2014. godine. Iz razloga što su imali veoma ograničeno vreme da se prilagode novim uslovima, uz malo znanja o samom procesu, policajci koji su prešli u redove KP su izuzetno nezadovoljni primljenim tretmanom, dok su oni koji su radili južno od Ibra još manje zadovoljni. Pored toga, iako su policajci penzionisani do 7. marta 2014, Vlada Srbije nije za njih obezbedila penzije.

---

<sup>1</sup> Rezultati su strukturirani po Izveštaju o napretku Srbije iz 2012. Godine {COM(2012) 600 final}

<sup>2</sup> Bjelos, M; Elek, B; Raifi, F. 2014. *Police Integration in North Kosovo: Progress and Remaining Challenges in Implementation of the Brussels Agreement*. Belgrade, BCSP. Dostupno na: <http://bezbednost.org/All-publications/5475/Police-Integration-In-North-Kosovo-Progress-And.shtml>

<sup>3</sup> Uredba o uslovima za ostvarivanje prava na posebnu penziju zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova na teritoriji AP Kosovo i Metohija, „Službeni glasnik“ 115/2013, 26. decembar 2013.

<sup>4</sup> Razgovor sa Nenadom Đurićem, vršiocem dužnosti šefa Regionalne komande Sever, 7. marta, 2014. godine, Kosovska Mitrovica

<sup>5</sup> Odluka krši pravo na slobodu kretanja time što uslovljava penzionisane pripadnike MUP-a da ne napuste Kosovo kako bi prešli u Srbiju i nije u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Vlada Srbije, zajedno sa policijskim sindikatima, trenutno radi na leks specijalisanu kako bi rešila pomenuta pitanja. (Razgovor sa Predragom Đorđevićem, šefom Nezavisnog policijskog sindikata, 6. marta 2014. godine, u Prištini).



**Preporuke:**

- Kosovska policija, uz podršku međunarodne zajednice, treba da osmisli i sprovede program dodatne obuke za bivše pripadnike MUP-a, sa ciljem da ih bolje upozna sa pravnim okvirom Kosova i radom policije (npr. lancem komandovanja).
- Potrebno je izvršiti bezbednosne provere novointegriranih srpskih policajaca koji su na rukovodećim položajima i imaju pristup poverljivim informacijama.
- Vlada Srbije treba da predloži, a Narodna skupština da usvoji, novi Zakon o penzijskom osiguranju za bivše pripadnike MUP-a na Kosovu, koji bi poništio trenutno važeću Odluku Vlade Srbije, a koji ne krši njihovo pravo na slobodu kretanja i zapošljavanja.
- Međunarodna zajednica treba da podrži razvoj programa za reintegraciju 800 srpskih policajaca koji su ostali bez posla južno od reke Ibar. Program reintegracije može da se razvija po ugledu na program reintegracije Kosovskog zaštitnog korpusa ili na centar za preobuku „PRIZMA” u Srbiji.
- Neophodno je da se u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi pripadnici jedinica civilne zaštite integrišu u strukture novoformiranih opština na severu Kosova. Ključno je da opštine na severu Kosova, uz pomoć međunarodne zajednice, razviju posebne programe za integraciju pripadnika jedinica civilne zaštite.

## ***2. Politički kriterijumi***

### **2.1. Demokratija i vladavina prava**

#### **2.1.1. Ustav**

Nije bilo inicijativa za izmenu i dopunu Ustava koje bi bile značajne za efikasniju borbu protiv korupcije (npr. odredbe o imunitetu, definisanje konflikta interesa, korišćenje javnih sredstava), kao ni za boljom institucionalizacijom demokratske civilne kontrole sektora bezbednosti.

**Ustav treba da reguliše mandat, sastav i demokratski nadzor Saveta za nacionalnu bezbednost.** Trenutno je moć koncentrisana u rukama Saveta za nacionalnu bezbednost, a isto telo je zaduženo za borbu protiv korupcije. Regulisanjem ove materije Ustavom, ne samo što bi bili uspostavljeni mehanizmi za nadzor Saveta za nacionalnu bezbednost, već bi se, takođe, sprečile buduće lake izmene ovog tela putem izmena i dopuna zakona, koje bi imale za cilj zadovoljavanje dnevno političkih potreba. Ova materija je trenutno regulisana Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji je izmenjen nakon poslednjih majskih izbora, radi zadovoljavanja specifične težnje Aleksandra Vučića, lidera Srpske

napredne stranke, da uspostavi potpunu kontrolu nad obaveštajnim sektorom i sektorom odbrane. Na ovaj način, Aleksandar Vučić je u svojim rukama koncentrisao jaku moć nad obaveštajnim službama, koja se može lako zloupotrebiti kako bi se uklonili politički protivnici. Ova činjenica postaje značajnija ako se uzme u obzir da trenutno zakonodavstvo ne definiše mehanizme za demokratski nadzor (naročito parlamentarni i nadzor javnog sektora) nad ovim telom. Prethodna Vlada Srbije, koju je predvodila Demokratska stranka, takođe je kroz mesto sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, koristila ovo telo radi sprovođenja dominantne kontrole nad sektorom bezbednosti Srbije.

### Preporuke:

1. Mandat, sastav i demokratski nadzor Saveta za nacionalnu bezbednost, kao glavnog koordinacionog tela bezbednosnog sistema Srbije, bi trebalo da budu regulisani Ustavom.
2. Kroz izmene i dopune Ustava Republike Srbije ovlastiti Narodnu Skupštinu da usvoji Nacionalnu strategiju bezbednosti kao glavni strateški dokument države.
3. Kroz izmene i dopune Ustava regulisati status nezavisnih državnih tela; preciznije regulisati pitanje imuniteta i konflikta interesa, radi unapređivanja preuzimanja odgovornosti vlade (obavezne rasprave o građanskim inicijativama, jasnije pravo na pristup informacijama vlade, pravo na „dobro upravljanje”); ograničiti diskreciono pravo vlade po pitanju donošenja finansijskih odluka i onemogućiti ograničavanje sprovođenja sistemskih zakona kroz druge zakonske akte.

### 2.1.2. Parlament

Od septembra 2013 Narodna skupština nije usvojila zakone koji se direktno odnose na borbu protiv korupcije. Od zakona usvojenih u ovom periodu vredi istaći izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu (propisane su sankcionkcije za korisnike budžetskih sredstava u slučaju zapošljavanja u suprotnosti sa postojećim ograničenjima), Zakon o umanjenju neto prihoda zaposlenih u javnom sektoru (usvojen kao mera budžetske štednje umesto kao osnova temeljne rekonstrukcije javnog sektora), izmene i dopune Zakona o državnim službenicima, kojima je smanjeno pravo na prijem bivših zvaničnika (sa šest na tri meseca).

Izmenama Zakona o javnom tužilaštvu predviđeno je da jedna od dužnosti javnog tužioca, kao i zamenika javnog tužioca, bude odbacivanje svake radnje koja predstavlja ugrožavanje nezavisnost rada javnog tužilaštva. Ove izmene takođe regulišu: izdavanje usmenih uputstava od strane javnog tužilaštva uz obavezu da se takva uputstva u roku od tri dana podnesu i pismeno; obavezu izveštavanja Narodne skupštine o radu tužilaštva; pravo na formiranje profesionalnih udruženja; nova pravila o kvalifikacijama kandidata nominovanog za funkciju tužioca; izmene Zakona o sudijama, koje predviđaju mogućnost regresne tužbe protiv odgovornog sudije za koga se smatra da je svojim akcijama namerno povredio interese Republike Srbije; mogućnost odstupanja od redosleda prijema predmeta u slučajevima predviđenim Sudskim poslovníkom. Takođe je izmenjen Zakon o zaštiti

konkurencije (novom definicijom dominantnog položaja na tržištu, usvajanjem etičkog kodeksa, kao i proceduralnim promenama). Usvojen je novi Zakon o legalizaciji objekata kojim se reguliše bespravna gradnja, iako je to definisano kao krivično delo, kao i Zakon o prekršajima (usvojen u julu), koji omogućava duži period zastarevanja prekršaja propisanih zakonima za borbu protiv korupcije (kao što su Zakon o javnim nabavkama i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije), ali ne i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu, usvojene u julu 2013. godine, omogućile su uvođenje Registra zaposlenih u javnom sektoru, ali nisu predviđena jasna rešenja za pristup podacima iz Registra. Krivični zakonik je takođe izmenjen, ali se izmene ne odnose na mere za borbu protiv korupcije.

Iako je na osnovu izveštaja nezavisnih tela iz 2012. godine Narodna skupština donela zaključke, rasprava o tome da li će se zaključci usvojiti nije obavljena. Zbog zakazanih parlamentarnih izbora, izveštaji ovih tela za 2013. godinu još nisu došli na dnevni red. Iako postoji praksa postavljanja poslaničkih pitanja Vladi i ministrima, Skupština još uvek ne poziva na odgovornost ministre koji su načinili propuste u sprovođenju zakona, strateških akata ili skupštinskih zaključaka.

.U vršenju zakonodavne funkcije, Skupština je uglavnom efikasna. Međutim, diskusije o zakonima u proceduri nisu uvek dovoljno kvalitetne, što onemogućava da se uoče i isprave svi nedostaci predloga zakona.

### 2.1.3. Vlada

Borba protiv korupcije je jedan od prioriteta Vlade. Međutim, nije bilo promene u funkciji zamenika premijera Aleksandra Vučića (zamenik zadužen za borbu protiv korupcije), a plan Vlade za borbu protiv korupcije nije u potpunosti razvijen. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan postavljaju neke elemente antikoruptionske politike za period 2013.–2018. godine, ali se ne osvrću na sve aspekte rada vlade, kao što su transparentnost i diskrecija u procesu donošenja odluka.

.Ovlašćenja potpredsednika Vlade, i lidera najjače političke partije, u borbi protiv korupcije nisu jasno definisana, dok postoje jasna ovlašćenja koje ista osoba ima kao koordinator obaveštajnih službi. Tokom 2013. godine, Savet za borbu protiv korupcije objavio je pet izveštaja, a nijedan u 2014. godini. Godišnji izveštaji ovog tela ne beleže da li je Vlada dalje razmatrala izveštaje Saveta. Prethodni izveštaji Saveta se sada koriste za istragu organa gonjenja i čini se da je to posledica političke volje. Prema izjavi Aleksandra Vučića, samo jedna istraga pokrenuta na osnovu izveštaja Saveta nije do kraja sprovedena (Izveštaj o pritiscima i kontroli medija). Za ostala 23 slučaja su objavljene samo sažete informacije (broj optužnica, vrednost štete), ali nema konkretnih podataka za svaki slučaj ponaosob. Međutim, nije uspostavljen mehanizam koji bi raspravljao o budućim izveštajima ovog tela.

Vlada nije unapredila transparentnost sopstvenog rada (zapisnici sa sednica se i dalje tretiraju kao „službena tajna”). Vlada je takođe nastavila s praksom neobjavlivanja sporazuma i ugovora sa stranim investitorima (kao u slučaju „Er Srbije”). Prema izjavama

bivšeg ministra privrede Saše Radulovića i njegovih savetnika, odluke na sednicama Vlade su usvojene bez diskusije i ministrima nije dato dovoljno vremena da razmotre materijal sa sednica pre glasanja. Nove odredbe Poslovnika Vlade Republike Srbije primenjuju se češće nego ranije, međutim, većina javnih rasprava u zakonodavnom postupku se ne objavljuje na portalu e-uprava i, u većini slučajeva, učesnici rasprava ne dobijaju obrazložene odgovore na upućene predloge.

Vlada je nastavila s praksom postavljanja i razrešavanja službenika na položajima u suprotnosti sa Zakonom o državnim službenicima, bez postupka javnog konkursa i bez obrazloženja. Šta više, ovakva imenovanja i razrešenja se otvoreno tretiraju kao predmet političkog razmatranja. Predložene izmene Zakona o državnim službenicima imale su za cilj delimično rešavanje ovih problema tako što bi bilo regulisano imenovanje službenika na položaju zatečenih na tim funkcijama, ali se o ovom Predlogu nije raspravljalo u Narodnoj skupštini. Vlada je u ovom periodu bila aktivna u predlaganju novih zakona. U januaru 2014. godine je usvojila Strategiju reforme javne uprave.

#### 2.14. Državna uprava

**Osim što je u januaru 2014. godine usvojena nova Strategija reforme javne uprave, nije došlo do značajnije promene u samom radu državne uprave.** Osnovni principi nove strategije su: 1) unapređenje organizacionih i funkcionalnih podistema javne uprave; 2) uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanih na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima; ; 3) unapređenje upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama; 4) povećanje pravne sigurnosti, unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; 5) jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave.. Međutim, Akcioni plan za period 2014–2016 još nije usvojen.

Nije zabeležen pomak u procesu racionalizacije državne uprave, niti u procesu utvrđivanja da li su sve institucije u javnom sektoru neophodne (npr. državne agencije).

**Jaka politizacija državne uprave je i dalje veoma prisutna, kao i nedostatak odgovarajućih antikorupcijskih mera za zapošljavanje u raznim delovima javnog sektora (lokalna samouprava, zdravstvo, kultura i obrazovanje, javna preduzeća).** Trend politizacije transfera budžetskih sredstava lokalnim samoupravama<sup>6</sup> se nastavlja. Politika regionalnog razvoja se narušava dobrovoljnim transferima koji su motivisani pripadnošću političkim strankama, umesto razvojnim planovima.

**Nije postignut napredak u implementaciji sistema zapošljavanja i unapređenja na osnovu zasluga.** Jedna od od najznačajnijih karakteristika Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine trebalo je da bude takozvana „depolitizacija“ najviših funkcionera koji donose odluke u državnoj upravi (tj. pomoćnika ministara, viših savetnika, načelnika odeljenja, itd).

---

<sup>6</sup> Istraživanje CPES -a

Vlada je takođe zadržala značajan uticaj u procesu imenovanja visokih zvaničnika u javnim preduzećima, čak i posle promene relevantnih propisa (mogućnost da se izabere jedan od tri kandidata ili da se ne izabere nijedan). U praksi, čak i ove odredbe se još ne primenjuju. Nije postignut napredak u nadzoru javnih preduzeća. Visoko rangirani funkcioneri vladajućih stranaka više puta su najavili stranačku (umesto institucionalnu) kontrolu najviših funkcionera, direktora javnih preduzeća i gradonačelnika koji nisu „dobro radili“. Ilustrativan primer je slučaj Bezbednosno-informativne agencije, gde je smenjeno čak 50 zaposlenih iz svih organizacionih delova agencije kada je imenovan novi direktor, u avgustu 2012. godine<sup>7</sup>. Najnoviji primer je slučaj narodnog poslanika Mića Rogovića, iz vladajuće Srpske napredne stranke, koji je dao ostavku kao narodni poslanik kako bi počeo da radi u Bezbednosno-informativnoj agenciji.

Vlada obećava da će visoki zvaničnici koji upravljaju javnim preduzećima od sada, pa na dalje biti birani nakon sprovođenja postupka javnog konkursa. Iako je bilo nekoliko pozitivnih primera<sup>8</sup>, ostaje razlog za zabrinutost – da li će na kraju biti izabrani najkvalifikovaniji kandidati, uzevši u obzir činjenicu da su političke stranke do sada pokušavale da održe potpunu kontrolu nad radom javnih preduzeća.

### *Nezavisna regulatorna tela*

#### **Kapaciteti nezavisnih regulatornih institucija, kao i izvršenje njihovih preporuka i odluka, ostali su uveliko nepromenjeni.**

Preporuke, ali i konačne i obavezujuće odluke, nezavisnih institucija drugi delovi državne uprave ponekad ignorišu. Uz to, zabeleženi su slučajevi da se političari ne osvrću na obavezujuću prirodu takvih odluka ili se bez osnove suprotstavljaju odluci. Na zahteve nezavisnih tela da se pokrene krivična prijava ili prekršajni postupak, pravosuđe i tužilaštvo sporo reaguju, a pokrenuti postupci se često završe zastarevanjem predmeta. Javno tužilaštvo, kao i javni pravobranioци nisu dovoljno proaktivni u postupanju po informacijama sadržanim u izveštajima nezavisnih tela.

Situacija u pogledu kapaciteta nezavisnih regulatornih tela nije značajno poboljšana. Izvestan napredak je ostvaren dodeljivanjem novih prostorija Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, čime su obezbeđeni bolji uslovi rada ove kancelarije. Međutim, kancelarija poverenika nije bila u mogućnosti da reši manjak kadrova zapošljavanjem zbog izmene Zakona o budžetskom sistemu<sup>9</sup> iz decembra 2013. godine, kojim se na dve godine zabranjuje zapošljavanje novih radnika u javnom sektoru. Državnoj revizorskoj instituciji preči odliv kadrova, budući da plate nisu konkurentne sa onima koje

<sup>7</sup> Videti: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/375804/Naprednjak-ugostitelji--buduci-operativac-BIA>

<sup>8</sup> Do 20. jula 2013. godine primljeno je više od 60 prijava na konkurs za mesto direktora Elektroprivrede Srbije. Ministarstvo odbrane je takođe objavilo – po prvi put u svojoj istoriji – javni konkurs za mesto direktora javnog preduzeća „Jugoimport SDPR“ koje se bavi izvozom proizvoda srpske namenske industrije.

<sup>9</sup> Zakon o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik“ br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – izmenjen i 108/2013)

nude privatna revizorska preduzeća. Vlada nije vratila u postupak neophodne izmene zakona koje regulišu rad nezavisnih tela, niti je pokrenula postupak za rešavanje problema utvrđenih u izveštajima Zaštitnika građana i Poverenika.

### 2.1.5 Civilni nadzor sektora bezbednosti

#### Preporuke za poboljšanje parlamentarnog nadzora sektora bezbednosti

- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti treba da usvoje srednjoročne i godišnje planove rada i da ustanove prioritete oblasti delovanja (npr. kontrolu budžeta, praćenje i kontrolu trgovine oružjem i slično).
- Odbori treba da razviju mehanizme za redovnu saradnju sa drugim parlamentarnim odborima (za finansije, pravosuđe i upravu, inostrane poslove), kao što su zajedničke sednice, redovna razmena informacija i slično.
- Poslanici treba češće da traže javne rasprave o temama iz pomenutih prioriteta oblasti delovanja.

#### *Nadzor vojske*

Ministarstvo odbrane pokrenulo je u martu 2014. godine javnu raspravu o nacrtu izmena i dopuna Zakona o vojsci<sup>10</sup> i Zakona o odbrani<sup>11</sup>. Glavni noviteti ovih izmena su jačanje Inspektorata odbrane i usklađivanje statusa pripadnika vojske, koji se trenutno tretiraju kao regruti, sa statusom profesionalnih vojnika, u duhu profesionalizacije vojske.

Sledeće **preporuke BCBP-a treba uskladiti u nacrt izmene zakona**. Preporuke BCBP-a<sup>12</sup> pokrivaju nekoliko pitanja: Inspektorat odbrane treba da izveštava Skupštinu (a ne samo ministra) kada su u pitanju značajniji prekršaji i nepravilnosti u Ministarstvu odbrane. Glavni cilj je sprečavanje nepravilnosti koje bi mogao počinuti ministar lično (npr. afera „Pancir“ ili afera „Satelit“<sup>13</sup>).

**Član 14a treba ukinuti**, zato što se ovim članom onemogućava bilo kakva saradnja pripadnika vojske sa organizacijama civilnog društva, čime se ometa demokratska i civilna kontrola nad oružanim snagama jer članovi OCD ne mogu da se mešaju, istražuju ili dovode u pitanje racionalnost većeg dela rada Ministarstva odbrane.

<sup>10</sup> Zakon o Vojsci Srbije, „Službeni glasnik“ br. 116-07

<sup>11</sup> Zakon o odbrani, „Službeni glasnik“ br. 116-07

<sup>12</sup> M. Milošević, K. Đokić (2014), *Izmene Zakona o odbrani i vojsci: jedan korak napred, tri koraka nazad*, Beograd, BCBP

<sup>13</sup> Afera „Pancir“ (2005): planirana je nabavka 60 000 šlemova i 69 000 pancir prsluka, po ceni od 176 miliona evra, za potrebe vojske koja broji 28 000 pripadnika; Afera „satelit“ (2005): za 28 miliona evra je zakupljen izraelski špijunski satelit kako bi se pratila dešavanja na teritoriji Kosova, a koji nikada nije korišćen (nakon suđenja, sa uračunatom kamatom, konačna cifra je blizu 78 miliona evra) – u oba slučaja se radi o ugovorima koje je potpisao lično ministar.

**Logističku podršku mogu da obezbede privatne kompanije** (namera je bila da logističku podršku mogu da pružaju samo vojne ustanove, a u slučaju da ne postoji odgovarajuća ustanova, Vlada bi mogla da je formira), a vojne ustanove bi mogle da imaju prioritet kada su cena i kvalitet usluga izjednačeni sa privatnim sektorom.

**Korišćenje usluga privatnih bezbednosnih kompanija treba da bude koncipirano** kao javno-privatno partnerstvo kojim se može dopuniti manjak pripadnika vojske za obezbeđivanje vojnih terena, kasarni, skladišta municije i drugih objekata.

Vojni sindikati treba da imaju pravo da raspravljaju o rukovođenju organizacionih jedinica (ali ne da dovode u pitanje komande) i opremi (ali ne naoružanju), zato što je upravo to i mandat sindikata, koji ne utiče na bezbednosna pitanja.

### *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji*

Novi Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA) još nije izmenjen, uprkos činjenici da njegove odredbe nisu u skladu sa Ustavom Republike Srbije i sa opšteprihvaćenim standardima ljudskih prava. Ustavni sud je zbog toga proglasio odredbe ovog zakona, koje regulišu prisluškivanje, kao neustavne<sup>14</sup>, što je u periodu kada su raspisani vanredni izbori i kada je Skupština već raspuštena moglo da blokira dalji rad ove veoma važne agencije. Stoga, **novi Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji mora da bude usvojen čim se formira Skupština** kako bi bio omogućen efikasniji rad Bezbednosno-informativne agencije, a istovremeno zagarantovana ljudska prava. Štaviše, ovaj zakon mora jasnije da reguliše podelu rada Bezbednosno-informativne agencije i policije kako bi se izbegla situacija u kojoj BIA pokreće istragu o organizovanom kriminalu ili teškoj korupciji umesto policije.

### *Nadzor policije*

Neophodno je izmeniti Zakon o policiji kako bi se rešile sledeće strukturalne slabosti:

1) Ubrzano penzionisanje policajaca nije ukinuto. U većini savremenih policijskih službi širom sveta ova praksa ne postoji. 2) Prema novim izmenama zakona, policajac ima pravo da odbije zadatak ukoliko nisu obezbeđeni adekvatni uslovi za rad. Ova odredba je u suprotnosti sa policijskom profesijom. 3) Uslovi za povećanje plata zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova nisu jasno navedeni. Prvo, nije doneta odluka o tome da li će koeficijenti uvećavati plate svim zaposlenima u MUP-u ili će se odnositi samo na službena lica, to jest na one koji primenjuju policijska ovlašćenja. Značajna nepreciznost proizlazi iz toga što amandmani Zakona o policiji ne prepoznaju posebne uslove za povećanje plata ili „određene kategorije zaposlenih“, kao što je navedeno u Zakonu o policiji, po kome plate mogu biti povećane za 50%.

<sup>14</sup> Odluka Ustavnog suda Srbije br. IU3-252/2002 iz januara 2014. godine dostupna je na: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0%20%D0%A3%D0%B7-252-2002.pdf>

**Ključne preporuke za rešavanje pravnih nelogičnosti u pogledu demokratske odgovornosti bezbednosnih institucija:**

- Ukloniti odredbu člana 5 Zakona o policiji, po kojoj policija građanima predaje informacije iz svoje nadležnosti samo ukoliko za to postoji legitiman interes, i uskladiti ovaj zakon sa članom 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, po kome su te informacije dostupne bez obzira na to da li vlasti veruju da je zahtev opravdan.
- Izmeniti član 24 Zakona o policiji, po kome ministar imenuje i smenjuje regionalne šefove policije, kako bi direktor policije preuzeo to ovlašćenje.
- Ukloniti odredbu člana 14a Zakona o Vojsci Srbije, kojom se zabranjuje da pripadnici vojske učestvuju u aktivnostima organizacija odbrambenog sektora. Ova odredba nije u skladu sa članom 141 Ustava Republike Srbije, po kome je Vojska Srbije pod civilnom demokratskom kontrolom. Štaviše, ova odredba nije u skladu sa članom 29 Zakona o Vojsci Srbije, koji pokriva demokratsku i civilnu kontrolu vojske i po kome su građani, kao i njihova udruženja, podložni takvoj kontroli.
- Izmeniti odredbu člana 9 Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji kako bi pripadnici VBA samo na osnovu sudskog naloga imali pristup registrima, bazama podataka, elektronskim bazama i drugim zvaničnim dokumentima državnih organa, agencija i institucija autonomnih pokrajina, lokalne samouprave, Vojske Srbije, organizacija koje primenjuju javna ovlašćenja, kao i drugih pravnih lica. Postojeće zakonsko rešenje omogućava ugrožavanje prava na zaštitu ličnih podataka, kao i informacije koje se mogu smatrati poverljivim.
- Uskladiti odredbe Zakona o policiji, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Krivičnog zakonika, Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji i Carinskog zakona, koje se odnose na primenu specijalnih istražnih mera i postupaka, stvaranjem jedinstvenih uslova za primenu određenih mera i postupaka, kao i jedinstvene metode kontrole njihovog sprovođenja.

***Nadzor privatnog bezbednosnog sektora***

U novembru 2013. godine, Narodna Skupština je konačno usvojila Zakon o privatnom obezbeđenju i Zakon o detektivskoj delatnosti, čime je posle dvadeset godina regulisana ta oblast (1993. su ukinuti odgovarajući zakoni). Sprovođenje ovih zakona nije moguće bez pratećih **podzakonskih akata, njih desetak koje je potrebno izraditi i usvojiti.**

Donošenje podzakonskih akata je važno kako bi se sprečili česti incidenti u koje su umešane privatne bezbednosne kompanije (PBK). Istraživanje CINS-a pokriva registovane slučajeve nasilja u kom su učestvovali pripadnici privatnih bezbednosnih kompanija, kao i neke slučajeve koje je CINS otkrio kroz anketiranje svojih čitalaca preko novih medija. CINS trenutno proverava 80 takvih slučajeva u zadnjih pet godina i otkrio je da privatno obezbeđenje u noćnim klubovima, kafićima i na splavovima, kao i kada ga angažuje



preduzeće u štrajku, primenjuje prekomernu fizičku silu, nanoseći svojim žrtvama veliku fizičku i mentalnu traumu i, u pojedinim slučajevima, smrt. Istraživanje CINS-a pokazuje da ovakvi slučajevi negativno utiču na živote žrtava i napadača (radnici PBK-a su takođe često žrtve), a da je šteta naneta društvu u finansijskom i ekonomskom smislu, kao i u pogledu oštećenih društvenih odnosa, takođe velika. Novi zakoni su pokušaj da se reguliše i jasnije definiše kada i kako se može primeniti fizička sila, ali ostaje da se vidi hoće li to doneti značajni napredak u praksi.

**Prioritet u sprovođenju ovih zakona je usvajanje nepohodnih podzakonskih akata, kao i izdvajanje adekvatnih sredstava za Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, koji će biti zadužen za nadzor privatnih bezbednosnih kompanija.** Ovo je od kritičnog značaja zbog toga što MUP mora (u najmanju ruku) da obučni sadašnje radnike ili, eventualno, da zaposli i edukuje nove kadrove u cilju efikasnog nadzora i kontrole oko 40 000 zaposlenih u privatnom bezbednosnom sektoru.

Takođe postoji potreba da se izmene odredbe Zakona o privatnom obezbeđenju, sa jedne strane, i Zakona o policiji, sa druge, kako bi se sprečila mogućnost nezakonite saradnje između policijskih službenika i privatnih bezbednosnih kompanija. Ovim zakonima se takođe nereguliše provera vlasnika privatnih bezbednosnih kompanija. CINS je u svom istraživačkom projektu iz 2010. godine objavio da su vlasnici nekih privatnih bezbednosnih kompanija kriminalci ili njihovi poznanici i članovi porodica. Zaposleni u takvim kompanijama obezbeđuju osetljive institucije kao što su banke, državne institucije, noćni klubovi i slično, a zaposleni često imaju pravo da nose vatreno oružje. Prema odredbama novog zakona, bezbednosna provera Ministarstva unutrašnjih poslova je obavezna za radnike i menadžere privatnih bezbednosnih kompanija, ali ne i za vlasnike. **I dalje nedostaje podzakonska regulativa koja sprečava dodatni rad pripadnika policije u oblastima koje krše etičke standarde njihove profesije, i policajci često dopunjavaju prihode radom u privatnom bezbednosnom sektoru.** Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova još nije uspeo da spreči nelegalan rad pripadnika policije u privatnom bezbednosnom sektoru, što nas navodi da sumnjamo u efikasnost ovog sektora sa postojećim kapacitetima.

### 2.1.6. Antikorupcijska politika

U borbi protiv korupcije, fokus je na represivnom delovanju države - hapšenjima i, u nekim slučajevima, optužnicama za zloupotrebe službenog položaja i drugia krivična dela, a među optuženima se nalaze i bivšivisoki funkcioneri. . Te represivne akcije se opravdano mogu smatrati posledicom „političke volje“ koja, po zakonu, ne bi trebalo da ima uticaj na delovanje policije i javnog tužilaštva. Međutim, jasno je da nekoliko istraga zloupotrebe službenog položaja ne bi bile pokrenute da to nije bio politički prioritet (npr. istraga slučajeva na osnovu prethodnih izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije). Takođe su zabeleženi slučajevi da su istrage obuhvatile članove vladajućih stranaka ili ljude koji su sa njima u bliskoj vezi.

„Lanac komandovanja“ u istražnim organima se zakonski nije menjao (tužilaštvo za organizovani kriminal je nadležno za istrage). Međutim, pojedine slučajeve korupcije istražuju posebne „radne grupe“, čija povezanost sa Biroom za koordinaciju bezbednosnih službi i dalje ostaje nejasna. Osim toga, istrage se najavljuju u medijima koji se smatraju bliskim strankama na vlasti. Iako je neophodno da se istraže slučajevi u kojima se sumnja da su tokom prethodnih godina postojali, kako korupcija, tako i drugi vidovi zloupotrebe, **održivost postojećeg rešenja je upitna, zato što se zasniva na „političkoj volji“, a ne na institucionalnim polugama.** Drugo zabrinjavajuće pitanje je moguća zloupotreba borbe protiv korupcije za dobijanje političkih poena i odstranjivanje političke konkurencije u Vladi.

Strategija za borbu protiv korupcije i prateći akcioni plan, usvojeni u junu, odnosno avgustu 2013. godine, delimično su sprovedeni. Ovi dokumenti predviđaju značajna zakonska poboljšanja, podršku nezavisnim organima za borbu protiv korupcije organima i mehanizme nadzora. Strategija ne pruža adekvatan odgovor na neka značajna pitanja u vezi sa korupcijom. Vlada, koja je otpočela mandat u julu 2012. godine, svojim Akcionim planom predviđa prilično neambiciozne ciljeve za period do 2018. godine – 30% povećanja broja pravosnažnih presuda za korupciju u odnosu na 2012. godinu, uprkos proklamovanoj politici „nulte tolerancije“, svesti o tome da se ogromna većina korupcije uopšte ne prijavljuje i procene da je prethodnim vladama „nedostajala politička volja“ da se bore protiv korupcije

Novi zakoni koji bi direktno doprineli borbi protiv korupcije nisu usvojeni. Međutim, neki zakoni mogu imati pozitivne efekte (npr. Zakon o prekršajima) ili negativne efekte (npr. Zakon o legalizaciji objekata). Usvojena je nova Strategija za reformu javne uprave. Ministarstva su započela rad na izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Zakona o lobiranju i Zakona o zaštiti uzbunjivača.

U praksi se krše čak i odredbe pozitivnih propisa (npr. Zakon o državnim službenicima, Zakon o javnim preduzećima).

U sprovođenju reforme pravosuđa, reorganizacija je izazvala probleme u raspodeli predmeta. Ustavni sud je poništio odredbe zakona koje su studentima Pravosudne akademije garantovale prednost u izboru novih sudija i tužilaca. Promene Zakona o sudijama i tužiocima neznatno su poboljšale njihov status. Sistem odgovornosti sudija i tužilaca još nije na snazi, a **efikasnost umrežavanja pravosudnih organa je i dalje ozbiljan problem.**

**Nezavisni državni organi i dalje doprinose borbi protiv korupcije kroz konkretne inicijative, rešavanje slučajeva iz svoje nadležnosti i izveštaje koji ukazuju na još nerešene sistematske probleme. Međutim, zabeleženi su slučajevi u kojima obavezujuće odluke ovih tela nisu u potpunosti sprovedene, dok se njihove preporuke ne poštuju čak ni kada imaju nominalnu podršku Narodne skupštine.** Agencija za borbu protiv korupcije je u decembru 2013. godine objavila informacije o kontroli finansiranja izbornih kampanja na nacionalnim, pokrajinskim i lokalnim izborima iz 2012. godine. Agencija je pokrenula nekoliko stotina prekršajnih postupaka protiv stranaka koje nisu dostavile finansijske

izveštaje ili su počinile neki drugi prekršaj, ali još uvek nema pravosnažnih presuda. Nadležni organi još uvek nisu istražili „kupovinu glasova“, „zloupotrebe službenog položaja“ i trgovinu medijskim uticajem u cilju političke promocije. Pošto se i dalje mnoge značajne odluke za državu donose u direktnim pregovorima lidera vladajućih partija, odnosno u forumima vladajućih partija, umesto na sednicama Vlade i Skupštine, potpuna implementacija pravila o finansiranju partija, kontrola sukoba interesa i transparentnost lobiranja ostaju ključni preduslovi za sprečavanje korupcije i zloupotrebe službenog položaja u procesu donošenja odluka.

## ***2.2 Ljudska prava i zaštita manjina***

### **2.2.1 Poštovanje i zaštita manjina i kulturna prava**

Prema podacima UNHCR-a u Srbiji se nalazi 66 000 izbeglica i 210 000 interno raseljenih lica. Broj kolektivnih centara je pao na 19. Programi za podršku opštinama, na osnovu izrađenih Lokalnih akcionih planova za poboljšanje položaja izbeglica i interno raseljenih lica se i dalje sprovodi i zabeležen je određen napredak u pogledu stambenog pitanja raseljenih lica. Međutim, **uslovi života mnogih izbeglica i interno raseljenih lica su i dalje teški**. Mnogi su nezaposleni i žive u siromaštvu. Interno raseljena lica koja nemaju važeća lična dokumenta su u posebno teškom položaju jer nisu u mogućnosti da ostvare svoja osnovna prava. Izvestan napredak je postignut usvajanjem Zakona o prebivalištvu i boravištu građana i Izmenama pravilnika o prijavi i odjavi prebivališta i boravišta građana, prijavi privremenog boravka u inostranstvu i povratka iz inostranstva, pasivizaciji prebivališta i boravišta. Unapređen je i način vođenja evidencije kojom se reguliše prijavljivanje prebivališta u Centru za socijalni rad, što je posebno u pogledu prijava za IRL. . Ovi noviteti još nisu u potpunosti sprovedeni u praksi. Podrška za ostvarivanje prava na teritorijama porekla je i dalje veoma potrebna izbeglicama i interno raseljenim licima. Besplatne usluge pravne pomoći gotovo isključivo pružaju organizacije civilnog društva uz finansijsku podršku od strane međunarodnih donatora.

### ***2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze***

Izvestan napredak je postignut usvajanjem relevantnih zakona koji uređuju statusna i stambena pitanja interno raseljenih lica i operacionalizacijom regionalnog programa za rešavanje stambenog pitanja izbeglica.

**Regionalni stambeni program je i dalje u ranoj fazi implementacije.** Započeta je regionalna kampanja, koja ima za cilj da dosegne do što većeg broja zainteresovanih korisnika. Regionalni program ima jasan fokus na stambeno pitanje izbeglica i raseljenih lica. Potrebni su dodatni naponi kako bi se kroz zapošljavanje obezbedila održiva integracija ili povratak raseljenih lica. Potrebno je omogućiti veće angažovanje organizacija civilnog društva u praćenju rezultata ovog programa.

## 4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika

U oblasti pristupu tržištu rada nije zabeležen napredak. Skupština i dalje nije usvojila Zakon o zapošljavanju i radu stranaca. I dalje je prilično arbitraran pristup države prema procedurama za naturalizaciju, dugoročni boravak i spajanje porodica. Štaviše, većina imigranata ne dobija adekvatnu podršku u potrazi za dodatnom obukom, za školovanje dece ili u pokušajima da učestvuju u političkom životu.

## 4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke

### *Rupe u Zakonu o javnim nabavkama i pratećim pravnim normama*

Zabeležen je izvestan napredak na početku primene Zakona o javnim nabavkama (ZJN), na snazi od aprila 2013. godine. Uprava za javne nabavke je donela niz podzakonskih akata za sprovođenje ZJN-a. Jedan od najvažnijih donetih podzakonskih akata je Pravilnik o sadržini akta kojim se bliže uređuje postupak javne nabavke unutar naručioca iz decembra 2013. godine, na osnovu kog svi naručioci treba da bliže urede planiranje i kontrolu postupak javnih nabavki. **Potrebno je usvojiti dodatne podzakonske akte i programe koji su neophodni za efikasno sprečavanje korupcije u javnim nabavkama.** Agencija za borbu protiv korupcije i Uprava za javne nabavke su pripremile Akcioni plan za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama, ali ga Vlada još nije usvojila. Ovaj Akcioni plan bi trebalo da reguliše rad specijalnih odeljenja za kontrolu javnih nabavki kod naručilaca. **Vlada još nije usvojila Uredbu o sprovođenju poverljivih nabavki.** Nov Zakon o prekršajima potvrđuje duže rokove zastarevanja za prekršaje iz Zakona o javnim nabavkama, što je ranije predstavljalo veliki problem u praksi, kao i Republičku komisiju za zaštitu prava kao organ nadležan za vođenje prvostepenog prekršajnog postupka.

**Međutim, ZJN ne pokriva neka bitna pitanja jer se ne primenjuje u slučajevima nabavki značajnih vrednosti, kao što su nabavke finansirane kroz međudržavne sporazume ili kroz kredite međunarodnih finansijskih institucija.** Drugi izazov za implementaciju ZJN-a je nedostatak kapaciteta kontrolnih organa kao što su Uprava za javne nabavke, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Budžetska inspekcija. **Nad javno-privatnim partnerstvima, nedavno regulisanim, ali retko kad sprovedenim, mora se vršiti strogi nadzor zbog potencijalne opasnosti od korupcije.** U praksi, najavljeni su veliki infrastrukturni projekti (npr. „Beograd na vodi“, izgradnja kanala „Dunav-Egejsko more“) bez jasnih naznaka koji će postupak biti primenjen. Situacija je slična kod javno-privatnih partnerstava kada je u pitanju saradnja države sa stranim investitorima (npr. promena vlasničke strukture JAT-a). Zabeležen je zabrinjavajući trend da se najveći infrastrukturni projekti vode po drugim pravilima, umesto da se primeni Zakon o javnim nabavkama. Ovo se uglavnom radi primenom posebnih postupaka ugovorenih sa

finansijskim institucijama stranih zemalja ili sa unapred ugovorenim izvođačima na osnovu bilateralnih sporazuma. Samo deo tih problema će biti rešen sprovođenjem Strategije za borbu protiv korupcije.

Neophodno je dodatno izmeniti Zakon o budžetskom sistemu (pogotovo u smislu planiranja javnih nabavki), kao i Krivični zakonik (usvajanjem novog krivičnog dela u vezi sa javnim nabavkama, koji trenutno nije ispravno formulisan). Strategija za reformu javne uprave je u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama jer dovodi u pitanje nadzorna ovlašćenja Uprave za javne nabavke i stvara mogućnost sukoba nadležnosti između ovog specijalizovanog organa i Ministarstva finansija. Ažuriranje Strategije za reformu sistema javnih nabavki i pratećeg akcionog plana je trenutno u toku.

### Sprovođenje novog ZJN-a

**Skroman napredak je ostvaren u sprovođenju novog ZJN-a.** Primena novog zakona je započela brojnim zahtevima iz raznih sektora i institucija koje su tražile izuzeće iz opšteg režima javnih nabavki (npr. nabavka farmaceutskih proizvoda i nabavka za kulturne institucije).. Uprava za javne nabavke je u svojim odlukama restriktivno tumačila pravo na izuzimanje od primene Zakona, a **spisak nabavki i naručilaca na koje se ovaj zakon neće primenjivati treba da napravi Vlada.** Novi Portal javnih nabavki je u funkciji i pruža informacije koje nisu prethodno objavljivane (npr. nabavke male vrednosti, tenderska dokumentacija i slično). Međutim, naručioci retko objavljuju informacije koje po novom zakonu nisu obavezne (npr. procenjene vrednosti nabavke, planove nabavki).

Iako je još rano da se predvide posledice primene novih zakonskih rešenja, već je očigledno da je broj pregovaračkih postupaka naglo opao. Najviše zahteva za primenu ove vrste postupaka došlo je iz oblasti energetike i zdravstva, ali ih je Uprava za javne nabavke odbila kao neosnovane. Prema objavljenim podacima, zabeležene su uštede u odnosu na prethodnu godinu (2012), što je rezultat ne samo primene ZJN-a, već i ograničenja u budžetskoj potrošnji. Povećan je broj naručilaca koji su podneli izveštaje Upravi za javne nabavke a povećan je i broj ponuda po nabavci, iako i dalje nije zadovoljavajući. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki značajno je povećala efikasnost u rešavanju zahteva za zaštitu prava ponuđača. Komisija mora značajno da unapredi svoj rad na poništavanju nelegalnih ugovora i pokretanju prekršajnog postupka u ovim slučajevima. Nije zabeležena primena novih zakonskih rešenja koja se odnose na raskidanje ugovora, prekršaje ili kažnjavanje zabranjenih dogovora između ponuđača.

### Nadzor sprovođenja ZJN-a

Državna revizorska institucija počela je reviziju svrsihodnosti poslovanja na odabranom uzorku (službena putovanja), ali nalazi još nisu objavljeni, a revizija DRI iz 2012. godine je otkrila brojne slučajeve kršenja osnovnih načelajavnih nabavki (npr. proizvoljno isključivanje konkurencije, nabavke sprovedene bez ispunjenih uslova). **Upravi za javne nabavke i Budžetskoj inspekciji i dalje nedostaju kadrovi neophodni za adekvantno**

**obavljanje nadzora i kontrole nad postupcima javnih nabavki**, dok je situacija mnogo bolja kada su u pitanju Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Državna revizorska institucija. Na primer, Uprava za javne nabavke je dobila značajna nova nadzorna ovlašćenja koja obuhvataju ne manje od 5 000 naručilaca, ali raspolaže sa svega sedam službenika, i to tek šest meseci nakon što je počela primena novog zakona.

Novoosnovana **institucija Građanskog nadzornika** u javnim nabavkama se primenjuje u nekoliko nabavki čija vrednost premašuje milijardu dinara, ali nadležni odbori Narodne skupštine još nisu razmotrili izveštaje. I dalje **postoji potreba za unapređenjem zakonskog okvira**. Naime, dobavljači ne ispunjavaju u potpunosti svoje obaveze prema Građanskom nadzorniku - ignorišu lica koja obavljaju funkciju građanskog nadzornika ili ih ne obaveštavaju na vreme o svim aspektima postupka nabavke. Važno je da Uprava za javne nabavke detaljnije reguliše ovaj proces, pogotovo definisanjem uslova i odgovornosti u slučaju nepostupanja u skladu sa Zakonom. Takođe, **postoji potreba za jačanjem kapaciteta organizacija civilnog društva kako bi mogle da prate konkretne slučajeve javnih nabavki**. Do sada, organizacije civilnog društva su uglavnom vršile monitoring opštih aspekata javnih nabavki bez ulaženja u detalje konkretnih postupaka nabavki, a u slučajevima kada je detaljno preispitvan konkretan predmet, to je učinjeno nakon što je nabavka sprovedena. Omogućavanjem razvoja ovog instituta značajno bi se unapredila transparentnost i regularnost postupaka javnih nabavki. Na kraju, postoji potreba da podzakonski akt koji bi detaljnije **regulisao javne nabavke u sektorima odbrane i bezbednosti omogući da se mehanizam Građanskog nadzornika primeni i u ovim sektorima**.

#### 4.5.1. Javne nabavke u sektoru bezbednosti

Jedan od primarnih rizika od korupcije u sektoru bezbednosti Srbije, poverljive nabavke, u velikoj meri su ostale nezapažene u prethodnim zakonskim rešenjima. Nekoliko skandala koji su se pojavili u medijima u 2012. godini imaju zajedničko to što su poverljive nabavke korišćene za skrivanje neopravdane državne potrošnje<sup>15</sup>. Novi Zakon o javnim nabavkama predviđa novo rešenje (nove postupke) za nabavke, pod nazivom „javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti“, kako bi se povećala transparentnost i odgovornost u praksi nabavki u bezbednosnim institucijama. Međutim, i dalje nedostaje nekolicina važnih podzakonskih akata, pogotovo **Uredba za preciznije uređivanje postupaka poverljivih nabavki**, te njihovo pravovremeno usvajanje treba i dalje da bude prioritet za Vladu kako bi se sprečila korupcija u potrošnji u ovom sektoru.

### 4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava

#### 4.23.1 Pravosudni sistem

<sup>15</sup> Što se može videti u Mapi rizika od korupcije u sektoru bezbednosti BCBP-a, po kojoj se na ovaj način kupuju različiti proizvodi, od uređaja za vojnu komunikaciju do vozila za prevoz VIP ličnosti i običnog kancelarijskog nameštaja - <http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/110/Slucajevi.shtml>

**Sveobuhvatna reforma pravosudnog sistema u Srbiji dodatno je usporila sudske i tužilačke postupke, ugrožavajući time pravo na dostupnost pravde.**

**Odgovornost:** Ustavni sud je poništio odredbe zakona koje su za izbor novih sudija i tužilaca garantovale prednost studentima Pravosudne akademije. Izmene i dopune zakona o sudijama i tužiocima su neznatno unapredile njihov status. Sistem odgovornosti sudija i tužilaca i dalje nije na snazi.

Novi Zakonik o krivičnom postupku je stupio na snagu 1. oktobra 2013. godine. Njime je uveden novi institut takozvane tužilačke istrage, za koje postupanje je bilo neophodno u što kraćem roku adekvatno i na vreme obučiti i opremiti tužioce. **Primena tužilačke istrage po novom Zakoniku o krivičnom postupku nailazi se na teškoće u svakodnevnoj primeni zbog nedovoljnog broja kako tužilaca i administrativnog osoblja, tako i odgovarajućih prostorija .**

**Efikasnost nove pravosudne mreže je i dalje ozbiljan problem.** Reorganizacija sudova, kao deo reforme pravosuđa, izazvala je ozbiljne probleme u preraspodeli sudskih predmeta. Većina sudskih postupaka je bila odložena zbog toga što su u mnogim predmetima promenjene postupajuće sudije. Dokazi o sistematskim slabostima pravosuđa se baziraju na praćenju sudskih postupaka u slučajevima trgovine ljudima i nasilja u porodici.

**Kvalitet:** Sudije koje tokom prethodne reforme nisu bile izabrane, a koje su naknadno vraćene na posao, a koje sada sude u Porodičnim sporovima, nisu završile adekvatnu obaveznu obuku (jedan dan obuke u odnosu na ranije obaveznih pet dana) i to dovodi do kršenja ljudskih prava žena i dece u slučajevima rodno zasnovanog nasilja. Slično tome, izvestan broj slučajeva trgovine ljudima se i dalje procesuiraju kao omogućavanje prostitucije, čak i u slučajevima kada su navodne seksualne radnice maloletne. Prema istraživanju organizacije ASTRA, više od 10% presuda za omogućavanje prostitucije u 2011. i 2012. godini sadrže indicije da se zapravo radi o slučajevima trgovine ljudima.

**Nepristranost** sudija po teoriji „slučajnog (prirodnog) sudije“ ima svoje nedostatke zbog toga što se tumači veoma usko, tako da ne dozvoljava sudijama i tužiocima da se specijalizuju za postupanja u slučajevima porodičnog ili rodno zasnovanog nasilja. U nekim sudovima, imenovane su nove porodične sudije koje nikada nisu postupale u takvim slučajevima i nemaju iskustvo u izdavanju mera zaštite od nasilja u porodici.

Što se tiče **efikasnosti** pravosuđa, do nazadovanja u efikasnosti je došlo stupanjem na snagu novog Zakonika o krivičnom postupku. **Primena tužilačke istrage po novom Zakoniku o krivičnom postupku nailazi na teškoće u svakodnevnoj primeni zbog nedovoljnog broja kako tužilaca i administrativnog osoblja, tako i odgovarajućih prostorija.** U mnogim slučajevima koji su stari dve ili tri godine istražne sudije nisu sprovele istragu, tako da kada je počela primena Zakonika rad tužilaca je bio blokiran dva meseca, što je razrešeno time da su u 90% slučajeva tužioci odbacivali krivične prijave.

Efikasnost procesuiranja slučajeva trgovine ljudima u 2013. godini nije poboljšana. Sudski postupci su i dalje veoma dugi, a svedočenja žrtava su i dalje glavni dokaz. U 2013. godini, najvišu kaznu za slučaj trgovine ljudima u Srbiji izrekao je drugostepeni sud (četiri učinilaca je osuđeno na 10 do 14 godina zatvora)<sup>16</sup>. Ovaj slučaj je bio pred Specijalnim sudom za organizovani kriminal u 2012. godini kao prvi slučaj trgovine ljudima koji se u Srbiji tretirao kao organizovani kriminal posle skoro dve godine. Nakon ovog suđenja nije zabeleženo nijedno drugo suđenje za organizovanu trgovinu ljudima. Prva presuda po kojoj je žrtvi određena kompenzacija (u sklopu građanske parnice) je izrečena i, što je još važnije, izvršena u 2013. godini<sup>17</sup>. Borba za ostvarenje prava na naknadu štete žrtvi trgovine ljudima u ovom slučaju podrazumevala je krivični postupak u okviru koga žrtva nije dobila naknadu već je upućena na građansku parnicu. Ovaj proces trajao je više od sedam godina.

### **Pristup besplatnoj pravnoj pomoći nije obezbeđena u predlogu zakona**

Predlog novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji bi trebalo da uspostavi pravedan i funkcionalan sistem besplatne pravne pomoći koji bi bio finansiran iz budžeta, je loš. Prvo, nacrt zakona ne određuje jasne kriterijume za dobijanje besplatne pravne pomoći, osim opšte odredbe po kojoj jedino korisnici socijalne pomoći imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. Drugo, po predloženom zakonu je predviđeno da Centri za socijalni rad budu nadležni u odlučivanju o tome da li su nečija prava povređena ili ne. Uprkos obavezama koje proizlaze iz međunarodnih instrumenata, žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima nisu navedene kao kategorija kojoj će biti dostupna besplatna pravna pomoć. Pored toga, besplatna pravna pomoć se ne smatra pravnom pomoći koju će finansirati država, već kao pomoć koju bez naknade i na osnovu stranih donacija pružaju razne organizacije civilnog društva. Ukoliko se ovo rešenje usvoji, primena istog neće biti održiva jer će sistem besplatne pravne pomoći u Srbiji zavisiti od projektnih aktivnosti organizacija civilnog društva i interesovanja stranih donatora.

Dodatno, Srbija je 21. novembra 2013. godine ratifikovala Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulsku konvenciju). Međutim, Republika Srbija se stavila rezervu na primenu člana 30 stava 2, koji obavezuje državu da obezbedi kompenzaciju žrtvama koje su pretrpele teške telesne povrede ili čije je zdravlje ugroženo. Ovo neće doneti pozitivne pomake u zaštiti žrtava, imajući u vidu da sistem naknade štete putem krivičnog ili građanskog postupka nije funkcionalan i da mnoge žrtve nemaju mogućnost da vode ove postupke.

### **4.23.2 Politika za borbu protiv korupcije**

<sup>16</sup> ASTRA. Više informacija dostupno je na <http://www.astra.org.rs/doneta-prvostepena-presuda-organizovanoj-kriminalnoj-grupi-za-krivicno-delo-trgovine-ljudima/>

<sup>17</sup> ASTRA. Više informacija dostupno je na [www.astra.org.rs/prva-nadoknada-stete-zrtvi-trgovine-ljudima-u-srbiji-dosudena-i-izvršena/](http://www.astra.org.rs/prva-nadoknada-stete-zrtvi-trgovine-ljudima-u-srbiji-dosudena-i-izvršena/)



Neophodno je unaprediti zaštitu uzbunjivača (12, 50). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je predložio nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača (Radni dokument - model zakona iz maja 2013. godine). S druge strane, Ministarstvo pravde i državne uprave je predložilo svoj nacrt Zakona o zaštiti uzbunjivača, ali nijedan od tih predloga nije usvojen.

### *Kapaciteti ustanova zaduženih za primenu zakona za istraživanje i krivično gonjenje korupcije*

**Kapaciteti policije i tužilaštva za sprovođenje krivičnih istraga u slučajevima korupcije i organizovanog kriminala ostali su ograničeni.** Tokom 2013. godine, istrage su pokrenute protiv 191 osobe, a tužilaštvo je podiglo optužnice protiv 250 osoba. No, postoji samo 17 tužilaca zaduženih za koordinaciju ovih istraga. Ovaj broj tužilaca može dovesti svega deset slučajeva pred sud i nije dovoljan za efikasnu primenu zakona.

Policija se uglavnom oslanja na kapacitete Bezbednosno-informativne agencije, pogotovo kada je reč o primeni specijalnih istražnih metoda. Dodatno problematične su finansijske istrage organizovanog kriminala i korupcije, za koje policija nije imala dovoljno obučениh kadrova ili adekvatnu saradnju sa Ministarstvom finansija i Poreskom upravom. Na kraju, još jedno problematično pitanje je curenje informacija o policijskim istragama u javnost. U tom kontekstu, mediji krše pretpostavku nevinosti objavljivanjem informacija o istrazi u delikatnim slučajevima korupcije.

### *Korupcija u sektoru bezbednosti*

**Napredak Srbije u borbi protiv policijske korupcije je skroman.** Postoje dva značajna problema koja utiču na policijsku korupciju. Prvi i najveći je politizacija policije. Ova praksa je najvidljivija kada je u pitanju upravljanje ljudskim resursima Ministarstva unutrašnjih poslova, gde se unapređuju i zapošljavaju partijsko obojeni kadrovi koji upravljaju finansijama namenjenim javnim nabavkama. Takođe je problematično što je uočljiv sistem interne kontrole i nadzora rada policije neefikasan. Zakonskim rešenjima nije adekvatno razgraničen rad, niti je uređena međusobna koordinacija tri kontrolora u Ministarstvu unutrašnjih poslova: Sektora unutrašnje kontrole policije, Odeljenja za kontrolu zakonitosti u radu i Odseka za kontrolu zakonitosti u Žandarmeriji. Ljudski, materijalni i finansijski kapaciteti unutrašnjih kontrolora u MUP-u nisu zadovoljavajući u pogledu njihovog uticaja na sprečavanje korupcije u policiji.

**Sektor unutrašnje kontrole policije se suočava sa brojnim izazovima koji otežavaju potpuno praćenje zakonitosti rada policijskih službenika.** Sektor nije nadležan za kontrolu svih zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Zbog ove zakonske nedoslednosti, više od 18 000 zaposlenih su van kontrole ovog tela (svi zaposleni u MUP-u koji ne pripadaju policiji su izuzeti). Ova situacija predstavlja ozbiljan rizik od korupcije. Rad Sektora nije nezavistan, zato što ministar unutrašnjih poslova može isključiti Sektor iz određenog predmeta i slučaj predati drugoj organizacionoj jedinici (odredba Zakona o policiji). Sektor nije dužan da izveštava Narodnu skupštinu o svom radu, što nije u skladu sa međunarodnim

standardima o policijskom nadzoru. Ovaj standard predviđa nezavisnost unutrašnje kontrole u smislu da ona nije podređena izvršnoj vlasti, kao i da izveštaji o njenom radu moraju direktno da se dostavljaju parlamentu. Saradnja između Sektora i regionalnih policijskih uprava nije na zadovoljavajućem nivou. Kao rezultat toga, postoji nedostatak kontrole nad nekim regionalnim policijskim upravama, kao i nedostatak razmene informacija između uprava i Sektora. Regionalne policijske uprave uglavnom samo obaveštavaju Upravu policije i Ministarstvo unutrašnjih poslova o nelegalnim aktivnostima policije, a na taj način se u potpunosti zaobilazi Sektor unutrašnje kontrole.

**Izvestan napredak je postignut u sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije razvoja MUP-a u domenu jačanja unutrašnje kontrole.** Jedina aktivnost koja je u potpunosti implementirana u datom vremenskom okviru Akcionog plana je izrada godišnje analize rizika od korupcije u policiji. **Prioritet u narednom periodu treba da bude usvajanje ključnih nedostajućih podzakonskih akata: Uputstva o formi i metodama vršenja unutrašnje kontrole i Uputstvo o dužnostima Sektora unutrašnje kontrole.** Iako je dužan to da učini u skladu sa Akcionim planom, Sektor unutrašnje kontrole policije i dalje nije formirao plan za preventivne aktivnosti. Pored toga što ovaj plan ima za cilj da funkcioniše kao smernica za obavljanje preventivne kontrole, Sektor je pravio odvojene planove na osnovu svojih nalaza i žalbi na rad policijskih službenika u Upravi policije. Akcioni plan za implementaciju Strategije podrazumeva mere za podsticanje Sektora da izvrši analizu trenutne sistematizacije radnih mesta, da određuje prioritete pri razvoju nove unutrašnje organizacije Sektora i da predloži izmene i dopune sistematizacije radnih mesta. Do sada, ništa od navedenog nije završeno.

Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije postavlja Likertovu skalu za merenje rizika od korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Međutim, postavljena pitanja ne pokazuju verovatnoću nastanka rizika, niti potencijalne posledice po Ministarstvo<sup>18</sup>. Umesto toga, pitanjima se utvrđuje da li zaposleni ili radna grupa veruju da zakonsko uređenje sadrži odredbe za suzbijanje arbitrarnih ovlašćenja službenika ili slično. Ipak, i dalje nije jasno da li u okviru Plana integriteta MUP-a postoji verovatnoća za korupciju, kao rezultata nedostatka zakona koji sadrži odredbe za suzbijanje arbitrarnih ovlašćenja. Agencija za borbu protiv korupcije i MUP ne kalkulišu verovatnoću korupcije, te nije jasno kako na odgovarajući način mogu da spreče potencijalne korumpirane radnje<sup>19 20</sup>.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije je donekle ispunilo svoje obaveze što se tiče razvoja plana integriteta, što je jedan od problema navedenih u **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine**. Izveštaj o napretku je istakao da pola državnih institucija koje su imale obavezu da izrade planove integriteta nisu ispunile svoje obaveze i

<sup>18</sup> VMIA, „The Guide to Developing and Implementing a Risk Management Framework“, december 2013, <http://www.vmia.vic.gov.au/riskmanagementguidelines>, strana 81.

<sup>19</sup> Agencija za borbu protiv korupcije, „Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta“, januar 2012. godine, strana 6.

<sup>20</sup> Plan integriteta, završna verzija radne grupe 10.04.2013. godine.

da za to nisu bile sankcionisane. Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste izradilo plan integriteta, ali plan nije efikasan jer ne sadrži dovoljno informacija o rizicima od korupcije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije je donekle ispunilo svoje obaveze što se tiče razvoja plana integriteta, što je jedan od problema navedenih u **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine**. Izveštaj o napretku je istakao da je pola državnih institucija koje su imale obavezu da izrade planove integriteta nisu ispunile svoje obaveze i da za to nisu bile sankcionisane. Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste izradilo plan integriteta, ali nije jasno kako će Agencija za borbu protiv korupcije ili neko drugo telo zaduženo za praćenje koristiti ovaj plan u evaluaciji efikasnosti antikorupcijskih mera.

Ministarstvo odbrane je ispunilo svoju obavezu što se tiče izrade plana integriteta, što je navedeno kao problem u **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine**. Izveštaj o napretku je istakao da pola državnih institucija koje su imale obavezu da izrade planove integriteta nisu ispunile svoje obaveze i da za to nisu bile sankcionisane. Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste izradilo plan integriteta, ali nije jasno šta ovaj plan obuhvata. Pored rešavanja rizika, Priručnik za izradu plana integriteta Agencije za borbu protiv korupcije i Izveštaj NATO tima stručnjaka<sup>21</sup> ne zahtevaju da Ministarstvo odbrane uspostavi mehanizam za razmenu najboljih praksi u okviru svog plana integriteta. Uspostavljanjem mehanizma za razmenu najboljih praksi Ministarstva odbrane i EU/NATO bili bi u poziciji da efikasno udruže resurse, uštede novac i podignu standarde u oblasti izgradnje integriteta za ceo region (beleške sa Konferencije NATO-a o razvoju integriteta). Uspostavljanjem mehanizma za razmenu najboljih praksi Ministarstvo odbrane Republike Srbije bi moglo da se pokaže kao izvoznik stabilnosti i kao kredibilan partner Evropske unije i NATO-a u ovom regionu.

Ministarstvo odbrane je ispunilo svoju obavezu što se tiče izrade plana integriteta, što je navedeno kao problem u **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine**. Izveštaj o napretku je istakao da pola državnih institucija koje su imale obavezu da izrade planove integriteta nisu ispunile svoje obaveze i da za to nisu bile sankcionisane. Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste izradilo plan integriteta, ali nije jasno šta ovaj plan obuhvata. U svom Priručniku za izradu plana integriteta, Agencija za borbu protiv korupcije nije navela koje je tačno standarde za upravljanje rizicima koristila u nacrtima planova integriteta ministarstava Republike Srbije, niti se poziva na indikator efikasnosti koji spominje u svojim Smernicama. U Sloveniji, „u pripremi planova, Komisija se oslanjala na aktuelne australijske i novozelandske standarde: AS/NZ ISO 31 000: 2009, pod naslovom Upravljanje rizicima - principi i smernice“<sup>22</sup>. Agencija za borbu protiv korupcije Republike Srbije, s druge strane, određuje proces razvoja planova integriteta, ali u svom Priručniku ili

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> „OECD Public Governance Reviews - OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth“, str. 110, dostupno na [http://books.google.rs/books?id=ybPxAAAAQBAJ&pg=PA37&hl=sr&source=gbs\\_toc\\_r&cad=4#v=onepage&q=Slovenia%20integrity%20plan&f=false](http://books.google.rs/books?id=ybPxAAAAQBAJ&pg=PA37&hl=sr&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q=Slovenia%20integrity%20plan&f=false)

Smernicama ne objašnjava šta ovaj proces podrazumeva u smislu preciznih standarda za upravljanje rizicima.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije je donekle ispunilo svoje obaveze što se tiče razvoja plana integriteta, što je jedan od problema navedenih u **Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine**. Izveštaj o napretku je istakao da pola državnih institucija koje su imale obavezu da izrade planove integriteta nisu ispunile svoje obaveze i da za to nisu bile sankcionisane. Ministarstvo unutrašnjih poslova jeste izradilo plan integriteta, ali nije jasno koji su tačno standardi za upravljanje rizicima korišćeni u izradi plana integriteta.

### Preporuke za Vladu Republike Srbije

Neophodno je pripremiti sveobuhvatne smernice za upravljanje rizicima koje proizlaze iz preciznih standarda za upravljanje rizicima, a koje bi trebalo da sadrže analizu verovatnoće rizika i njihovih posledica. Takođe je neophodno pripremiti nacrt plana integriteta zasnovanog na spomenutim smernicama i obavezati sva ministarstva da ga koriste u izradi svojih planova integriteta. U okviru ovih planova integriteta treba uvrstiti procene verovatnoće rizika i obezbediti da ove procene budu dostupne Agenciji za borbu protiv korupcije da ih preispita. Slovenački uzorak plana integriteta sadrži procene verovatnoće rizika.<sup>23</sup>

### Studija slučaja „Žandarmerija“

U 2013. godini je došlo do rekordnog broja policijskih skandala od kada su počele demokratske promene, 5. oktobra 2000. godine. Predmeti ovih afera su prvenstveno visoki zvaničnici policije i Ministarstva unutrašnjih poslova. Na primer, incidenti uključuju ugrožavanje bezbednosti predsednika Republike, prisluškivanje dva vodeća člana Srpske radikalne stranke, imenovanje generalnog direktora policije, sastanak ministra unutrašnjih poslova sa članom organizovane kriminalne grupe Darka Šarića, curenje informacija iz Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i brojne incidente vezane za pripadnike Žandarmerije. Sve ove afere imaju zajedničko to što su najpre objavljene u tabloidima, što ukazuje na oblik političke korupcije - obelodanjivanje policijskih informacija.

**Poverenje u odgovornost policije je ozbiljno otežano zbog nedostatka efikasne kontrole specijalne policijske jedinice, Žandarmerije.** Od početka 2013. godine je pokrenuto 58 disciplinskih postupaka protiv pripadnika Žandarmerije, od kojih su 36 za krivična ili prekršajna dela počinjena van radnog vremena okrivljenog. Većina izveštaja spominje kršenje javnog reda i mira, saobraćajne prekršaje, ali i još nerazrešene slučajeve koji umanjuju poverenje javnosti u Žandarmeriju. Problem nedostatka kontrole u Ministarstvu unutrašnjih poslova postao je veoma očigledan sa pogoršanjem situacije u Žandarmeriji od aprila 2011. godine, a nepravilnosti se sve češće pojavljuju. Javnosti i dalje nije razjašnjeno

<sup>23</sup> Uzorak plana integriteta - <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>

da li je bivši komandant Žandarmerije Branislav Diklić zaista špijunirao svoje kolege, zato što komisija koja je formirana da vodi istragu nije objavila svoje zaključke. Štaviše, u martu 2012. godine, mediji su izveštavali da je Sektor unutrašnje kontrole policije pokrenuo istragu protiv brata bivšeg komandanta Žandarmerije Dragana Diklića za kriminalne aktivnosti. Sektor je navodno pripremio izveštaj o nelegalnim aktivnostima pripadnika Žandarmerije i dostavio ga tužilaštvu u Nišu, ali javnost nije obavestena o daljim dešavanjima u vezi sa ovim izveštajem. Povrh toga, **usvajanje podzakonskog akta koji bi definisao aktivnosti nespojive sa radom policije**, kao i uslove za dodatni rad, odloženo je za dve godine. Mediji su objavili da su pripadnici Žandarmerije povezani sa obezbeđenjem noćnih klubova i da su se bavili reketiranjem istih, i da takve aktivnosti nisu u skladu sa dužnostima policije van radnog vremena. Ministarstvo unutrašnjih poslova još nije javno razjasnilo svoj stav prema ovoj temi.

### *Rizici korupcije u sektoru bezbednosti*

**Srbija je neznatno napredovala u borbi protiv korupcije u policiji.** Postoje pokazatelji da integritet policije opada. Prema Globalnom barometru korupcije (Transparency International, GBK za 2013. godinu), policija u Srbiji je na prvom mestu na Balkanu, što je zaključeno na osnovu percepcije građana o korupciji u policiji. Čak 69% građana Srbije veruje da je policija korumpirana. Sa takvim rezultatima, policija u Srbiji deli poziciju na rang listi sa policijskim službama iz Filipina, Tunisa i Jemena. Štaviše, u 2012. godini, Sektor unutrašnje kontrole policije pokrenuo je 146 krivičnih prijava protiv policijskih službenika (7,2% više nego u 2011. godini i 16,5% više nego u 2010). Svaka deveta krivična prijava u 2012. godini pokrenuta je protiv policijskih rukovodilaca, uključujući jednu protiv načelnika Regionalne policijske uprave u Zaječaru. Takođe su zabeleženi razni skandali unutar samog Ministarstva unutrašnjih poslova. Postoje tri glavna izazova. **Kao prvo, uočljiv sistem unutrašnje i spoljašnje kontrole i nadzora policije ne funkcioniše.** Nadležnosti kontrolora Ministarstva unutrašnjih poslova nisu razdvojene, sa izuzetkom službe za finansijsko upravljanje MUP-a. Ministar unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo da izuzme predmete iz nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole i da ih preda drugim organizacionim jedinicama. Ovo rešenje nije logično jer ministar unutrašnjih poslova, kao član Vlade, donosi odluke o imenovanju načelnika Sektora unutrašnje kontrole. **Kao drugo, utvrđeno je da usvojene procedure, direktive i instrukcije Ministarstva nisu u potpunosti uspostavile sistem finansijskog upravljanja i kontrole.** **Kao treće, postoje problemi sa upravljanjem ljudskim resursima**, s obzirom na to da je sistem spoljnog i unutrašnjeg objavljivanja konkursa za zapošljavanje nerazvijen i da stvara mogućnost za korumpirane radnje, kao što su primanje ili ugovaranje mita. Ova situacija može da se promeni primenom Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018. Akcioni plan predviđa nove zakonodavne i institucionalne mere koje mogu doprineti borbi protiv korupcije u policiji.

#### Glave preporuke:

- Kontrolorima u Ministarstvu unutrašnjih poslova mora da se obezbedi dovoljno

materijalnih resursa, uključujući finansijske i ljudske resurse, a njihov rad treba da bude transparentan za eksterne kontrolne i nadzorne institucije.

- Neophodno je unaprediti znanje o kontroli budžetskih izlaganja i praksi poverljivih nabavki Sektora unutrašnje kontrole.

**Vojska i Bezbednosno-informativne agencije su, kao institucije, veoma izložene rizicima od korupcije.** Međutim, brojni dokazi demantuju ovu tvrdnju. Vojska troši ogroman deo državnog budžeta (oko 7%), a Agencija ostvaruje 95% svojih nabavki kroz poverljive postupke. Pored toga, ova dva bezbednosna aktera su značajni poslodavci, a postoje brojne tvrdnje da su njihovi procesi zapošljavanja i napredovanja u karijeri odlučno pod uticajem političkih stranaka<sup>24</sup>. Strategija prepoznaje da je policija istovremeno bezbednosna institucija izložena rizicima od korupcije i važan akter u borbi protiv ove pojave.

#### 4.23.2 Osnovna prava

**Značajan napredak u pogledu zaštite ljudskih prava u Srbiji nije ostvaren.**

Akcioni plan za primenu Strategije o zaštiti ličnih podataka još nije usvojen. Strategija je usvojena pre tri godine, a trebalo je da bude praćena Akcionim planom tri meseca nakon usvajanja. Dakle, Strategija je samo „lista želja“. Isto tako, **podzakonski akt koji reguliše zaštitu naročito osetljivih podataka tek treba da bude izrađen i usvojen.** U oblasti zaštite privatnosti, **Srbija i dalje nema zakon koji reguliše video nadzor i korišćenje biometrijskih podataka.** Zakon o zaštiti podataka o ličnosti<sup>25</sup> iz 2008. godine i dalje nije u skladu sa **Direktivom 95/46/EC<sup>26</sup>, koja se smatra standardom za regulaciju automatskog prikupljanja i obradu podataka o ličnosti.** Na osnovu člana 12 stav 5 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Vlada treba da usvoji odgovarajuće mere i reguliše arhiviranje ličnih podataka u roku od šest meseci nakon usvajanja zakona. Iako je zakon usvojen 2008. godine, ova oblast je ostala neregulisana do današnjeg dana. Na kraju, u suprotnosti sa Direktivom nisu usvojeni propisi koji se odnose na obavezu onih koji prikupljaju podatke da obaveste subjekte prikupljanja o svom identitetu, o cilju prikupljanja podataka, da li za to postoje legitimni razlozi, kao i o propisima zagarantovano pravo subjekta da spreči dalje korišćenje ili manipulaciju njihovih ličnih podataka.

Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka je konačno usvojila podzakonske akte neophodne za punu primenu Zakona o tajnosti podataka, u čemu su je sledili glavni akteri iz sektora bezbednosti: Kancelarija je usvojila podzakonske akte vezane za dva najviša nivoa tajnosti („strogo poverljivo“ i „državna tajna“); Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova, zajedno sa Bezbednosno-informativnom agencijom,

<sup>24</sup> Videti <http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/1/Naslovna.shtml>

<sup>25</sup> „Službeni glasnik RS“, broj 97/2008.

<sup>26</sup> Direktiva 95/46/EC Evropskog parlamenta i Saveta Evrope 24-10-1995 o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodnom kretanju takvih podataka.

usvojili su podzakonske akte koji regulišu dva niža oblika tajnosti („poverljivo“ i „interno“). **Neophodno je da ostatak državne uprave izradi i usvoji dodatne podzakonske akte koji će regulisati niže oblike tajnih podataka.**

**Nije bilo napretka u pogledu nefunkcionalne zakonske regulative za upotrebu specijalnih istražnih mera u Srbiji.** Ovo je rezultat postojanja različitih pravnih sistema, što sugerise na moguće povrede prava na privatnost. Kao posledica, pravna sigurnost je slaba, krivične prijave i presude prvostepenog suda su često poništene, a specijalne istražne mere se koriste za nelegitimne svrhe odmetnutih elemenata bezbednosnog sektora, koji idu čak do toga da ih primenjuju na visoke državne zvaničnike.

#### **Preporuke:**

1. Izmeniti i dopuniti Zakon o zaštiti podataka o ličnosti;
2. Usvojiti Akcioni plan za dopunu usvojene Strategije o zaštiti podataka o ličnosti;
3. Uspostaviti obavezne i česte konsultacije sa Poverenikom tokom izrade zakona i naložiti neophodnost uzimanja u obzir stavova i preporuka prilikom izrade zakona, koji direktno ili indirektno ometaju zaštitu podataka o ličnosti.

#### ***Prava žena i rodna ravnopravnost***

**Nije bilo značajnog napretka u pogledu zaštite žena od svih oblika rodno zasnovanog nasilja. Sa brojem slučajeva femicida, koji raste iz godine u godinu, kao i sa odsustvom hitnih mera zaštite, neophodno je uskladiti krivično zakonodavstvo sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.**

Akcioni plan za primenu Nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama još nije usvojen. Srbija je ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope<sup>27</sup>, ali, nažalost, sa rezervom na dva člana (kompenzaciju žrtava i nadležnost). Ratifikaciju Konvencije nisu sledile aktivnosti koje bi osigurale primenu iste. Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)<sup>28</sup> je u svojim zaključnim zapažanjima Srbiji preporučio poboljšanje stanja u oblasti zaštite žena od nasilja i obavezu da u roku od dve godine Republika Srbija podnese pismeni izveštaj o napretku u toj oblasti. Komitet ostaje zabrinut zbog:

- *sve većeg broja žena koje su ubili muževi ili partneri i žena žrtava drugih oblika nasilja, uključujući psihološko, fizičko, ekonomsko i seksualno nasilje<sup>29</sup>;*

<sup>27</sup> „Službeni glasnik RS - Međunarodna dokumenta“ br. 12/2013.

<sup>28</sup>

[http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Engleski/Reports/CEDEW\\_concluding\\_observations\\_2013\\_engl.pdf](http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Engleski/Reports/CEDEW_concluding_observations_2013_engl.pdf), pristupljeno 25.07.2013.

<sup>29</sup> Paus 22 (a) Zaključnih zapažanja Komiteta (CEDAW).

Broj žena koje su ubili njihovi partneri se drastično povećao u 2013. godini (u 2010. - 26, u 2011. - 29, u 2012. - 32, a u 2013. je 43 žene ubio član porodice ili partner)<sup>30</sup>. Srbija i dalje ne prikuplja zvanične podatke o femicidu. Zaštitnik građana Srbije je jedina institucija koja sprovodi postupak utvrđivanja odgovornosti institucija i izdaje preporuke u slučajevima femicida.

- *značajnih razlika između broja policijskih intervencija, broja podnetih krivičnih prijava i broja lica osuđenih za nasilje u porodici*<sup>31</sup>;

Dvadeset šest Policijskih uprava<sup>32</sup> zabeležilo je 19.819 prijava/incidenata nasilja u porodici u 2011. godini, što je rezultiralo podnošenjem 5.460 *prekršajnih prijava* (27,5%) i 3.014 *krivičnih prijava*<sup>33</sup> (15,2%)<sup>34</sup>.

- *nedostatka hitnih mera zaštite*<sup>35</sup>;

Samo u 20% slučajeva je odluka o merama zaštite donesena u roku od mesec dana od pokretanja građanske parnice, a najveći broj odluka o merama zaštite u parničnom postupku se izdaju nakon tri ili čak šest meseci<sup>36</sup>.

- *nedostatka razvrstanih podataka o svim oblicima nasilja prema ženama*<sup>37</sup>;

Republički zavod za statistiku ne prikuplja podatke o vrsti odnosa između žrtve i učinioca. Sudske statistike o postupcima za mere zaštite ne sadrže dovoljno podataka<sup>38</sup>. Policija ne registruje ubistvo žene u situacijama kada ubica nakon toga izvrši samoubistvo.

- *Izvršiti analizu i izmeniti Krivični zakonik, Porodični zakon i druge odgovarajuće zakone sa ciljem da se efektivno spreče svi oblici nasilja prema ženama i zaštite žrtve*<sup>39</sup>.

<sup>30</sup> Dostupno na [http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID\\_Saopstenje\\_za\\_2013\\_godinu.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID_Saopstenje_za_2013_godinu.pdf)

<sup>31</sup> Pasus 22 (b) Zaključnih zapažanja Komiteta (CEDAW).

<sup>32</sup> PD Sombor *nije dostavio* podatke, tako da se broj prijavljenih slučajeva ne može smatrati ukupnim brojem prijava nasilja u porodici u Srbiji u 2011. godini.

<sup>33</sup> T. Ignjatović, „Godišnji izveštaj Opservatorije za praćenje nasilja prema ženama 2012“ (str. 29-45), dostupno na [http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/opservatorija/pdf/Godisnji\\_izvestaj\\_Opservatorije\\_za\\_pracenje\\_nasilja\\_prema\\_zenama\\_2012.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/opservatorija/pdf/Godisnji_izvestaj_Opservatorije_za_pracenje_nasilja_prema_zenama_2012.pdf)

<sup>34</sup> Prema Republičkom zavodu za statistiku, 3 550 krivičnih prijava je podneto protiv punoletnih lica za delo nasilja u porodici u 2011. godini i 1 616 odraslih je osuđeno, ali se cifre ne mogu u potpunosti uporediti. Dostupno na <http://vebrzs.stat.gov.rs/VebSite/Public/PageView.aspx?pKei=14>

<sup>35</sup> Pasus 22 (d) Zaključnih zapažanja Komiteta (CEDAW).

<sup>36</sup> Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/Porodiconpravna\\_zastita\\_od\\_nasilja\\_u\\_porodici\\_u\\_pravosudnoj\\_praksi\\_Srbije.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/Porodiconpravna_zastita_od_nasilja_u_porodici_u_pravosudnoj_praksi_Srbije.pdf)

<sup>37</sup> Pasus 22 (e) Zaključnih zapažanja Komiteta (CEDAW).

<sup>38</sup> V. Macanović, „Godišnji izveštaj Opservatorije za praćenje nasilja prema ženama 2012“ (str. 79-89), dostupno na [http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/opservatorija/pdf/Godisnji\\_izvestaj\\_Opservatorije\\_za\\_pracenje\\_nasilja\\_prema\\_zenama\\_2012.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/opservatorija/pdf/Godisnji_izvestaj_Opservatorije_za_pracenje_nasilja_prema_zenama_2012.pdf)

<sup>39</sup> Pasus 23 (a) Zaključnih zapažanja Komiteta (CEDAW).



Krivični zakonik i dalje ne poznaje proganjanje/uhodjenje, seksualno uznemiravanje, genitalno sakaćenje žena, prisilne brakove i prisilnu sterilizaciju žena kao krivična dela<sup>40</sup>, i neophodno ga je uskladiti sa Konvencijom Saveta Evrope kada se radi o definiciji osoba koje se smatraju žrtvama nasilja u porodici i definiciji krivičnog dela silovanja (unaprediti definiciju i predvideti gonjenje za silovanje u braku po službenoj dužnosti). Sva četiri *Posebna protokola o delovanju nadležnih institucija u slučajevima nasilja prema ženama u porodici i partnerskom odnosu* su usvojena, ali bez sistema za redovno praćenje njihovog sprovođenja. Ne postoje Opšti ili Specijalni protokoli *o delovanju nadležnih institucija u slučajevima silovanja, niti* Krizni centri za žrtve silovanja, kao ni specijalizovana besplatna podrška za žrtve, na kojima bi bila pružena medicinska, psihološka i pravna pomoć na jednom mestu<sup>41</sup>, što je obaveza države u skladu sa članom 25 ratifikovane Konvencije Saveta Evrope<sup>42</sup>.

### *Dečja prava*

**Nije bilo značajnog poboljšanja u pogledu zaštite dece. Ustanove socijalne zaštite smeštaju decu u hraniteljske porodice bez da su prethodno, po službenoj dužnosti, pokrenuli postupke za njihovu zaštitu, nedostaje adekvatna audio-vizuelna oprema u sudovima/prostorijama tužilaštva, kao i efikasnije izvršenje presuda za naplatu alimentacije.**

Mere za zaštitu maloletnih žrtava u krivičnim postupcima se ili ne sprovode ili se pogrešno sprovode (besplatno pravno zastupanje dece koja su žrtve u krivičnim postupku je veoma lošeg kvaliteta, ne postoji razlika između advokata koji zastupaju maloletna lica kao žrtve ili i onih koji zastupaju učinioce, ne postoje skrin sobe ili druge posebno prilagođene prostorije za audio-video svedočenje dece u sudnici/tužilaštvu, sudije retko prihvataju predloge da se izjava deteta uzme u ambijentu koji je prilagođen decj). Deca su često primorana da daju iskaze u sudnicama pred svojim zlostavljačima, a ako njihove majke to ne dozvole (što je čest slučaj), one budu kažnjene za nepoštovanje suda<sup>43</sup>. Izvršenje presuda za alimentaciju je neefikasno. Procenjuje se da čak 85% dece ne ostvaruje pravo na alimentaciju<sup>44</sup>.

Zbog nesposobnosti roditelja (majke) da zaštiti dete/decu od nasilja drugog roditelja (oca), 350 dece je izmešteno iz primarne i smešteno u hraniteljske porodice<sup>45</sup>. U svim ovim

<sup>40</sup> Oblici nasilja prema ženama koje definiše Konvencija Saveta Evrope.

<sup>41</sup> Sve informacije su na veb sajtu organizacije „Žene protiv nasilja“, koja je organizovala kampanju „16 dana aktivizma u 2013“ vezanu za pitanje silovanja - <http://www.zeneprotivnasilja.net/16-dana-aktivizma/16-dana-aktivizma-2013>

<sup>42</sup> Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i u porodici.

<sup>43</sup> Jedna majka se žalila Visokom savetu sudstva na rad sudije, zato što je u krivičnom postupku koji se vodio pred Prvim osnovnim sudom u Beogradu pod br. K-7800/2010 dobila kaznu od 50.000 din. za nepoštovanje suda kada je pokušala da zaštiti svoje dete od svedočenja pred nasilnim ocem. U tom postupku otac je kažnjen sa svega 10.000 dinara. Majka nikada nije dobila odgovor od Visokog saveta sudstva, već samo od predsednika predmetnog suda, koji joj je potvrdio da je rad predsedavajuće sudije bio u skladu sa zakonom.

<sup>44</sup> Informacije su dostupne na <http://www.pravniportal.rs/index.php?id=3451&cat=159>

<sup>45</sup> Izveštaj Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu o radu socijalnih službi u 2012. godini.

slučajevima, socijalne službe su propustile da podnesu tužbe za mere zaštite od nasilja u porodici<sup>46</sup>.

### *Proceduralne garancije*

**Zbog nedostatka efikasnog i adekvatnog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ranjive grupe u Srbiji još nisu u stanju da na zadovoljavajući način ostvare svoja prava. Krivično zakonodavstvo i dalje nije u skladu sa Direktivom 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela. U Srbiji ne postoji nijedan oblik državne službe pomoći za žrtve. Zaštitne mere u krivičnim postupcima se jedva koriste, što znači da Srbija nije ni blizu toga da uzme u razmatranje Direktivu 2011/99/EU o evropskom nalogu za zaštitu (u krivičnim predmetima). Uz nedovoljan broj sigurnih kuća za žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima, pomoć žrtvama nije sistematski regulisana zakonom. Srbija ne ispunjava uslove predviđene Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, zbog toga što nije uspostavljen nacionalni SOS telefon za žene žrtve nasilja, kao ni Krizni centri za one koji su preživeli seksualno nasilje.**

**Pravo na pravično suđenje.** Iako je CEDAW Komitet preporučio da Srbija treba da preduzme neophodne mere da što pre usvoji nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći da bi se ženama omogućilo da valjano i na zadovoljavajući način zaštite svoja prava<sup>47</sup>, ovaj zakon još nije usvojen. Organizacije civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć poslale su Opšte komentare Ministarstvu pravde o predloženom trećem nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>48</sup>. Nacrt zakona takođe ne uzima u obzir standarde postavljene Direktivom 2002/08 Saveta Evrope za unapređenje pristupa pravdi u prekograničnim sporovima uspostavljanjem minimalnih zajedničkih pravila koja se odnose na pravnu pomoć u ovim sporovima.

**Pravo na službe za podršku žrtvama.** Ne postoje službe koje pružaju pomoć žrtvama u redovnim prostorijama sudova ili tužilaštva. Krivično zakonodavstvo i dalje ne prepoznaje institut *Osobe od poverenja*. Ne postoji sistematsko organizovana podrška žrtvama tokom i nakon krivičnog postupka koja bi bila u skladu sa članom 56 Konvencije Saveta Evrope.

**Pravo na zaštitu.** Novi Zakonik o krivičnom postupku propisuje da žrtve mogu dobiti status posebno ranjive kategorije žrtve. Ukoliko je ovaj status dodeljen, primenjuju se posebna pravila o zaštiti žrtve tokom svedočenja, a žrtva ima pravo na besplatno pravno zastupanje. Zbog nedostatka sredstava, ovaj status se veoma retko dodeljuje. Isto tako, prostorije sudova i tužilaštva nisu opremljene audio-vizuelnom opremom za saslušanje žrtava krivičnih dela. Tokom krivičnog postupka, žrtve mogu biti zaštićene izricanjem zabrane prilaženja, sastajanja ili komunikacije (članovi 197 i 198). Krivični zakonik propisuje samo jednu

<sup>46</sup> Odgovori socijalnih službi na zahteve za informacije od javnog značaja.

<sup>47</sup> Pasus 11 (c) Zaključnih zapažanja Komiteta (CEDAW).

<sup>48</sup> Dodatne informacije dostupne su na [http://womenngo.org.rs/images/pdf/vesti-14/General\\_comments\\_to\\_proposed\\_Draft\\_Law\\_on\\_Free\\_Legal\\_Aid\\_Letter\\_30122014.pdf](http://womenngo.org.rs/images/pdf/vesti-14/General_comments_to_proposed_Draft_Law_on_Free_Legal_Aid_Letter_30122014.pdf)

bezbednosnu meru - zabranu prilaska i komunikacije (član 89a), koja predstavlja zaštitu žrtava krivičnih dela nakon okončanja krivičnog postupka i može da traje od šest meseci do tri godine. Ove dve mere ne obezbeđuju izuzetke ukoliko žrtva i učinilac žive u istom domaćinstvu. Tu je i uslovna osuda sa nadzorom (članovi 71–76 Krivičnog zakonika), ali, kao i ostale, ova mera se retko kada primenjuje u praksi.

Građanski sudovi nemaju obavezu da policiji dostavljaju presude za mere zaštite (policija je podnela samo 14 krivičnih prijava za kršenje zaštitnih mera u 2011. godini<sup>49</sup>). Socijalne službe pokrenule su postupke određivanje mera zaštite u samo 3,4% slučajeva, a tužilaštva u samo 1% slučajeva<sup>50</sup> (i to svega sedam javnih tužilaštava od ukupnih 33)<sup>51</sup>.

**Pravo na pomoć.** Ne postoji nacionalni SOS telefon za žene žrtve nasilja. Na teritoriji Vojvodine osnovan je besplatan SOS telefon za žene žrtve nasilja<sup>52</sup>. Ministarstvo unutrašnjih poslova ima besplatan broj za žrtve nasilja u porodici<sup>53</sup>. Prema bazi podataka Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu<sup>54</sup>, postoji 17 SOS telefona za žrtve nasilja u porodici, od kojih 14 vode centri za socijalni rad, a preostala tri vode ženske nevladine organizacije. Ovi podaci su provereni i pokazalo se da nisu tačni<sup>55</sup>. Prema informacijama koje je prikupila mreža *Žene protiv nasilja*, ženske NVO vode 22 SOS telefona za žene žrtve nasilja, koji su u funkciji više godina i to sa veoma velikim iskustvom<sup>56</sup>. Međutim, ovi SOS telefoni ne primaju (ili primaju samo povremeno i nedovoljno) finansijske podrške od lokalnih samouprava, što je dovelo do toga da se četiri SOS telefona zatvore u 2011. godini. Dvadeset šest ženskih NVO koje čine mrežu *Žene protiv nasilja*, pružaju rodno-specifično savetovanje ženama koje su preživele muško nasilje, a njih 24 pruža besplatno pravno savetovanje ženama žrtvama nasilja<sup>57</sup>.

U Srbiji, u 2014. godini postoji samo 13 skloništa za žene (sigurne kuće i prihvatilišta), od kojih 11 vode državne socijalne službe<sup>58</sup>, a dva vode NVO. Prema Konvenciji Saveta Evrope,

<sup>49</sup> Podaci dobijeni od Ministarstva unutrašnjih poslova na zahtev za informacije od javnog značaja.

<sup>50</sup> Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/Porodiconpravna\\_zastita\\_od\\_nasilja\\_u\\_porodici\\_u\\_pravosudnoj\\_praksi\\_Srbije.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/Porodiconpravna_zastita_od_nasilja_u_porodici_u_pravosudnoj_praksi_Srbije.pdf)

<sup>51</sup> V. Macanović, Godišnji izveštaj Opservatorije za praćenje nasilja prema ženama (str. 74–89), dostupno na [http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/opservatorija/pdf/Godisnji\\_izvestaj\\_Opservatorije\\_za\\_pracenje\\_nasilja\\_prema\\_zenama\\_2012.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/opservatorija/pdf/Godisnji_izvestaj_Opservatorije_za_pracenje_nasilja_prema_zenama_2012.pdf)

<sup>52</sup> 16. novembra 2012. godine i njime rukovode ženske nevladine organizacije u okviru Mreže Ženskih SOS telefona u Vojvodini.

<sup>53</sup> SOS telefon radi 0-24, ali se pomoć pruža samo žrtvama nasilja u porodici ukoliko policija ne reaguje na poziv na broj 192.

<sup>54</sup> Dostupno na [http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=240&Itemid=240](http://www.zavodsz.gov.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=240)

<sup>55</sup> Proveru podataka je u februaru 2012. godine izvršila Mreža Žene protiv nasilja. Dodatne informacije dostupne su na <http://www.zeneprotivnasilja.net/vesti/170-mreza-zene-protiv-nasilja-zavodu-za-socijalnu-zastitu-povodom-rada-sos-telefona-pri-centrima-za-socijalni-rad>

<sup>56</sup> Dva SOS telefona za žrtve trgovine ljudima, četiri specijalizovana SOS telefona za žene sa invaliditetom i tri SOS telefona za žene koje govore jezike nacionalnih manjina.

<sup>57</sup> Spisak NVO koje zastupaju prava žena - <http://www.zeneprotivnasilja.net/en/about-us/list-of-ngos>

<sup>58</sup> Prema podacima na internet portalu Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, državne službe za socijalnu zaštitu u Srbiji vode samo tri sigurne kuće (u Zrenjaninu, Zaječaru i Šapcu) i dva prihvatilišta za žene i decu koji su žrtve nasilja u porodici (Kragujevac i Leskovac).

u Srbiji je potrebno oko 719 mesta u skloništim za žene. Dostupni su podaci za samo pet sigurnih kuća<sup>59</sup>, koje mogu da prime 162 žena i dece<sup>60</sup>. Sigurna kuća u Zrenjaninu je takođe za žrtve trgovine ljudima. Nisu sve sigurne kuće i skloništa besplatne za žene i decu<sup>61</sup>. Zakon o socijalnom stanovanju ne poznaje žrtve nasilja u porodici kao korisnike socijalnih stanova, niti daje prioritet žrtvama nasilja u razmatranju zahteva za socijalne stanove. Kada je reč o finansijskoj pomoći, samo grad Beograd daje novčanu pomoć žrtvama nasilja u porodici za prvih godinu dana od kada je nasilje prijavljeno<sup>62</sup>. Centar za socijalni rad u Zrenjaninu je osnovao poseban podračun za žrtve nasilja u porodici, koji se puni novcem od tužilačkog oportuniteta<sup>63</sup>. Pravo na medicinsku pomoć (uključujući psihološku, psihijatrijsku i terapijsku) reguliše Zakon o zdravstvenoj zaštiti i ne postoje specijalizovani stručnjaci za pružanje pomoći odraslima koji su žrtve silovanja i drugih seksualnih akata ili nasilja u porodici.

Nije bilo napretka u pogledu **zaštite prava žrtava trgovine ljudima**. Iako međunarodno pravo štiti prava žrtava krivičnih dela<sup>64</sup>, nacionalno zakonodavstvo priznaje samo pravo žrtava na naknadu štete, koje se ne primenjuje u praksi, uprkos obavezujućem međunarodnom zakonodavstvu i preporukama datim u izveštaju Grupe eksperata Saveta Evrope za trgovinu ljudima (GRETA)<sup>65</sup>, koji poziva na efikasnu zaštitu prava na kompenzaciju žrtvama trgovine ljudima.

### *Evropski sud za ljudska prava*

U martu 2013. godine, u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava<sup>66</sup>, Srbija je dobila godinu dana da razreši sve **slučajeve nestalih beba**. Međutim, iako je ova presuda postala konačna u septembru 2013. godine, Republika Srbija još nije preduzela konkretne korake ka njenoj implementaciji, držeći stotine roditelja u iščekavanju odgovora na pitanje

<sup>59</sup> Dostupno na

[http://www.sigurnakuca.net/fond\\_b92\\_protiv\\_nasilja/izgradnja\\_sigurnih\\_kuca/sigurne\\_kuce\\_kao\\_mehanizam\\_zastite.202.html](http://www.sigurnakuca.net/fond_b92_protiv_nasilja/izgradnja_sigurnih_kuca/sigurne_kuce_kao_mehanizam_zastite.202.html)

<sup>60</sup> Beograd - 75 mesta, Novi Sad - 20, Zrenjanin - 20, Sombor - 20, Pančevo - 25.

<sup>61</sup> Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/2013/Inicijativa\\_za\\_pracenje\\_socijalne\\_politike.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/2013/Inicijativa_za_pracenje_socijalne_politike.pdf)

<sup>62</sup> Član 68 stav 4 Odluke o pravima i uslugama socijalne zaštite („Službeni list grada Beograda“, br. 55-2011, 8-2012, 42-2012, 64-2012 i 31-2013).

<sup>63</sup> Dostupno na <http://www.womenngo.org.rs/publikacije/razvoj-dobrih-praksi/245-novi-pristupi-resavanju-problema-nasilja-u-porodici-u-pravosudnoj-praksi-sudova-za-prekrasaje-2012>

<sup>64</sup> Direktiva 2012/29/EU u državama članicama štiti prava svih žrtava krivičnih dela, bez obzira na njihovo državljanstvo: pravo na blagovremeno informisanje, prevod i razumevanje - članovi 3–7; prava vezana za učestvovanje u sudskom postupku koja uključuju saslušanje, kompenzaciju, zaštitu, povraćaj novca; prava vezana za zaštitu žrtve i članova porodice od ponavljanja viktimizacije, zastrašivanja, odmazde; posebnu zaštitu dece i drugih kategorija žrtava; obaveznu obuku policijskih i sudskih službenika o pravima i potrebama žrtava.

<sup>65</sup> GRETA (2013), 19, „Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Serbia“, str. 8. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA\\_2013\\_19\\_FGR\\_SRB\\_public\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2013_19_FGR_SRB_public_en.pdf)

<sup>66</sup> Zahtev br. 21794/2008, predmet Jovanović protiv Srbije.

šta se desilo sa njihovim bebama. Očekuje se da će Srbija 9. decembra podneti prvi izveštaj o koracima koje je preduzela.

### *Radna prava*

U 2013. godini, masovne i neregularne migracije srpskih građevinskih radnika u Rusiju i druge bivše sovjetske republike su bile česte pojave. Preko SOS telefona organizacije ASTRA primljena je 21 prijava u vezi sa oko 600 građana Srbije koji su eksploatisani na gradilištima za Olimpijske igre u Sočiju. Radnici nisu imali dozvole za rad, regulisan boravak, niti odgovarajuće radne, sigurnosne i stambene uslove. Štaviše, prečeno im je policijom i imigracionom službom, oduzeti su im pasoši, itd. Iako se država Srbija nije umešala kako bi pomogla grupama radnika da se vrate kući, svakako je **neophodno uključiti veći broj aktera u praćenje rada agencija za zapošljavanje, stvarati bilateralne ugovore o radu sa zemljama destinacijama srpskih radnika, podizati svest radnika o mogućnosti eksploatacije i, što je najvažnije, prepoznati i kazniti za ova krivična dela.**

### *OCD i reforma socijalne politike*

Odredbe novog Pravilnika o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti mogu da se odnose na sve nevladine organizacije koje pružaju usluge socijalne zaštite. Po odredbama Pravilnika, samo nevladine organizacije koje imaju najmanje jednog zaposlenog sa odgovarajućom licencom mogu da pružaju razne oblike psihosocijalne usluge. Kako bi dobio dozvolu ove vrste, kandidat treba da ima diplomu kompatibilnog fakulteta (psihološku, pedagošku orijentaciju ili socijalni rad), treba da je završio akreditovanu obuku (koja nije jeftina) i da ima najmanje jednu godinu radnog iskustva u sistemu socijalne zaštite. Ukoliko kandidat nema godinu dana radnog iskustva u sistemu socijalne zaštite, treba da položi ispit za licencu. Ova odredba jasno pokazuje kako su NVO stavljene u nepovoljan položaj i da je zanemareno njihovo značajno iskustvo u oblasti nasilja u porodici, trgovine ljudima i drugim oblastima koje su fokus NVO u Srbiji. Ovakve odredbe prate brojna pitanja: kako država može da uslovljava NVO licenciranjem i sličnim, kada finansijski ne podržava njihov rad; kako organizacije koje nemaju zaposlenog sa zahtevanim profilom da dođu do licence? Ako NVO bez licenciranog stručnjaka treba da budu isključene iz pružanja pomoći u saradnji sa državnim institucijama, nejasno je ko će pružati podršku velikom broju klijenata, imajući u vidu da je državni budžet za pomoć žrtvama veoma ograničen.

### *Prava zaposlenih u sektoru bezbednosti*

Evaluacije statusa ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti se prave veoma retko. Policijski sindikati u Srbiji su ponovo najavili učešće u generalnom štrajku u 2012. godini. Očekuje se da počnu novi pregovori policije i policijskih sindikata jer kolektivni ugovor između ove dve strane treba da istekne 2014. Štaviše, **u Srbiji je nedovoljna pažnja posvećena mentalnom zdravlju policajaca.** Ova tema se obično spominje samo nakon incidenata u kojima policajci izvrše samoubistvo ili zločin, dovodeći u fokus sva pitanja vezana za nedostatak psihološke podrške za policijske službenike. Još manje se diskutuje o

ulozi koju bi policijski rukovodioci mogli da imaju u smanjenju i prevenciji stresa. Rukovodioci u policiji retko primećuju psihološke promene svojih zaposlenih, dok policajci koji imaju probleme izbegavaju da traže psihološku podršku i stručnu pomoć. Štaviše, neki rukovodioci nisu upoznati sa postojećim sistemom psihološke podrške u MUP-u. Uz to, efikasnost celog sistema psihološke podrške u policiji je diskutabilna. **Povratak policajaca na radno mesto, iako su oslobođeni krivične odgovornosti, nije praksa**<sup>67</sup>.

Što se tiče **sprečavanja torture i zlostavljanja**, postoje dokazi za to da se od 2006. godine povećala upotreba sile policijskih službenika i zaposlenih u institucijama za izvršenje krivičnih sankcija. Jedan od razloga za ovaj trend je nedostatak znanja o principima upotrebe sile ili neadekvatne obuke službenika. Štaviše, i dalje nedostaje nekoliko podzakonskih akata. Jedan od njih bi trebalo da reguliše uslove pod kojima silu mogu da primene pripadnici Vojnobezbednosne agencije, Bezbednosno-informativne agencije i Uprave carine.

**Ostvaren je ograničen napredak u zaštiti manjina i kulturnih prava.** Izveštaji međunarodnih organizacija i branilaca ljudskih prava navode da su Romi, LGBT populacija, žene, etničke manjine i osobe sa invaliditetom otvoreno ili latentno diskriminirani u Srbiji. Policija ne uspeva na odgovarajuć način da istraži, a sudovi da obrade, incidente u kojima su žrtve pripadnici manjina ili drugih ugroženih grupa.

**Postignut je ograničen napredak u implementaciji strategije policije u zajednici.** Trenutno, lokalni saveti za bezbednost i sigurnost ne postoje u svim opštinama u Srbiji. Pola postojećih saveta ne funkcioniše. Odluke saveta nisu obavezujuće i njihov rad zavisi od spremnosti ili političkog interesa policije da učestvuje u njima, što nije dobro. Policijskim službenicima koji su zaduženi za projekte policije u zajednici, to nije jedini već dodatni zadatak. Isto tako, i dalje se ne zna da li je usvojen Akcioni plan za implementaciju Strategije policije u zajednici.

Slučaj: Sloboda izražavanja

Internet portal Centra za istraživačko novinarstvo je izložen hakerskim napadima ciljanim na stranicu reportaže o mogućoj zloupotrebi državne imovine i sredstava za dobrobit ćerke Jorgovanke Tabaković, guvernera Narodne banke Srbije. Drugi sajtovi su takođe izloženi takvim napadima ili (uspešnom) pritisku na vlasnike i urednike da uklone priču.

*Komentar: Javno tužilaštvo i specijalizovane jedinice srpske policije treba da reaguju na kršenje slobode izražavanja i neophodno je usvojiti nove, savremene zakone koji bi zaštitili slobodu izražavanja na internet i drugim novim medijima.*

<sup>67</sup> A. Đan, S. Đorđević, 2014, „Psihološka podrška policajcima: uloga rukovodioca“ iz Zbirke predloga praktičnih politika za reformu policije u Srbiji, broj 9, Beograd, BCBP. Dostupno na <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/5440/Zbirka-predloga-prakticne-politike-za-reformu.shtml>

## 4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost

### *Pravosudna saradnja u predmetima građanskog i privrednog prava*

Nacrt novog, unapređenog Zakona o međunarodnom privatnom pravu još nije usvojen, dok dostavljanje sudskih poziva i dokumenata i dalje predstavlja veliki problem u građanskim sporovima.

Dostavljanje sudskih poziva i dokumenata je i dalje veliki problem u građanskim sporovima, što dovodi do njihovog odlaganja i produženja, posebno u predmetima porodičnog prava (mere zaštite, alimentacije) i izvršenja presuda. I dalje ne postoji mogućnost da se sudska obaveštenja i pozivi uruče alternativnim načinima (e-poštom, preko društvenih mreža).

Ministarstvo pravde radi na nacrtu novog Zakona o međunarodnom privatnom pravu, koji zadržava odredbe postojećeg zakona koje se odnose na priznavanje stranih presuda, što nije u skladu sa *Uredbom Evropske komisije br. 4/2009 iz decembra 2008. o nadležnosti, primeni zakona, priznanju i izvršenju odluka i saradnje u predmetima obaveznog izdržavanja deteta*, niti sa *Uredbom 2013/606/EU Evropskog parlamenta i Saveta Evrope iz 12. juna 2013. godine o međusobnom priznavanju mera zaštite u građanskim sporovima*. Nova verzija nacrta predviđa priznavanje i izvršavanje zaštitnih mera po jednostavnijem postupku nego ranija verzija, s obzirom na to da Srbija trenutno nije u mogućnosti da primeni sertifikat propisan članom 7 spomenute Uredbe. Srbiji takođe nedostaje zakon kojim bi se postupak uredio u skladu sa Haškom konvencijom o građanskim aspektima međunarodnog zakona o otmici dece, niti je Srbija ratifikovala *Konvenciju o međunarodnom privatnom pravu o nadležnosti, primeni zakona, priznanju, izvršenju i saradnji u vezi sa roditeljskom odgovornošću i merama za zaštitu dece*.

### *Porodično pravo*

**Ako sadašnji Porodični zakon postane Knjiga III Građanskog zakonika, efikasnost implementacije odredaba porodičnog prava će biti umanjena, pre svega u vezi sa sprečavanjem nasilja u porodici.**

Ministarstvo pravde radi na novom Građanskom zakoniku koji će ukinuti postojeći Porodični zakon, koji je jedan od najbolje primenjivanih zakona u Srbiji. Ukoliko se to desi, Porodični zakon će se zvati Knjiga III - Porodični odnosi i biće veoma komplikovan za svakodnevnu upotrebu jer Građanski zakonik sadrži više od 1.100 strana. Nacrt zakonika uvodi diskutabilna zakonska rešenja, pogotovo u pogledu surogat majki i mera zaštite<sup>68</sup> koje nisu u skladu sa tačkom 23 (a) zaključnih zapažanja CEDAW Komiteta.

<sup>68</sup> Član 242, Mere zaštite (analogan aktuelnom članu 198 Porodičnog zakona) propisuje (nove) zaštitne mere „obaveznog lečenja od alkoholizma, narkomanije i drugih bolesti zavisnosti“. U slučaju da izvršilac nasilja dobrovoljno pristane na lečenje, ostale mere zaštite od nasilja u porodici se odlažu, što je neprihvatljivo sa stanovišta prava na zaštitu žrtava od ponovnog nasilja. Istovremeno, sama mera lečenja učinioca ne garantuje da će

### *Seksualno zlostavljanje dece*

**Krivični zakonik nije usklađen sa *Direktivom o seksualnom zlostavljanju i seksualnoj eksploataciji dece i dečje pornografije*, s obzirom na to da je za krivično delo nedozvoljenih polnih radnji nad detetom predviđena novčana kazna.**

Krivični zakonik Republike Srbije određuje da je krivično delo silovanja radnja koja je učinjena upotrebom sile ili pretnjom da će neposredno napasti na život ili telo tog ili njemu bliskog lica, što podrazumeva da žrtve treba da pokušaju da pruže fizički otpor silovatelju. Isto tako, sudska praksa i pravna teorija su mišljenja da se samo dela u kojima je došlo do penetracije muškim polnim organom mogu definisati kao silovanje. Svi drugi oblici penetracije - ručno ili drugim predmetom - kao i prinuda na oralni seks, ne smatraju se krivičnim delom silovanja ili prinudnog seksualnog odnosa već nedozvoljenim polnim radnjama. Kazna za osnovni oblik krivičnog dela nedozvoljene polne radnje (član 182 stav 1 Krivičnog zakonika) je novčana ili zatvorska kazna do tri godine, čak i u slučajevima kada su žrtve maloletne. Zvanična statistika prikazuje podatke o maloletnim žrtvama prema godinama (do 14 godina i od 14–18 godina), ali ne i prema<sup>69</sup>.

Konvencija Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog zlostavljanja i seksualne eksploatacije je ratifikovana 2010. godine. Nema podataka o primeni Zakona o posebnim merama za sprečavanje izvršenja krivičnih dela protiv polne slobode maloletnih lica. Podzakonski akti koji će regulisati nadzor i policijske mere za osuđenike za slična krivična dela i šire još nisu usvojeni. Jedina zvanična državna ustanova koja obezbeđuje pomoć seksualno zlostavljenoj deci je Institut za mentalno zdravlje u Beogradu.

### *Posredovanje*

**Zakon o posredovanju ne propisuje izuzetak od posredovanja (medijaciji) u slučajevima nasilja nad ženama i decom i nasilja u porodici.**

Ministarstvo pravde je izradilo drugi nacrt Zakona o posredovanju, koji nije u skladu sa članom 48 stav 1 Konvencije Saveta Evrope i ne zabranjuje medijaciju i alternativne metode rešavanja spora u slučajevima nasilja nad ženama i decom i nasilja u porodici.

---

učinilac prestati da bude nasilan (alkoholizam nije uzrok nasilja već podsticaj za nasilno ponašanje), pogotovo ako druge mere nisu primenjene u slučaju da učinilac prekine tretman.

<sup>69</sup> Statistika o presudama i žrtvama krivičnog dela nedozvoljene polne radnje, izvor - Republički zavod za statistiku:

1. 2009. godine - 86 osuđenih (26 uslovnih i 13 novčanih kazni) i 71 žrtva, od kojih su 43 maloletne (23 mlađe od 14 godina i 20 između 14 i 18 godina), 64 ženskih žrtava i sedam muških;
2. 2010. godine - 47 osuđenih (14 uslovnih i tri novčane kazne) i 47 žrtava, od kojih je 21 maloletna (devet mlađih od 14 godina i 12 između 14 i 18 godina), 43 ženskih žrtava i četiri muških;
3. 2011. godine - 58 osuđenih (18 uslovnih i 18 novčanih kazni) i 77 žrtava, od kojih su 52 maloletne (36 mlađih od 14 godina i 16 između 14 i 18 godina), 68 ženskih žrtava i devet muških;



#### 4.24.1 Migracija

Srbiji i dalje nedostaje sveobuhvatni strateški set mera koja bi se odnosila na upravljanje migracijom, efikasnu reintegraciju, sistem azil, kao i primenu sporazuma o povratku (readmisiji) državljana trećih zemalja.

Broj iregularnih migranata koji prolaze kroz Srbiju i čije je krajnje odredište Evropska unija se kontinuirano povećavao: prema procenama MUP-a broj migranata koji je prošao kroz Srbiju je između 15.000 i 18.000 u 2012. godini(2012), dok je u 2013 taj broj oko 20.000. Ne postoji sveobuhvatan pristup rešavanju problema iregularnih migracija. Štaviše, primena sporazuma o readmisiji sa susednim zemljama je neefikasna, pogotovo u slučajevima kada Srbija šalje zahteve za povratak državljana trećih zemalja. **Izvestan napredak je postignut u sprovođenju politike reintegracije lica, državljana RS, koja su vraćena preko programa za readmisiju.** Projekti IPA uključuju readmisante kao krajnje korisnike, što omogućava da se za ova lica nađu odgovarajuća rešenja stambenih pitanja.

#### 4.24.2 Azil

**Kada je reč o azilu, nikakav napredak nije ostvaren.** Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil je u konstantom porastu (u 2011. godini - 3 132, u 2012. godini - 2 723, a u **2013. godini - 5 056**). Zahteve za azil i dalje procesuiraju Odsek za azil Uprave granične policije MUP RS, s obzirom da Kancelarija za azil, koja je trebala da bude nadležni prvostepeni organ, još uvek nije formalno ustanovljena.. Veliki broj tražilaca azila, ponekad čak 200, živelo je u šumama, bez smeštaja i osnovnih uslova za život, uključujući hranu i vodu. Tri privremena centra su otvorena u decembru na *ad hoc* osnovi, bez strateškog razmatranja odgovarajućih lokacija u odnosu na zahteve vođenja postupka o azilu. Treći trajni centar za tražioce azila , na lokaciji koja je izabrana odlukom Vlade, još nije otvoren zbog otpora lokalnog stanovništva u Mladenovcu koji uživaju i izvesnu podršku pojedinih lokalnih i nacionalnih političara. Neophodno je unaprediti kapacitete i praksu svih aktera koji direktno ili indirektno sudeluju u postupcima azila ili njihovom prihvatu. . Primetan je nedostatak znanja o primeni međunarodnih standarda tokom procesuiranja zahteva za azil.. Iako značajan broj tražilaca azila samovoljno napusti postupak azila, pre donošenja konačne odluke, postoje značajni nedostaci u pogledu kvaliteta i efikasnosti sprovođenja postupka azila.. Većina zahteva se odbacuje na osnovu koncepta sigurne treće zemlje, činjenice da podnosilac prošao kroz zemlju koja je procenjena kao sigurna, te suština zahteva ne ispituje ( odluka o meritumu zahteva). Pored toga, kriterijumi za procenu sigurne zemlje porekla i liste sigurnih trećih zemalja još uvek nisu usklađeni sa pravnim tekovinama Evropske unije (*Aquis Communautaire*). Nisu usklađene ni proceduralne garancije, uslovi prijema, zagarantovana prava tražiocima azila , niti prava dostupna licima kojima je dodeljen neki oblik međunarodne zaštite međunarodnih standarda zaštite (ujednačen status izbeglica i lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita). Sve u svemu, Srbija je i dalje u ranim fazama implementacije politike azila.

#### 4.24.3 Vizni režim

Srbiji nedostaje sveobuhvatna politika socijalnog uključivanja onih koji traže azil u Evropskoj uniji. Relevantne državne institucije odgovorne za socijalno uključivanje ranjivih grupa nisu ostvarile napredak u obavljanju svoje dužnosti. Nije bilo napretka u promovisanju redovnih migracionih tokova ka Evropskoj uniji. Učinjeni su određeni naponi na definisanju mera za smanjenje broja podnosilaca zahteva za azil u Evropskoj uniji iz Srbije putem bilateralnih odnosa sa državama članicama, ali efekti toga i dalje nisu vidljivi.

#### Glavni predlozi u vezi sa viznim režimom, migracijom i azilom:

- Zakon o azilu treba da bude revidiran i usvojen u najkraćem mogućem roku.
- Potrebno je ojačati dijalog između Vlade Republike Srbije i država članica Evropske unije i Evropske komisije po pitanju tražilaca azila poreklom iz Srbije u EU nakon liberalizacije viznog režima, kako bi moglo da se pronađe održivo rešenje koje bi bilo zasnovano na standardima ljudskih prava i koje će zadovoljiti ekonomske i socijalne potrebe ove grupe ljudi.
- Vlada Republike Srbije treba da se posveti rešavanju svih nerešenih pitanja koja se odnose na prava raseljenih lica iz perioda od 1991–1995. godine. Regionalni višegodišnji program treba da ima jasne putokaze i pokazatelje. Proces implementacije treba da bude transparentan i otvoren za praćenje, a relevantne organizacije civilnog društva iz sve četiri države koje učestvuju u ovom programu treba da budu uključene u konsultacije i praćenje ovog procesa. Treba uspostaviti nepristrasan mehanizam praćenja i evaluacije postignuća Regionalnog programa, a dalje sprovođenje programa treba da se uskladi sa evaluacijom postignutih rezultata. Uz to, veoma je važno da (re)integrisana izbegla i raseljena lica dobiju podršku na sistematičan način. Uz stambene projekte koji imaju podršku kroz mehanizam fondova za izbegla, proterana i raseljena lica, bitno je da se obezbedi odgovarajuća podrška za zapošljavanje, pravnu pomoć i usluge socijalne zaštite.
- Vlada Republike Srbije treba da stvori sveobuhvatnu politiku azila koja će osigurati efikasan i pravedan postupak za traženje azila. Promene politike treba (najmanje) da sadrže: dodatne objekte za prijem lica koja traže azil u skladu sa zahtevima postupaka za traženje azila; osnivanje Kancelarije za azil; zapošljavanje više administrativnih službenika koji bi se bavili azilom; bolju obuku za sve učesnike u procesu azila; izmene i dopune Zakona o azilu koje bi unapredile sisteme za utvrđivanje sigurnih trećih zemalja, proceduralne garancije, zaštitu i uslove prijema; specifična zakonska rešenja za integraciju i lica kojima je dedeljen azil, razvoj mehanizma za funkcionalnu integraciju; mogućnost za kulturne i socijalne programe koji omogućavaju komunikaciju između tražilaca azila i lokalnog stanovništva.
- Potrebno je dalje razviti i primeniti procedure za „upravljanje” iregularnim migracijama, koje će biti zasnovane na standardima ljudskih prava, u svim fazama, od identifikacije do prinudnog ili dobrovoljnog povratka.

#### 4.24.4 Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

**Izvestan napredak je zabeležen u oblasti regionalne policijske saradnje.** Postoji manjak koordinacije aktivnosti raznih inicijativa regionalne policijske saradnje koji dovodi do preklapanja nekih aktivnosti. Države jugoistočne Evrope (npr. balkanske zemlje) i dalje insistiraju na bilateralnoj saradnji policijskih službi. Jedan od razloga za to je što kapaciteti regionalnih policijskih inicijativa nisu u potpunosti iskorišćeni. Štaviše, nisu u potpunosti operativni mehanizmi saradnje, kao što je uspostavljanje zajedničkih informativnih sistema, razmena policijskih službenika, realizacija prekogranične potere (tj. gonjenje begunaca preko državnih granica) i formiranje zajedničkih istražnih timova. Treba ojačati i do kraja sprovesti policijsku saradnju sa albanskim i prištinskim policijskim organima.

##### Slučaj:

Predaja Darka Šarića, vođe kriminalne grupe osumnjičene za krijumčarenje narkotika (zvanično objavljena 18. marta ove godine), izazvala je široku medijsku pažnju, ali je isto tako veliki izazov za primenu i sprovođenje zakona u Srbiji. Zvanično zabeležene količine novca koje je Šarić opraio, pozajmio pravnim licima ili investirao u Srbiji su znatno manje od čak najskromnijih procena profita od krijumčarenja kokaina njegove grupe. Istovremeno, bivši zvaničnik Miroslav Rakić (bivši šef kabineta predsednika Republike Srbije) tvrdi da postoji 130 kompaktnih diskova presretnih telefonskih razgovora između pripadnika Šarićeve kriminalne grupe i raznih državnih zvaničnika i privrednika. Do sada, samo je bivši šef kabineta tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova Ivice Dačića saslušan i okrivljen u ovom slučaju. Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal nije objavilo da je saslušalo bilo koje druge državne funkcionere ili zaposlene u državnim organima, niti bilo koje poslovne ljude. Vlasnik brodova korišćenih za krijumčarenje kokaina, biznismen Rodoljub Radulović, je u bekstvu i za sada je van domašaja srpske države.

Komentar: Organizacije civilnog društva, međunarodna zajednica i političke stranke treba da pokažu konstantan i ciljan interes u daljoj istrazi Šarićevih finansijskih operacija, svih tragova koji se nalaze na spomenutih 130 CD-ova u rukama Specijalnog tužilaštva, kao i o tome gde se nalazi Rodoljub Radulović, sve dok se ovaj slučaj u potpunosti ne razjasni, a sva odgovorna lica privedu pravdi.

#### 4.24.5 Borba protiv trgovine ljudima

Iako se **Nacrt strategije za borbu protiv trgovine ljudima i Nacionalni akcioni plan** za 2013–2015. odnose na aktivnosti usmerene na borbu protiv trgovine ljudima koje pokrivaju 2013. i prvo tromesečje 2014. godine, **još uvek nije došlo do njihovog usvajanja** (prethodni Nacionalni akcioni plan je istekao 2011. godine). Više od godinu dana nakon početka javne rasprave, dokumenti još nisu došli na dnevni red za usvajanje. Uprkos održanoj širokoj javnoj raspravi, aktivnosti koje nikada nisu razmatrane tokom izrade Strategije i NAP-a su se iznenada pojavile u verzijama koje su usledile (npr. saradnja sa crkvama i verskim

zajednicama). Ovo ukazuje na to da je **posvećenost države međusektorskoj saradnji i zajedničkom radu na borbi protiv trgovine ljudima i dalje slaba.**

**Nije zabeležen napredak u oblasti pomoći žrtvama u Srbiji.** Standardi koje je postavila Evropska unija<sup>70</sup> nisu ispunjeni. Glavni problem su nedostatak konkretnih indikatora za identifikaciju žrtava trgovine ljudima i nedostatak minimalnih standarda za pružanje pomoći, što praćenje i kontrolu kvaliteta ovih procesa čini gotovo nemogućim. Na primer, izvestan broj slučajeva trgovine ljudima se i dalje procesuiraju kao krivično delo omogućavanja prostitucije, čak i kada su osumnjičeni za bavljenje seksualnim radom maloletnici. Prema istraživanju organizacije ASTRA, više od 10% presuda za omogućavanje prostitucije u 2011. i 2012. godini ima elemente koji upućuju na to da se zapravo radi o slučajevima trgovine ljudima<sup>71</sup>. Neefikasni mehanizmi identifikacije dovode do toga da vlasti žrtvama ne obezbeđuju neophodnu pomoć i ne štite njihova prava. U najekstremijim slučajevima, to dovodi do toga da se žrtvama sudi za dela koja su učinila pod prinudom i koja su direktna posledica trgovine ljudima.

Pitanja **procene rizika i zaštite podataka o žrtvama** još nisu rešena. Zaštita prava žrtve na period refleksije u cilju njene inicijalne stabilizacije nakon izlaska iz lanca trgovine ljudima ne primenjuje se dosledno. Uz to, državni programi za dugoročnu i sistematsku reintegraciju žrtava i dalje nisu razvijeni.

**Smeštajni kapaciteti** su i dalje veoma niski. Postoji samo jedno sklonište za žrtve trgovine ljudima koje vodi NVO. Ovde se smeštaju žrtve kojima je potrebna hitna pomoć, kao i one kojima je potrebna dugoročna nega u procesu oporavka. Kako ovo sklonište može da primi samo sedam osoba, druge žrtve se smeštaju u skloništa za žrtve nasilja u porodici, koji ne mogu da ponude odgovarajuće uslove za uspešan oporavak i pomoć žrtvama trgovine ljudima. Iako je 2012. godine Vlada zvanično najavila osnivanje Urgentnog skloništa u okviru Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (u daljem tekstu „Centar“), ova ustanova još nije otvorena. Naime, prostorije skloništa su oduzete u krivičnom sudskom postupku kao imovina stečena kroz bavljenje kriminalom, ali su birokratski propusti u sklopu ovog postupka sada prepreka otvaranju novog skloništa za žrtve trgovine ljudima.

Nepostojanje specijalizovanih skloništa za decu žrtve trgovine ljudima, žrtve zavisne od psiho-aktivnih supstanci i muškarce, pokazuje da situacija vezana za smeštajne kapacitete ostaje problematična i bez napretka. Ovaj problem je otežan jer se broj dece koja postaju žrtve trgovine ljudima povećava (podaci ASTRE, Centra i MUP-a). U 2012. godini, broj dece među identifikovanim žrtvama trgovine ljudima povećan je za 36%, a u 2013. godini za dodatnih 17%. Mehanizam koji bi odgovarao njihovim potrebama tek treba da se razvije. Ovaj mehanizam treba da bude zasnovan na novim zakonima u skladu sa Direktivama Evropske unije 2012/29/EU i 2011/36/EU, na specijalizovanim programima oporavka i

<sup>70</sup> Direktiva EU 2011/36/EU.

<sup>71</sup> „Prava iznad svega – pregled zakonodavstva i sudske prakse u vezi sa seksualnim radom i trgovinom ljudima u Srbiji, JAZAS i ASTRA, 2013. godine.

reintegracije dece, i treba da bude osetljiv na njihova prava. Slično situaciji maloletnih žrtava trgovine ljudima, usled povećane eksploatacije srpskih radnika, žrtve muškog pola koje su činile trećinu identifikovanih žrtava u 2013. godini<sup>72</sup> suočavaju se sa manjkom specijalizovanih programa za oporavak.

Srpske vlasti nisu osigurale učešće civilnog društva u sprovođenju nacionalnih politika za pomoć žrtvama, a žrtve su retko kada upućene na usluge i pomoć koje pružaju NVO. Od 92 žrtve koje je u 2013. godini identifikovao Centar, samo tri osobe su upućene na pomoć ka ASTRI. Pošto država ima ograničene kapacitete da pruži odgovarajuću pomoć (vidi dole), postavlja se pitanje da li i kakva je podrška pružena ostalim žrtvama nakon identifikacije.

Još jedna oblast u kojoj nije bilo napretka je **državno finansiranje aktivnosti u sklopu borbe protiv trgovine ljudima i podršku žrtvama**, pošto Srbija i dalje nema posebne budžetske linije za takve aktivnosti. Pre samo dve godine, određen iznos novca je izdvojen iz republičkog budžeta za usluge pomoći žrtvama, kao deo budžeta za novoosnovan centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (21 856 835 rsd u 2013. godini - oko 190 198 evra, umeren porast od 10% u odnosu na prethodnu godinu). Međutim, najveći deo ovog iznosa namenjen je za plate i troškove centra (samo 913 000 dinara, tj. 16 640 evra, namenjeno je za pomoć žrtvama – tj. svega 8,4% ukupnog budžeta).

Što se tiče krivičnih postupaka u slučajevima trgovine ljudima nije bilo značajnog pomaka, iako je zabeleženo nekoliko primera dobre prakse (u jednoj presudi za trgovinu ljudima trgovcima su izrečene visoke kazne - od 10 do 14 godina zatvora, a doneta je i presuda kojom po prvi put u Srbiji žrtva trgovine ljudima ostvaruje pravo na naknadu štete). Žrtve su u obavezi da svedoče i tako obezbede glavne dokaze na suđenjima koja traju godinama. Za to vreme, izložene su sistematskom kršenju prava jer ne postoji način da se garantuje njihova bezbednosti pre, za vreme i posle suđenja; zaposleni u sudstvu pokazuju manjak razumevanja za položaj žrtava, koje su primorane da svedoče više puta licem u lice sa svojim zlostavljačima jer se mere zaštite svedoka, kao što su snimljeni iskazi, retko kada koriste u praksi. Štaviše, prethodnih godina bilo je slučajeva da su žrtve trgovine ljudima gonjene i osuđivane za dela koja su direktna posledica njihove eksploatacije. Zbog nedostatka proaktivne istrage, svedočenje žrtve je i dalje glavni dokaz u suđenju za trgovinu ljudima. Kaznena politika je prilično slaba u slučajevima trgovine ljudima, kao i drugim krivičnim postupcima<sup>73</sup>.

Prava na nezatvaranje, negonjenje i nekažnjavanje nisu u potpunosti zaštićena u praksi. I dalje postoje slučajevi pritvora, krivičnog gonjenja i kažnjavanja žrtava trgovine ljudima zbog neefikasne identifikacije od strane državnih službenika i zbog nedostatka znanja o trgovini ljudima.

<sup>72</sup> Podaci Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

<sup>73</sup> <http://www.astra.org.rs/eng/wp-content/uploads/2008/07/Legal-analysis-2012.pdf>

Iako se u većini zemalja trgovina ljudima tretira kao oblik organizovanog kriminala, to nije slučaj u Srbiji. Policijski službenici smatraju da ozbiljne kriminalne grupe nisu aktivne na teritoriji Srbije i da je trgovina ljudima zločin pojedinaca.

Iako je Srbija 12. oktobra 2012. godine postala potpisnik Evropske konvencije o naknadi štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja CETS br. 116, ova konvencija još nije ratifikovana. Fond za kompenzaciju i dalje nije uspostavljen, a kompenzacija niti jednom nije dosuđena niti isplaćena žrtvi u okviru krivičnog postupka. U februaru 2014. godine je po prvi put žrtvi trgovine ljudima dosuđena naknada štete i prva rata joj je isplaćena<sup>74</sup>. Međutim, ovaj slučaj ukazuje na ozbiljne propuste u sistemu: sudije krivičnog prava i dalje propuštaju da donesu odluku o naknadi štete u krivičnim postupcima i žrtve upućuju na parnični postupak. To dodatno suđenje može dugo da traje, da bude skupo i da zahteva prisustvo žrtve, uprkos dokazima i svedočenju u krivičnom postupku, što ugrožava bezbednost žrtve, nanosi dodatnu traumu i stvara prepreku u procesu oporavka i reintegracije žrtve.

Iako je Srbija ratifikovala međunarodna dokumenta i time preuzela obavezu da obezbedi odštetu žrtvama trgovine ljudima, država nije postigla napredak u zaštiti ovog prava. Umesto toga, Srbija je ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istambulska konvencija), ali je stavila rezervu na član 30 (koji se odnosi na naknadu štete). Kao rezultat toga, nevladin sektor je inicirao izradu zakonskih promena, kao i kampanju koja traži da se uspostavi efikasan i održiv mehanizam za dodelu odštete žrtvama nasilnih krivičnih dela.

#### **Preporuke:**

1. Usvojiti Strategiju i Nacionalni akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima.
2. Usvojiti zakonske promene koje će uvesti efikasne i održive mehanizme za dodelu odštete žrtvama nasilnih krivičnih dela, uključujući žrtve trgovine ljudima, izmenom Krivičnog zakonika, Građanskog zakonika, Zakona o sudskim taksama, Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela i Zakona o izvršenju i obezbeđenju.
3. Doneti zakon o osnivanju fonda za obeštećenje žrtava nasilnih krivičnih dela.
4. Ratifikovati Evropsku konvenciju o naknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih dela CETS br. 116.
5. Poništiti rezervu stavljenju na član 30 (o naknadi štete) Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
6. Izmeniti Krivični zakonik Republike Srbije i osigurati da odredbe o nepritvaranju, neprocesuiranju i nekažnjavanju budu eksplicitno navedene u novom zakoniku. Promenu Zakonika treba formulisati na način koji obezbeđuje zaštitu svih žrtava trgovine ljudima koji su pod prinudom učinili krivično delo i/ili prekršaj.
7. U potpunosti primeniti zaštitu podataka u praksi.

<sup>74</sup> ASTRA. Dodatne informacije su dostupne na <http://www.astra.org.rs/prva-nadoknada-stete-zrtvi-trgovine-ljudima-u-srbiji-dosudena-i-izvršena/>

8. Primeniti u praksi alternativne načine predviđene zakonom za zaštitu identiteta, privatnosti i sigurnosti žrtve/svedoka i primeniti proaktivnu istragu uz prikupljanje drugih dokaza pored svedočenja žrtve kako bi se izbegla dodatna viktimizacija; istražiti slučajeve organizovanog kriminala u vezi sa trgovinom ljudima.
9. Razviti i primeniti procedure u svim fazama - od identifikacije do reintegracije/dobrovoljnog povratka, kao i protokole za saradnju sa organizacijama civilnog društva.
10. Razviti specijalizovane programe za oporavak dece koja su žrtve trgovine ljudima i zaštititi njihova prava u skladu sa Direktivama Evropske unije 2012/12/EU i 2011/36/EU.
11. Pokrenuti obavljanje procene rizika kao obaveznu fazu nakon identifikacije žrtve.
12. U potpunosti primeniti odredbe o nepritvaranju, neprocesuiranju i nekažnjavanju.
13. Izdvojiti sredstva za borbu protiv trgovine ljudima.
14. Uključiti veći broj aktera u identifikaciju žrtava, uključujući i specijalizovane nevladine organizacije, i povećati efikasnost nacionalnih mehanizama za upućivanje kako bi se obezbedila pomoć i podrška za sve osobe koje su doživele trgovinu ljudima.
15. Obezbediti saradnju sa organizacijama civilnog društva u izradi i primeni strategija za borbu protiv korupcije.

## ***Kontakt:***

**ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima** je beogradska nevladina organizacija osnovana 2000. godine kao prvi akter koji se bavi trgovinom ljudima u Srbiji. Kao lider u borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji, ASTRA od osnivanja primenjuje holistički pristup problemu trgovine ljudima. Drugim rečima, ASTRA se bavi svim oblicima trgovine ljudima i svim kategorijama preživelih – ženama, decom, muškarcima. Aktivnosti ASTRE istovremeno su usmerene na direktnu pomoć žrtvama, prevenciju, obrazovanje, podizanje svesti, istraživanja i umrežavanje.

Marija Andjelkovic  
President of ASTRA  
Tel: +381 11 785 0001  
Fax: +381 11 785 0010  
E-mail: [astra@astra.rs](mailto:astra@astra.rs)  
[am@astra.rs](mailto:am@astra.rs)  
Website: [www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar (AŽC)** je ženska nevladina organizacija osnovana 1993. Godine. Rad Autonomnog ženskog centra je zasnovan na feminističkim principima i teoriji. AŽC veruje da je život bez nasilja osnovno ljudsko pravi i shodno s time pruža specijalizovanu podršku ženama, kao i pojedinačni i institucionalni odgovor na muško nasilje nad ženama, na koji način doprinosi jačanju civilnog društva.

Slobodanka Macanovic, direktorka  
Tel: +381 11 2687 190  
E-mail: [bobana@azc.org.rs](mailto:bobana@azc.org.rs)  
Website: [www.azc.org.rs](http://www.azc.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)** je nezavisni istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva, zasnovanoj na demokratskim principima i poštovanju ljudskih prava. U središtu interesovanja organizacije su sve politike koje za cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne, evropske i međunarodne bezbednosti.

Sonja Stojanović Gajić  
Director of the BCSP  
Tel: +381 11 3287 226  
Fax: +381 11 3287 226  
Email: [sonja.stojanovic@bezbednost.org](mailto:sonja.stojanovic@bezbednost.org)



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

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)** je nezavisni neprofitni istraživački institut sa sedištem i Beogradu. CPES je posvećen istraživanju politike u procesima demokratizacije, izgradnje institucija, evropeizacije i razvoja. CPES okuplja grupu istraživača iz različitih oblasti (ekonomiste, politikologe, sociologe, pravnike, itd.). Pored osnovnog tima, CPES upravlja mrežom istraživača koji se bave raznim programima i projektima.

Srdjan Djurovic  
Director  
Tel. +381 11 30 25 811  
Email: [srdjan.djurovic@cpes.org.rs](mailto:srdjan.djurovic@cpes.org.rs)  
[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo (CINS)** je lokalna nevladina organizacija posvećena istraživačkom novinarstvu koristeći najnovija sredstva i prateći međunarodno priznate profesionalne standarde. Naš cilj je da građanima Srbije pružimo inače skrivene ili nedostupne informacije koje su im potrebne da postupaju i donose odluke.

Branko Čecen, Director  
Adress: Resavska 28/II, 11000 Belgrade  
Email: [brankocecen@gmail.com](mailto:brankocecen@gmail.com)  
Tel: (+381 11) 33 43 255  
Web: [www.cins.rs](http://www.cins.rs)

**Grupa 484** je nevladina organizacija sa fokusom na oblast migracije i sa 17 godina iskustva u pružanju podrške prisilnim migrantima. Grupa 484 je kroz svoje programa pružila podršku i pomoć za preko 100.000 korisnika i prisutna je u više od 70 gradova u Srbiji. Od 2002. godine Grupa 484 je izgradila svoje kapacitete za političko zastupanje i rad na politici migracije; stoga je u 2010. godini uspostavljen Centar za migracije (CEMI), kao organizacijsko think-tank odeljenje specializovano za pitanja migracije.

Vladimir Petronijevic, Executive Director  
Address: Pukovnika Bacica 3, 11000 Belgrade, Serbia  
Tel: +381 11 2660 972, 2660 973  
E-mail: [vladimir.petronijevic@grupa484.org.rs](mailto:vladimir.petronijevic@grupa484.org.rs)  
Web: [www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

**Transparentnost Srbija (TS)** je nestranačka, nevladina i neprofitna organizacija usmerena na borbu protiv korupcije u Srbiji. TS promoviše transparentnost i odgovornost javnih

funkcionera, kao i suzbijanje korupcije definisane kao zloupotreba javnih ovlašćenja u privatne svrhe. Transparentnost Srbija deo je mreže nacionalnih ogranaka organizacije „Transparency International“ i priznati zastupnik te organizacije u Republici Srbiji.

Nemanja Nenadic  
Programme Director of the TI  
Tel: +381 11 303 38 27  
Fax: +381 11 322 81 96  
Email: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
Website: [www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

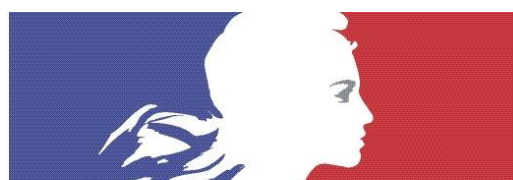
**Izradu ovog izveštaja je podržala Ambasada Republike Francuske u Beogradu i Stalna misija Francuske u Ujedinjenim nacijama i međunarodnim organizacijama u Beču.**



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

AMBASSADE DE FRANCE EN SERBIE



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**