



#EY
ЗА ТЕБЕ



Institucionalni barometar 3.0

Beograd, april 2023. godine

Institucionalni barometar 3.0

Beograd, april 2023. godine

INSTITUCIONALNI BAROMETAR 3.0

April 2023.

Izdavač

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

Urednik

Dušan Šabić

Autori

Zlata Đorđević, Miroslava Jelačić Kojić, Gordana Grujičić,
Miloš Jovanović, Kristina Topić, Dušan Šabić

Lektura i korektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf, Beograd

Tiraž: 100 kom

ISBN-978-86-6237-229-1



Izradu institucionalnog barometra finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u publikaciji odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

Reč urednika	7
Uvod	9
Agencija za sprečavanje korupcije	16
Sažetak	16
Lična karta	16
Interna efikasnost	19
Uzorak istraživanja	20
Legitimnost institucije	28
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ...	32
Sažetak	32
Lična karta	33
Interna efikasnost	36
Institucionalna povezanost	39
Legitimnost institucije	42
Preporuke	43
Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova	46
Sažetak	46
Interna efikasnost	48
Institucionalna povezanost	52
Legitimnost institucije	55
Zaključak	56
Preporuke	57
Komesarijat za izbeglice i migracije	60
Sažetak	60
Interna efikasnost	62
Institucionalna povezanost	74
Legitimnost institucije	75
Preporuke	76
Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima	78
Sažetak	78
Lična karta institucije	79
Interna efikasnost	81
Institucionalna povezanost	90
Legitimnost institucije	91
Preporuke	91
Ilustracija „korpi“ indikatora	94

SPISAK TABELA

Tabela 1: Postupanje Agencije za sprečavanje korupcije po predstavkama	26
Tabela 2: Krivične prijave podnete protiv policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u	49
Tabela 3: Zahtevi državnih organa podneti SUK-u tokom 2019, 2020. i 2021. godine	54
Tabela 4: Obračanja građana SUK-u 2019–2021.	56
Tabela 5: Broj psihijatrijskih slučajeva i trudnica na smeštaju u prihvatnim i centrima za azil	68
Tabela 6: Ostali značajnji rashodi Centra	89
Tabela 7: Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima i godišnji budžet Centra	89

SPISAK ILUSTRACIJA

Ilustracija 1: „Korpe“ indikatora	11
Ilustracija 2: Analiza institucionalnog dizajna u pet koraka	13
Ilustracija 3: Institucionalna mapa Agencije za sprečavanje korupcije	18
Ilustracija 4: Institucionalna mapa Poverenika	35
Ilustracija 5: Postupanje Poverenika po predmetima	36
Ilustracija 6: Uspešnost intervencija Poverenika (u procentima)	38
Ilustracija 7: Preispitivanje odluka Poverenika pred Upravnim sudom	42
Ilustracija 8: Institucionalna mapa Sektora unutrašnje kontrole MUP-a	47
Ilustracija 9: Institucionalna mapa KIRS-a	61
Ilustracija 10: Zemlje porekla migranata i tražilaca azila u 2021. i 2022. godini	63
Ilustracija 11: Institucionalna mapa Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	80
Ilustracija 12: Rezultati postupanja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima po podnetim prijavama 2021. godine.	85
Ilustracija 13: Broj i struktura upućivanja žrtava trgovine ljudima	86
Ilustracija 14: Indikatori interne efikasnosti	95
Ilustracija 15: Indikatori institucionalne povezanosti	96
Ilustracija 16: Indikatori legitimnosti institucije	98

SPISAK KORIŠĆENIH SKRAĆENICA

AGDM	<i>Age, Gender and Diversity Mainstreaming</i>
AP23	Akcioni plan za Poglavlje 23
AP24	Akcioni plan za Poglavlje 24
ASK	Agencija za sprečavanje korupcije
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MoS	Memorandum o saradnji
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OCD	Organizacije civilnog društva
ODIHR	Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava OEBS-a
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PG23	Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava)
PG24	Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost)
RS	Republika Srbija
NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
SNS	Srpska napredna stranka
SUK	Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova
TS	Transparentnost Srbija
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
ZoSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
ZoZPL	Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

Reč urednika

Radi praćenja merljivih efekata reformi na terenu u procesu evropskih integracija Republike Srbije, članice koalicije prEUgovor opredelile su se da analiziraju rad pet¹ odabranih institucija, koje imaju nadležnosti u oblastima iz Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlja 24 (Pravda, sloboda, bezbednost), odnosno onih koje se nalaze u Klasteru 1 (Osnove) Revidirane metodologije proširenja za Zapadni Balkan.² Za ovu potrebu, tokom 2017. i 2018. godine izrađene su i primenjene prve metodologije za procenu njihove efektivnosti – za određene institucije u sveukupnosti njihovog postupanja, a za neke samo u pojedinim poslovima iz njihove nadležnosti. „Pionirski“ rezultati primene metodologija predstavljeni su u prvom izdanju Institucionalnog barometra.³

Naš pristup bio je da formulišemo indikatore koji odražavaju dimenzije ishoda i procesa, sa posebnim akcentom stavljenim na implementaciju, koja je posebno uočena kao glavni izazov i samim tim nalazi se u fokusu praćenja koje vrši Evropska unija (u daljem tekstu: EU). Indikatori su podeljeni u tri različite korpe, koje odražavaju tri dimenzije institucionalnog funkcionisanja: internu efikasnost, institucionalnu povezanost i legitimnost institucije. Ovakav pristup nam je omogućio da grupišemo različite vrste indikatora, koji na taj način odražavaju različite dimenzije upravljanja koje mere. Opredeljivanje indikatora po korpama omogućilo nam je, ne samo da iz mnoštva izaberemo indikatore koji su relevantni za specifični institucionalni dizajn, već i da koristimo različite izvore podataka, tj. da suprotstavimo podatke o percepciji i iskustvima građana sa čistim administrativnim podacima.

Čvrsto verujemo da je ovakav metodološki pristup jedinstven, jer su tri pomenute „korpe“, koje odražavaju tri dimenzije institucionalne efektivnosti, međusobno uravnotežene i stvaraju unikatan „*checks and balance*“ sistem unutar mernog okvira, i samim tim sužavaju prostor za proizvoljno tumačenje i interpretaciju dobijenih rezultata. Rezultate dobijene primenom metodologije kao dobar izvor informacija mogu koristiti različiti relevantni akteri, kako donosioci odluka, tako i akteri civilnog društva, kako bi formulisali konkretne predloge za prevazilaženje ključnih nedostataka i problema, te unapređenje institucionalnog dizajna.

1 U prva dva izdanja Institucionalnog barometra analiza je obuhvatila šest institucija.

2 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/metodologija_prosirenja-20.pdf

3 *Institucionalni barometar*, 2018, PrEUgovor koalicija, dostupno na: <https://preugovor.org/Institucionalni-barometri/1480/Institucionalni-barometar.shtml>

Nakon pomenutog prvog izdanja, koalicija prEUgovor nastavila je vredan rad, težila tome da unapredi metodologiju, te su novi rezultati analize efektivnosti institucija predstavljeni u drugom izdanju Institucionalnog barometra.⁴ Najzad, tokom ove i prošle godine po treći put smo primenili navedenu metodologiju na sledeće institucije: Agencija za sprečavanje korupcije; Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova; Komesarijat za избеглице i migracije; Centar za заштиту жртava трговине људима i Poverenik за слободан приступ информацијама од јавног значаја i заштиту података о личности.

Opisanim metodološkim pristupom došli smo do podataka koji svedoče o efektivnosti institucionalne postavke, a praćenjem indikatora tokom vremenskog perioda između prvog i trećeg izdanja došli smo i do izvesnih trendova u postupanju države, koji se ogledaju u poboljšanju, odnosno u pogoršanju situacije u određenim oblastima.

Institucionalni barometar 3.0 predstavlja nastavak istrajnog rada koalicije prEUgovor u želji da, koliko je moguće, svojim nalazima doprinese reformama i konkretnim promenama na terenu. Radi toga smo u međuvremenu unapredili pojedine indikatore, ali i formulisali nove kako bi što kompletnije mogli analizirati trenutno stanje institucionalnog aranžmana i njegovog funkcionisanja. Pozivamo Vas da se u nastavku ovog izveštaja upoznate sa tim šta se u periodu od našeg prvog, „pionirskog“ izdanja do „danas“, odnosno do ovog trećeg izdanja na „polju“ institucionalne efektivnosti promenilo, šta smo naučili, gde smo sada i čemu se možemo nadati u budućnosti.

4 *Institucionalni barometar 2.0*, 2019, PrEUgovor koalicija, dostupno na: <https://preugovor.org/Institucionalni-barometri/1565/Institucionalni-barometar-20.shtml>

Uvod

Od otvaranja pregovora o učlanjenju između Srbije i EU jasno je da su poglavlja 23 i 24 (u daljem tekstu: PG23 i PG24) najvažnija u procesu pregovaranja. Ona se otvaraju na samom početku ovog procesa, a biće zatvorena na njegovom kraju. Oba sadrže merila za otvaranje, prelazna merila i merila za zatvaranje poglavlja. Merila se zasnivaju na izveštajima o skriningu, data su u vidu preporuka i *de facto* su pretočena u akcione planove, koje usvaja Vlada RS.

Iako akcioni planovi imaju niz različitih planiranih mera i aktivnosti, napredak se procenjuje isključivo zbrajanjem ispunjenih konkretnih mera i aktivnosti, pa samim tim ne odražava adekvatno kvalitet, meru i stepen sprovedenih reformi. Koalicija prEUGovor dostavila je detaljne kritike i komentare u vezi sa akcionim planovima, kako nakon njihove izrade tako i prilikom njihove revizije, koje su izradile članice koalicije za one oblasti za koje su stručne i kojim se bave već dugi niz godina. Jedna od najvećih zamerki vezanih za postojeće akcione planove odnosila se na neadekvatno opredeljivanje indikatora rezultata, kao i na odsustvo adekvatnih izvora informacija za proveru napretka realizacije određenih mera, te stepena ostvarenog rezultata. Formulacije iz inicijalnih AP 23 i AP 24, kao i one iz predstavljenih revidiranih AP, ne dozvoljavaju suštinsku analizu napretka, pošto mere malo govore o nameravanom ili postignutom uticaju, svodeći izveštavanje bilo na puku procenu poštovanja utvrđene vremenske dinamike bilo na svođenje na odgovore „da/ne“. Dodatno, određeni broj mera odnosi se na zakonodavni i institucionalni dizajn, ali ne i na funkcionisanje takvog zakonodavnog i institucionalnog dizajna, što ostavlja prostor da se kvalitet implementacije različito proizvoljno interpretira, uz malo konkretnih, egzaktnih podataka, na kojima se procena temelji.

Da bismo pratili konkretan napredak, razvili smo indikatore koji obuhvataju funkcionisanje institucija zaduženih za sprovođenje specifičnih aktivnosti ili mera predviđenih akcionim planovima, a čiji učinak može da bude pokazatelj napretka, tj. može jasno da svedoči o napretku u određenim oblastima. Osim toga, čvrsto verujemo da svaka naredna revizija akcionih planova može i treba da uključi neke od razvijenih indikatora kao indikatore uticaja za određene mere.

Zašto institucionalna efektivnost?

Srbija je tokom prethodne dve decenije bila angažovana na sprovođenju sveobuhvatnih reformi sa mešovitim uspehom. Sada već davne 2003. godine započet je put Srbije ka učlanjenju u EU,⁵ koji sam po sebi podrazumeva temeljne reforme u brojnim značajnim oblastima, poput ljudskih prava, pristupa pravdi, sigurnosti i sveobuhvatnom funkcionisanju demokratskih institucija. Iako je Srbija često sprovodila značajne zakonodavne reforme, implementacija je u prošlosti, a i danas, glavni problem u mnogim oblastima. Nakon zvaničnog otvaranja procesa pregovora između Srbije i EU o članstvu u januaru 2014. godine,⁶ bilo je neophodno da država preusmeri fokus sa usvajanja novih na adekvatnu i efikasnu implementaciju postojećih zakona, koji su već usklađeni sa *Acquis Communautaire*. Međutim, praksa je pokazala drugačije, pa smo bili svedoci legislativne hiperprodukcije od strane Narodne skupštine Republike Srbije. Efikasna implementacija i dalje je negde u senci, uporno izostaje. A upravo su rezultati u primeni zakona i demonstracija institucionalne efikasnosti od krucijalne važnosti, pre svega za normalno i uređeno funkcionisanje države, a naravno i u procesu pristupanja Srbije EU. Upravo zbog toga akcenat je neophodno izmestiti sa institucionalnog dizajna na sprovođenje postojećih propisa i preciziranje mera neophodnih za postizanje bolje implementacije, koja će osigurati institucionalnu efikasnost.

Merenje institucionalne efikasnosti je konstitutivni element procene napora države da postigne konkretne ciljeve, jer su upravo efikasne institucije preduslov za uspešno sprovođenje konkretnih mera i politika. Na primer, pristup pravdi ne zavisi samo od postojećeg pravnog okvira, već i od efikasnosti pravosudnog sistema u određenoj zemlji, dok nivo postizanja transparentnosti zavisi od toga koliko su adekvatno institucije ustanovljene i organizovane, tj. da li način njihovog rada i postupanja osigurava i garantuje slobodan pristup informacijama. Drugim rečima, institucionalna efikasnost može biti dobar metod za merenje napretka u oblastima koje su teško merljive, kao što je nivo korupcije. Ukoliko uspostavimo efikasne institucije za borbu protiv korupcije ili unapredimo integritet javnog sektora, to je veća mogućnost za suzbijanje korupcije unutar celog sistema.

5 U junu 2003. godine na Samitu u Solunu potvrđena je evropska budućnost država Zapadnog Balkana na osnovu individualnog napretka svake od njih.

6 U Briselu je 21. januara 2014. održana prva međuvladina konferencija između Srbije i EU, čime je označen početak pristupnih pregovora na političkom nivou.

Metodološki pristup

Metodološki pristup koji koristimo u našoj analizi detaljno je objašnjen u prvom izdanju Institucionalnog barometra,⁷ tako da ga ovde nećemo ponavljati, već ćemo samo ukratko predstaviti „korpe“ indikatora, objasniti njihovu primenu i još jednom podsetiti na glavne prednosti ovakvog pristupa.

„Korpe“ indikatora

Ilustracija 1: „Korpe“ indikatora



1) INTERNA EFIKASNOST

Ova „korpa“ se fokusira na interno funkcionisanje institucije i njene kapacitete. Indikatori produktivnosti (npr. opredeljena sredstava po zaposlenom, vreme potrebno za postupanje po predmetu i sl.) otkrivaju nam ukupan kapacitet institucije (npr. manjak/višak radne snage ili njenu kvalifikovanost).

Indikatori opredeljivi u ovoj „korpi“ trebalo bi pre svega da nam daju odgovore na sledeća pitanja:

⁷ *Institucionalni barometar*, 2018, PrEUgovor koalicija, str. 15–18, dostupno: <https://preugovor.org/Institucionalni-barometri/1480/Institucionalni-barometar.shtml>

1. Da li institucija raspolaže adekvatnim kapacitetima da efikasno vrši poslove iz svoje nadležnosti?
2. Da li institucija adekvatno koristi resurse koje ima na raspolaganju?

2) INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Druga „korpa“ indikatora se fokusira na funkcionisanje konkretne institucije u institucionalnom aranžmanu u kom deluje. U ovoj „korpi“ zapravo merimo responzivnost drugih institucija, koje zajedno sa posmatranom čine institucionalni aranžman, na *inpute* koje dobijaju od posmatrane institucije. Zapravo, posmatramo kako na određene produkte rada posmatrane institucije u ovim slučajevima reaguju institucije koje sa njom čine institucionalni aranžman. Upravo navedeni produkti rada posmatrane institucije u ovim slučajevima predstavljaju preduslov za postupanje drugih institucija u sistemu.

Analizom ovih „veza“ možemo tačno detektovati gde se nalazi problem unutar sistema, tj. gde dolazi do „tačke prekida“, da li u posmatranj instituciji ili pak u drugim delovima sistema.

Indikatori opredeljni u ovoj „korpi“ trebalo bi pre svega da nam daju odgovore na sledeća pitanja:

1. Koliko su institucije koje, zajedno sa posmatranom čine institucionalni aranžman, responzivne na rezultate rada posmatrane institucije?
2. Koliko je posmatrana institucija responzivna na „akcije“ institucija koje zajedno sa njom čine institucionalni aranžman?

3) LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Treća „korpa“ indikatora prati odnos između posmatrane institucije i njenih krajnih „korisnika“, tj. građana. Osnovna premisa je da efektivne institucije zadobijaju poverenje, tj. da rezultati proizvode poverenje. Ova „korpa“ ima dve dimenzije – percepciju građana o posmatranj instituciji i njihovo iskustvo sa njom.

Indikatori opredeljeni u ovoj „korpi“ trebalo bi da odgovore na sledeća pitanja:

1. Da li građani prepoznaju posmatranu instituciju (da li su upoznati sa njenom ulogom i nadležnostima)?
2. Da li su građani zadovoljni radom posmatrane institucije?
3. Da li građani imaju poverenje u posmatranu instituciju?

Primena „korpi indikatora“ na određenu instituciju

U cilju formulisanja konkretnih indikatora za određenu instituciju neophodno je izvršiti kvalitativnu i kvantitativnu analizu institucionalnog dizajna.

Ova analiza se odvija u 5 koraka.

Ilustracija 2: Analiza institucionalnog dizajna u pet koraka



Glavne prednosti ovakvog pristupa

Metodološki pristup koji smo primenili ima puno prednosti, pošto omogućava kombinovanje različitih indikatora, kako administrativnih, tako i iskustvenih te onih koji se odnose na poverenje građana. Ključne prednosti ovakvog pristupa su:

1. On objedinjuje stavove i iskustva svih zainteresovanih strana, posebno građana, čime stvarno adresira inkluzivnost i odgovornost institucija. Efektivne institucije stvaraju poverenje krajnjih korisnika (građana) ili drugih specifičnih aktera.
2. „Korpe indikatora“ je moguće modifikovati tako da odgovaraju potrebama različitih institucija u sistemu, što svakako omogućava procenu efektivnosti celokupne institucionalne strukture. Samim tim, pomaže u identifikaciji lošeg institucionalnog dizajna ili ključnih nedostataka i problema, i omogućava formulisanje konkretnih preporuka i rešenja za njihovo prevazilaženje.
3. Sam po sebi, on predstavlja robusni monitoring i analitički „alat“, a rezultati dobijeni njegovom primenom mogu da budu dobar izvor informacija za različite zainteresovane strane, kako za aktere civilnog društva, tako i za donosiocce odluka.
4. Ovakav pristup kombinuje administrativne podatke sa podacima o percepciji i iskustvima na način koji obezbeđuje multidimenzionalnu perspektivu.
5. On sužava prostor za proizvoljno tumačenje i interpretaciju dobijenih rezultata zbog toga što su „korpe indikatora“ međusobno uravnotežene upravo da bi se izbeglo fokusiranje na pojedinačni indikator. Tri „korpe“, koje odražavaju tri dimenzije institucionalne efektivnosti, stvaraju sistem „checks and balance“ unutar mernog okvira.
6. Podaci potrebni za analizu u velikoj meri već postoje, evidencije se već vode, neophodno ih je samo adekvatno koristiti i redovno ažurirati, što znači da, ukoliko bi država preuzela ovakav pristup, on ne bi iziskivao bilo kakva dodatna sredstva.

Predmet analize

Kako bismo bili u mogućnosti da merimo konkretan progres, nastavili smo sa analizom većine institucija opredeljenih pri izradi prvog izdanja Institucionalnog barometra. Kako je već pomenuto, opredelili smo se za institucije čiji rezultati merenja institucionalne efektivnosti slede u nastavku.

Agencija za sprečavanje korupcije

AUTORKA: ZLATA ĐORĐEVIĆ



Agencija za sprečavanje korupcije

Sažetak

Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: ASK) jeste samostalan i nezavisan državni organ osnovan zakonom, koji za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovara Narodnoj skupštini. Agencija za borbu protiv korupcije, koja je počela sa radom 2010, novim Zakonom,⁸ koji je usvojen 21. maja 2019, a stupio na snagu 1. septembra 2020, promenila je ime u Agencija za sprečavanje korupcije. Novim Zakonom nisu rešeni problemi na koje je, gotovo od početka rada Agencije 2010. godine, ukazivala zainteresovana javnost i koji su uočeni u praksi. Zakon je donet po hitnom postupku, bez rasprave i uz ignorisanje predloga koji su pristigli tokom javne rasprave. Iako je Zakon menjan nekoliko puta od usvajanja (u decembru 2019, februaru 2021, septembru 2021. i februaru 2022) ni tada nisu otklonjeni uočeni nedostaci. Februara 2022. donet je i novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti,⁹ ali ni njime nisu rešena brojna sporna pitanja. Agencija i dalje nema dovoljno kadrovskih i prostornih kapaciteta za izvršavanje svojih nadležnosti. Takođe, za 12 godina svog postojanja Agencija nije uspeła u tome da je građani prepoznaju kao instituciju koja zaista radi na sprečavanju korupcije, niti da se oslobodi političkog balasta. Posebno su sporne odluke Agencije po prijavama o kršenju zakona podnetih protiv vladajuće stranke tokom izborne kampanje 2022. godine.

Lična karta

Agencija za sprečavanje korupcije po zakonu ima 17 nadležnosti iz oblasti prevencije i edukacije, među kojima su sukob interesa, kontrola imovine javnih funkcionera, planovi integriteta, finansiranje političkih subjekata, lobiranje i druge. Takođe, vodi nekoliko registara – registar funkcionera, registar imovine i prihoda funkcionera, registar lobista i lobiranih lica, spisak pravnih lica kod kojih je funkcioner vlasnik udela ili akcija, katalog poklona, godišnje finansijske izveštaje i izveštaje o troškovima izbornih kampanja političkih stranaka. U Agenciji je obrazovano deset osnovnih sektora i dva posebna koji su podeljeni na odeljenja, odseke i grupe, kao unutrašnje jedinice.¹⁰ Agencija

8 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/35/3/reg>

9 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

10 [https://www.acas.rs/storage/page_files/Informator%20o%20radu%20novembar%202022%20\(002\)_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Informator%20o%20radu%20novembar%202022%20(002)_1.pdf)

je nadležna da pokreće postupak, izriče mere funkcionerima i podnosi prijave za povrede zakona.

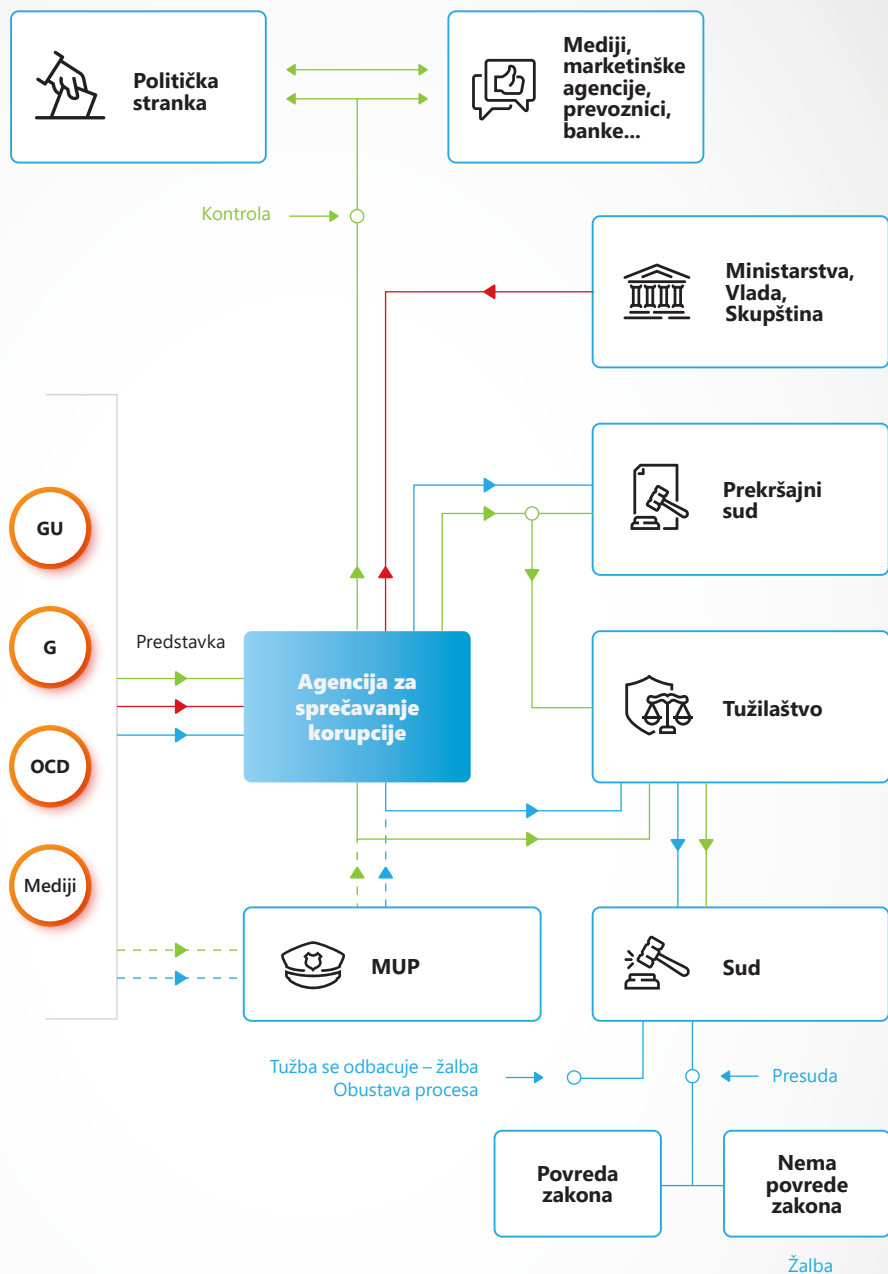
Novim zakonom izmenjen je i način izbora rukovodstva – direktora, kao i Veća Agencije. Ono sada ima pet članova, za razliku od prethodnog Odbora Agencije, koji je brojao devet članova. Direktora i Veće Agencije sada bira Narodna skupština nakon javnog konkursa, koji sprovodi Pravosudna akademija, a raspisuje Ministarstvo pravde. Komisija za izbor direktora sprovodi testiranje kandidata. Iako bi javni konkurs trebalo da znači povećanje nezavisnosti rukovodstva, a testiranje izbegavanje nestručnih lica na čelu Agencije, nije otklonjen upliv politike, jer parlament može da izabere bilo kog od kandidata koji su prešli propisani minimalni prag stručnosti, umesto onih koji su među prvima na rang-listi.

Skupština Srbije izabrala je 27. februara 2023. Dejana Damjanovića za novog direktora Agencije. On je prvi direktor izabran na konkursu, a na tu poziciju došao je sa mesta zamenika direktora. Na konkurs za direktora Agencije javilo se svega šest kandidata, od kojih je svega troje učestvovalo u testiranju, što takođe govori o nedovoljnom poverenju javnosti u rad Agencije. Poslanici su glasali za Damjanovića, ali prethodno nisu obavili razgovor sa kandidatima niti su obrazložili zbog čega su upravo njemu dali poverenje.

Među kandidatima je bio i dosadašnji direktor Dragan Sikimić, čiji su izbor i rad bili veoma opterećeni politikom. Njega je izabrao Odbor, prema odredbama Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, 17. januara 2018, nakon što je Agencija skoro godinu dana radila bez direktora i sa nepotpunim sastavom Odbora. Sikimić je nastavio da obavlja funkciju do isteka mandata – do januara 2023. On je, pre nego što je izabran na funkciju 2018, bio član i finansijer vladajuće Srpske napredne stranke (SNS), na čiji predlog je, takođe, bio i član izborne komisije u Opštini Zemun. List „Danas“ objavio je da je imao uvid u dokument u kojem se vidi da je Sikimić izbrisan iz članstva SNS-a 17. januara, odnosno na dan izbora za direktora. Po zakonu, direktor ne sme da bude član političke partije.

Konkurs za izbor novog direktora istekao je u novembru 2022, ali je proces izbora okončan tek krajem februara 2023. Po stupanju na snagu novog zakona kasnilo se i sa izborom Veća, tako da je Agencija bila bez drugostepenog organa šest meseci, sve do februara 2021.

Ilustracija 3: Institucionalna mapa Agencije za sprečavanje korupcije



- Fin. pol. stranaka
- Predstavke
- Analiza propisa

- GU** Građanin uzbunjivač
- G** Građanin
- OCD** Organizacije civilnog društva

Interna efikasnost

U martu 2019, tadašnji direktor Agencije doneo je novu sistematizaciju radnih mesta, kojom je uveo novu strukturu i povećao broj zaposlenih na 162.¹¹ U Agenciji je 28. novembra 2022. bilo zaposleno 94 osobe na neodređeno vreme, dve na određeno i još devet osoba po ugovoru. Zaposlena su i četiri izabrana lica.¹² Ranija sistematizacija radnih mesta, odobrena krajem 2014. godine, predviđala je 139 zaposlenih, dok je stvarno bilo 76 zaposlenih (od kojih je dvoje bilo zaposleno privremeno) i sedam lica sa posebnim ugovorima. Kadrovski kapaciteti bili su popunjeni svega 60 odsto, što ukazuje na to da Agencija nema adekvatne resurse za postizanje svojih ciljeva u praksi u svim svojim nadležnostima i potrebama. Na primer, Agencija nema zaposlenog internog revizora iako je to radno mesto predviđeno sistematizacijom. Pored problema koji se odnose na ljudske resurse, Agencija se suočava i sa nedostatkom kancelarijskog prostora. Agencija je u martu 2018. zatražila da joj se obezbedi adekvatan prostor i u međuvremenu joj je odobren prostor u prizemlju zgrade u kojoj je smeštena, a koji se ranije koristio u komercijalne svrhe.¹³ Sredstva za rad Agencije obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, na osnovu finansijskog plana. Godišnja sredstva za rad Agencije u 2021. godini obezbeđena u budžetu iznosila su 299,9 miliona dinara, od čega je ukupno realizovano 282,2 miliona (94 odsto). Budžet za 2020. iznosio je 292,6 miliona dinara (2,5 miliona evra), a u 2019. godini 254,6 miliona dinara (2,15 miliona evra). Skoro 90% budžeta Agencije troši se na plate i redovne troškove funkcionisanja.

Odnos Agencije sa drugim državnim organima uređen je zakonom i, prema rečima zaposlenih, odvija se nesmetano i uz dobru saradnju. Organi javne vlasti dužni su da, na pismeni i obrazložen zahtev Agencije, a radi obavljanja poslova iz njene nadležnosti, omoguće Agenciji direktan pristup bazama podataka koje vode u elektronskom obliku. Ove obaveze se odnose i na druga pravna lica, izuzev banaka i drugih finansijskih institucija. Oni sarađuju prevashodno tako što razmenjuju podatke, ali i tako što sprovode zajedničke aktivnosti, radionice, konsultativne sastanke i obuke.

11 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u službi Agencije za borbu protiv korupcije, Beograd, mart 2019, <https://bit.ly/433Q2CG>

12 [https://www.acas.rs/storage/page_files/Informator%20o%20radu%20novembar%202022%20\(002\)_1.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Informator%20o%20radu%20novembar%202022%20(002)_1.pdf)

13 Informacija iz Agencije za sprečavanje korupcije.

Uzorak istraživanja

Kao i u prethodna dva Institucionalna barometra, u ovom istraživanju bavili smo se efikasnošću Agencije u oblasti praćenja i kontrole finansiranja političkih aktivnosti, postupanja po predstavkama građana, analize rizika od korupcije u propisima i praćenja sprovođenja strateških dokumenata. U odnosu na prethodno istraživanje iz 2019, Srbija je dobila novi Zakon o finansiranju političkih aktivnosti,¹⁴ usvojen u februaru 2022. godine. Novi zakon rezultat je preuzetih međunarodnih obaveza – preporuke ODIHR-a, Akcioni plan za Poglavlje 23 i međustranački sporazum sačinjen uz posredovanje EU parlamenta. Ni novim zakonom, kao ni Zakonom o ABK-u, nisu uvažene preporuke organizacije TS u vezi sa kontrolom finansiranja političkih aktivnosti¹⁵ i problemom „funkcionerske kampanje“.¹⁶ Novi zakon izrađen je daleko od očiju javnosti, bez konsultovanja javnosti, brojna pitanja i dileme ostali su nerešeni, pa bi ga stoga trebalo značajno dopuniti. Značajna novina je uvođenje rokova u kojima Agencija treba da izvrši kontrolu finansijskih izveštaja stranaka i da o tome obavesti javnost. Potencijalno opasno je to što je uvedena dužnost Poreske uprave da, na osnovu izveštaja Agencije o sprovedenoj kontroli, proverava firme koje su donirale novac učesnicima u izborima. Kada je reč o predstavkama, bitnu novinu Zakona o ASK-u predstavlja postupanje Agencije i po anonimnim predstavkama. Takođe, za određene nacрте zakona njihovi će predlagači morati da traže mišljenje Agencije o rizicima od korupcije. Kada je reč o Akcionom planu za Poglavlje 23, Agencija je zadužena da prati sprovođenje dela koji se odnosi na borbu protiv korupcije.

Kontrola finansiranja političkih aktivnosti

U Sektoru za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti radi 14 zaposlenih, dok je sistematizacijom predviđeno 20, što predstavlja 70 odsto popunjenosti kapaciteta. Svega pet zaposlenih kontroliše izveštaje koji se dostavljaju Agenciji. Broj zaposlenih nije dovoljan za obavljanje svih poslova, a to su: kontrolisanje finansiranja političkih subjekata, objavljivanje godišnjih izveštaja o finansiranju političkih subjekata, objavljivanje preliminarnih i konačnih izveštaja o troškovima izborne kampanje, postupanje i odlučivanje u slučaju povrede zakona (izricanje mera upozorenja, podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka), vođenje evidencija finansijskih izveštaja političkih subjekata, organizovanje i koordiniranje posmatrača izbornih kampanja i davanje mišljenja i uputstava u vezi sa primenom Zakona.

14 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/14/4/reg>

15 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_finsiranju_politi%C4%8Dkih_aktivnosti.pdf

16 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_za_podno%C5%A1enje_amandmana_na_Predlog_zakona_o_izmenama_Zakona_o_spre%C4%8Davanju_korupcije.pdf

Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, donet nepuna dva meseca pre aprilskih izbora u Srbiji, rezultirao je nekim poboljšanjima, ali ni izbliza nije rešio probleme kada su u pitanju izborni uslovi i monitoring. Na osnovu ovog zakona, direktor Agencije doneo je u februaru 2022. godine novi Pravilnik o evidencijama i izveštajima političkog subjekta,¹⁷ kao i Plan kontrole izveštaja o troškovima izborne kampanje.¹⁸ Agencija je iz budžeta Republike dobila 19 miliona dinara za kontrolu izbora, koje je gotovo u celosti potrošila. Angažovana su 133 terenska posmatrača, ali je propušteno da budu angažovani i spoljni eksperti. U roku su objavljeni izveštaji o kontroli finansiranja kampanja za parlamentarne,¹⁹ predsedničke²⁰ i lokalne²¹ (beogradske) izbore. Analiza ovih izveštaja ukazuje da je Agencija za sprečavanje korupcije propustila da ispita sumnje u potpunost i tačnost izveštaja o finansiranju izbornih kampanja tokom 2022. godine, ali i tokom prethodnih godina. Jedinice lokalne samouprave, Uprava za trezor i Republička izborna komisija dostavile su Agenciji sve tražene podatke za sastavljanje izveštaja, a traženi su podaci i od poslovnih banaka i pravnih lica, koji su pružali usluge političkim subjektima. Novim Zakonom uvedena je i obaveza dostavljanja preliminarnih izveštaja o troškovima kampanje, koji će sadržati stanje zatečeno 15 dana pred izbore, usled čega njima nije obuhvaćen značajan deo troškova, pa ne omogućavaju očekivanu transparentnost finansiranja. Ne samo da su preliminarni izveštaji objavljeni tek u doba izborne tišine, već se ispostavilo da je u njima bilo prikazano tek 16 odsto ukupnih troškova kampanje. Zbog toga što preliminarni i konačni izveštaji nisu bili podneti, Agencija je podnela sedam prijava za pokretanje prekršajnog postupka. Kada je reč o sadržini izveštaja, Agencija tek treba da odluči o podnošenju prijave.

U završnom izveštaju²² OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODHIR) navodi se da Agencija za sprečavanje korupcije nije delotvorno odgovorila na većinu prijavljenih kršenja zakona. Na primer, Agencija je u nekoliko slučajeva ustanovila da su spotovi vladajućeg SNS-a bili nezakoniti zbog korišćenja javnih resursa i smatrali su da su mere upozorenja dovoljne, jer su ti (već emitovani) spotovi uklonjeni, ali po oceni ODIHR-a, ona „nije sprovela bilo kakve mere da se spreči slična kršenja zakona“. Agencija je objavila odluke²³ povodom 16 prijava za kršenje Zakona tokom predizborne kampanje, sve protiv vladajućeg SNS-a, a od kojih je za devet utvrdila da nema osnova za pokretanje postupka. Izrekla je četiri mere upozorenja i najavila da će u tri slučaja podneti prekršajne prijave. Kancelarija za demokratske

17 <https://bit.ly/3nDyGw0>

18 <https://bit.ly/3GbTP6P>

19 <https://bit.ly/40waFWe>

20 <https://bit.ly/3h5Wwgg>

21 <https://bit.ly/3NyGYhL>

22 <https://www.osce.org/files/f/documents/0/0/524385.pdf>

23 <https://www.acas.rs/cyr/decisions/all>

institucije i ljudska prava OEBS-a preporučila je da Agencija treba da bude „zakonom obavezna da pravovremeno i proaktivno utvrdi slučajeve kršenja propisa, i da po razmatranju primljenih prijava donese formalne odluke, koje se mogu osporiti pred sudom. Zakonom treba da budu propisani kratki rokovi za razmatranje svih slučajeva u kojima se sumnja na kršenje pravila o finansiranju kampanje“. Ova preporuka je u vezi sa praksom Agencije da odbija pojedine prijave zbog kršenja pravila tokom izborne kampanje bez donošenja rešenja, već u formi „obaveštenja“, protiv kojih nije moguće koristiti pravne lekove.²⁴

Pet godina „tražili“ dokaze

Nakon kontrole izveštaja o troškovima kampanje za parlamentarne izbore 2014. godine, Agencija za borbu protiv korupcije podnela je izveštaj Višem javnom tužilaštvu, u kome izražava sumnju da su SNS, SPS i URS prali novac. Tužilaštvo, koje je slučaj pet godina vodilo pod oznakom „poverljivo“, donelo je u maju 2022. odluku da nema dokaza za pokretanje krivičnog postupka i da zakon nije prekršen. Agencija se bavila finansiranjem vladajućeg SNS-a i „neobičnim“ pojedinačnim donacijama stranci u identičnom iznosu – 6500 donacija po 40.000 dinara tokom kampanje 2014. godine, ali je „propustila“ da se obrati tužilaštvu posle 2016. iako je scenario ponovljen. Agencija je 2014. utvrdila da su neki od donatora SNS-a bili korisnici socijalne pomoći, kao i da je više od 2000 ljudi uplatilo identičan iznos donacije. Takođe je smatrala da donacije koje su uplaćene na račune stranke potiču iz nelegalnih aktivnosti i da novac nije pripadao ljudima koji su ga uplatili. Agencija je zbog toga tražila da se uključi i Uprava za sprečavanje pranja novca, koja je utvrdila da je 135 ljudi uplatilo 40.000 dinara na svoje lične račune, a da su potom svi istog dana novac prebacili na račun SNS-a.

Tokom 2021. godine pred Agencijom je pokrenuto 20 postupaka (55 u 2020), izrečene su 23 mere (28 u 2020), podneto je 209 prekršajnih prijava (255 u 2020) i doneto 13 rešenja o gubitku prava na finansiranje iz javnih izvora (devet u 2020).²⁵ Obavezu dostavljanja godišnjih finansijskih izveštaja u 2021. imalo je 355 političkih subjekata (114 političkih stranaka i 211 grupa građana), od kojih je 164 to učinilo u roku. Zbog toga što nisu dostavljeni izveštaji, Agencija je podnela 122 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Podneta je i jedna krivična prijava protiv odgovornog lica u političkom subjektu, ali je nadležno tužilaštvo ocenilo da nema obeležja krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Imajući u vidu novi zakon, Agencija je u 2022. održala tri

²⁴ <https://bit.ly/3hcqDDg>

²⁵ Tokom 2020. u Srbiji su održani izbori na svim nivoima.

onlajn obuke za političke subjekte (političke stranke i grupe građana) u vezi sa primenom novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, podnošenjem Godišnjeg finansijskog izveštaja, te preliminarog i konačnog izveštaja o troškovima izborne kampanje.

Asfalt za glas

Nakon najave meštana sela Kukulovce da neće izaći na birališta zbog neispunjenih izbornih obećanja, u to selo već sutradan (10. juna 2020) došao je direktor JP „Putevi Srbije” Zoran Drobnjak i obećao da će u kratkom roku ulice biti asfaltirane, da će radne mašine doći istog dana, a da će sve biti završeno za desetak dana. Dva dana kasnije JP „Putevi Srbije” dali su nalog za hitnu intervenciju u Kukulovcima. Na snimku sa tog skupa jasno se čuje kako Drobnjak nakon obećanja traži od meštana da „sad izađu na glasanje”. Svi stanovnici Kukulovca su 2017. na predsedničkim izborima glasali za kandidata SNS-a Aleksandra Vučića, a izlaznost je bila 97 odsto. Zbog osnovane sumnje da u pozivu Drobnjaka postoje elementi krivičnog dela primanja i davanja mita u vezi sa glasanjem, što se može zaključiti jer je obećanje dao u vezi sa učestvovanjem meštana na izborima, organizacija „Transparentnost Srbija” uputila je prijavu Višem javnom tužilaštvu u Nišu – Posebnom odeljenju za suzbijanje korupcije. Ono je, bez valjanih argumenata, odbacilo krivičnu prijavu organizacije TS zbog davanja mita u vezi sa glasanjem tokom predizborne posete selu Kukulovce kod Leskovca, kao i krivičnu prijavu organizacije CRTA podnetu povodom iste stvari. Slučaj „Kukulovce” jedan je od najilustrativnijih primera zloupotrebe javnih resursa za potrebe izborne kampanje sa poslednjih izbora – problema koji nije rešen izmenama propisa i pored toga što se navodi među prioritetnim preporukama međunarodnih i domaćih posmatrača. Organizacija „Transparentnost Srbija” zatražila je o ovom slučaju izjašnjenje Agencije za borbu protiv korupcije, koja je utvrdila da nema kršenja zakona.

Preporuke

1. Agencija za sprečavanje korupcije treba da inicira diskusiju o ključnim problemima u vezi sa izbornom kampanjom i finansiranjem kampanje. Kao polazište za diskusiju treba uzeti preporuke ODIHR-a, a propise treba izmeniti tokom konsultativnog procesa, koji će uključiti međunarodne i domaće udeonike (institucije, OCD, političke subjekte, medije, pružaoce usluga za kampanju).
2. Potrebno je povećati transparentnost finansiranja tokom izborne kampanje kombinovanjem koncepta „otvorenih računa” (stvarni prihodi i rashodi)

i obaveze izveštavanja o preuzetim finansijskim obavezama (ugovorene usluge, koje još nisu plaćene tokom kampanje).

3. Neophodno je sveobuhvatno regulisati (zabraniti ili ograničiti) promotivne aktivnosti javnih funkcionera i organa vlasti tokom trajanja cele kampanje (umesto delimičnog regulisanja izveštavanja o takvim aktivnostima u pojedinim medijima). Agencija treba proaktivno da reaguje na ove slučajeve i da se redovno izjašnjavanja o radnjama koje su zabranjene tokom kampanje, te da objavljuje pravne stavove povodom eventualnih prijava i inicijativa.
4. Potrebno je precizirati obaveze Agencije za sprečavanje korupcije za nadzor po službenoj dužnosti nad finansiranjem kampanje i potencijalnim prekršajima.
5. Agencija treba da objavljuje sve slučajeve u kojima su Agencija i tužilaštvo pokrenuli krivične ili prekršajne postupke zbog kršenja izbornih pravila i zakona, i analize primene i delotvornosti kaznene politike.
6. Agencija treba da promoviše nalaze kontrole izveštaja o finansiranju izborne kampanje kako bi javnost uočila nepravilnosti.

Postupanje po predstavkama građana

Jedna od nadležnosti Agencije je postupanje po predstavkama građana, u kojima podnosioci ukazuju na sumnje da postoje koruptivne radnje zbog načina rada ili postupanja organa javne vlasti, javnih funkcionera ili državnih službenika. Novim Zakonom o ASK-u, ona postupa i po anonimnim predstavkama. Svi sektori imaju svoju stranicu na zvaničnoj internet prezentaciji Agencije, ali ne postoje nikakve informacije o radu Odeljenja za predstave. Inače, ta nadležnost je novom organizacijom direktora smešena u Sektor za pravne poslove, dok je do 2018. predstavljala poseban sektor. Sistematizacijom su predviđena četiri zaposlena u ovom odeljenju, a popunjena su tri radna mesta. Uvidom u podatke o broju novoprimljenih predstavi građana evidentno je da se njihov broj iz godine u godinu smanjuje, što bi trebalo shvatiti kao znak koji upozorava da građani gube poverenje u Agenciju, odnosno u to da će se ona zaista i postarati da njihova pritužba bude razmatrana na pravi način. Kao dobra ilustracija može poslužiti podatak da je 2013. godine bilo zaprimljeno 1649 predmeta, a u 2020. godini svega 320.

Trend pada zabeležen je i 2021, kada su formirana 254 nova predmeta po predstavkama fizičkih i pravnih lica, a okončano postupanje u 464 predmeta iz izveštajnog perioda i prethodnih godina. U toku 2020. godine formirano je 320 predmeta po predstavkama fizičkih i pravnih lica, a okončano postupanje u 468 predmeta iz izveštajnog perioda i prethodnih godina. Prilikom analize podnetih predstavi Agencija je u izveštajnom periodu zabeležila sledeću

strukturu: 47 iz oblasti pravosuđa, 45 iz oblasti lokalne samouprave, 36 iz oblasti prosvete, 27 iz oblasti građevinarstva i urbanizma, 21 iz oblasti javnih preduzeća, 17 iz oblasti javnih finansija, deset iz oblasti zdravstva, deset iz oblasti rada i socijalne politike, osam iz oblasti policije, sedam iz oblasti poljoprivrede, tri iz oblasti kulture i informisanja, dve iz oblasti rudarstva i energetike, dve iz oblasti sporta, kao i 19 predstavki koje su ocenjene kao neuredne, odnosno po kojima Agencija nije nadležna da postupa. Ranijih godina ubedljivo najviše, četvrtina predstavki, odnosila se na oblast obrazovanja, dok su poslednje dve godine građani imali najviše pritužbi u oblasti pravosuđa.

Agencija je tokom 2021. godine prosledila 161 predmet nadležnim tužilaštvima na dalje postupanje, a prema zakonu, Agencija je dužna da na kraju postupka obavesti podnosioca predstavke o ishodu postupanja po predstavci, dajući mu sve informacije. Tokom provere osnovanosti navoda predstavki Agencija je uputila 374 dopisa organima javne vlasti, u najvećem broju nadležnim inspekcijama radi nadziranja i informisanja Agencije o nalazu utvrđenom kod kontrolisanog subjekta, dok se u pojedinim predmetima, kako bi utvrdila osnovanost podnete predstavke, Agencija obraćala direktno prijavljenim organima javne vlasti da joj dostave dokumentaciju i daju izjašnjenja. Posebnim odeljenjima Viših javnih tužilaštava, koja se bave suzbijanjem korupcije, Agencija je uputila 73 dopisa, a Tužilaštvu za organizovani kriminal pet. Izveštaj o postupanju deo je Godišnjih izveštaja o radu, ali se od 2020. ne objavljuju podaci o broju predmeta koji su u radu.

Tabela 1: Postupanje Agencije za sprečavanje korupcije po predstavkama

Godina	Broj okončanih predmeta	Broj predmeta u radu	Broj novih primljenih predmeta
2013.	959	2302	1649
2015.	831	2699	750
2017.	554	2502	535
2018.	474	1088	583
2019.	680	1461	373
2020.	468		320
2021.	464		254

Preporuke

1. Potrebno je precizirati nadležnosti Agencije da prati postupanje drugih državnih organa u slučajevima sumnje da je došlo do korupcije koja joj se prijavljuje.
2. Potrebno je precizirati da se predstavka odnosi i na kršenje zakona, za koje je nadležna Agencija, a ne samo za korupciju, za šta su nadležna javna tužilaštva.
3. Agencija treba da predlaže inicijative u vezi sa problemima na koje ukazuju predstavke koje joj dostavljaju građani.

Analiza rizika od korupcije u propisima

Novi Zakon o sprečavanju korupcije proširio je nadležnosti Agencije u oblasti rizika od korupcije u propisima. Sva ministarstva i posebne organizacije dužni su da Agenciji dostave nacрте zakona radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije u sledećih osam oblasti: zdravstvo, porezi, carine, obrazovanje, lokalna samouprava, privatizacija, javne nabavke i policija. Međutim, i pored velike važnosti ove nadležnosti Agencije, analiza organizacije TS²⁶ za 2021. pokazala je da su rezultati primene novouvedene obaveze uglavnom izostali i da je situacija tokom 2022. bila još lošija. Agencija je tokom 2022. dala mišljenje o samo jednom od nacрта Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i o izmenama „matičnog“ Zakona o sprečavanju korupcije. Tokom 2021. Agencija je izradila 15 mišljenja o nacrtima zakona, kao i uredbi iz oblasti koje su posebno rizične za nastanak korupcije. U četiri slučaja nije bilo primedbi na tekst nacрта, dok je u 11 predmeta Agencija ukazala na faktore rizika i na rizike od korupcije u odredbama propisa te dala preporuke za njihovo otklanjanje. Najviše zahteva – šest, uputilo je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Agencija daje mišljenja na osnovu Metodologije za procenu rizika od korupcije u propisima,²⁷ koju je razvila u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji. Pored izveštaja, Agencija može da inicira donošenje propisa radi otklanjanja rizika od korupcije ili radi usklađivanja propisa sa potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije. Agencija je u prošlosti (2013–2018), i pre nego što je uspostavljena zakonska obaveza dostavljanja nacрта zakona, samoinicijativno ili na osnovu molbe institucija analizirala pojedine akte iz antikorupcijskog ugla i objavljivala svoje nalaze. Analize su vršene u nekim slučajevima i kasnije, ali nisu objavljivane. Analiza organizacije TS, predstavljena u decembru 2022, pokazala je da ni tokom 2022. godine (kao i godinu dana ranije) nadležna ministarstva u većini slučajeva nisu poštovala čak ni svoju elementarnu obavezu da Agenciji dostave nacрте zakona na mišljenje.

26 https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KORUPTIVNI_RIZICI_U_PROPISIMA_I_LOBIRANJE.pdf

27 <https://bit.ly/3ZGfECI>

Preporuke

1. Treba izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije tako da se predvidi obaveza traženja mišljenja ne samo o nacrtima zakona iz taksativno navedenih oblasti već za sve akte koje pripremaju ministarstva.
2. Obavezu traženja mišljenja o rizicima korupcije treba proširiti i na druge faze zakonodavnog postupka, kao i na druge predlagače osim ministarstava.
3. Vlada Srbije i Agencija treba da utvrde način na koji će pratiti ispunjavanje obaveza ministarstava da dostave Agenciji nacрте na mišljenje, kao i način praćenja poštovanja datih preporuka te obavezu obrazlaganja razloga za nepoštovanje tih preporuka.
4. Zakonom treba utvrditi obavezu objavljivanja mišljenja koja Agencija daje o rizicima od korupcije u propisima, te informacija o postupanju ministarstava po tim mišljenjima, kao i da Agencija veći značaj dâ obaveštavanju javnosti o ovom segmentu svog rada.
5. Zakonom treba utvrditi obavezu Agencije da postupa po službenoj dužnosti u slučajevima kada nadležni ne dostave nacрте zakona na davanje mišljenja o koruptivnim rizicima.

Praćenje sprovođenja strategijskih dokumenata

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije istekla je u septembru 2018. a rad na novoj počeo je tek marta 2023. godine. Ovaj dokument treba prevashodno da utvrdi ciljeve politike prevencije i postavi temelje za odgovornu i efikasnu borbu protiv korupcije. Evropska komisija ističe donošenje strategije kao jedan od ključnih prioriteta i u svom poslednjem izveštaju.²⁸

Agencija je nadležna za izveštavanje o sprovođenju mera iz oblasti borbe protiv korupcije iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Razvila je dobru metodologiju²⁹ za praćenje, koja se razlikuje od metodologije Koordinacionog tela za praćenje sprovođenja mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23, odnosno njena metodologija je detaljnija, prati sprovođenje po fazama, kao i kvalitet ispunjenosti mere. U izveštaju za 2021.³⁰ godinu, Agencija je analizirala potpoglavlje „Borba protiv korupcije“ iz Akcionog plana za Poglavlje 23, u kojem je definisano 130 aktivnosti. Od 100 ocenjivanih aktivnosti, Agencija je za 60 navela da su sprovedene, za 36 da nisu realizovane, a za četiri mere navela je da ih nije bilo moguće oceniti. Iste aktivnosti ocenjuje i vladino

28 Evropska komisija, *Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu*, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3WA347F>

29 <https://bit.ly/3ZGfECI>

30 <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2022/03/IzvestajRAP23.pdf>

Koordinaciono telo za praćenje, ali se te ocene razlikuju od ocena koje daje Agencija, odnosno one daju „lažnu sliku“ o tome da su mere realizovane ili da se uspešno realizuju. Agencija je ukazala na ozbiljne izazove koji se odnose na kvalitet definisanja ciljeva u strateškim dokumentima, odsustvo indikatora za merenje uticaja u rizičnim oblastima, nepostojanje baznih i ciljanih vrednosti, nepostojanje istraživanja koja bi bila sprovedena periodično i slično. Drugi izazovi koje Agencija navodi odnose se na problem prikupljanja podataka i njihovog kvaliteta. Takođe, dala je niz opravdanih preporuka za unapređenje izveštavanja o sprovođenju Akcionog plana.

Preporuke

1. Vlada Srbije, u saradnji sa Agencijom, treba bez odlaganja da počne izradu nove Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i realističnog Akcionog plana sa efikasnim sistemom koordinacije praćenja sprovođenja aktivnosti.
2. Agencija treba da inicira obuke obveznika po Akcionom planu o načinu izveštavanja o realizaciji aktivnosti.
3. Vlada Srbije treba da primeni Metodologiju Agencije za izveštavanje o svim aktivnostima Akcionog plana.

Legitimnost institucije

Agencija nije uspela da se za 12 godina postojanja u javnosti nametne kao institucija u koju građani imaju poverenja i za koju veruju da zaista radi na sprečavanju korupcije, pokazala su istraživanja javnog mnjenja. Tako je istraživanje „Javno protiv korupcije“,³¹ koje je uz podršku Agencije objavio Istraživački centar za odbranu i bezbednost u novembru 2021, pokazalo da svega četiri odsto ispitanika prati rad Agencije, a 36 odsto je upoznato sa njenim postojanjem. Čak 34 odsto ispitanika je izjavilo da ne zna da takva Agencija postoji. Istraživanje je sprovedeno na uzorku od 1200 ispitanika na terenu u 12 gradova i na uzorku od 3000 ispitanika na internetu.

Istraživanje o tome kako građani percipiraju borbu protiv korupcije, koje je tokom oktobra i novembra 2020. sproveo USAID Projekat za odgovornu vlast (GAI),³² pokazalo je da polovina građana smatra da je Agencija malo, odnosno nimalo posvećena borbi protiv korupcije, a tek svaki peti ispitanik (20 odsto) veruje u njenu posvećenost. Borbu policije, sudstva i lokalnih samouprava protiv korupcije uočava više od 60 odsto anketiranih građana,

31 <https://istrazivackicentarob.com/category/vesti/>

32 <https://bit.ly/40RSqdC>

dok su institucije u čijoj se direktnoj nadležnosti, pa i u imenu nalazi korupcija uočava jedna trećina građana (Agencija za sprečavanje korupcije), odnosno 29 odsto građana (Savet za borbu protiv korupcije). U nabrajanju institucija za koje znaju da se bore protiv korupcije, Agencija se nalazi tek na sedmom mestu. Istraživanja pokazuju da građani nemaju dovoljno poverenja u institucije i da ne bi prijavili korupciju, jer ne veruju da bi se nadležni bavili time na odgovarajući način, odnosno smatraju da njihovo angažovanje ne bi ništa promenilo. Jedan od razloga za ovakvu prepoznatljivost i nepoverenje u Agenciju je, pored sumnje u političku nepristrasnost, i nedovoljno zalaganje Agencije da promoviše rezultate svog rada i dobrih praksi.

To potvrđuje i krajnje zabrinjavajući slab odziv na konkurs za izbor novog direktora Agencije. Činjenica da je svega troje kandidata učestvovalo u izbornom procesu pokazuje, s jedne strane, nepoverenje stručne i zainteresovane javnosti u sam konkurs, odnosno sumnju u to da će se zaista birati najbolji kandidat. S druge strane, razlog može da bude i nepoverenje potencijalnih kandidata da će zaista moći samostalno da rade svoj posao, bez uticaja politike i volje vlasti.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

AUTOR: DUŠAN ŠABIĆ



Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Sažetak

Cilj ovog istraživanja je, kao i u prethodna dva izdanja Institucionalnog barometra, da utvrdi, primenjujući unapred definisan metodološki okvir, nivo interne efikasnosti, institucionalne povezanosti, kao i legitimnosti institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik). Primarni vremenski period analize bio je 2021. godina (uz navođenje dostupnih podataka za 2022. godinu). Analiza se nadovezuje na periode analizirane u prethodnim izdanjima Institucionalnog barometra, uz korišćenje podataka iz prethodnih analiza na određenim mestima kako bi bili iskazani uočeni trendovi. Tekst je sistematizovan tako da se najpre osvrće na analizu interne efikasnosti posmatrane institucije, a nakon toga na efektivnost institucionalnog aranžmana, u kojem institucija deluje i ostvaruje svoje nadležnosti. Potom se kratko osvrće na legitimnost institucije, odnosno na njenu prepoznatljivost i poverenje građana u rad institucije. Na kraju teksta su navedene konkretne preporuke, čijom bi se doslednom implementacijom mogla unaprediti efektivnost posmatrane institucije.

Institucija Poverenika je u posmatranoj 2021. godini unapredila internu efikasnost u odnosu na 2020. godinu i time se vratila na nivo iz prethodnih godina, tj. uspela je da održi visok nivo efikasnosti iz prethodnih godina.

Povodom problema na koje smo ukazali kako u prvom, tako i drugom izdanju Institucionalnog barometra, napretka ima, pre svega u pogledu ljudskih kapaciteta, kojima institucija raspolaže. Dodatno, institucija je „snabdevena“ i novim ovlašćenjima. Konstantno uvećanje broja predmeta i dalje je prisutno, ali i institucija efikasno postupa sa njima. Zakonitost odluka koje institucija donosi ostala je na visokom nivou. Donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja barem je jedan od mehanizama izvršenja rešenja Poverenika „deblokiran“. Prekršioc i oba zakona koje Poverenik štiti i dalje najčešće prolaze bez kazne, što svakako stvara izuzetno lošu sliku i šalje lošu poruku. Odnos institucija, koje zajedno sa posmatranom čine institucionalni aranžman, najblaže rečeno nije odgovoran i nužno ga je promeniti u najskorijem roku.

Važno je istaći da institucija, pored svih problema sa kojima se suočava, a koji su detaljnije opisani u nastavku teksta, uspeva da ostvari svoju ulogu, tj. da obezbedi ostvarivanje i zaštitu prava građana, da bude efikasna u svom radu i da donosi odluke isključivo zasnovane na slovu zakona. Upravo se iz navedenih razloga, iz godine u godinu povećava legitimitet institucije, njena prepoznatljivost i poverenje koje građani imaju u nju, koje se ogleda pre svega u konstantnom povećanju broja građana koji joj se obraćaju, smatrajući da može da im pomogne da ostvare prava garantovana kako Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (u daljem tekstu: ZoSPI), tako i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (u daljem tekstu: ZoZPL).

Lična karta

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti jeste nezavisan i samostalan državni organ ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja³³ radi ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kojima raspolažu organi javne vlasti. Donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti³⁴ „lepeza“ nadležnosti ove institucije je proširena, tj. prethodni ZoZPL eksplicitno je predvideo da „poslove zaštite podataka o ličnosti obavlja Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti“.

Dakle, ukratko možemo reći da je osnovna funkcija ovog organa, s jedne strane obezbeđivanje prava javnosti da zna, a sa druge zaštita privatnosti u najužem smislu, tj. zaštita podataka o ličnosti. Poverenik tokom sprovođenja svojih nadležnosti faktički treba da nađe pravi balans između pomenuta dva prava, tj. da obezbedi da se korišćenjem jednog prava ne krši ili zadire u drugo pravo (osim, naravno, u izuzetnim slučajevima predviđenim samim zakonima).

Osnovni instrumenti za ostvarivanje funkcije tela opredeljeni su nadležnostima koje pomenuta dva zakona propisuju za ovaj organ.³⁵ Pored „osnovne“ funkcije organa, koja se odnosi na praćenje toga da li obveznici poštuju obaveze koje propisuju oba zakona, kao glavne poluge delovanja ovog organa ističu se postupanja Poverenika po žalbama u obe sfere u kojima deluje. Ipak, treba praviti jasnu distinkciju između delovanja Poverenika u oblasti slobodnog pristupa informacijama i u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Kada je reč o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Poverenik nema mogućnosti proaktivnog delovanja ili pak delovanja *ex officio*, već je nužan inicijalni akt tražioca informacije. Konkretno, govorimo

33 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).

34 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (*Sl. glasnik RS*, br. 87/2018).

35 Član 35 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i član 77 i 78 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

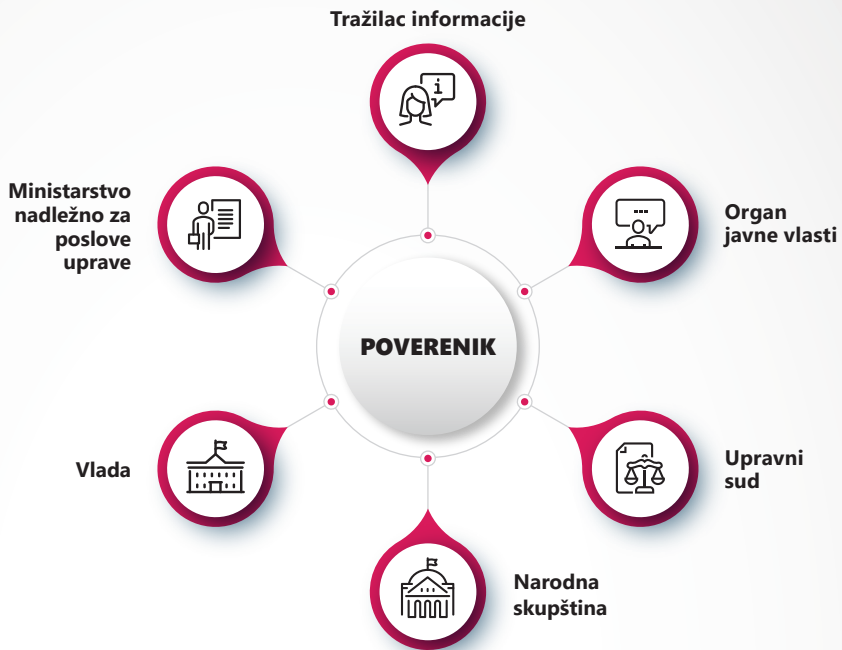
o žalbi podnetoj Povereniku zbog toga što imalac informacije uskraćuje tu informaciju (faktičko uskraćivanje ili slučajevi „ćutanja uprave“). Tek nakon što primi žalbu, Poverenik može odlučiti u konkretnom slučaju rešenjem o pravu tražioca informacije. Rešenje Poverenika je obavezujuće, konačno i izvršno, i protiv njega je moguće voditi samo upravni spor, koji se po slovu Zakona vodi po hitnom postupku. Zakon dodatno propisuje mehanizme za izvršenje rešenja Poverenika posrednom prinudom (novčanom kaznom), a kao ultimativni mehanizam predviđa da Vlada na zahtev Poverenika izvrši rešenje neposrednom prinudom. Pored toga, kao dodatni mehanizam koji treba da obezbedi poštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, propisano je da „*nadzor nad sprovođenjem zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave*“, a da se inspeksijski nadzor realizuje posredstvom upravne inspekcije ministarstva nadležnog za poslove uprave. Dodatno, Poverenik je nakon poslednjih izmena ZoSPI-a dobio mogućnost da osniva kancelarije van svog sedišta, ovlašćenje da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i da izdaje prekršajne naloge u slučajevima propisanim ZoSPI-a.

Za razliku od sfere prava na slobodan pristup informacijama, kada je reč o zaštiti podataka o ličnosti, postupanje Poverenika je bitno drugačije postavljeno. Zakon o ZPL-u eksplicitno propisuje da je Poverenik „*nezavisan i samostalni organ vlasti ustanovljen na osnovu zakona, koji je nadležan za nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i obavljanje drugih poslova propisanih zakonom*“, kao i to da „*poslove praćenja primene ovog zakona u skladu sa propisanim ovlašćenjima vrši Poverenik...*“³⁶ U sferi zaštite podataka o ličnosti Poverenik ne samo da može nego je i dužan da reaguje proaktivno i *ex officio*. Pored klasičnog postupanja po žalbi, Poverenik postupa *ex officio* (otvara postupak nadzora) u svim slučajevima, u kojima uoči potencijalnu zloupotrebu u vezi sa obradom podataka o ličnosti. Dodatno, Poverenik je, što proizilazi iz njegove nadzorne uloge, ovlašćen da podnosi prekršajne i krivične prijave protiv prekršilaca ZoZPL-a.

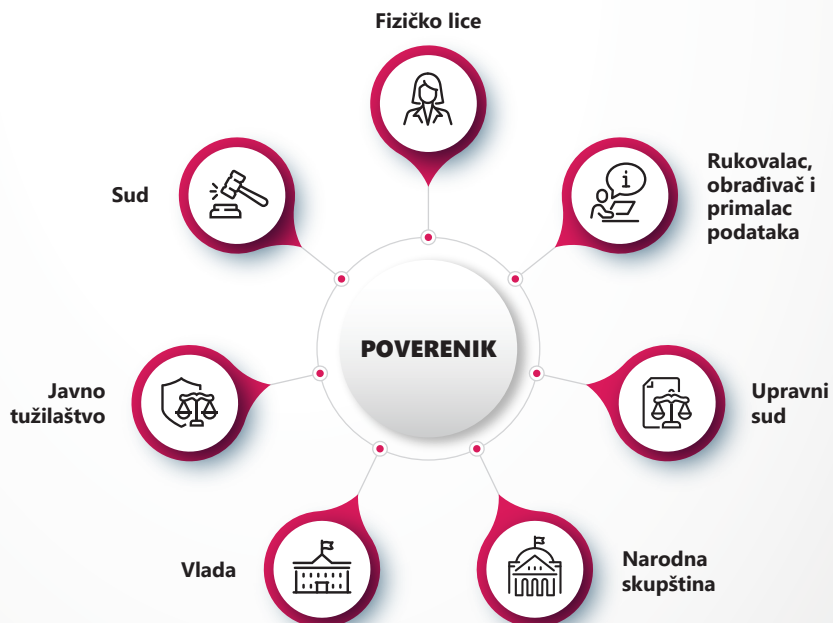
Pored svega navedenog, kao poseban mehanizam za ostvarivanje funkcije, izdvajaju se godišnji izveštaji Poverenika o sprovođenju oba zakona, koje ovaj organ podnosi na razmatranje NSRS.

36 Članovi 4 i 73 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (Sl. glasnik RS, br. 87/2018).

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja



Zaštita podataka o ličnosti

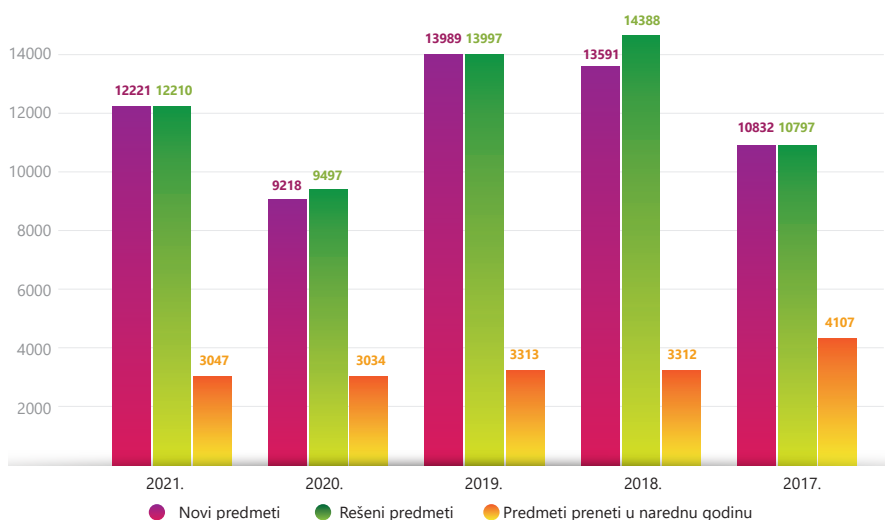


Interna efikasnost

Konstantan rast broja predmeta

Jedan od najvažnijih kriterijuma za ocenjivanje interne efikasnosti institucije svakako je efikasnost postupanja sa predmetima. Kao što smo opisali i u prethodnim izdanjima Institucionalnog barometra, tako se i prilikom sprovođenja ove analize odmah može uočiti da broj predmeta raste iz godine u godinu. Tokom 2021. godine institucija je primila u rad 12.221 novi predmet, dok je 2020. godine taj broj iznosio 9218, a 2019. godine 13.989 predmeta. Tokom 2018. godine institucija je primila u rad 13.591 novi predmet, dok je, poređenja radi, 2017. godine bilo 10.832 predmeta. Usporedni pregled postupanja institucije Poverenika po godinama u periodu 2017–2021. godine predstavljen je u tabeli koja sledi. Ukoliko naspram navedenih brojeva posmatramo broj rešenih predmeta, situacija je sledeća: institucija je u 2021. godini okončala rad u 12.210 predmeta, u 2020. u 9497 predmeta, dok je ovaj broj u 2019. iznosio 13.997 predmeta. Poređenja radi, 2018. godine rešeno je 14.388, a 2017. 10.797 predmeta. Ukoliko ovako posmatramo, situacija izgleda gotovo idealno. Međutim, institucija iz godine u godinu prenosi određeni broj nerešenih predmeta u narednu godinu, te je tako u 2021. godinu prenela 3036 nerešenih predmeta, u 2020. 3313 nerešenih predmeta, u 2019. godinu 3312 predmeta, dok je ovaj broj u 2018. iznosio 4107 predmeta, a u 2017. 4040 predmeta. Analizirajući kompletnu sliku, vidimo da situacija nije baš tako idealna kako nam se na prvi pogled učinilo. Institucija prenosi nemali broj predmeta u narednu godinu, ali se, nakon uzastopnog porasta tokom godina koje su bile predmet analize u prva dva izdanja Institucionalnog barometra, ovaj broj zaustavio i primetan je blagi pad.

Ilustracija 5: Postupanje Poverenika po predmetima



Bez žalbe teško do informacija

U oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja institucija je tokom 2021. godine primila 5181 žalbu, što predstavlja veliki porast u poređenju sa prethodnom 2020. godinom – za više od 36%, a na nivou je onog iz 2019. godine kada je bilo 5275 žalbi. Iako je formalno izjavljenih žalbi bilo više, institucija je 2021. rešila za oko 2000 žalbi više nego 2020, što je bilo na nivou broja iz 2019. godine (2021. rešena je 5181 žalba, 2020. 3286 žalbi, a u 2019. godini 5275 žalbi). Od pomenutog broja, 2021. godine osnovanih žalbi bilo je 63,55%, dok gotovo 40% predstavljaju slučajevi u kojima je žalba izjavljena zbog tzv. „čutanja uprave“. U 27,68% slučajeva ukupnog broja osnovanih žalbi (1452) obveznik Zakona je, nakon što je saznao za podnetu žalbu, postupio po prvobitnom zahtevu pre nego što je Poverenik i doneo rešenje. Imajući to u vidu, više je nego jasno da se veliki broj organa vlasti, nažalost, i dalje, 18 godina nakon donošenja Zakona, vodi logikom – „ko se žali znaće, ko se ne žali, biće blažen u neznanju“. Ukoliko posmatramo prethodne godine, možemo uočiti kako izgleda trend ovakvog štetnog ponašanja organa javnih vlasti: 37,86% u 2020. godini, 41,33% u 2019. godini, 54,8% u 2018. godini, a čak 61,8% u 2017. godini. Iako je i dalje veoma visok, tj. iznosi gotovo jednu trećinu ukupnog broja, možemo konstatovati da ovaj broj ipak pada.

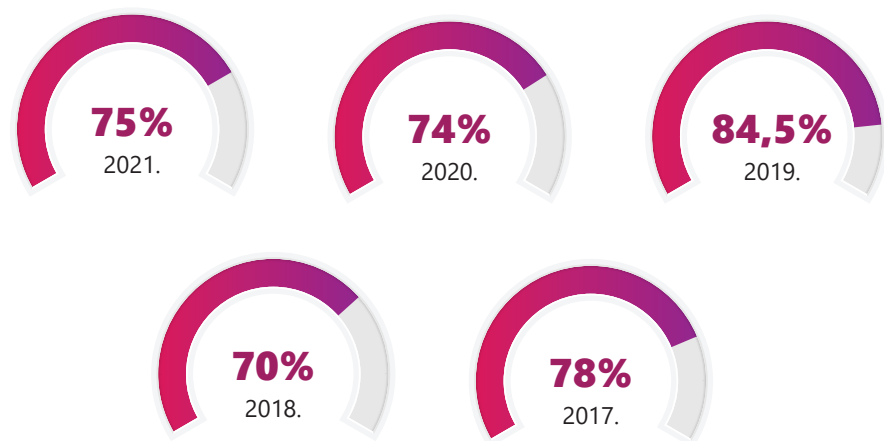
Ukratko o broju zaposlenih

Prema članu 58 prethodnog Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta služba Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 31. jula 2019. godine imala je sistematizovanih 100 radnih mesta, sa ukupno 129 izvršilaca. Novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta donet je 18. februara 2022. godine i njime je sistematizovano 110 radnih mesta, sa ukupno 156 izvršilaca, što u poređenju sa situacijom iz prošlosti, koja je dugo godina bila nepromenjena, ipak predstavlja veliko uvećanje. Podsećanja radi, broj sistematizovanih radnih mesta u instituciji Poverenika dugi niz godina iznosio je 94, ali je popunjenost u stvarnosti iznosila 50% – 85%. Imajući u vidu novu sistematizaciju, ostaje nam jedino da pratimo da li će situacija u praksi, tj. da li će dinamika novih zapošljavanja u službi ove institucije pratiti ono što je predviđeno „na papiru“. Imajući u vidu da su poslednje izmene ZoSPI-a donele i nove nadležnosti ovoj instituciji, kao i činjenicu da postoji konstantan rast broja predmeta, kao logično se nameće da je neophodno da se kapaciteti institucije ojačaju kako bi ona uspešno odgovorila na zadatke koji su stavljeni pred nju, ali i kako bi očuvala nivo efikasnosti postupanja. Služba Poverenika, zaključno sa 3. martom 2023. godine, ima 104 zaposlena lica u radnom odnosu na neodređeno vreme, 8 lica na određeno vreme i 6 lica angažovanih na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Zabrinjavajući odnos obveznika zakona prema rešenjima Poverenika

I pored pomenutih i opisanih problema sa kojima se institucija u praksi suočava, izuzetno je važno istaći da ona, u najvećem broju slučajeva, ispunjava ulogu zbog koje je uvedena u pravni sistem – ona osigurava ostvarivanje prava. Iako je, sa jedne strane, procenat uspešnih intervencija institucije Poverenika i dalje visok (u 2021. godini tražilac u oko 75% slučajeva dobije informaciju), zabrinjava to što u jednoj četvrtini slučajeva obveznici Zakona odluče da ne postupe po obavezujućim, konačnim i izvršnim rešenjima Poverenika. Tokom 2020. godine situacija je bila gotovo identična, te je u slučajevima kada je bilo nužno donositi formalna rešenja procenat izvršenja tih rešenja iznosio 74%. U obe uzastopne godine navedeni procenat je daleko niži nego u 2019. godini, kada je iznosio 84,5%. Ovakav pad je svakako rezultat potpune „blokade“ mehanizama koji treba da osiguraju izvršenje rešenja institucije, koja je bila „na snazi“ do donošenja Zakona o izmenama i dopunama ZoSPI-a, o čemu će detaljnije biti reči u nastavku ove analize. Sa sigurnošću možemo reći da, ukoliko se ovakvo stanje održi, tj. ukoliko ni pomenute izmene ne dovedu do njegove promene, to će neminovno uticati na ukupnu efikasnost institucije, ali i na njen legitimitet.

Ilustracija 6: Uspešnost intervencija Poverenika (u procentima)



● Procenat uspešnosti Poverenika u slučajevima kada je bilo potrebno donositi formalno rešenje

Institucionalna povezanost

U ovom delu analize zanima nas kako sistem predstavljen u institucionalnim mapama „reaguje“ na odluke i postupanja institucije Poverenika.

U sferi slobodnog pristupa informacijama ovo za početak možemo sagledati posmatranjem efikasnosti pomenutih mehanizama, koji, po slovu zakona, stoje na raspolaganju Povereniku nakon što se organ vlasti ogлуši o njegovo doneto rešenje. Prva mogućnost je izricanje novčanih kazni, tj. izvršenje rešenja tzv. posrednom prinudom. Nakon dugogodišnje „blokade“ ovog mehanizma,³⁷ izmenama ZoSPI-a, članom 28b Zakona o izmenama i dopunama ZoSPI-a eksplicitno je propisano da će Poverenik prinuditi izvršenika – organ vlasti – da ispuni obaveze iz rešenja izricanjem novčanih kazni. Kazne su predviđene u rasponu od 20.000 do 100.000 dinara, a mogu se izreći više puta. Budući da su pomenute izmene usvojene tek krajem 2021. godine, a da je njihova primena započeta 16. februara prošle godine, ostaje nam da pratimo stanje u praksi, tj. da vidimo da li će „deblokada“ ovog mehanizma prinude osigurati veći stepen izvršenja Poverenika.

Drugi mehanizam, koji, barem po slovu zakona, već 12 godina stoji na raspolaganju instituciji Poverenika jeste da se, ukoliko primenom raspoloživih mera ne može da obezbedi izvršenje rešenja, obrati Vladi Republike Srbije, koja ima zakonsku obavezu da obezbedi izvršenje neposrednom prinudom.³⁸ Od 2010. godine, od kada je propisana ova obaveza, pa do kraja 2021. godine Poverenik se Vladi ukupno obratio 422 puta, od čega 82 puta tokom 2021. godine. Vlada nijednom nije obezbedila izvršenje rešenja Poverenika.

Odnos drugih institucija prema instituciji Poverenika

Što se tiče odnosa institucije sa NSRS, mogli bismo na prvi pogled reći da je on uznapredovao. Prevađeno je to da NSRS svesno krši kako ZoSPI, tako i sopstveni Poslovník, čemu smo svedočili u prošlosti, a što se ogledalo u tome da četiri godine zaredom u plenumu uopšte nisu razmatrani godišnji izveštaji koje je Poverenik, poštujući zakonske obaveze, uredno podnosio. Iako je situacija u praksi sada bitno drugačija, te se pomenuti godišnji izveštaji koje institucija podnosi razmatraju u NSRS, kako u nadležnim odborima, tako i u plenumu, teško je oteti se utisku da se to radi isključivo kako bi se poštovala puka zakonska obaveza, a ne kako bi se oni suštinski razmatrali. O tome kako bi rasprava o izveštajima koje institucija podnosi trebalo da izgleda ovde nećemo trošiti reći, ali sa sigurnošću možemo reći da bi ista u praksi mogla i morala biti

37 Detaljnije opisano u prethodnom izdanju Institucionalnog barometra 2.0, kao i u Godišnjem izveštaju Poverenika za 2017. godinu.

38 Član 28, stav 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).

„iskorišćena“ potpuno drugačije i da bi trebalo da rezultira zaključcima koji bi unapredili stanje u obe oblasti koje Poverenik štiti, a ne kratkim, uopštenim zaključcima, koji nam ne govore mnogo o realnom stanju u ovim oblastima, a još manje o tome kako ga unaprediti. Dodatno, potpuno je neobjašnjivo to da NSRS, kao kontrolor izvršne vlasti, a imajući u vidu već opisani odnos Vlade prema instituciji Poverenika, ne nalazi za shodno da na bilo koji način, pa tako ni u zaključcima povodom razmatranja izveštaja Poverenika, adresira ovo nezakonito postupanje i pozove Vladu na odgovornost.

Odnos institucije i Vlade najbolje ilustruje već opisano stanje, koje ovde nećemo ponovo ponavljati. Međutim, odnos Poverenika i NSRS, kao i drugih organa izvršne vlasti, ogleda se i u davanju mišljenja institucije na pravne akte koji uređuju oblasti koje institucija štiti. Tokom 2021. godine Poverenik je dao preko 50 mišljenja na nacрте zakona i gotovo 40 na nacрте i predloge drugih akata.

Ukoliko posmatramo odnos sa drugim organima, pre svega sa onima koji su obveznici ZoSPI-a, kao dobra ilustracija može nam poslužiti i stepen izvršenja drugih obaveza, koje one po slovu Zakona imaju. Ovde, pre svega, mislimo na obaveze dostavljanja izveštaja Povereniku (43%), objavljivanja informatora o radu na internetu (27%), kao i na obavezu sprovođenja obuka (oko 32%). Imajući u vidu da je ove obaveze tokom 2021. godini imalo preko 3800 organa vlasti, više je nego jasno da se mnogo više obveznika Zakona svesno opredelilo za to da krši navedene obaveze. Za opisano stanje umnogome je zaslužna neadekvatna kaznena politika, koja je već dugi niz godina jedan od glavnih problema u oblastima u kojima Poverenik deluje, a kojoj ćemo posvetiti poseban deo ove analize.

Izmenе Zakona о slobodnom pristupu informacijama od značaja za javnost nisu smanjile dostignuti nivo prava

Prilikom pripremanja izmena ZoSPI-a u javnosti je vođena velika i žustra debata o tome da li one donose i smanjenje dostignutog nivoa prava na slobodan pristup informacijama. Pojedina predložena rešenja bila su kontroverzna i izazivala su opravdanu sumnju u intenciju zakonodavca.³⁹ Snažnom zajedničkom akcijom civilnog društva, stručne zainteresovane javnosti, ali i same institucije Poverenika, odustalo se od spornih rešenja, a pomenuti Zakon o izmenama i dopunama ZoSPI-a doneo je i izvesna unapređenja u ovoj oblasti. Pre svih treba pomenuti proširenje kruga organa na koje se Zakon odnosi. Povereniku je data mogućnost da obrazuje kancelarije i van svog sedišta, ovlašćenje da inicira prekršajni postupak, kao i mogućnost da izdaje prekršajne naloge u zakonom propisanim slučajevima.

39 Detaljnije opisano u prethodnom izdanju Institucionalnog barometra 2.0.

Dodatno, već je istaknuto da je početkom primene ovog akta „deblokiran“ i mehanizam posredne prinude, koji instituciji Poverenika stoji na raspolaganju radi izvršenja rešenja.

Kaznena politika stimuliše prekršioce zakona

Ukoliko posmatramo kako pravosuđe reaguje na *inpute* koje dobija od institucije Poverenika, situacija je više nego zabrinjavajuća. Svakodnevno smo svedoci flagrantnih primera kršenja ZoZPL-a. U ovoj oblasti Poverenik je ovlašćen da podnosi kako prekršajne, tako i krivične prijave. U najvećem broju ovih slučajeva dolazi do zastarelosti postupaka, a u minimalnom broju slučajeva, u kojima su pokrenuti i okončani postupci, kazne za prekršioce bile su bagatelne, te možemo reći da pravosuđe na ovaj način stimuliše prekršioce ZoZPL-a.⁴⁰

Do stupanja na snagu pomenutih izmena ZoSPI-a u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja situacija je bila takva da Poverenik nije mogao samostalno da pokreće prekršajne postupke, već je jedino mogao da se obrati Upravnoj inspekciji MDULS-a sa zahtevom da ona izvrši nadzor i pokrene prekršajni postupak protiv prekršilaca. Upravna inspekcija je ovu svoju obavezu retko izvršavala. Kao najbolja ilustracija za ovu tvrdnju može poslužiti činjenica da pomenuta inspekcija tokom 2021. godine nije prekršajnim sudovima podnela nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka iako je Poverenik utvrdio da su 3334 žalbe bile osnovane. Situacija u praksi je i ovde bila slična – u najvećem broju slučajeva postupci protiv prekršilaca ZoSPI-a su zastarevali, a u minimalnom broju slučajeva koji dobiju epilog pred prekršajnim sudovima, prosek izrečenih kazni jedva je bio nešto viši od zakonskog minimuma. Upravo odsustvo odgovornosti za povredu ovog prava, i to ne samo prekršajne, nesumnjivo ohrabruje odgovorne u organima vlasti da to čine i dalje, uvereni da neće snositi nikakve posledice. Osim toga, višegodišnje odsustvo pune odgovornosti za povredu prava predstavlja glavni uzrok veoma velikog broja žalbi Povereniku, koji se, kako smo već istakli, iz godine u godinu povećava. Preostaje nam da pratimo stanje u praksi i da li će opisane izmene, pre svih ovlašćenje Poverenika da inicira prekršajni postupak, dovesti po poboljšanja stanja u ovoj sferi.

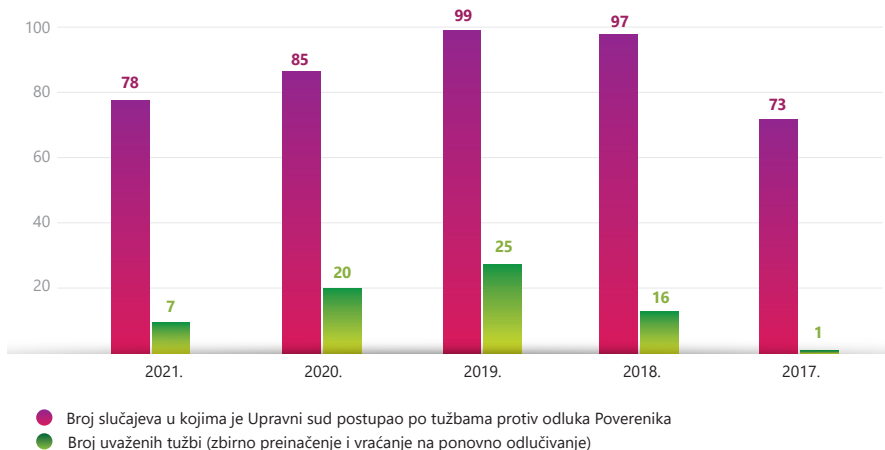
Zakonitost odluka koje institucija donosi

Zakonitost odluka koje Poverenik donosi može se preispitati u upravnom sporu, koji se pokreće tužbom protiv odluka koje Poverenik donosi. Ishodi ovih sporova nedvosmisleno pokazuju da se prilikom odlučivanja institucija Poverenika čvrsto „drži“ slova zakona. Od početka rada institucije Poverenika,

⁴⁰ Izvor: Godišnji izveštaji o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>

u sudskim postupcima preispitivanja zakonitosti njegovih odluka sud je, od 1079 rešenih predmeta, potvrdio 92,8% ili 1001 odluku Poverenika. Tokom 2021. Upravni sud rešio je ukupno 78 tužbi (od rešenih tužbi 27 su iz 2021. godine, dok je 51 tužba iz prethodnog perioda). Tužbe su rešene na sledeći način: 47 tužbi je odbijeno, 12 je odbačeno, 10 postupaka je obustavljeno, dve su rešene na drugi način, tri tužbe su uvažene, dok su četiri odluke Poverenika preinačene. Situacija je bila slična i tokom prethodnih godina, što se može videti u grafikonu koji sledi.

Ilustracija 7: Preispitivanje odluka Poverenika pred Upravnim sudom



Legitimnost institucije

Konstantan rast broja predmeta kojim se bavi institucija Poverenika jasno govori da građani prepoznaju instituciju Poverenika i da veruju da ona može da im pomogne da ostvare svoja prava. Od 270 predmeta davne 2005. godine došlo se do preko 15.000 u 2021. godini. Naravno da, sa jedne strane, ovaj podatak nikako ne ohrabruje, jer vrlo jasno govori o tome kakva je svest organa vlasti o poštovanju zakona. Sa druge strane, jasno govori da građani žele da „konzumiraju“ svoja prava, da instituciju Poverenika vide kao adekvatnu i da joj ukazuju poverenje. Pored ovoga, višegodišnja uspešna saradnja institucije Poverenika sa organizacijama civilnog društva, koja se odvijala prvenstveno učestvovanjem predstavnika institucije na brojnim stručnim skupovima radi obuke i afirmacije prava javnosti da zna i prava na zaštitu podataka o ličnosti, doprinela je prepoznatljivosti, ali i značajnom jačanju legitimnosti ove institucije.

Planirano istraživanje javnog mnjenja i građana koji su imali iskustva sa institucijom Poverenika nije sprovedeno, te detaljnije zaključke nije moguće izvesti u ovom trenutku.

Preporuke

1. Neophodno je obezbediti pune kadrovske kapacitete institucije Poverenika, u skladu sa sistematizacijom radnih mesta, a posebno u kontekstu proširenja ovlašćenja institucije.
2. Neophodno je pažljivo pratiti da li su izmene i dopune ZoSPI-a u praksi uspele da osiguraju „deblokadu“ izvršenje rešenja Poverenika, ali i da unaprede celokupan sistem slobodnog pristupa informacijama u RS.
3. Novi ZoZPL od početka primene izaziva probleme i nedoumice. Neophodno je da država što pre sistematski pristupi edukaciji u ovoj oblasti. Pored toga, neophodno je da sama država, pre svih, promeni potpuno neadekvatan, najblaže rečeno, neodgovoran odnos prema poštovanju obaveza koje proizilaze iz ZoZPL-a.
4. Neophodno je obezbediti da institucija Poverenika prilikom donošenja ili promena propisa koji uređuju ili koji se odnose na obe sfere u kojima institucija deluje bude uključena od samog početka, ne samo formalno već i suštinski kako bi blagovremeno i argumentovano mogla izneti svoje pravne stavove i viđenja.
5. Organi i institucije predstavljeni u institucionalnoj mapi moraju imati mnogo odgovorniji odnos prema oba zakona koja institucija Poverenika štiti. Ovo je preduslov za efektivno funkcionisanje celog sistema, u kom institucija Poverenika deluje.
6. Kaznena politika prema prekršiocima zakona u obe sfere u kojima institucija Poverenika deluje mora biti adekvatna i efikasna, a ne da, kao do sada, predstavlja podsticaj za kršenje zakona.
7. Kako se iz rezultata istraživanja može videti, bez uspostavljanja adekvatnog odnosa, pre svega Vlade i NSRS sa institucijom Poverenika, tj. bez doslednog poštovanja slova zakona, neminovno je da u narednom periodu dođe i do opadanja efikasnosti, a samim tim i efektivnosti institucije Poverenika.

Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova

AUTOR: MILOŠ JOVANOVIĆ



Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova

Sažetak

Unutrašnja kontrola policije obuhvata preventivno i represivno delovanje određene organizacione celine u policiji kako bi se osigurala njena odgovornost pred državom, zakonima i građanima.⁴¹ Ta organizaciona celina u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) jeste Sektor unutrašnje kontrole (SUK). Prema Zakonu o policiji, SUK kontroliše zakonitost rada policijskih službenika prilikom obavljanja policijskih poslova, a posebno u vezi sa poštovanjem i zaštitom ljudskih i manjinskih prava i sloboda. U okviru kontrole SUK sprovodi mere i radnje predviđene krivičnim postupkom radi otkrivanja i suzbijanja koruptivnog ponašanja policijskih službenika.⁴² Dakle, primarni cilj rada SUK-a jeste borba protiv korupcije u policiji.

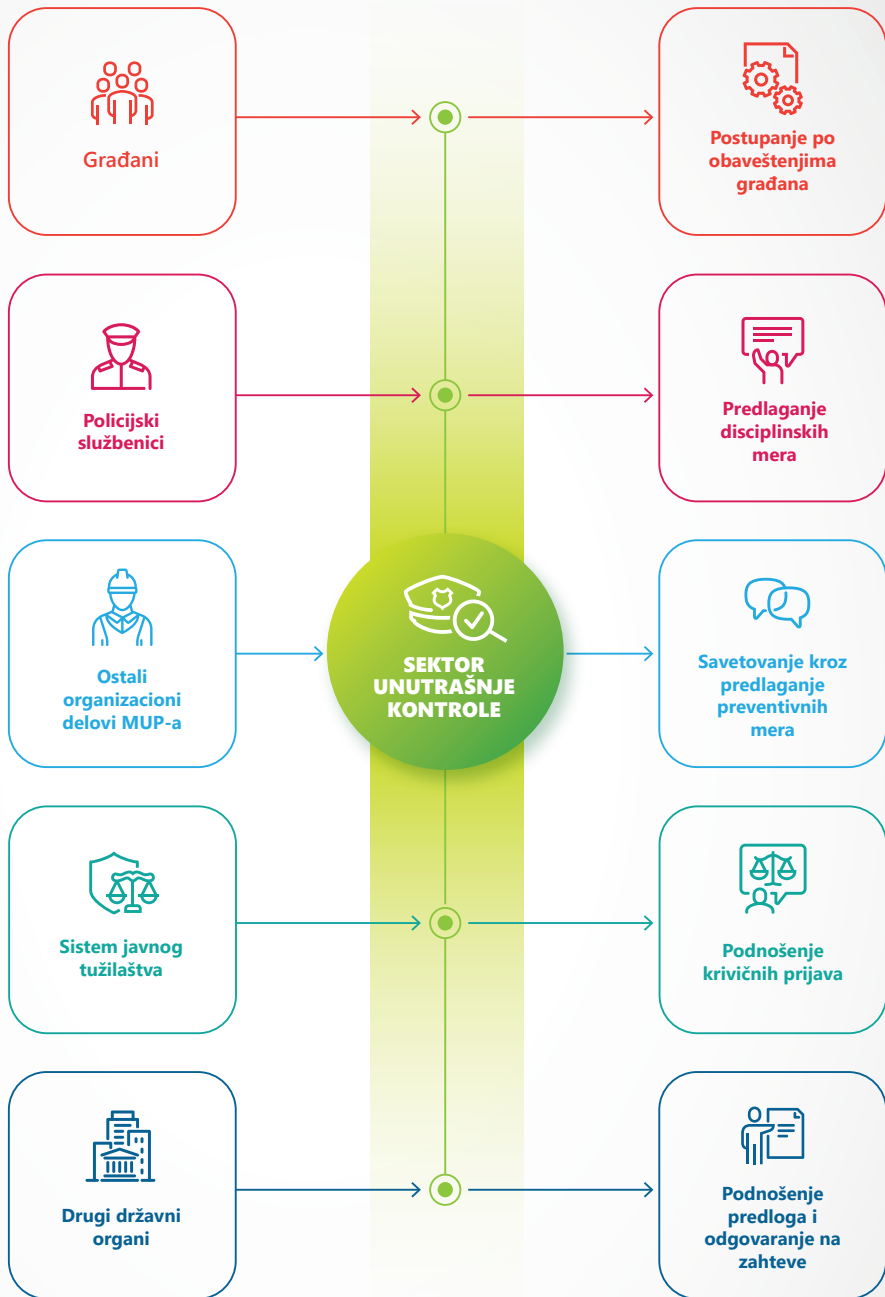
Cilj ovog istraživanja je da utvrdi, primenjujući unapred definisan metodološki okvir, kakva je interna efikasnost, institucionalna povezanost i legitimnost SUK-a. Ono obuhvata vremenski period od 2019. do 2021. godine (uz navođenje dostupnih podataka za 2022. godinu) i nadovezuje se na institucionalne barometre iz 2018. i 2019. godine.⁴³ Najpre se ispituje da li SUK raspolaže dovoljnim ljudskim, finansijskim i tehničkim resursima za preventivni i operativni rad. Potom se analizira saradnja SUK-a sa tužilaštvom i nezavisnim institucijama, kao i to da li građani imaju poverenje u rad SUK-a. Na kraju teksta su navedene preporuke, čijom primenom bi se unapredio rad SUK-a.

41 Dorđević, S. (2018). Sektor unutrašnje kontrole. U: Šabić, D. (ur.) *Institucionalni barometar*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 42. Prema Carty, K. (2007). *Guidebook on Democratic Policing*. Vienna: OSCE, str. 26.

42 Zakon o policiji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 225, stav 1 i 2.

43 Videti detaljnije u: Šabić, D. (ur.) (2018). *Institucionalni barometar*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku; Šabić, D. (ur.) (2019). *Institucionalni barometar 2.0*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, dostupno na: <https://bit.ly/3JgXdPY>

Ilustracija 8: Institucionalna mapa Sektora unutrašnje kontrole MUP-a



Interna efikasnost

U ovom delu izveštaja ispitana je popunjenost SUK-a ljudskim, tehničkim i finansijskim sredstvima. Drugim rečima, ocenjeno je da li SUK, prema trenutnim resursima, može da obavlja zakonom predviđenu funkciju.

Najviše zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole od osnivanja

Iz godine u godine povećavaju se ljudski resursi SUK-a. Na kraju 2021. godine bilo je 158 od 179 zaposlenih, koliko je predviđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u.⁴⁴ To znači da je skoro 90% radnih mesta popunjeno. Međutim, navedeni pravilnik⁴⁵ i kadrovski plan, koji donosi ministar, predstavljaju poverljiva dokumenta i kao takva nisu dostupna javnosti. Usled navedenog ostaje nepoznato koja su sve radna mesta predviđena u SUK-u i nije moguće pratiti kako je planirano povećanje ljudskih resursa. Dodatno, u Izveštaju o radu SUK-a za 2021. godinu nije navedeno koliko je zaposleno žena, što je bila praksa prethodnih godina,⁴⁶ te nije moguće utvrditi da li je zastupljen rodni balans u SUK-u. Prema saznanjima upućenih stručnjaka, „zapošljavanja u SUK-u nisu transparentna, jer ne postoje javni konkursi za njihova radna mesta i praksa je da se tamo zapošljavaju ljudi iz policije”.⁴⁷

U septembru 2022. godine u SUK-u je radilo ukupno 165 osoba, od kojih osam sa srednjom, šest sa višom i 151 zaposleni sa visokom stručnom spremom.⁴⁸ Veliki broj zaposlenih (90%) ima visoku stručnu spremu, što je pozitivno, posebno ako u obzir uzmemo složenost posla SUK-a. Kada je reč o zanimanjima, ima 22 pravnika, 49 zaposlenih je završilo Policijsku/Kriminalističko-policijsku akademiju, dok je 21 osoba završila Fakultet civilne odbrane/Fakultet bezbednosti. Nažalost, nije nam dostavljen podatak koliko je zaposlenih u organizacionim jedinicama SUK-a: Odeljenje za operativne aktivnosti, Odeljenje za koordinaciju rada centara, Odeljenje za preventivne aktivnosti, Odeljenje za bezbednosne provere i operativnu podršku.

44 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2022). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 28.

45 Diković, J. (2021). *MUP od zaposlenih krije sistematizaciju radnih mesta*, dostupno na: <https://bit.ly/3muBU14>

46 Prema izveštajima o radu Sektora unutrašnje kontrole, u SUK-u je 2019. godine bilo zaposleno 31,9% žena, dok 2020. godine radilo 29,5% žena. Izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole dostupni su na: <https://bit.ly/3Jj2jeo>

47 Intervju sa Vladicom Iličem, Menadžerom Pravnog tima u Beogradskom centru za ljudska prava, 19. oktobar 2022. godine

48 Odgovor SUK-a od 9. septembra 2022. godine na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 1. avgusta 2022. godine

Kvalitet operativnog rada Sektora unutrašnje kontrole

Povećanje zaposlenih u SUK-u nije rezultiralo obimnijim operativnim radom, već je uočen negativan trend na osnovu broja podnetih krivičnih prijava. Tako je SUK 2019. godine podneo 212 prijava, 2020. godine 146, a 2021. godine 184 krivične prijave. Najmanje krivičnih prijava je podneo 2020. godine, a glavni razlog za to je bila pandemija COVID-19. Takođe, negativan trend zabeležen je i prilikom podnošenja krivičnih prijava protiv policajaca (videti detaljnije Tabelu 2).

Tabela 2: Krivične prijave podnete protiv policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u

Godina	2019.	2020.	2021.
Broj krivičnih prijava	203	144	177
Broj krivičnih prijava za koruptivna dela	149	69	84
Broj krivičnih dela	321	220	291
Broj krivičnih dela sa elementima korupcije	247	130	197
Broj policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u (sva krivična dela)	209	162	192
Broj policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u (koruptivna krivična dela)	158	87	99

Izvor: Izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2019, 2020. i 2021. godinu.

Tokom 2021. godine SUK je podneo krivične prijave protiv 25 rukovodilaca u MUP-u,⁴⁹ što je manje u odnosu na ostale godine obuhvaćene ovim istraživanjem.⁵⁰ Tada su uhapšeni visoki funkcioneri MUP-a, poput bivše državne sekretarke, pojedinih načelnika/zamenika načelnika određenih službi policije, što ranije nije bio slučaj. Iako su izveštaji nezavisnih medija tokom prethodnih godina pokazivali da su oni povezani sa organizovanim kriminalom, to u navedenom periodu nije bilo u fokusu rada istražnih organa. Pomenuti slučajevi postali su predmet interesovanja i rada nadležnih organa tek tokom „rata protiv mafije“, koji je političkom odlukom pokrenut oktobra 2020. godine. Dakle, bila je neophodna politička volja kako bi određeni policijski rukovodioci bili uhapšeni. Štaviše, ova situacija podseća da postoji

49 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2022). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu*, str. 7.

50 Npr. prema izveštajima o radu Sektora unutrašnje kontrole, 2019. godine SUK je podneo krivične prijave protiv 33 rukovodioca, dok je 2020. godine podneo protiv 27 rukovodilaca.

ogroman politički uticaj na rad srpske policije. Mada je SUK organizaciono odvojen od policije, u opisanom okruženju jasno je da potencijalno postoje i politički pritisci na njegov operativni rad.

Sektor unutrašnje kontrole podneo je značajan broj krivičnih prijava, ali javnosti nisu dostupni podaci o broju prihvaćenih i odbačenih prijava. Zato nije moguće utvrditi da li SUK kvalitetno realizuje postupke unutrašnje kontrole. Nažalost, nepoznati su i sudski epilozi krivičnih postupaka pokrenutih protiv policajaca, jer se evidencija o tome vodi u javnim tužilaštvima. Godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti, koji sastavlja Republičko javno tužilaštvo, ne vodi evidenciju prema zanimanju. Krivični postupci protiv određenih policijskih rukovodilaca su medijski ispraćeni i o tim slučajevima javnost je informisana.

Obuke o preventivnim aktivnostima Sektora unutrašnje kontrole

U prethodnom periodu bilo je treninga na kojima su zaposleni SUK-a stekli znanje o sprovođenju preventivnih aktivnosti. Od 2016. godine SUK, radi prevencije korupcije, sprovodi test integriteta, analizu rizika od korupcije, te vodi evidenciju i kontroliše prijave i promene imovnog stanja.⁵¹ Predstavници Agencije za sprečavanje korupcije, koji su bili predavači na obukama o analizi rizika od korupcije tokom 2021. i 2022. godine, istakli su da su zaposleni u SUK-u pokazali veliku motivisanost za sticanje novih znanja i da su oni bili zadovoljni njihovim učešćem. Međutim, nakon obuka zaposleni u SUK-u nisu radili evaluaciju obuka.⁵²

Sektor unutrašnje kontrole je počeo da izveštava o primeni preventivnih aktivnosti

Od 2020. godine SUK je počeo da sprovodi testove integriteta i da obaveštava javnost o tome. Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta usvojen je 2018. godine. U međuvremenu, zaposleni SUK-a pohađali su više obuka o primeni ove mere. Sektor unutrašnje kontrole je tokom 2020. godine sproveo ukupno 17 testova integriteta, pri čemu je bilo 12 pozitivnih i pet negativnih testova. O rezultatima negativnih testova integriteta obaveštena su nadležna tužilaštva, koja su podnela tri zahteva za prikupljanje obaveštenja u tim predmetima.⁵³ Tokom 2021. godine SUK je realizovao 19 testova integriteta, od kojih je 17 bilo pozitivno, a dva su bila negativna. Izveštaji o negativnim

51 Zakon o policiji, član 230, stav 1.

52 Intervju sa zaposlenima Agencije za sprečavanje korupcije, 12. oktobar 2022. godine

53 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2021). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2020. godinu*, str. 16.

testovima integriteta dostavljeni su nadležnim tužilaštvima i protiv dva policijska službenika vođen je predistražni postupak.⁵⁴

Radne grupe za analizu rizika od korupcije formirane su u svim područnim policijskim upravama i u pojedinim upravama policije. Ove radne grupe treba da utvrde sve faktore rizika od korupcije za svaku aktivnost u konkretnoj organizacionoj jedinici policije. Intencija je da se, na osnovu rada pomenutih radnih grupa, izradi registar rizika od korupcije, ali je ova aktivnost još uvek u toku. Policiji svakako nedostaje to da bude izrađen i usvojen strateški dokument o borbi protiv korupcije u policiji. Kao prelazno rešenje, oktobra 2021. godine usvojen je Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika,⁵⁵ među kojima je i policija. Tim planom je predviđeno da se dodatno ojačaju kadrovski i tehnički kapaciteti SUK-a. Takođe, predviđeno je da se izradi Procena uticaja mera preduzetih radi smanjenja korupcije u policiji. Ta aktivnost je, prema Izveštaju o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, u potpunosti realizovana, i Agencija za sprečavanje korupcije je, u drugom kvartalu 2022. godine, izradila Izveštaj o proceni uticaja u osam rizičnih oblasti, koji je upućen Narodnoj skupštini.⁵⁶ Kao indikator uticaja, u tom izveštaju za stanje korupcije u policiji stoji da su ojačane antikoruptionske vrednosti/kultura. Pri tome, svi faktori merjenja u okviru ovog indikatora imali su negativan trend, odnosno ceo indikator je sa stanovišta efekta imao negativan trend.⁵⁷ Imajući u vidu navedeno, kao neminovan se nameće zaključak da nije dovoljno urađeno kako bi se smanjila zastupljenost korupcije u policiji.

Prema Zakonu o policiji, SUK vodi evidenciju imovnog stanja, kontroliše tačnost podataka prijave imovine i promene imovnog stanja rukovodilaca i zaposlenih na visokorizičnim radnim mestima u MUP-u.⁵⁸ Tokom 2019. godine SUK-u su podnete 4103 prijave imovnog stanja,⁵⁹ 2020. godine je stiglo još 86 novih prijava, a u 562 predmeta izvršena je promena imovnog stanja.⁶⁰ Pored toga, 2021. godine SUK-u su predate 82 nove prijave, a kod 535 prijava je izvršena promena.⁶¹ Evidencijom prijava i promena imovine

54 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2022). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu*, str. 17.

55 Ministarstvo pravde. (2021). *Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika*, dostupno na: <https://bit.ly/3YtiSZk>

56 Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. (2022). *Izveštaj 3/2022 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*. Beograd, aktivnost 2.2.10.21, dostupno na: <https://bit.ly/3yig1rj>

57 Agencija za sprečavanje korupcije. (2022). *Izveštaj o proceni uticaja strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije*. Beograd: Agencija za sprečavanje korupcije, str. 32, dostupno na: <https://bit.ly/3lWSr8F>

58 Zakon o policiji, član 230v, stav 1.

59 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2020). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2019. godinu*, str. 17.

60 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2021). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2020. godinu*, str. 15.

61 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2022). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2021. godinu*, str. 17.

rukovodilaca MUP-a stvorena je solidna baza, koja omogućava da se iskoristi potencijal ove antikorupcijske mere. To se posebno ogleda u kontroli imovine rukovodilaca MUP-a. Na osnovu Plana redovne godišnje kontrole, SUK je 2021. godine kontrolisao imovinu 611 rukovodilaca,⁶² dok je 2020. godine kontrolisao imovinu 74 rukovodioca.⁶³ Prema tome, SUK je tokom druge godine kontrolisao imovinu osam puta više rukovodilaca MUP-a nego tokom prve godine. Pretpostavlja se da je pandemija COVID-19 uticala na kontrolisanje imovine policijskih rukovodilaca u 2020. godini, ali je nepoznato koliko je kontrola bilo predviđeno planom u toj godini.

Bolja oprema i nove kancelarije Sektora unutrašnje kontrole

Rekordan broj zaposlenih u SUK-u zahtevao je opremanje novih kancelarija u sedištu SUK-a i pri policijskim upravama širom Srbije. Zbog toga su povećani tehnički kapaciteti za rad⁶⁴ i finansijska sredstva za plate zaposlenih. I dalje nije funkcionalan operativni fond SUK-a za primenu mera predviđenih Zakonom o policiji i Zakonikom o krivičnom postupku.

Institucionalna povezanost

Glavni cilj ovog dela izveštaja je da utvrdi da li je SUK nezavisan i samostalan u svom radu i kako je povezan sa javnim tužilaštvima i nezavisnim institucijama.

Sektor unutrašnje kontrole nije operativno nezavisan

Zakonske odredbe ne obezbeđuju potpunu operativnu samostalnost SUK-a. Iako se na čelu SUK-a nalazi načelnik,⁶⁵ ministar unutrašnjih poslova propisuje način vršenja unutrašnje kontrole.⁶⁶ Dodatno, ministar daje SUK-u smernice i obavezna uputstva za rad, osim u radnjama preduzetim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu nadležnog javnog tužioca.⁶⁷ Načelnik SUK-a ministru unutrašnjih poslova podnosi, redovno i periodično, izveštaje o radu SUK-a.⁶⁸ Na taj način ministar, kao politički funkcioner na čelu MUP-a, kontroliše rad SUK-a i određuje kako će SUK sprovesti unutrašnju kontrolu.

62 *Ibid.*

63 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2021). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2020. godinu*. str. 15.

64 U odgovoru SUK-a od 9. septembra 2022. godine, na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 1. avgusta 2022. godine, SUK na zaduženju ima ukupno 89 vozila, 270 stacioniranih računara, 11 servera, 163 laptopa, 36 skenera i 121 štampač.

65 Zakon o policiji, član 224, stav 2.

66 *Ibid.*, član 225, stav 3.

67 *Ibid.*, član 233.

68 *Ibid.*, član 224, stav 3.

Neophodno je podsetiti da je političko rukovodstvo MUP-a zarobilo srpsku policiju, koja kao takva nije operativno nezavisna.⁶⁹ U takvim uslovima rada unutrašnja kontrola policije veoma je značajna, ali u praksi, potpuno očekivano, ona izostaje. Najbolji primer takvog nepostupanja video se u predmetima potencijalnog policijskog zlostavljanja demonstranata tokom julskih protesta 2020. godine. Pojedini policajci su na protestu u Beogradu 7. i 8. jula 2020. prekoračili svoja ovlašćenja, upotrebili prekomernu silu i postupali brutalno prema demonstrantima. Postoje snimci sa skupa koji ukazuju na to da postupanje policajaca nije uvek bilo proporcionalno pretnji, niti srazmerno, kao ni da je vođeno računa o tome da se izbegnu povrede ili da se nanese najmanje moguće povrede.⁷⁰ Iako je SUK, kao ključni mehanizam unutrašnje kontrole, trebalo značajno da doprinese rasvetljavanju ovih slučajeva, to se nije desilo. Naime, SUK je krivične prijave, koje su podnele organizacije civilnog društva, dostavio organizacionim jedinicama MUP-a, odnosno njihovim rukovodiocima, u kojima rade osumnjičeni policijski službenici. U pitanju je „jedan od mnogih propusta koji je negativno uticao na mogućnost identifikovanja odgovornih policijskih službenika za zlostavljanje građana na julskim protestima, budući da su time stvoreni uslovi za pripremu i usklađivanje neinkriminišućih izjava odgovornih, njihovih kolega i rukovodilaca pred tužiocem ili SUK-om u predistražnim postupcima u kojima do tad nije bila preduzeta nijedna radnja“.⁷¹

Zaštitnik građana je povodom policijskog postupanja na julskim protestima pokrenuo osam postupaka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada MUP-a. U februaru 2021. godine doneo je akt u kom je zaključio da postoje propusti policijskih službenika tokom julskih protesta 2020. godine i naveo preporuke kako se to ubuduće ne bi dešavalo. Pored toga, utvrdio je da SUK nije blagovremeno preduzeo sve mere i radnje predviđene zakonom kako bi utvrdio činjenično stanje.⁷² Sektor unutrašnje kontrole treba da bude servis tužilaštva i da pomogne prilikom sprovođenja krivičnih istraga. Nažalost, većina predmeta sa julskih protesta još uvek je u predistražnoj fazi i odgovornost za njihovo rešavanje jeste na tužilaštvu.⁷³

69 O zarobljavanju policije videti detaljnije u: Petrović, P. i Pejić Nikić, J. (ur.) (2020). *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji: početna studija*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Petrović, P. i Pejić Nikić, J. (ur.) (2021). *Sektor bezbednosti u zarobljenoj državi: čin drugi*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

70 Đorđević, S. (2020). *Spontani protest i postupanje policije*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 12, dostupno na: <https://bit.ly/3YnYLMd>

71 Ilić, V., Radivojević, S. i Mihajlović, L. (2021). *Istrage slučajeva policijskog zlostavljanja na julskim građanskim protestima 2020. godine*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 4, dostupno na: <https://bit.ly/3Zr4Fh3>

72 Zaštitnik građana. (2021). Saopštenje i akt Zaštitnika građana, br. 3122-870/20, del. br. 3163, dostupno na: <http://bit.ly/3E79ALh>

73 Intervju sa Vladicom Ilićem.

Sektor unutrašnje kontrole najviše komunicira sa tužilaštvom

Sektor unutrašnje kontrole je, s obzirom na prirodu posla, nastavio intenzivnu komunikaciju sa javnim tužilaštvima. U navedenom periodu prosečno je podnosio oko 770 izveštaja nadležnim tužilaštvima na osnovu zahteva za prikupljanje obaveštenja, dok je na osnovu dodatnih zahteva i provera poslao 110 izveštaja. Ovo predstavlja ogroman deo komunikacije SUK-a, koja ima svoje nedostatke, kao što, na primer, vidimo u sledećoj izjavi: „Komunikacija između SUK-a i tužilaštva je spora, jer se odvija preko pošte, i npr. u slučajevima policijskog zlostavljanja nema brzinu koja je potrebna za ove predmete”.⁷⁴

Pored komunikacije sa javnim tužilaštvima, SUK komunicira i sa nezavisnim institucijama. Ako je usled postupanja policijskih službenika došlo do povrede prava koja štiti Zaštitnik građana, onda ga SUK obaveštava o tome.⁷⁵ Zahvaljujući ovoj zakonskoj odredbi odvija se deo komunikacije SUK-a i Zaštitnika građana. Prepiska sa Poverenikom rezultat je ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i primene Zakona o elektronskim komunikacijama. Godišnji trend komunikacije SUK-a sa Zaštitnikom građana,⁷⁶ odnosno sa Agencijom za sprečavanje korupcije⁷⁷ jeste promenljiv, a tokom razgovora sa njima dobijene su informacije da nema pravila o tome koliko se godišnje šalje izveštaja i da to zavisi od obima i potreba posla. Nažalost, nije nam dostavljen broj razmenjenih informacija SUK-a sa ministrom policije, direktorom policije, kao ni sa Službom za borbu protiv organizovanog kriminala.

Tabela 3: Zahtevi državnih organa podneti SUK-u tokom 2019, 2020. i 2021. godine

Godina	Agencija za sprečavanje korupcije	Zaštitnik građana	Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	Javna tužilaštva – zahtevi za prikupljanje potrebnih obaveštenja	Javna tužilaštva – dodatni zahtevi i provere	Sudovi
2019.	8	14	33	686	116	30
2020.	6	93	30	780	109	17
2021.	24	43	2	852	106	17

Izvor: Izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2019, 2020. i 2021. godinu.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Zakon o policiji, član 227, stav 1.

⁷⁶ Intervju sa Zaštitnikom građana, 4. novembar 2022. godine.

⁷⁷ Intervju sa zaposlenima Agencije za sprečavanje korupcije.

Legitimnost institucije

Namera ovog dela izveštaja je da pokaže da li građani imaju poverenje u SUK, kao i da li su nezavisne institucije zadovoljne saradnjom sa SUK-om.

Za razliku od građana Srbije, nezavisne institucije imaju poverenje u Sektor unutrašnje kontrole

Prema istraživanju stavova javnog mnjenja iz 2020. godine, oko 45% građana veruje policiji, dok preko 70% njih smatra da je policija uglavnom ili u potpunosti korumpirana.⁷⁸ Narочito zabrinjava podatak da 41,7% građana ne bi prijavilo policiji nekoga ko krši zakon zato što smatra da to nije njihov posao, plaši se da bi počinitelac mogao da im naudi ili ne veruje da policija može da reši taj problem. Naime, 56,5% smatra da policija štiti finansijske moćnike, političare koji zloupotrebljavaju državne resurse ili kriminalce koji su u sprezi sa političarima i državom.⁷⁹

Tokom 2021. godine poverenje građana u policiju povećalo se na 55%⁸⁰ i tako je ostalo i u 2022. godini.⁸¹ Policija je 2021. godine, prema mišljenju 34% građana Srbije, i dalje jedna od najkorumpiranijih institucija u državi.⁸² Dakle, više od polovine građana Srbije veruje policiji iako istovremeno veruju da je korumpirana. „U MUP-u postoji mnoštvo internih mehanizama kontrole. Neophodno je da oni da budu objedinjeni i koordinirani, da postoji logička podela nadležnosti i hijerarhije spram njihovog mesta u sistemu i organizaciji”.⁸³ Upravo to zbunjuje građane i zato oni ne znaju kome treba da prijave nezakonito i neprofesionalno postupanje policije. Međutim, nezavisne institucije drugačije ocenjuju rad SUK-a. Zaštitnik građana je potpuno zadovoljan saradnjom sa SUK-om.⁸⁴ Takođe, zaposleni iz Agencije za sprečavanje korupcije ističu da je saradnja Agencije i SUK-a izuzetna, a tako je bilo i prilikom održavanja obuka čiji su predavači bili iz Agencije.⁸⁵

78 Ignjatijević, M., Elek, B. i Pavlović, M. (2020). *Naoružavanjem protiv bele kuge, kriminala i korupcije: Stavovi građana o bezbednosti*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 5, dostupno na: <https://bit.ly/3msy2Rs>

79 *Ibid.*, str. 8.

80 Petrović, P. i Hercigonja, S. (2021). *Demokratije u Srbiji nema, a nije ni poželjna*. Priština: Kosovski centar za bezbednosne studije, str. 7, dostupno na: <https://bit.ly/41LueaF>

81 Beogradski centar za bezbednosnu politiku sproveo je istraživanje javnog mnjenja, u periodu od 3. do 17. oktobra 2022. godine, na uzorku od 1020 građana Srbije.

82 Petrović, P. i Hercigonja, S. (2021). *Demokratije u Srbiji nema, a nije ni poželjna*, str. 2.

83 Intervju sa Vladicom Ilićem

84 Intervju sa Zaštitnikom građana

85 Intervju sa zaposlenima Agencije za sprečavanje korupcije

Sve više građana se telefonom obraća Sektoru unutrašnje kontrole

U posmatranom periodu je zabeležen pozitivan trend, jer se sve više građana Srbije obratilo SUK-u posredstvom otvorene telefonske linije za prijavu korupcije u MUP-u. Građani su prosečno oko 8500 puta godišnje zvali SUK. U 2020. godini upućeno je 15% više poziva, dok je 2021. godine zabeleženo čak 40% više poziva u odnosu na 2019. godinu. Pored toga, građani su prosečno slali 32 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja SUK-u, protiv kojih je podneto ukupno 11 žalbi. Više od 40% tih zahteva je odbijeno, oko 37% je usvojeno, dok je odbačeno 12%. U Izveštajima o radu SUK-a nije detaljnije navedeno na šta su se ovi zahtevi odnosili, kao ni zašto su odbijeni.

Tabela 4: Obračanja građana SUK-u 2019–2021.

Godina	2019.	2020.	2021.
Broj poziva upućenih SUK-u	7241	8165	10.131
Ukupan broj podnetih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja	33	28	35
Delimično ili potpuno usvojeni zahtevi	10	15	11
Odbačeni zahtevi	8	4	0
Odbijeni zahtevi	10	7	22
Zahtevi u radu, tokom godine	5	2	2
Ukupan broj žalbi podnosilaca zahteva izjavljenih Povereniku	5	3	3

Izvor: Izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2019, 2020. i 2021. godinu

Zaključak

Broj zaposlenih u SUK-u najveći je od njegovog osnivanja, ali to nije doprinelo poboljšanju njegovog operativnog rada. Sektor unutrašnje kontrole raspolaže dovoljnim tehničkim i finansijskim resursima. U prethodnim izdanjima institucionalnog barometra utvrđeno je da operativni fond SUK-a nije funkcionalan, što se u međuvremenu nije promenilo. Izostali su i očekivani rezultati primene antikorupcijskih mera. Iako su preduslovi za primenu testa integriteta bili ispunjeni i ranije, SUK je tek 2020. godine sproveo prve testove integriteta. Registar rizika od korupcije još uvek nije izrađen. Jedino je od 2019.

godine počela prijava i kontrola imovine zaposlenih u MUP-u. Stoga, SUK nije dovoljno iskoristio potencijal primene ovih mera. Određena zapošljavanja u SUK-u, koja nisu transparentna, potencijalno se mogu zloupotrebiti, tj. na ovaj način se u SUK-u može zaposliti politički podoban kadar. Pri tome, postojeće zakonske norme ne obezbeđuju samostalno i nezavisno operativno delovanje SUK-a, koji je dodatno izložen, kako formalnim, tako i neformalnim, političkim pritiscima. I pored ovih nedostataka, nezavisne institucije zadovoljne su saradnjom sa SUK-om. Na kraju je neophodno istaći da SUK, čiji je rad transparentniji u odnosu na druge sektora MUP-a, treba da uloži dodatni napor kako bi unapredio transparentnost i odbranio svoju ulogu u kontroli policije.

Preporuke

1. Zapošljavanje u SUK-u treba da se vrši putem javnog konkursa, na koji, sem policijskih službenika, mogu da se prijave i druga zainteresovana lica.
2. Umesto isključivo taksativnog navođenja obuka u godišnjim izveštajima SUK-a, neophodno je navesti na koji način su one pomogle zaposlenima SUK-a u njihovom svakodnevnom radu.
3. Dodatno, potrebno je da godišnji izveštaji o radu SUK-a sadrže podatke o broju prihvaćenih i odbijenih krivičnih prijava kako bi se mogao proceniti operativni rad SUK-a.
4. Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima treba obezbediti pravne preduoslove za smanjenje uticaja ministra unutrašnjih poslova, kao političkog faktora, na rad SUK-a.
5. Takođe, Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima treba unaprediti saradnju SUK-a sa tužilaštvom kako bi krivični postupci bili efikasniji.
6. Potrebno je promeniti vođenje pravosudnih evidencija kako bi bilo moguće pratiti krivično gonjenje pripadnika MUP-a.

Komesarijat za izbeglice i migracije

AUTORKE: MIROSLAVA JELAČIĆ KOJIĆ I GORDANA GRUJIČIĆ



Komesarijat za izbeglice i migracije

Sažetak

Kako bi bio obezbeđen kontinuitet praćenja, i u ovom izdanju Institucionalnog barometra predmet analize jesu mere i aktivnosti Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (u daljem tekstu: KIRS). Analizirane su nadležnosti utvrđene Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti⁸⁶ i Zakonom o upravljanju migracijama,⁸⁷ koje su u vezi sa obezbeđivanjem smeštaja tražiocima azila, kao i sa sprovođenjem programa integracije i obezbeđivanjem smeštaja osobama kojima je odobreno pravo na azil.

Oslanjajući se u najvećoj meri na prethodno razvijene indikatore,⁸⁸ nastojali smo da analizom prikupljenih informacija utvrdimo učinak KIRS-a u realizovanju odgovarajućih aktivnosti predviđenih revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 24 (u daljem tekstu : AP 24). Preciznije, predmet naše analize bile su aktivnosti (2.2.9, 2.2.10, 2.3.5, 2.3.10) koje se odnose na obezbeđivanje smeštaja, na uspostavljanje mehanizma za redovno praćenje smeštaja i prihvata, te na sprovođenje programa integracije, kao i aktivnosti postojećih mehanizama koordinacije u vezi sa razmatranjem situacije u oblasti migracija i azila, gde je poseban naglasak stavljen na sisteme prihvata i integracije.

Rezultati analize ukazuju na to da su u izveštajnom periodu preduzeti znatno veći naponi da se ojačaju infrastrukturni kapaciteti prihvatnih centara i centara za azil, da su nastavljene aktivnosti kojima se obezbeđuje veći stepen garancija zaštite prava različitih statusnih kategorija migranata smeštenih u centrima, odnosno lica kojima je odobren azil, kao i da se sada pojačana pažnja posvećuje pristupu tržištu rada posebnih kategorija stranaca.

86 *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018.

87 *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.

88 *Indikatori efikasnosti* govore o ukupnom broju korisnika smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima, njihovom pravnom statusu, merama preduzetim za identifikaciju pripadnika/ca ranjivih grupa u ukupnoj populaciji korisnika smeštaja, kao i o merama preduzetim za obezbeđivanje posebnih prihvatnih garancija. Pored toga, indikatori efikasnosti analiziraju i aktivnosti Komesarijata radi obezbeđivanja pristupa programima integracije za lica kojima je priznato pravo na azil. *Indikatori legitimnosti* analiziraju mehanizme putem kojih lica smeštena u centrima mogu izraziti svoja mišljenja i ocene o relevantnosti i kvalitetu usluga, njihovoj dostupnosti i funkcionalnosti, kao i mere koje je preduzeo Komesarijat kako bi obezbedio funkcionalnu procenu usluga koje se pružaju u centrima. *Indikatori institucionalne povezanosti* analiziraju nivo koordinacije i povezanost Komesarijata sa drugim relevantnim institucijama i organizacijama u oblasti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja i pristupa pravima, kao i u oblasti sprovođenja programa integracije.

Dodatno, metodologija *site profiels*⁸⁹ pokazala se kao nedovoljna za praćenje standarda prihvata, te je pohvalno što će u narednom periodu biti završena i funkcionalna matrica za praćenje primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. U narednom periodu bi bilo značajno nastaviti jačanje sistema prihvata (obezbeđivanje stalnosti finansiranja za potrebe nesmetanog funkcionisanja centara i postizanje održivosti) i sistema integracije.

Ilustracija 9: Institucionalna mapa KIRS-a



89 Više o metodologiji u Institucionalni barometar 2.0, 2019.

Interna efikasnost

U periodu od 2021. godine do decembra 2022. godine statusno različite kategorije migranata, uključujući u to i tražioce azila, bile su smeštene u 17 objekata, kojima rukovodi Komesarijat za izbeglice i migracije RS (šest centara za azil i 11 prihvatnih centara). Broj aktivnih objekata za smeštaj migranata i tražilaca azila menjao se u zavisnosti od potrebe, odnosno od dinamike migratornih kretanja. Tako su u junu 2021. godine (kada je u centrima bilo prisutno 4069 osoba) zatvoreni, odnosno stavljeni u stanje mirovanja centri u Vranju, Pirotu i Bujanovcu, a u avgustu prihvatni centar u Divljani, da bi ponovo bili aktivirani tokom 2022. godine.⁹⁰

Tokom 2021. godine došlo je do povećanja institucionalnih kapaciteta za smeštaj tražilaca azila, pa su Odlukom Vlade RS osnovana dva nova centra za azil (u Obrenovcu i Vranju) radi obezbeđivanja materijalnih uslova prihvata lica koja traže azil, čime je ukupan broj centara za azil u Srbiji povećan na sedam. Ovom odlukom je ujedno i realizovana jedna od aktivnosti AP za Poglavlje 24 (aktivnost 2.3.6). Dodatno, Komesarijat je i tokom ovog izveštajnog perioda, uz podršku međunarodne zajednice, nastavio da unapređuje postojeće smeštajne kapacitete, u smislu kompletne rekonstrukcije određenih objekata, jačanja određenih infrastrukturnih resursa pojedinačnih centara, nabavke opreme od značaja za funkcionisanje centara, kao i unapređivanja i ujednačavanja standarda usluga koje se različitim kategorijama migranata pružaju u centrima.

Smeštaj i pristup uslugama u centrima dostupan statusno različitim kategorijama migranata

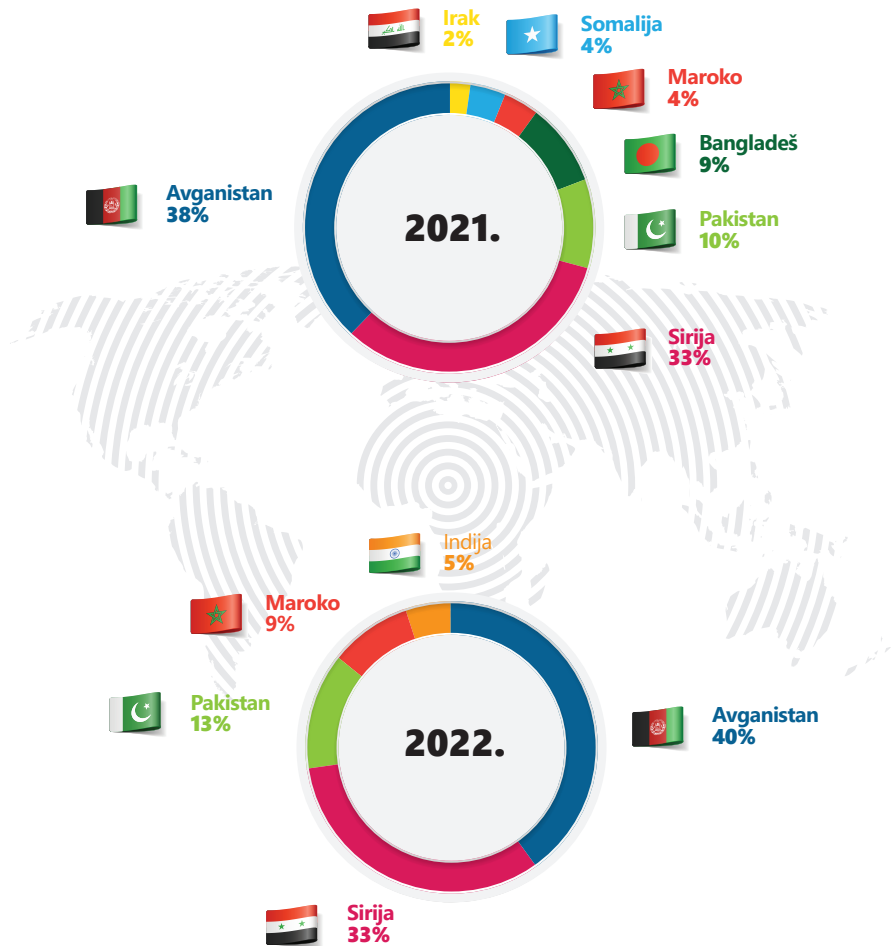
Statistički podaci o broju smeštenih migranata i tražilaca azila ukazuju na to da je tokom 2022. godine povećano tranzitiranje migranata. Tokom 2021. godine u prihvatnim i centrima za azil boravilo je ukupno 68.411⁹¹ različitih statusnih kategorija migranata, dok je tokom 2022. godine u centrima evidentirano 124.127 osoba, pri čemu se prosečno vreme zadržavanja smanjilo sa 30 dana tokom 2021. godine na 16 tokom 2022. godine.⁹²

90 Centar za azil u Vranju je odmah po završetku renoviranja ponovo aktiviran u martu 2022. godine za smeštaj isključivo izbeglica iz Ukrajine. Prihvatni centar u Bujanovcu je aktiviran u oktobru 2022. godine, dok su u novembru 2022. godine aktivirani prihvatni centri u Pirotu i Divljani.

91 Izvor: KIRS decembar 2022. godine.

92 Izvor: KIRS, Godišnji izveštaj Komesarijata za 2022. godinu, 30. 1. 2023. godine, <https://kirs.gov.rs/cir/aktuelno/godisnji-izvestaj-komesarijata-o-migracijama-za-2022godinu/4181>

Ilustracija 10: Zemlje porekla migranata i tražilaca azila u 2021. i 2022. godini



Od ukupnog broja osoba koje su boravile u centrima (192.538), u posmatranom vremenskom periodu registrovano je ukupno 6487 namera za podnošenje zahteva za azil,⁹³ odnosno podneto je 492 zahteva za azil,⁹⁴ što ukazuje na to da i dalje najveći udeo u ukupnom broju smeštenih migranata ne čine osobe koje su pristupile postupku azila. Ovaj tranzicioni karakter boravka migranata značajan je indikator za organizovanje sistema prihvata i dalju procenu standarda smeštaja.

93 Izvor: <https://www.unhcr.org/rs/en/country-reports>

94 Izvor: <https://www.unhcr.org/rs/en/country-reports>

Kontinuirano unapređenje i praćenje standarda ne samo u centrima za azil već i u prihvatnim centrima

Smeštajni kapaciteti tražilaca azila se kontinuirano unapređuju kako bi se usaglasili sa EASO standardima (Smernice EU za uslove prijema: operativni standardi i indikatori), što ujedno predstavlja jednu od aktivnosti iz AP 24. Prema poslednjem objavljenom izveštaju o implementaciji AP 24, usklađenost sa EASO standardima smeštaja u pet centara za azil iznosila je 95%, što je potvrđeno i u Izveštaju EK o napretku Srbije u procesu pristupanja EU za 2021. godinu.⁹⁵ Sa druge strane, iako unapređenje standarda drugih smeštajnih kapaciteta u kojima borave statusno različite kategorije migranata koje nisu nužno i tražioci azila, odnosno prihvatnih centara, nije prepoznato u Poglavlju 24, Komesarijat podjednako prati standarde prijehva u odnosu na sve objekte za smeštaj migranata, koji su u njegovoj nadležnosti. Sistem praćenja se zasniva na bazama podataka (o raspoloživim smeštajnim kapacitetima, o postojećim infrastrukturnim i kadrovskim kapacitetima svakog centra), te na različitim izveštajima uprave centara, kao i na podacima koji se odnose na smeštene osobe, uključujući u to i podatke o identifikovanim ranjivostima. U izveštajnom periodu praćenje se prvenstveno sprovodilo na osnovu alata koji su UNHCR i Komesarijat uspostavili oktobra 2017. godine u formi tzv. semafor izveštaja ili u formi „profila centara”.⁹⁶ Izveštaji o ispunjenosti indikatora kvaliteta smeštaja javno su dostupni,⁹⁷ a od 2022. godine objavljuju se na kvartalnom nivou. Izveštaji su strukturirani u skladu sa zakonodavstvom RS, standardima EASO-a, Sphere, UNHCR-a, kao i sa Direktivom EU o uslovima prijehva.⁹⁸ Sistem semafora samo daje smernice u vezi sa stepenom dostignutosti standarda, a za bliža tumačenja poželjno je konsultovati primenjenu metodologiju i reference na osnovu kojih su izgrađeni indikatori.

U toku je priprema za implementaciju funkcionalne matrice indikatora za praćenje standarda primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti („SMART” matrica), koja će obuhvatati tri oblasti: prihvat, postupak azila i integraciju osoba kojima je odobren azil. Kada bude završena, navedena matrica predstavljaće primarnu metodologiju praćenja standarda prijehva, a za njenu primenu biće nadležni Komesarijat i MUP uz saradnju sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje boračka i socijalna pitanja i nadležnim sudovima.

95 Više: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Serbia-Report-2021.pdf>

96 Izveštaji dostupni na: http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=118.

97 Profili centara: <https://kirs.gov.rs/cir/azil/profil-centara>

98 Više o metodologiji u Institucionalni barometar 2.0, 2019.

Najavljene izmene zakona o azilu i privremenoj zaštiti idu u pravcu preciziranja korpusa prava lica koja su izrazila nameru da podnesu zahtev za azil

U novembru 2021. godine inicirano je donošenje novih izmena i dopuna Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Jedna od predloženih novina obuhvata i preciziranje obima prava stranaca kojima je izdata potvrda o registraciji namere da podnesu zahtev za azil do momenta dok ne podnesu zahtev za azil. S tim u vezi, u članu 23, stavu 1 Nacrta zakona eksplicitno se propisuje da se smeštaj, ishrana i odeća, pored tražilaocima, obezbeđuju i strancima kojima je izdata potvrda o registraciji, ali koji još uvek nisu podneli zahtev za azil. Ovim izmenama će se bliže normativno regulisati korpus prava statusno različitih kategorija migranata i *de jure* će se lica koja su izrazila nameru, ali još uvek nisu podnela zahtev za azil izjednačiti u segmentu prava na određene elemente materijalnih uslova prihvata (odnosno prava na smeštaj, hranu i odeću). Dodatno, važno je napomenuti da je i u ovom izveštajnom periodu pristup smeštaju i uslugama u prihvatnim centrima obezbeđen i licima koja *strikto jure* nemaju regulisan osnov boravka.

Kada je reč o novčanoj pomoći,⁹⁹ posmatrano iz ugla zakona, pravo na novčana sredstva za lične potrebe imaju samo tražioci azila, a obavezu da ih obezbedi ima KIRS. Međutim, imajući u vidu da još nije donet podzakonski akt o uslovima pod kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, o postupku za njihovo umanjeње ili prestanak, uključujući u to i pravo žalbe, te o drugim pitanjima vezanim za umanjeње ili prestanak materijalnih uslova prihvata, kao i podzakonski akt o načinu isplate sredstava za lične potrebe, nisu obezbeđeni preduslovi da obavezu finansiranja sredstava za lične potrebe preuzme KIRS. U međuvremenu, kao i prethodnih godina, i u ovom izveštajnom periodu novčana sredstva bila su obezbeđena iz alternativnih resursa, odnosno iz projektnih budžeta međunarodnih organizacija, u vidu mesečnih keš kartica sa određenim novčanim iznosom. Novčana pomoć je bila dostupna svim migrantima koji su boravili u centrima za azil i prihvatnim centrima najmanje 15 dana i kojima se može pripisati minimum jedan kriterijum ranjivosti prema EASO-ovoj listi kriterijuma ranjivosti.¹⁰⁰

Prema podacima Komesarijata, u 2021. godini nisu obezbeđivana novčana sredstva tražiocima azila, dok je u periodu od maja do novembra 2022. godine Ekumenska humanitarna organizacija podelila 4063 keš kartice sa određenim novčanim iznosom osetljivim kategorijama migranata, i to u 13

⁹⁹ Član 50. stav 1. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

¹⁰⁰ Deca u pratnji, deca bez pratnje, osobe sa invaliditetom, trudnice, osobe sa ozbiljnim zdravstvenim problemom, stari ljudi, žrtve trgovine ljudima, samohrani roditelji maloletnog deteta, osobe sa mentalnim smetnjama, osobe koje su bile izložene torturi, osobe koje su bile silovane, osobe koje su bile izložene teškim oblicima fizičkog, psihičkog ili seksualnog nasilja, LGBTI osobe, osobe sa posebnim potrebama povezanim sa rodom.

centara (Obrenovac, Krnjača, Bogovađa, Tutin, Sjenica, Preševo, Sombor, Adaševci, Kikinda, Subotica, Principovac, Šid i Bosilegrad), odnosno u 14 tokom oktobra i novembra. Dodatno, tokom oktobra i novembra UNICEF/DRC podělili su 205 keš kartica sa određenim novčanim iznosom deci smeštenoj u sledećim centrima: Krnjača, Tutin, Šid, Bosilegrad, Bujanovac i Vranje. Važno je naglasiti da je tokom 2022. godine novčana pomoć bila dostupna i izbeglim državljanima Ukrajine, koji su boravili u centru za azil u Vranju, ali i na privatnoj adresi.

Veliki pritisak na sistem prihvata ranjivih kategorija migranata u prihvatnim centrima i centrima za azil

Za kontinuirano praćenje standarda u prihvatnim centrima i centrima za azil i adekvatno reagovanje u smislu daljeg unapređenja, relevantno je i praćenje broja osoba sa različitim oblicima ranjivosti, koje se nalaze na smeštaju.

Statistički podaci ukazuju na povećanje broja ranjivih kategorija migranata i tražilaca azila smeštenih u prihvatnim centrima i centrima za azil u odnosu na druge specijalizovane ustanove. Tako, na primer, 2021. godine od 8314 dece migranata i tražilaca azila (pri čemu je 1703 bilo uzrasta od 0 do 14 godina starosti i 6611 uzrasta od 15 do 18 godina starosti), koji su boravili u prihvatnim i centrima za azil, 1346 su bili maloletnici bez pratnje (215 uzrasta od 0 do 14 godina i 1131 uzrasta od 15 do 18 godina), dok je u ustanovama socijalne zaštite¹⁰¹ boravilo 124 maloletnika bez pratnje (pri čemu tri korisnika koja su dobila azil i tri kojima je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga).

Posmatranjem profila centara tokom 2021. i 2022. godine, što je jedina aktuelna metodologija procene standarda prihvata, može se videti da su u svim aktivnim centrima u posmatranom izveštajnom periodu u potpunosti bili usklađeni standardi zaštite dece, koji se odnose na: određivanje sigurnog prostora za decu, obezbeđivanje prisutnosti osoblja koje poseduje veštine zaštite prava dece, obezbeđivanje odvojenih kapaciteta za maloletnike bez pratnje, obezbeđivanje odvojenih smeštajnih prostora za dečake i devojčice među maloletnicima bez pratnje, obezbeđivanje pristupa uslugama Centra za socijalni rad, uspostavljanje i primenu standardne operativne procedure za zaštitu dece. S druge strane, bilo je potrebno obezbediti poseban prostor za majke sa bebama u centru u Kikindi,¹⁰² dodatno unaprediti takav prostor u centru u Bosilegradu i obezbediti spoljašnje igralište u Principovcu.¹⁰³

101 Kapaciteti ustanova su 40 mesta u tri državne ustanove (Zavod za vaspitanje dece i omladine u Beogradu, Zavod za vaspitanje omladine u Nišu, Jovan Jovanović Zmaj), pri čemu se kapaciteti mogu povećati za još dodatnih 20 mesta i 15 mesta u jednom Prihvatilištu OCD-a (JRS Sigurna kuća).

102 U Kikindi se već izvestan period smeštaju isključivo punoletni muškarci.

103 Uz podršku Caritas a u skladu sa uočenim nedostatkom napravljeno je spoljašnje igralište.

Kada je reč o žrtvama trgovine ljudima, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je tokom 2021. godine primio 26 prijava na sumnju o trgovini ljudima u mešovitim migracijama, dok je tokom 2022. godine taj broj bio nešto manji (20 prijava). Uglavnom su u pitanju bile punoletne muške osobe, dok se tokom 2022. godine najviše prijava odnosilo na žene (12 žena uzrasta preko 18 godina starosti i dve devojčice uzrasta do 18 godina starosti). Prema zemlji porekla, tokom 2021. godine je među prijavama najviše bilo državljana Tadžikistana (šest), Filipina (četiri), Nemačke (tri), Irana (tri) i Vijetnama (tri), dok su tokom 2022. godine najzastupljeniji bili državljani Kameruna (četiri), BiH (dva), Albanije (dva), Turske (dva) i Hrvatske (dva).¹⁰⁴ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima ne vodi evidenciju o identifikovanim žrtvama trgovine ljudima prema migrantskom statusu, pa se ne može videti koliko među identifikovanim žrtvama ima tražilaca azila, lica kojima je odobren azil i drugih kategorija migranata.

Svakako, jedan od najvećih izazova u organizovanju prihvata predstavlja obezbeđivanje posebnih prihvatnih uslova za psihijatrijske slučajeve. Tokom 2021. i 2022. godine na smeštaju u prihvatnim i centrima za azil bilo je ukupno 225 osoba sa mentalnim smetnjama¹⁰⁵ (videti tabelu 5). Dodatno, istraživanja stručne javnosti pokazuju da su najčešći poremećaji mentalnog zdravlja među populacijom migranata depresija, anksioznost, produžena tuga, psihoza, poremećaji upotrebe supstanci, poremećaji posebno povezani sa stresom i dr.¹⁰⁶ te oblici koji u zavisnosti od intenziteta ispoljavanja traume zahtevaju stacionarno lečenje i danonoćnu opservaciju. Usled ograničenih kapaciteta sekundarnih zdravstvenih ustanova za pružanje usluga zaštite mentalnog zdravlja i domaćim državljanima, kao i usled i dalje otvorenih pitanja obima prava na zdravstvenu zaštitu statusno različitih kategorija stranaca, migranti sa dijagnostikovanim mentalnim smetnjama u velikoj meri se oslanjaju isključivo na podršku koja im se pruža u centrima. Utisak sa terena jeste da je među populacijom migranata naročito naglašen problem prekomerne upotrebe alkohola i psihoaktivnih supstanci, kao i problem samopovređivanja, što dodatno usložnjava organizovanje njihovog prihvata i zahteva velike napore uprave centara u kontekstu obezbeđivanja nadzora i kontrole uzimanja prepisane terapije.

104 Izvor: Migracioni profil za 2021. godinu i Statistički izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2022. godinu.

105 Izvor: KIRS decembar 2022. godine.

106 B. Pejušković, M. Vukčević Marković. „Mental health of refugees, asylum seekers and migrants – an overview of challenges and good practice examples“, *Psihijat.dan./2020/52/1-2/73-87/*.

Tabela 5: Broj psihijatrijskih slučajeva i trudnica na smeštaju u prihvatnim i centrima za azil

CENTAR	Broj psihijatrijskih slučajeva		Broj trudnica	
	1. 1. – 31. 12. 2021.	1. 1. – 30. 6. 2022.	1. 1. – 31. 12. 2021.	1. 1. – 30. 6. 2022.
Krnjača	63	31	29	20
Sjenica	0	0	0	0
Bogovađa	12	0	8	4
Banja Koviljača	11	0	0	0
Tutin	1	1	1	1
Obrenovac	3	0	0	0
Adaševci	4	6	0	0
Preševo	21	13	0	0
Principovac	2	0	0	0
Sombor	5	6	0	0
Kikinda	4	0	0	0
Šid, stanica	23	11	13	6
Pirot	1	0	0	0
Divljana	1	0	0	0
Subotica	2	0	2	1
Vranje	0	0	0	0
Bosilegrad	1	1	0	0
Bujanovac	2	0	0	0
Dimitrovgrad	/	/	/	/
UKUPNO	156	69	53	32

Smeštaj lica kojima je odobren azil

Kada je reč o ostvarivanju prava na smeštaj lica kojima je odobren azil, KIRS još ne raspolaže stambenim prostorom posebno namenjenim za obezbeđivanje privremenog smeštaja lica kojima je odobren azil, te je smeštaj i tokom ovog izveštajnog perioda obezbeđivan davanjem novčane pomoći. Od 14 lica kojima je odobren azil u 2021. godini, KIRS je primio zahtev i isplatio novčanu nadoknada za stanovanje tokom 2021. godine za 7 zahteva za 10 lica. U 2022. godini odobrena su četiri zahteva za novčanu naknadu, dok je novčanu pomoć odobrenu tokom 2021. godine nastavilo da prima šest lica i tokom 2022. godine.¹⁰⁷ Novčana pomoć za stanovanje, koju daje KIRS, u novembru 2021. godine iznosila je 32.371,68 dinara¹⁰⁸ (dok je u 2020. godini iznosila 30.367,04).¹⁰⁹ Sredstva za novčanu nadoknada za stanovanje KIRS obezbeđuje u okviru programa integracije, koji traje godinu dana od momenta pravosnažnosti rešenja o dobijanju azila.

Važno je naglasiti izuzetno pozitivnu činjenicu da je zahtev za novčanu naknadu za stanovanje odobren svima koji su ga podneli. Sa druge strane, pravni zastupnici koji pružaju pravnu pomoć licima kojima je odobren azil ukazuju na određene praktičke izazove, sa kojima se izbeglice suočavaju tokom ostvarivanja novčane naknade za smeštaj (zahtevna procedura pribavljanja dokumenata koji se prilažu uz zahtev i troškovi koji se za njihovo izdavanje generišu),¹¹⁰ što može dodatno usporiti i zakomplikovati postupak, i u krajnjoj instanci uticati na broj podnetih zahteva.

Prihvatanje državljana Ukrajine

U relativno kratkom periodu nakon početka sukoba u Ukrajini nadležni organi Republike Srbije, zajedno sa drugim akterima, uspostavili su adekvatan sistem za prijem prognanih lica iz Ukrajine. Uspostavljeni sistem nadmašuje standarde prihvata osoba izbeglih iz drugih ratom zahvaćenih područja – uspostavljen je poseban koordinacioni mehanizam za praćenje situacije sa ukrajinskim izbeglicama, pripremljen je plan njihovog prijama, mobilizovani su resursi na lokalnu razinu radi mapiranja ukrajinskih izbeglica i pružanja informativne podrške, aktiviran je mehanizam privremene zaštite ljudi koji su izbegli iz Ukrajine, kreirane su usluge podrške koje posebno targetiraju ukrajinske izbeglice i dr.

107 Izvor: Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul – decembar 2022, MUP.

108 Izvor: KIRS, Migracioni profil za 2021. godinu.

109 Izvor: KIRS, Migracioni profil za 2020. godinu.

110 Izvor: Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u 2021. godini*, Beograd, 2022.

Nastavlja se unapređenje kadrovskih kapaciteta Komesarijata

Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta iz 2019. godine, u Odeljenju za prihvata, zbrinjavanje i povratnike po readmisiji sistematizovano je devet izvršilačkih radnih mesta, u Odseku za sprovođenje projekata sedam radnih mesta, a u Odseku za migracije i evrointegracije pet radnih mesta. Odeljenjem za koordinaciju poslova u centrima za azil i prihvatnim centrima rukovodi načelnik odeljenja, koje pored njega čini još 13 službenika zaduženih za brigu o funkcionisanju centara za azil i prihvatnih centara (šest zaposlenih), koordinator poslova integracije dobrovoljnog povratka (jedan zaposleni) i službenici koji su zaduženi da na terenu ostvare kontakt, obezbede informacije i omoguće savetovanje potencijalnim povratnicima, neuspehim tražiocima azila i licima u iregularnom statusu, izrade plan integracije lica kojima je odobrena zaštita, prate namensku potrošnju sredstava dodeljenih za stanovanje, učenje jezika i upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretkom, pružaju podršku prilikom ostvarivanja prava u javnim službama (ukupno šest zaposlenih).

Prema podacima iz poslednjeg objavljenog Izveštaja o sprovođenju aktivnosti iz AP 24, od usvajanja Pravilnika do decembra 2022. godine popunjeno je ukupno 13 radnih mesta. Imajući u vidu složenost usluga koje se obezbeđuju sistemom prijehvata, može se reći da širi krug zaposlenih u KIRS-u (uključujući u to i poverenike za izbeglice i migracije u lokalnim samoupravama) doprinosi realizovanju poslova koji se odnose na prihvat i integraciju. Pored toga, nesmetano funkcionisanje centara za smeštaj migranata i tražilaca azila i dalje je podržano projektnim angažovanjem oko 300 osoba.

Zaposleni u Komesarijatu se redovno profesionalno usavršavaju. Preduzeti su određeni koraci kako bi se redovno ažurirao i sprovodio plan i program obuke službenika KIRS-a angažovanih na poslovima upravljanja migracijama u skladu sa potrebama i razvojem politika u ovoj oblasti. U sklopu opšteg plana obuka Nacionalne akademije za javnu upravu, akreditovane su prvi put tri obuke za predstavnike državne uprave i lokalne samouprave u oblasti migracija, i to: 1. Osnove upravljanja migracijama; 2. Migracije i razvoj i 3. Lokalni akcioni planovi za poboljšanje/unapređenje položaja različitih kategorija migranata. Prema podacima iz periodičnih Izveštaja o sprovođenju AP 24, u periodu januar – decembar 2022. različite treninge i obuke u vezi sa prihvatom, ljudskim pravima i radom sa osetljivim kategorijama migranata (aktivnost 1.1.9. i 2.3.4) pohađala su 236 službenika. Obrađivane teme bile su sledeće: trgovina ljudima; azil i ljudska prava; izveštavanje; reintegracija povratnika; komunikacija i narativ o migracijama; strateško planiranje, pružanje pravne pomoći, etički i profesionalni standardi, angažovanje zajednice za pripravnost za vanredne situacije i dr.. Komesarijat je do marta 2021. godine završio obučavanje radno angažovanih lica u centrima o korišćenju baze podataka

u zavisnosti od toga koja ovlašćenja i zaduženja imaju u centru.¹¹¹ Dodatno, prema podacima Nacionalnog preventivnog mehanizma, zaposleni u KIRS-u koji neposredno rade sa migrantima i tražiocima azila prošli su odgovarajuće kurseve i obuke, uključujući i one koji se odnose na etiku rada sa osetljivim grupama.¹¹²

Izazovi sprovođenja programa integracije

Prema navodima KIRS-a, u posmatranom izveštajnom periodu je sa svakim licem kojem je odobreno pravo na azil i koje se javilo KIRS-u obavljen informativni razgovor radi prikupljanja informacija relevantnih za popunjavanje upitnika o vrstama pojedinačnih mera integracije, koje je potrebno sprovesti, odnosno radi izrade plana integracije.¹¹³ U 2021. godini je, od 14 osoba kojima je odobren azil, za 11 osoba izrađen individualni plan integracije,¹¹⁴ dok je u drugoj polovini 2022. godini izrađeno osam individualnih planova integracije (od 22 osobe kojima je u tom periodu odobren azil).¹¹⁵

Lica kojima je odobreno pravo na azil informacije o svojim pravima i obavezama dobijaju od uprave centara u kojima borave, od svojih zastupnika, od službenika Komesarijata, od drugih aktera uključenih u sistem njihovog prihvata, a u određenom obimu i od Kancelarije za azil. Pored toga, prilikom popunjavanja upitnika koji je potreban za izradu plana integracije svakom licu se predočavaju i sve dostupne informacije o relevantnim programima podrške, koje organizuju međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva. U centrima je dostupan i određen korpus informacija o pravima osoba kojima je priznat azil, koje se nalaze na štampanim brošurama ili na oglasnoj tabli na različitim jezicima porekla. Dodatno, tokom 2020. godine UNHCR je, zajedno sa KIRS-om, izradio brošuru sa detaljnim uputstvima o načinima ostvarivanja prava i drugim servisnim informacijama.¹¹⁶ Potom, 2022. godine MUP je u saradnji sa UNHCR-om izradio informativni materijal o pravima lica koja traže azil, koji sadrži i informacije značajne za osobe kojima je priznat azil.

U okviru projekta „Fast-track Action Boost“, koji podržava Evropska unija, u oktobru 2020. godine pokrenuta je onlajn internet aplikacija (<https://asylum.rs/>), sa namerom da se svim tražiocima azila i licima kojima je odobren azil na teritoriji Srbije omogući da na jednom mestu lako dođu do informacija na

111 Odgovor Komesarijata na Izveštaj NPM-a o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Republikom Hrvatskom. Dopis br. 019-2078/2-2021 od 6. avgusta 2021. godine.

112 Izvor: Izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu.

113 Izvor: Sastanak sa predstavnicima Komesarijata za izbeglice i migracije, decembar 2022. godine, str. 78.

114 Izvor: KIRS, decembar 2021. godina.

115 Izvor: Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul – decembar 2022, MUP.

116 https://kirs.gov.rs/media/uploads/Infomaterial%20-%20Local%20integration%20Srpski_web.pdf

srpskom i engleskom jeziku o procedurama i mogućnostima za obrazovanje, zapošljavanje i traženja posla. Nakon što se projekat završio, KIRS je preuzeti administriranje aplikacije.¹¹⁷

I u ovom izveštajnom periodu nastavljeno je uključivanje u program učenja srpskog jezika,¹¹⁸ što ukazuje na to da su mere KIRS-a i drugih aktera doprinele povećanju zainteresovanosti za učenje srpskog jezika i pisma.¹¹⁹ Tako je 64% lica kojima je odobren azil u 2021. godini počelo da pohađa časove srpskog jezika (u odnosu na 45% tokom 2020. godine). Od toga, 78% lica je muškog i 22% ženskog pola. Po starosnoj grupi, 11% čine maloletna, a 89% punoletna lica.

Dodatno, i tokom ovog izveštajnog perioda sproveden je Program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja.¹²⁰ Program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u trajanju od 30 časova sproveden je i tokom ovog izveštajnog perioda koji je tokom 2022. godine pohađalo 17 lica.

Praćenje integracijskih mera obezbeđivanja podrške za uključivanje u obrazovni sistem Republike Srbije deci predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog uzrasta, kao i odraslim nepismenim licima, te obezbeđivanje pomoći prilikom uključivanja na tržište rada, i dalje predstavlja naročiti izazov, prvenstveno zato što pojedinačne aktivnosti obuhvaćene navedenim merama još nisu dovoljno precizirane (npr. finansijska pomoći radi uključivanja u vannastavne aktivnosti) niti je dovoljno precizirana uloga KIRS-a u sprovođenju ovih mera.

Tokom izveštajnog perioda nastavljeno je pružanje podrške uključivanju dece migranata u obrazovni sistem od momenta njihovog dolaska u centar (ili u druge objekte za smeštaj maloletnika ili u boravak na privatnoj adresi). Ona je kontinuirano održavana i tokom daljeg boravka na teritoriji Srbije, pa su deca kojima je odobreno pravo na azil po pravilu i pre donošenja pozitivne odluke o zahtevu za azil već bila uključena u formalni sistem obrazovanja.

117 Izvor: Case study Serbia, March 2021, https://fabproject.eu/wp-content/uploads/2021/06/FAB_case-study-report-Serbia_March-2021_def.pdf

118 Fond časova: 300 plus 100 dodatnih za visoko kvalifikovana lica, plus 140 za decu koja pohađaju redovnu školu.

119 Donošenjem izmena i dopuna Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, u program integracije implementirana je i zakonska obaveza lica kom je odobreno pravo na azil da se u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja prijavi Komesarijatu da bi pohađalo časove srpskog jezika i pisma, kao i obaveza da ih pohađa redovno. U suprotnom, Komesarijat neće imati obavezu da obezbedi dodatne časove srpskog jezika, a lica će ujedno izgubiti i pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Međutim, u ovom izveštajnom periodu Komesarijat je omogućavao pristup programu učenja srpskog jezika i pisma i onim licima kojima je odobreno pravo na azil, a koja su se Komesarijatu obratila nakon isteka roka od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja.

120 Više: https://kirs.gov.rs/media/uploads/Program_upoznavanja_srpske_kulture-istorije_i_ustavnog_uredjenja.pdf

Potrebni udžbenici i školski pribor su i tokom ovog izveštajnog perioda bili obezbeđeni iz alternativnih sredstava, prvenstveno iz donatorskih sredstava međunarodnih organizacija, a pomoć pri učenju KIRS i dalje obezbeđuje saradujući sa organizacijama civilnog društva, koje sprovode aktivnosti neformalnog obrazovanja za decu migrante i tražioce azila. Tokom prethodnih godina, a naročito tokom period pandemije, predstavnici uprave centara neposredno su pomagali deci da prate onlajn nastavu koja je bila organizovana u centrima i da izvršavaju druge školske obaveze.

Kada je reč o obrazovanju odraslih, nije bilo značajnije prakse.

Još se ne sprovodi mera obezbeđivanja finansijske pomoći deci i odraslim nepismenim licima radi njihovog uključivanja u vannastavne aktivnosti. Da bi do ovoga došlo, potrebno je pre svega bliže regulisati uslove pod kojima se ova pomoć obezbeđuje, postupak odobravanja, iznos pomoći, kao i ulogu KIRS-a u samom procesu.

Kada je reč o pomoći prilikom uključivanja na tržište rada, KIRS je i u ovom izveštajnom periodu nastavio da, zajedno sa Nacionalnom službom za zapošljavanje i organizacijama civilnog društva, podržava osobe kojima je odobren azil tokom postizanja njihove ekonomske nezavisnosti. Naročito značajno i dalje ostaje pitanje prepoznavanja osoba kojima je odobreno pravo na azil kao kategorije teže zapošljivih lica, kao i kreiranja programa podrške u skladu sa specifičnostima njihovog položaja, a sve sa ciljem povećanja njihove kompetativnosti na tržištu rada.

Kada je reč o jednokratnoj novčanoj pomoći u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe, jedna porodica je tokom 2021. godine dobila novčanu pomoć za školovanje dece¹²¹ i jedno lice za potrebe lečenja,¹²² dok su tokom 2022. godine dve osobe ostvarile pravo na istu pomoć dodeljena jednom licu iz zdravstvenih razloga.¹²³

Važno je istaći da je u martu 2021. godine usvojen poseban Pravilnik¹²⁴ kojim se utvrđuje način i postupak odobravanja i isplate jednokratne novčane pomoći iz sredstava koja se iz budžeta Republike Srbije opredeljuju Komesarijatu radi pomoći različitim korisničkim grupama, među kojima su i lica kojima je odobren azil ili privremena zaštita, čime su stvorene pravne pretpostavke za ostvarivanje prava. Naročito je značajno da Pravilnik bliže utvrđuje iscrpnu listu stanja socijalne ili zdravstvene potrebe, koja se imaju smatrati osnovom za ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć.

121 Izvor: Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period januar – jun 2021, MUP.

122 Izvor: Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul – decembar 2021, MUP.

123 Izvor: Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul – decembar 2022, MUP.

124 Komesarijat za izbeglice i migracija, del. br. 553-105, od 8. marta 2021. godine.

Institucionalna povezanost

Mehanizmi koordinacije na nacionalnom i lokalnom nivou

Nastavljeno je sa aktivnim sprovođenjem aktivnosti 2.3.10. iz AP 24. Tokom 2021. i 2022. godine održane su dve sednice Radne grupe za rešavanje problema mešovitenih migracionih tokova. Ključna pitanja koja su razmatrana odnosila su se na antimigrantski narativ, bezbednosne aspekte iregularnih migracija¹²⁵ i aktuelnu situaciju u Ukrajini. Tokom 2021. i 2022. ova Radna grupa izradila je i predložila, a Vlada RS usvojila Plan reagovanja na povećani broj migranata na teritoriji RS za 2021. odnosno 2022. godinu (Plan se redovno ažurira). Radi rešavanja problema mešovitenih migracijskih tokova nastalih usled krize u Ukrajini, Vlada je usvojila i *Plan prihvata državljana Ukrajine i ugroženog stanovništva koji su napustili Ukrajinu ili u nju ne mogu da se vrate usled oružanih dejstava za 2022. godinu, odnosno 2023. godinu.*¹²⁶

Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama (zaduženo za davanje smernica o radu ministarstava i posebnih organizacija, za definisanje ciljeva i prioriteta migracione politike, kao i za praćenje migracija i upravljanje njima na nacionalnom nivou, a kojim koordinira Komesarijat) redovno se sastajalo, razmenjujući relevantne informacije, procenjujući promene u migracionim politikama i prateći sprovođenje migracionih politika kroz utvrđenu listu indikatora.¹²⁷ Dodatno, u okviru projekta „Podrška EU upravljanju migracijama u Republici Srbiji” na mesečnom nivou se organizuju sastanci predstavnika Komesarijata, Ministarstva prosvete, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Delegacije EU u Srbiji, IOM-a i UNHCR-a radi planiranja i koordiniranja podrške sistemu.

Sredinom 2019. godine, na inicijativu Komesarijata, Svetske zdravstvene organizacije i PIN-a, a u saradnji sa Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i sa relevantnim međunarodnim agencijama i nevladinim organizacijama, oformljena je Radna grupa za zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja izbeglica, tražilaca azila i migranata, koordinaciono telo koje za cilj ima unapređenje sistemske zaštite mentalnog zdravlja izbeglica, tražilaca azila i migranata u Srbiji.¹²⁸ Nakon što je koordinaciju preuzelo Ministarstvo zdravlja, održan je jedan sastanak.

125 Izvor: KIRS, U Palati Srbije održana 25. sednica Radne grupe za rešavanje problema mešovitenih migracionih tokova, 18. 3. 2021. godine, <http://bit.ly/3ZAaulb>

126 Izvor: KIRS, Održana 26. sednica Radne grupe za rešavanje problema mešovitenih migracionih tokova, 10. 3. 2022. godine, <http://bit.ly/3nuVTQT>

127 Progress Report Serbia 2021.

128 Izvor: PIN, Izveštaj o radu Radne grupe za zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja izbeglica, tražilaca azila, i migranata 2019 – 2020, <https://bit.ly/3Getu8q>

Dalje, nastavljeno je održavanje redovnih sastanaka i drugih tematskih koordinacionih grupa, koji su bili usmereni na unapređenje i jačanje zdravstvene zaštite migranata, tražilaca azila i izbeglica, obrazovanje dece migranata, kao i na praćenje stanja u oblasti socijalne zaštite dece migranata, u kojima su predstavnici Komesarijata redovno učestvovali.

Važno je naglasiti da operativni nivo koordinacije aktivnosti nije održavan samo institucionalnim mehanizmima koordinacije nadležnih ministarstava i Komesarijata, već i studijama slučaja, odnosno uključivanjem nadležnih institucija radi rešavanja pojedinačnih slučajeva. Na lokalnom nivou, u centrima se redovno organizuju koordinacioni sastanci sa pružaocima usluga u tim centrima, u okviru kojih se razmatra i pitanje potreba smeštenih korisnika.

Uspostavljen je operativni okvir saradnje u vezi sa pristupom tržištu rada tražilaca azila i lica kojima je odobren azil

U julu 2021. godine potpisan je Memorandum o razumevanju između UNHCR-a, Komesarijata i Nacionalne službe za zapošljavanje kako bi se obezbedilo što bolje razumevanje specifičnog statusa tražilaca azila i izbeglica, kao i izazova na koje oni nailaze pri pokušaju da se integrišu u lokalnu zajednicu (organizovanjem informativnih sesija, organizovanjem obuka, pružanjem usluga prevođenja i savetovanja prilikom zapošljavanja, kao i pružanjem individualne pomoći tokom ekonomske inkluzije). Cilj saradnje definisane ovim sporazumom jeste da se izbeglicama i licima koja su u Srbiji dobila azil olakša pristup tržištu rada i pruži podrška kako bi postigli ekonomsku nezavisnost.

Legitimnost institucije

Od marta 2017. godine, kada je ustanovljen sistem pritužbi, primljeno je ukupno 110 pritužbi, a samo u izveštajnom periodu 29 elektronskim putem i korišćenjem žalbenih kutija (25 u 2021. godini i dve u 2022. godini). Prema stavu Komesarijata, primećeno je izvesno unapređenje žalbenog mehanizma, jer je sada uspostavljena bolja sistematizacija evidencija pritužbi nego 2017. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na uslove smeštaja (osam), druge migrante (sedam), zaposlene (četiri), premeštanje u druge centre, vakcinaciju, politiku Mađarske prema migrantima, grejanje. Sve pritužbe su rešene, osim jedne koja se odnosila na politiku Mađarske prema migrantima.¹²⁹

Postupajući po preporuci Nacionalnog preventivnog mehanizma iz 2020. godine, Komesarijat je u centrima postavio informaciju o mogućnosti podnošenja pritužbe Zaštitniku građana i njegove kontakt podatke. Tokom

129 Komesarijat, decembar 2022. godine.

2021. godine Zaštitnik građana je primio jednu pritužbu koja se odnosila na pristup postupku azila, ali nisu utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti u radu Uprave granične policije, jer je, prema mišljenju Zaštitnika građana, licu bio omogućen pristup azilu.¹³⁰

U saradnji sa UNHCR-om i njegovim implementacionim partnerima, nastavljeno je sprovođenje drugih aktivnosti vezanih za evaluaciju,¹³¹ poput AGDM procene¹³² (na godišnjem nivou) i organizovanja posebnih tzv. azilnih radionica u centrima (na mesečnom nivou u jednom do dva centra), na kojima migranti, tražioci azila i izbeglice imaju prilike da se informišu o svim pitanjima značajnim za ostvarivanje prava na azil, ali i da iznesu ključne izazove sa kojima se suočavaju tokom postupka dobijanja azila.

Imajući u vidu da je sistem usluga koje se pružaju u centrima pretežno projektno orijentisan, organizacije civilnog društva koje direktno rade sa korisnicima i drugi pružaoci usluga kontinuirano prikupljaju informacije o potrebama korisnika. Dodatno, tokom obaveznih projektnih mehanizama evaluacije svojih aktivnosti, oni prikupljaju i informacije o tome koliko su korisnici zadovoljni uslugama.

Preporuke

1. Potrebno je dalje jačati sistem planiranja mera integracije, odnosno izradu individualnih planova integracije, kao i praćenje njihove realizacije, uz pravovremeno razmatranje eventualnih izmena.
2. Treba jačati podršku centrima u segmentu obezbeđivanja veće dostupnosti specijalizovanih usluga socijalne zaštite za različite ranjive kategorije tražilaca azila i migranata, a naročito u segmentu pružanja usluga prevencije i zaštite mentalnog zdravlja.
3. Poželjno je jačati podršku koju KIRS dobija od ustanova zdravstvene zaštite i ustanova socijalne zaštite u delu ostvarivanja prava na mentalno zdravlje statusno različitih kategorija migranata.
4. Radi jačanja socijalne inkluzije migranata i tražilaca azila, kao i radi uvećanja njihovih mogućnosti za brzu radnu aktivaciju, potrebno je razviti različite programe i mehanizme podrške, učiniti ih dostupnim svim licima smeštenim u centrima i dodatno ih promovisati radi sticanja osnovnog nivoa znanja srpskog jezika i radi pohađanja stručnih obuka.

130 Izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu, str. 75.

131 Ibid.

132 Više o *Age, Gender and Diversity Mainstreaming (AGDM)* u Institucionalnom barometru 2.0.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

AUTORKA: KRISTINA TOPIĆ



Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Sažetak

Rad ove ustanove analizira se po treći put. Za prvo izdanje Institucionalnog barometra, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima nije dostavio popunjen upitnik, dok je za drugo izdanje to uradio, jer je on poslat kao zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, tadašnja rukovoditeljka Službe za zaštitu žrtava dala je dodatna objašnjenja i dopune, i učestvovala na sastanku na kome su razmatrani pojedini odgovori. Za potrebe ovog izdanja Centar je popunio upitnik, ali dodatni odgovori i tumačenja nisu dobijeni u pripremnom periodu. Responzivnost ustanove i njihova saradnja tokom analiziranja položaja ustanove u sistemu je, u načelu, napredovala.

Za položaj ustanove koja i deset godina od osnivanja funkcioniše isključivo na osnovu uredbe tadašnjeg resornog ministra, ključan je Nacrt novog Zakona o socijalnoj zaštiti. Poslednja javno dostupna verzija ovog Nacrta zakona sadrži nekoliko spornih rešenja, koja se odnose na posmatranu ustanovu. Prvo, kao jedan od poslova Centra u članu 16a, stavu 3 pominje se utvrđivanje statusa žrtava trgovine ljudima, dok se u članu 53 navodi da Centar obavlja „prepoznavanje“ žrtava.¹³³ U interesu žrtava bilo bi rešenje po kome Centar sprovodi postupak identifikacije kako bi prikupio podatke potrebne za utvrđivanje statusa žrtve trgovine ljudima. Drugo, u Nacrtu je zadržana sporna odredba, po kojoj Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima donosi nalaz i mišljenje. Posledica ovakvog rešenja je da osobe koje nisu identifikovane kao žrtve trgovine ljudima nemaju mogućnost da ovu odluku preispituju žalbom, imajući u vidu pravnu prirodu nalaza i mišljenja, tj. da je reč o aktima koje ne može preispitivati drugostepeni organ.

Broj stručnih radnika Centra je, u odnosu na prethodni Institucionalni barometar, nepromenjen. Uprkos usvojenoj sistematizaciji, u Službi Centra i dalje je angažovano samo četvoro stručnih radnika. Stručni radnici direktno rade sa potencijalnim i pretpostavljenim žrtvama trgovine ljudima, odnosno identifikuju žrtve po svim prijavama dobijenim od drugih aktera (policija, tužilaštvo, sistem socijalne zaštite, organizacije civilnog društva i dr.). Takođe, učestvuju u drugim aktivnostima, kao što su realizacija projekata, organizacija i sprovođenje konferencija, seminara i obuka, izrada strateških i operativnih dokumenata i slično.

¹³³ Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti, član 16a i član 53.

Uvidom u Godišnji izveštaj Centra za 2021. godinu može se zaključiti da su stručni radnici preopterećeni svojim osnovnim zadatkom i brojem slučajeva na godišnjem nivou, te sve dodatne aktivnosti, koje su važne i potrebne, mogu da predstavljaju dodatan pritisak i da idu na uštrb ključne delatnosti ove ustanove.

Lična karta institucije

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima osnovala je Vlada Republike Srbije u aprilu 2012, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti¹³⁴ i sastoji se od dve organizacione jedinice: Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i Prihvatilišta za žene žrtve trgovine ljudima. Originalnom Odlukom¹³⁵ predviđeno je da Centar pruža: usluge smeštaja žrtvama trgovine ljudima (urgentni smeštaj), usluge procene i planiranja za žrtve trgovine ljudima, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge žrtvama trgovine ljudima, kao i da obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima. Statut Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima navodi da je Centar nezavisna ustanova socijalne zaštite, koja je pod direktnom nadležnošću Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. On procenjuje stanje, potrebe, snage i rizike žrtava trgovine ljudima, identifikuje i obezbeđuje adekvatnu pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima radi njihovog oporavka i reintegracije.¹³⁶

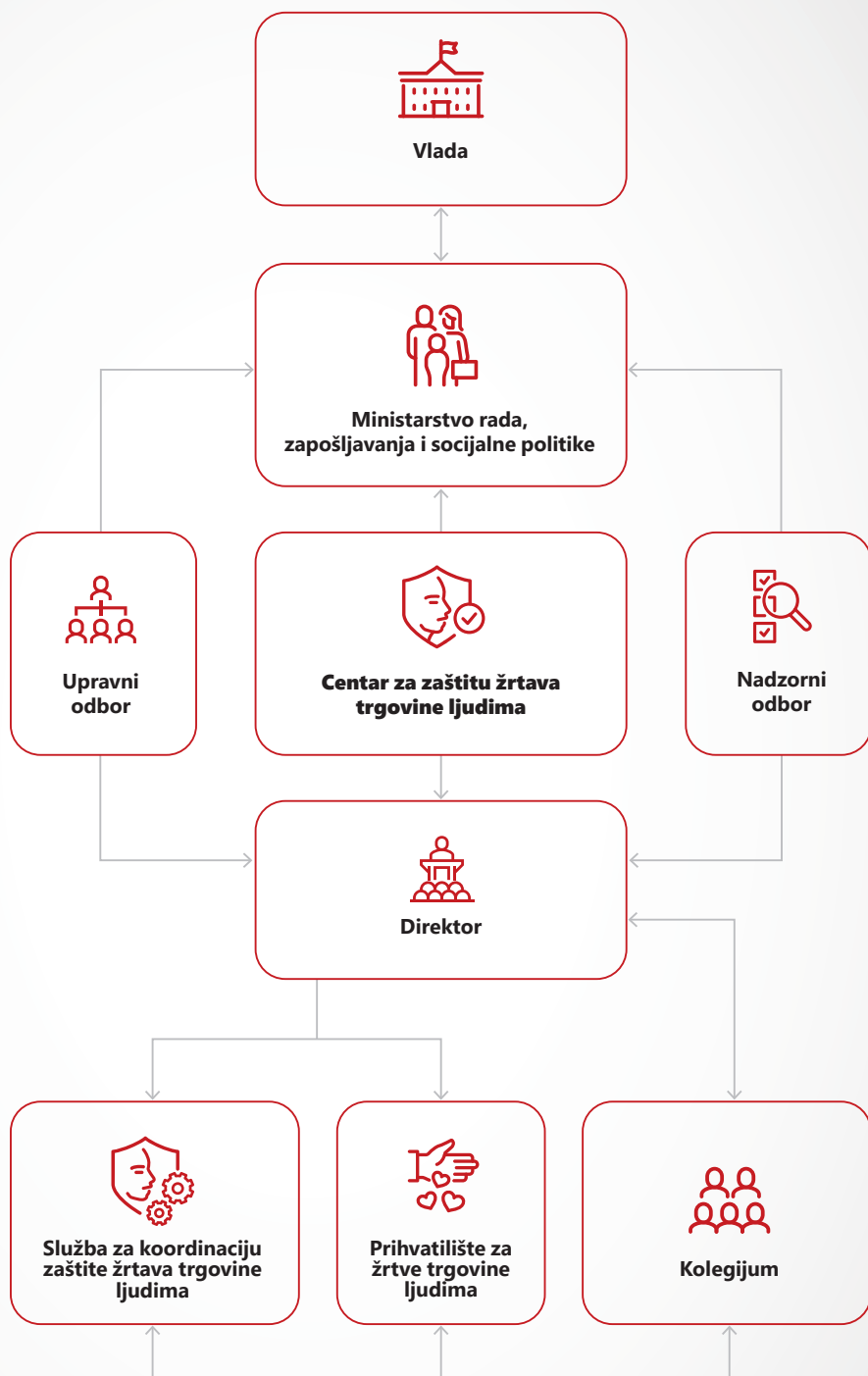
Iako je Centar osnovan u skladu sa mogućnostima koje ostavlja važeći Zakon o socijalnoj zaštiti, važno je napomenuti da se u tom Zakonu ne pominje ovakva ustanova, kao i da već 10 godina Centar funkcioniše samo na osnovu uredbe nadležnog ministra.

134 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2011.

135 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2012/35/1/reg>

136 <https://centarzztlj.rs/interna-dokumenta-i-politike/>

Ilustracija 11: Institucionalna mapa Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima



Interna efikasnost

Istraživačice organizacije ASTRA su za potrebe ovog istraživanja, kao i prethodna dva puta, koristile unapred strukturirani upitnik, izveštaje Centra i ostala javno dostupna dokumenta radi boljeg uvida i razjašnjenja pojedinih podataka i navoda.

U Izveštaju o radu za 2021. godinu navodi se da su stručni radnici Centra¹³⁷ radili na pružanju podrške za 311 korisnika/ca. U ovaj broj ulaze i korisnici sa kojima je započet rad u toku 2021. godine, korisnici čije su prijave iz ranijih godina, ali je rad nastavljen i tokom 2021.

Centar ističe da je tokom 2021. godine više nego ranije proaktivno radio na otkrivanju novih slučajeva trgovine ljudima, što je rezultiralo pokretanjem šest postupaka identifikacije žrtava. Dodatno, u Godišnjem izveštaju o radu Centra za 2021. stoji da se izdvajaju tri grupne prijave, u kojima se navodi da postoji sumnja da je neodređen broj stranih državljana iz Indije, Kine i Vijetnama¹³⁸ radno eksploatisan, te je broj pretpostavljenih žrtava veći nego broj prijava.

Analizom posebno strukturiranog upitnika uviđa se da je 2021. u Centru zaposleno devet osoba (sistematizovano je 13 radnih mesta). Ukoliko uporedimo ovaj podatak sa onim iz 2018. godine, kada je sprovedena prethodna analiza, uviđamo da se znatno smanjio broj zaposlenih, s obzirom na to da je tada bilo 16 zaposlenih u odnosu na 13 sistematizovanih radnih mesta.

Prihvatilište za žrtve trgovine ljudima, kao posebna jedinica u okviru ove ustanove, ima osam zaposlenih u 2021. godini (broj sistematizovanih radnih mesta je 11). Broj stručnih radnika u Centru se nije menjao tokom 2020–2021. godine (četvoro radnika), dok od otvaranja Prihvatilišta ima petoro stručnih radnika. Prosečna popunjenost kapaciteta prihvatilišta iznosi četiri žrtve trgovine ljudima, u odnosu na period u kojem je bilo prijema žrtava. Prosečno vreme boravka žrtava u Prihvatilištu iznosi pet meseci. Na pitanje o tome šta se dešava nakon što žrtve trgovine ljudima izađu iz Prihvatilišta i gde se žrtve tačno upućuju dobijen je odgovor da Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima nije uputni organ i da su sve korisnice do sada napustile Prihvatilište u skladu sa individualnim planom pružanja usluge. Neke od njih su se osamostalile,

137 Uvidom u Izveštaj o radu iz 2021. godine, u delu „Ostvareni rezultati prema godišnjem planu rada za 2021. godinu”, str. 6–7, stoji: „ (...) u 2021. godini nastavljeni su kadrovski problemi, koji se odnose na manjak zaposlenih u odnosu na sistematizaciju. Četiri stručna radnika je prestalo sa radom (jedna stručna radnica je napustila Centar, dve su otišle na porodijsko i jedna je otišla u penziju), ali je samo dva nova stručna radnika stupilo na rad.” Kako se dalje navodi, ovaj izazov pokušali su da reše tako što je izvršena preraspodela radnih mesta. Naime, stručni radnici Prihvatilišta su prebačeni na poslove identifikacije i koordinacije zaštite žrtava trgovine ljudima.

138 Na Regionalnoj konferenciji „Borba protiv trgovine radnom snagom u Evropi – standardi, stvarnost i nove strategije za akciju”, koja je održana 20 – 21. septembra 2022. u organizaciji Evropske unije – program Saveta Evrope *Horizontal Facility* (HF) za Zapadni Balkan i Tursku, direktorka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima istakla je kako je slučaj koji se odnosi na radnike angažovane na izgradnji fabrike pneumatika u Zrenjaninu i dalje otvoren.

neke se vratile u porodicu kada su se stekli uslovi za to, dok su neke od njih počele da koriste uslugu stanovanja, uz podršku koju pruža NVO Atina. Jedan broj žrtava je prešao u odgovarajuću ustanovu socijalne zaštite. Ukoliko se poveže ovakav odgovor sa navodom da je obezbeđivanje smeštaja za korisnice skopčano sa brojnim poteškoćama (Godišnji izveštaj Centra za 2021. godinu), postavlja se pitanje koje su to tačno ustanove socijalne zaštite, u koje su prešle korisnice, kao i u kom broju.

Potreba da se nađe odgovarajući smeštaj za žrtve trgovine ljudima je velika i različite kategorije žrtava ne mogu da ostvare ovo pravo usled postojanja određenih smetnji u sistemu zaštite i podrške, koje će kasnije biti analizirane. U odgovoru na pitanje o tome koje vrste podrške dobijaju žrtve dok se nalaze na smeštaju u prihvatilištu taksativno su nabrojene usluge prema kategorijama. Ova podela prati Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.¹³⁹ Neke od usluga se odnose na pomoć žrtvama pri obavljanju redovnih životnih aktivnosti, poput oblačenja, kretanja, hranjenja i održavanja lične higijene, dok se druge odnose na usluge zdravstvene zaštite, kao što su davanje prepisane terapije, saniranje manjih povreda, osnovne provere zdravstvenog stanja i sl.

Dodatno se pojavljuje pitanje da li se za usluge iz sistema zdravstvene zaštite i potrebe žrtava trgovine ljudima angažuju stručna lica, poput negovateljica ili medicinskih tehničara/sestara, jer davanje propisane terapije i saniranje manjih povreda ne mogu pružiti stručna lica zaposlena u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

Prihvatilište

Objekat Prihvatilišta za žrtve trgovine ljudima nalazi se u svojini Republike Srbije i ispunjava sve uslove i standarde za pružanje ove usluge, navodi se u Izveštaju o radu Centra za 2018. godinu. Nešto drugačiji podatak i opis pronalazimo u izveštaju napisanom tri godine kasnije, gde se navodi da je Prihvatilište trenutno u fazi licenciranja i da se očekuje da će tokom tekuće godine ponovo biti funkcionalno. Dodatno, kako se navodi i u samom Izveštaju, Prihvatilište je počelo sa radom februara meseca 2019. godine i bilo je u funkciji do septembra 2020. godine. Prihvatilište ima skroman kapacitet i prima samo žene žrtve trgovine ljudima i devojke iznad 16 godina starosti, ali i žene sa decom uz ograničenje za mušku decu do određene starosne dobi. Kako se ističe u Izveštaju, u okviru poglavlja *Specifični cilj 1.4 – Unaprediti rad Prihvatilišta*, intenzivnije se radilo na pribavljanju potrebnih dozvola i druge dokumentacije kako bi se proces dobijanja licence ubrzao. Uporedo sa tim, radilo se na sređivanju samog objekta prihvatilišta, nabavci opreme za rad, edukaciji zaposlenih, kao i na pripremi za otvaranje, što je, kako se navodi, detaljnije opisano u Izveštaju o radu Prihvatilišta za 2021. godinu.

139 https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2021/03/2_Pravilnik_o_organizacij_i_sistematizaciji.pdf

U Izveštaj o radu Centra za 2021. godinu navodi se da je, prema evidenciji ove ustanove, 42 korisnika bilo na različitim oblicima smeštaja. Od tog broja, najveći deo su maloletna lica. Centar je samoprocenom pravilno primetio da smeštaj za muškarce žrtve i dalje predstavlja otvoreno pitanje i da se obavlja uz podršku specijalizovanih NVO (ASTRE i Atine), kao i Crvenog krsta. Uzimajući u obzir porast broja radnika iz inostranstva, koji su potencijalne žrtve, kao i osoba u riziku od ulaska u lanac trgovine ljudima, te slučajeva masovne eksploatacije radnika iz Indije tokom 2019. i 2020. godine i radnika iz Vijetnama tokom 2021. i 2022, na ovom problemu bi trebalo ozbiljnije poraditi.

Problem smeštaja za sve kategorije žrtava trgovine ljudima

Posmatrano prema strukturi pola, pored žrtava muškaraca, postoje ograničenja i u vezi sa smeštajem dece i žena (mali kapacitet Prihvatišta, licenca koja još uvek nije izdata...). Za decu žrtve trgovine ljudima ne postoji specijalizovano prihvatilište za hitan smeštaj, kao ni specijalizovani programi podrške. U Izveštaju se navodi da se u praksi pokazalo da ustanove socijalne zaštite nisu adekvatne za smeštaj maloletnih žrtava trgovine ljudima. Ističe se da se često dolazilo do toga da centri za porodičan smeštaj nemaju kapaciteta, kao i da centri za socijalni rad i centri za usvojenje tvrde da za decu žrtve trgovine ljudima ne postoji specijalizovano hraniteljstvo i da hraniteljske porodice ne mogu da odgovore na potrebe ove dece. Ukoliko se ova tvrdnja dovede u vezu sa odgovorom Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima o broju dece žrtava trgovine, koja su upućena na smeštaj u hraniteljske porodice tokom 2021. godine, postavlja se pitanje (ASTRA je poslala dodatan zahtev radi razjašnjenja ovog pitanja, ali odgovor nije dostavljen) da li su i na koji su način hraniteljske porodice obučene za prihvatanje dece koja su žrtve trgovine ljudima. Ukoliko jesu, ko prati, nadgleda i daje savete ukoliko su oni potrebni. Centar je odgovorio da se tokom 2021. godine 21 dete koje je žrtva trgovine ljudima nalazi na smeštaju u hraniteljskoj porodici.

Najzad, žene žrtve trgovine ljudima, kao i prethodne opisane kategorije, spadaju u ranjivu grupu, a pitanje obezbeđivanja smeštaja takođe ostaje otvoreno. Kako se ističe u Izveštaju, žene žrtve su tokom 2021. godine često bile smeštane u sigurne kuće za žrtve nasilja u porodici, ali je i u ovim situacijama dolazilo do problema usled nepostojanja licenci za pružanje podrške žrtvama trgovine ljudima, a posledica toga bila je dobijanje negativnog odgovora na zahtev za smeštaj.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima kao ustanova socijalne zaštite obavlja konačno identifikovanje žrtava trgovine ljudima na osnovu preliminarne identifikacije. Tokom 2021. godine uz podršku misije OEBS-a u Srbiji izrađeni su indikatori za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Na izradu i usvajanje indikatora duže se čekalo zbog nedostatka sredstava. Na pitanje koje se odnosilo na dostupnost indikatora Centar je odgovorio da je ovaj dokument dostupan na zahtev. Indikatori za formalnu

identifikaciju su, dakle, konačno izrađeni, gotovo deset godina nakon osnivanja ustanove. Međutim, ostaje otvoreno pitanje o njihovoj primeni u praksi, kao i o tome koji organ je nadležan za njihovo usvajanje, jer ovakav dokument mora usvojiti nadležno telo u skladu sa odgovarajućom procedurom. Odlučivanje o ovako bitnom pitanju ne može biti deo interne procedure bilo koje pojedinačne institucije/ustanove.

Kada je reč o broju prijave, jedan stručni radnik u proseku ima 42,3 prijave, a gotovo dva i po puta više slučajeva – 104,3. Razloge za ovakav trend¹⁴⁰ možemo pronaći u tome što se slučajevi prenose iz godine u godinu. Tokom 2021. godine stručni radnici su u 67 slučajeva izlazili na teren u roku od 24 časa nakon prijave moguće žrtve. Prijava vezanih za sumnju na trgovinu ljudima bilo je ukupno 122.¹⁴¹ Prosečno vreme koje je protekne od prijave potencijalne žrtve do obavljanja prvog razgovora bilo je 1,2 dana, uz napomenu da je ovde reč o prvom kontaktu i upoznavanju lica sa pravima, te pravljenju dogovora o daljoj saradnji. Ne postoje podaci o broju slučajeva u kojima nije došlo do kontakta sa žrtvom.

Postoji velika razlika između broja prvih razgovora obavljenih u Centru (samo pet) i onih koji su obavljeni van prostorija Centra (čak 150), odnosno u prostorijama drugih institucija (policija, CSR i dr.).

Slučaj ASTRA ID 6664

U slučaju ASTRINE korisnice stručna radnica Centra je obavestila da će se intervju sa žrtvom obaviti u prostorijama policije u Beogradu, u Odeljenju za suzbijanje trgovine ljudima. Na pitanje ASTRE zbog čega se identifikacija obavlja u prostorijama policije, što nije praksa, stručna radnica je usmeno, a potom i pisano informisala ASTRU da će se tako izbeći još jedno davanje izjave u vezi sa regulisanjem boravka (ASTRINOJ korisnici nije regulisan boravak do današnjeg dana) i sprečiti sekundarna viktimizacija. Intervju je trajao četiri sata, a prisustvovalo mu je šest osoba (dva predstavnika Centra, dva inspektora, prevodilac i advokatica), što svakako nije doprinelo tome da se izbegne sekundarna viktimizacija. Na pisani zahtev advokatice da joj se dostavi akt o početku formalne identifikacije žrtve, stručna radnica je saopštila da Centar nema praksu komunikacije sa advokatima i da se za sva pitanja obrati ASTRI.

Iako je od Centra dobijena informacija da se utvrđivanje potrebe žrtve i započinjanje pružanja podrške, odnosno pružanje odgovarajuće usluge realizuje u istom danu, praksa ASTRE pokazuje da je situacija na terenu drugačija. Dešavalo se da zbog logističkih i administrativnih prepreka, dosta

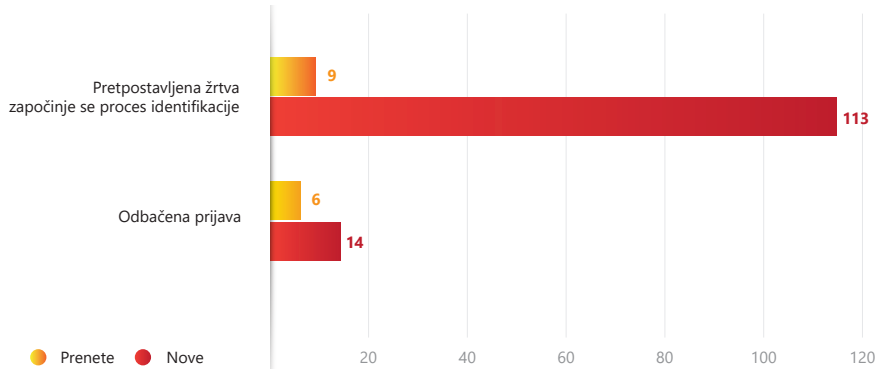
već možemo govoriti o trendu.

141 <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2022/03/20220228102824.pdf>

do određenog zastoja kada je reč o realizaciji podrške žrtvama i da se na odgovor terapeuta, lekara i sl. čeka nešto duže od očekivanog.

Podrška prosečno traje 2,7 godina, a tokom 2021. godine dobilo ju je 311 korisnika. Tokom 2021. godine dobijeno je 127 novih prijava, uz 15 prijava prenetih iz prethodne godine. Za 122 slučaja pokrenut je postupak identifikacije.

Ilustracija 12: Rezultati postupanja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima po podnetim prijavama 2021. godine



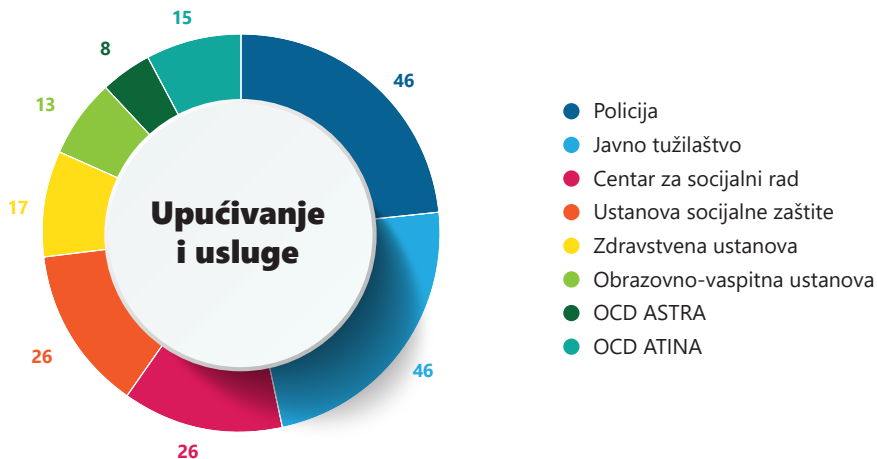
Tokom 2021. godine formalno je identifikovano 46 žrtava trgovine ljudima, a identifikacija je prosečno trajala 21 dan. Godišnji izveštaj Centra za 2021. godinu ne sadrži podatke o broju postupaka u kojima je utvrđeno da pretpostavljene žrtve trgovine ljudima nisu formalno identifikovane žrtve. Iz grafikona 1 vidi se da je u 113 slučaja započet proces identifikacije (nove prijave), dok je u 14 slučajeva došlo do odbacivanja prijave. U devet slučajeva proces identifikacije započet je na osnovu prijave koje su prenete, od čega je šest prijava odbačeno. Razlozi odbacivanja prijave nisu navedeni u pomenutom Izveštaju. Aktivnosti realizovane tokom 2021. godine, koje se odnose na rad sa potencijalnim žrtvama i identifikovanim žrtvama trgovine ljudima, kao i na postupak formalne identifikacije uključuju: identifikacioni intervju (75); procenu potreba korisnika (82); izradu nalaza i mišljenja, izveštaja, plana zaštite i zaključka tima (212); popunjavanje predviđenih obrazaca (825); regulisanje privremenog boravka (dva); evidenciju i dokumentaciju rada na slučaju (popunjavanje lista praćenja, sređivanje dosijea, vođenje evidencije rada na slučaju i sl.) (2453). Kao jedna od aktivnosti Centra navodi se i zastupanje i lobiranje za ostvarivanje prava žrtve (752).

Centar u Izveštaju za 2021. godinu, kao i ranijih godina, ponavlja da neka od osnovnih sredstava potrebnih za realizovanje aktivnosti nisu bila dostupna u prvom kvartalu godine. Razlog je kasna preraspodela, zbog čega Centar nije imao sredstva da finansira gorivo koje im je potrebno za terenski rad.

Upućivanje i usluge

Centar navodi precizne podatke o broju i strukturi upućivanja žrtava trgovine ljudima na nadležne organe i institucije (policija, javno tužilaštvo, centar za socijalni rad, ustanova socijalne zaštite, zdravstvena ustanova, obrazovno-vaspitna ustanova, organizacija civilnog društva, kao i specijalizovane organizacije koje se bave podrškom žrtvama trgovinom ljudima, na primer, viktimološko,¹⁴² nasilje nad ženama...) kako je prikazano u ilustraciji 13.

Ilustracija 13: Broj i struktura upućivanja žrtava trgovine ljudima



U odgovoru na pitanje o upućivanju Centar je dao pojašnjenje. U sistemu socijalne zaštite uputni organi su centri za socijalni rad, tako da Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima nema ovlašćenje da upućuje korisnice. Međutim, prosleđuju se informacije drugim organima kada se proceni da je korisnicama potrebna njihova pomoć. U ilustraciji 13 naveden je broj korisnica i korisnika, koji su, nakon što ih je Centar obavestio o mogućnostima za dobijanje podrške od specijalizovanih NVO, prihvatili da im Centar pomogne u ostvarivanju saradnje sa njima, a odnosi se na žrtve trgovine ljudima identifikovane u 2021. godini.

Jedno od spornih rešenja u poslednjem Nacrtu Zakona o socijalnoj zaštiti jeste što Centar, pored toga što obavlja procenu stanja, potreba, snaga i rizika osobe koja je u procesu identifikacije, „*pruža usluge procene i planiranja, uslugu urgentnog smeštaja žrtava trgovine ljudima i druge usluge koje može pružati u okviru posebne organizacione jedinice u skladu sa zakonom*“. Ukoliko ovakav zakonski predlog bude usvojen, Centar će *pružati i usluge socijalne*

142 Viktimološko društvo Srbije. <https://novisajt.vds.rs/>

zaštite. U Statutu Centra navodi se da on „*koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite*“. Nakon što formalno identifikuje određeno lice kao žrtvu trgovine ljudima, ova ustanova treba da je uputi na druge službe socijalne zaštite, koje će joj pružiti potrebne usluge. Važno je napomenuti da je rešenje koje sadrži Nacrt Zakona o socijalnoj zaštiti u direktnoj suprotnosti sa Statutom Centra. Ustanova koja obavlja formalnu identifikaciju žrtve ne bi trebalo da u isto vreme i pruža usluge, koordinira pružaocima usluga socijalne zaštite i procenjuje rezultate pruženih usluga.

Prema evidenciji ASTRE, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima uputio je ASTRI JEDNU žrtvu trgovine ljudima. Međutim, prema evidenciji Centra, upućenih žrtava bilo je osam. Razlog za postojanje drugačijih podataka može biti u tome što Centar drugačije vodi evidenciju i drugačije posmatra ovo pitanje. Naime, Centar pojašnjava da je u nekoliko navrata kontaktirao ASTRU s namerom da korisnica od ASTRE dobije potreban vid podrške, ali je to bilo u slučajevima u kojima ASTRA do tada nije bila uključena u podršku. Bez obzira na navedeno, Centar ovo smatra upućivanjem žrtve.

Centar nije nadležan za pružanje direktne finansijske podrške ni zdravstvenih usluga, ali iz Centra navode da je svakom pojedincu pružen veliki broj usluga. Međutim, ne navode jasno preciziran broj, vrste usluga, kao i pružaoca usluga. Bez preciznih podataka o broju, vrsti i tipu usluga i pružalaca usluga teško je sveobuhvatno analizirati stepen zadovoljenosti potreba žrtava.

Ne postoji evidencija o proceni bezbednosti žrtava trgovine ljudima niti o broju dobijenih procena.

Centar aktivnostima koordinacije zaštite žrtava trgovine ljudima obavlja procenu i određuje koje bi usluge najviše odgovarale potrebama korisnika, i zajedno sa korisnicima izrađuje plan zaštite. Ovaj plan uključuje i ostale pružaoce usluga i druge vidove podrške. Centar je izradio ukupno 90 individualnih planova u 2021. godini, dok je prosečan broj oblasti rada po individualnom planu usluga bio 3,6 u 2021. godini. U prethodnom izdanju Institucionalnog barometra, kada je broj identifikovanih žrtava bio 76 i kada je Centar izradio ukupno 24 individualna plana (odnosno prema Godišnjem izveštaju 32), došlo se do zaključka da više od dve trećine identifikovanih žrtava nije imalo izrađen individualni plan zaštite. Sada je situacija drugačija, te za gotovo duplo manji broj žrtava (46) postoji 90 individualnih planova. Centar u odgovoru ističe da ovu vrstu podrške ne pruža samo formalno identifikovanim žrtvama već svim korisnicima od onog trenutka kada je započet proces identifikacije. Ukoliko neka osoba nije identifikovana kao žrtva trgovine ljudima, Centar procenjuje i ostale rizike i daje preporuke za dalji rad drugih institucija/ustanova. S obzirom na to da se prijave prenose iz prethodne godine i da je za 122 slučaja pokrenut postupak identifikacije, nejasno je za koga su sve izrađeni individualni planovi usluga. Planovi zaštite moraju se sprovesti i revidirati da bi imali smisla. Na pitanje koliko

je bilo revidiranih planova usluga tokom 2021. godine nismo dobili odgovor. Stavljena je napomena da se, kada postoji potreba da se revidira plan, pravi novi plan zaštite, što delimično može biti objašnjenje za značajan porast broja izrađenih individualnih planova zaštite u 2021. godini.

U Izveštaju o radu za 2021. godinu Centar navodi svoju ocenu kvaliteta rada, kao i procenu mogućih uzroka: Uočava se mali broj identifikacija među migrantima, koji su nesumnjivo posebno ugrožena populacija, kao i mali broj prijava iz sistema obrazovanja, iako je procenat dece među žrtvama trgovine ljudima već godinama izuzetno veliki... Zbog nedostatka ljudskih resursa, ali i drugih sredstava za rad, kao što je gorivo u prvom delu godine, bilo je teško poštovati postavljene rokove, ali je princip urgentnosti prilikom identifikacije bio primaran u određivanju prioriteta u radu. Zbog manjka zaposlenih i velikog broja slučajeva, kao i nemogućnosti da se svi akteri okupe na jednom mestu nije uvek bilo moguće na vreme izraditi planove zaštite.

Finansiranje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Centar je u toku 2021. godine za finansiranje svojih aktivnosti imao na raspolaganju sredstva iz dva izvora: iz budžeta Republike Srbije i iz sredstava dobijenih na osnovu ugovora o donaciji sa Nemačkom agencijom za međunarodnu saradnju GIZ. Centar je 2021. iz budžeta Republike Srbije dobio nešto više od 21 milion RSD ili približno 181 hiljadu EUR.¹⁴³ Od ukupnog budžeta, gotovo 98% (97,67%) utrošeno je na zaposlene, tj. na isplatu zarada, pripadajućih poreza, doprinosa i naknada. Sredstva za druge troškove koji se odnose na sprovođenje aktivnosti Centra i rada sa žrtvama – odlazak na teren, posete žrtvama, identifikacije – dobijena su u okviru Podrške radu ustanova socijalne zaštite, iz rebalansa budžeta, i iznose osam miliona RSD, te je to razlog što je veći broj aktivnosti obavljan u drugoj polovini godine.

Nema dostupnih podataka, niti su oni dostavljeni ASTRI po zahtevu, o prosečnom iznosu novčanih sredstava koji je iz budžeta Centra utrošen za pružanje podrške žrtvi u toku jedne godine.

¹⁴³ 21.372.000 RSD ili 181.775,96 EUR prema prosečnom kursu EUR za 2021. godinu. https://nbs.rs/sr_RS/finansijsko_trziste/medjubankarsko-devizno-trziste/kursna-lista/prosecni-kursevi/index.html

Tabela 6: Ostali značajniji rashodi Centra

r.br.	Vrsta troška	Iznos
1	Usluge vezane za kompjutere i programe održavanja servera	1 milion 198 hiljada
2	Dnevnice za službena putovanja (naknada dnevnica i za 2020. godinu koje nisu isplaćene)	960 hiljada
3	Troškovi materijala – gorivo za službene automobile	777 hiljada
4	Usluge po ugovoru (administrativne usluge)	733 hiljade
5	Kancelarijski materijal	543 hiljade
6	Stručne usluge (advokat vezan za ročišta za sudske sporove u vezi sa žrtvama, prevodilačke usluge)	498 hiljada
7	Tekuće popravke Centra (grejanje, postavljanje klima uređaja, servisiranje)	488 hiljada
8	Sredstva za higijenu za Centar i Prihvatište	181 hiljada
9	Stručna literatura za zaposlene	132 hiljade

Podaci iz tabele ukazuju na nekoliko zanimljivih pojava: povećanje budžetskih sredstava u 2019. godini (59,9% veći budžet u odnosu na prethodnu godinu) nije uticalo na povećanje broja identifikovanih žrtava. Naprotiv, zabeležen je rekordno nizak broj identifikovanih žrtava. Dalje, tokom 2020. godine, kada je izbila pandemija COVID-19, kada su uvedene stroge mere i policijski čas, kada su stručni radnici radili od kuće, kada je budžet bio manji i slično, neobjašnjivo je bio identifikovan veći broj žrtava nego 2019. godine. Na kraju, povećanje budžeta za 2021. godinu (79% veći iznos u odnosu na 2020) nije dovelo do povećanja broja identifikovanih žrtava.

Tabela 7: Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima i godišnji budžet Centra

Godina	2018.	2019.	2020.	2021.
Broj formalno identifikovanih žrtava	76	39	57	46
Godišnji budžet dobijen od države (izražen u evrima)	127.430	203.812	173.051	309.802

Institucionalna povezanost

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je odgovoran Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je pak odgovorno Vladi Republike Srbije. Centar saraduje sa svim institucijama koje su relevantne u oblasti suzbijanja i sprečavanja trgovine ljudima: policija, centri za socijalni rad, pravosudni organi, nevladine i međunarodne organizacije. Centar bi, međutim, u skladu sa delatnostima navedenim u Statutu Centra, svoje aktivnosti trebalo da organizuje tako da rad ove ustanove i ono čime se bavi dođe i do i šire javnosti, odnosno do građana koji su potencijalni korisnici usluga.

Kao ustanova socijalne zaštite, Centar koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite žrtvama trgovine ljudima, te saraduje sa centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika, drugim organima, službama i organizacijama civilnog društva kako bi obezbedio najbolji interes i bezbednost žrtava trgovine ljudima. Na pitanje o broju slučajeva u kojima je stručni radnik Centra bio pozvan da pismeno ili dolaskom na ročište dâ nalaz i stručno mišljenje dobili smo odgovor da su tokom 2021. godine bila 122 slučaja, gde su urađeni nalaz i mišljenje i svi oni su dostavljeni policiji, odnosno nadležnim tužilaštvima, bez čekanja na poziv. Tokom 2021. godine stručni radnik Centra napisao je jedan prigovor na rad/postupanje drugog organa/institucije, bez preciziranja o kom organu/instituciji je reč.

Centar je u 2021. kontaktirao organizacije civilnog društva za pružanje pomoći i podrške žrtvama – ASTRA (osam), ATINA i drugo (15). Zakazanih konferencija slučajeva u 2021. godini bilo je 82.

Zaključno sa 2021. godinom, Centar je potpisao ukupno 17 protokola o saradnji sa drugim organima, institucijama i organizacijama.¹⁴⁴ I pored potpisanog Sporazuma o saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, Centar nije imao podatak o broju žrtava koje su, nakon potpisivanja MoS sa nacionalnom službom za zapošljavanje, pronašle i zadržale posao u 2021. godini.

¹⁴⁴ U godišnjem Izveštaju Centra za 2021. godinu spominje se da je potpisan memorandum o saradnji sa udruženjem građana „Sloboda nema cenu“ iz Novog sada, organizacijom civilnog društva koja se bavi borbom protiv trgovine ljudima, kao i sa Opštinom Trstenik.

Legitimnost institucije

Tokom 2021. nije bilo potencijalnih žrtava, koje su odbile ili odustale od saradnje sa Centrom, niti slučajeva koji su zatvoreni, zato što su žrtve smatrale da im podrška više nije potrebna. Takođe, nije bilo nijedne žalbe na rad Centra tokom 2021. godine.

U skladu sa čl. 40, stavom 3 Statuta Centra, Nadzorni odbor Centra sačinjava predloge za otklanjanje eventualnih propusta u radu i za unapređenje rada Centra. Tokom 2021. održana je jedna sednica Nadzornog odbora, ali nije bilo razmatranih predloga za otklanjanje eventualnih propusta u radu i unapređenje rada Centra. Na pitanje o tome koliko je od osnivanja Centra do kraja 2021. bilo slučajeva ponovne trgovine ljudima nakon što žrtva izađe iz lanca trgovine odgovoreno je da se za posmatran period 2018. ne vodi službena evidencija. Međutim, ove godine dobijen je odgovor da ih je bilo pet.

Preporuke

1. Iako je Centar poboljšao dostupnost određenih podataka o radu (Statut, Pravilnik o radu, Sistematizacija radnih mesta dostupni su na sajtu Centra), ostaje puno prostora za unapređenje dostupnosti, adekvatnosti i transparentnosti podataka.¹⁴⁵
2. Takođe, ne postoji doslednost po pitanju izveštavanja. Podaci dobijeni iz javno dostupnih dokumenata (Godišnji izveštaj o radu Centra, Izveštaj o materijalno-finansijskom poslovanju) nisu uporedivi, jer se sam način izveštavanja svake godine menja, što otežava praćenje različitih trendova i donošenje validnijih zaključaka o radu ove ustanove. Za pohvalu je postojanje sveobuhvatnijeg mesečnog izveštaja, koji se objavljuje na zvaničnoj stranici Centra od januara 2022. godine.
3. Kada je reč o broju zaposlenih u Centru, jasno je da postoji velika potreba da se angažuje veći broj stručnih radnika. U proces identifikacije i koordinacije pomoći žrtvama trgovine ljudima uključeno je samo četvoro stručnih radnika, koji su, pored osnovnog posla, angažovani i na drugim aktivnostima, poput učestvovanja na raznim događajima, organizovanja i realizovanja obuka koje sprovodi Centar i dr.

¹⁴⁵ Stručnjaci su nastavili da prijavljuju nedostatak transparentnosti tokom zvanične identifikacije žrtava i nemogućnost Centra da dosledno proceni potencijalne žrtve. US Department Trafficking in Persons Report 2022 – Serbia. https://drive.google.com/file/d/1Y_yTzT_UWVZSZ1a9mX1Bqv2zg4zPglZN/view

4. Centar bi trebalo da planira i obezbeđuje dovoljno sredstava za pružanje direktne podrške žrtvama, kao i da obezbeđuje neprekidno funkcionisanje svih aspekata rada (izlazak na teren tokom cele godine, sveobuhvatnija i frekventnija direktna podrška žrtvama).
5. Indikatori za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima izrađeni su 2021. godine. Međutim, treba poboljšati praktičnu primenu indikatora prilikom identifikacije. Pre toga bi trebalo da indikatore zvanično usvoji nadležni organ u odgovarajućoj proceduri, čime će se pitanje formalne identifikacije podići na viši nivo, uzimajući u obzir to da se o ovako značajnom pitanju ne može odlučivati diskreciono.
6. Centar bi trebalo da razvije i primenjuje postupke za procenu zadovoljstva korisnika pruženim uslugama Centra, kao i da periodično sprovodi nezavisnu eksternu evaluaciju, koja bi bila osnov za unapređenje kvaliteta rada.
7. Centar bi trebalo da razvije jasan žalbeni postupak, i to: postupak žalbe na akt kojim se odlučuje o statusu žrtve trgovine ljudima, kao i mogućnost izjave žalbe na rad stručnog radnika/ce Centra koji je na raspolaganju korisnicima/cama i da svakog od njih upozna sa ovim postupcima.
8. Centar bi trebalo kontinuirano da unapređuje i proširuje saradnju sa organizacijama civilnog društva koje pružaju usluge žrtvama kako bi se žrtvama ponudio što obuhvatniji program podrške i što bolje podržalo njihovo socijalno uključivanje (ili povratak ukoliko je u pitanju strani državljanin/ka).
9. U interesu žrtava i podizanja nivoa njihove informisanosti trebalo bi da svaka žrtva u pisanoj formi dobije jasan, precizan i koncizan pregled postojećih usluga i organizacija koje im stoje na raspolaganju, po mogućstvu sa potpisanom potvrdom prijema ovakvog obaveštenja.
10. Centar bi trebalo da nastavi da promovise svoj položaj ustanove koordinatora u borbi protiv trgovine ljudima, ali i da pojača uključivanje, podržavanje i unapređenje transparentne saradnje sa akterima koji imaju dugogodišnje iskustvo u ovoj oblasti (organizacije civilnog društva pre svega), jačajući time zajednički front prevencije i sprečavanja trgovine ljudima, u najboljem interesu žrtava i uz njihovu maksimalnu uključenost u proces.
11. Centar treba da razvija i jača operativne kontakte sa srodnim ustanovama i nadležnim institucijama u Jugoistočnoj Evropi, ali i šire, usled povećanog broja potencijalnih žrtava trgovine ljudima iz Azije u Srbiji i u zemljama koje su glavne destinacije za srpske žrtve trgovine ljudima.

Ilustracija „korpi“ indikatora



Ilustracija „korpi“ indikatora

Imajući u vidu potpuno različitu prirodu, ulogu i nadležnosti posmatranih institucija, za potrebe sprovođenja naših analiza formulisan je i korišćen izuzetno veliki broj različitih indikatora. Kako je u objašnjenju metodološkog okvira i navedeno, za svaku od posmatranih institucija, u sveukupnosti njenih nadležnosti ili u određenom delu, nakon detaljne analize formulisan je veliki broj indikatora, koji su smešteni u tri „korpe“. Nakon toga, za svaku instituciju ponaosob racionalizovali smo broj indikatora kako bismo pronašli one koji nam daju adekvatnu sliku, tj. one čijom primenom možemo dobiti najkompletniju sliku tri dimenzije efektivnosti institucije. Tokom rada između dva izdanja, kako je već pomenuto, uvedeni su novi indikatori, neki postojeći indikatori su promenjeni, jer se pokazalo da nisu dovoljno adekvatni, tj. da nisu uspeli da nam daju odgovarajuću sliku bilo efikasnosti bilo povezanosti bilo legitimnosti institucije. Pored toga, usled nedostatka podataka neophodnih za analizu konkretne institucije, bili smo prinuđeni da u nekim slučajevima konkretan indikator zamenimo „drugim najboljim“.

Upravo iz navedenih razloga nije moguće predstaviti indikatore koji bi bili „zajednički“ ili univerzalno primenljivi na sve posmatrane institucije. Naravno, to nije ni bila ideja našeg metodološkog pristupa. Kao što je istaknuto, efektivnost celokupnog institucionalnog aranžmana bilo bi moguće oceniti tek nakon što bismo izradili metodologije za svaku od institucija koje taj aranžman čine. Isto tako, zbog različitih uloga institucija, njihovih nadležnosti, oblasti u kojima deluju, prava kojih štite, nije moguće govoriti o zajedničkim uočenim trendovima, pa samim tim ni formulisati „zajedničke“ preporuke, osim na opštem, generalnom nivou. Shodno tome, na osnovu sprovedene analize, za svaku od posmatranih institucija formulisali smo egzaktne preporuke.

Na ovom mestu ćemo, radi lakšeg razumevanja, ilustracijom predstaviti indikatore ili skupove indikatora, koji adekvatno oslikavaju ideju koja stoji iza svake od „korpi“. Još jednom napominjemo da je navedena ilustracija namenjena isključivo lakšem razumevanju našeg metodološkog pristupa. Naravno, nije svaki od navedenih indikatora primenljiv na svaku od posmatranih institucija, pa čak i kod onih kod kojih je primenljiv, ne znači nužno da ima isti značaj, tj. da je jednako relevantan za ocenjivanje njihove efektivnosti.

Na ilustracijama koje slede, kojima predstavljamo pristup koalicije prEUgovor, vidi se da nam primena razvijenih metodologija omogućava da vrlo precizno utvrdimo koji od „delova motora“ ne funkcioniše, tj. koji bi deo trebalo „popraviti“ ili „zameniti“ i, što je još važnije, može nam dati odgovor na pitanje „kako“ to uraditi.

Interna efikasnost

Ilustracija 14: Indikatori interne efikasnosti



Da bi smo ilustrovali „motor“ efikasnosti institucije, opredelili smo se za ova tri indikatora. Na ovaj način sagledaćemo užu sliku efikasnosti institucije. Navedeni indikator su međusobno relevantni i tesno povezani. Odnos broja primljenih i rešenih predmeta bio nam je svakako jedan od glavnih pokazatelja efikasnosti institucije. Sa jedne strane, to nam govori koliko je institucija efikasna u postupanju po predmetima iz svoje nadležnosti, dok nam, sa druge strane, istovremeno svedoči o opterećenosti posmatrane institucije. Institucija može biti preopterećena, tj. može postupati u jako velikom broju predmeta sa veoma skromnim resursima – kapacitetima. Ili pak situacija može biti potpuno suprotna – institucija može imati mnogo veće kapacitete od potrebnih, posebno ako u vidu imamo broj predmeta po kojima postupa, što može biti vrlo jasan pokazatelj da je potrebno reorganizovati instituciju, tj. učiniti njen rad racionalnijim. Upravo je zbog toga u analizi efikasnosti institucije za nas izuzetno relevantan skup indikatora, koji smo ovde predstavili kao „resurse institucije“. Dakle, ovde ne govorimo samo o kadrovskim kapacitetima, iako se njihova adekvatnost često ističe kao preduslov za normalno funkcionisanje institucije, već i o finansijskim, tehničkim, prostornim kapacitetima, koji nisu ništa manje relevantni. Ovaj „skup“, dakle, obuhvata indikatore koji označavaju odnos broja sistematizovanih i popunjenih radnih mesta, novčana sredstva opredeljena za ovu instituciju u budžetu Republike Srbije, procenat budžeta koji su realizovale institucije, adekvatnosti tehničke opremljenosti institucije, posebno ako se imaju u vidu poslovi koje obavlja, i naravno adekvatnosti prostora koji joj je stavljen na raspolaganje. I naravno, nasuprot tome šta joj je „obezbeđeno“, označavaju kako posmatrana institucija koristi raspoložive resurse. Ništa manje značajan indikator bio je i prosečno vreme u kom institucije postupaju po predmetu, što je u tesnoj vezi sa brojem predmeta koji su u zaostatku. Ukoliko su roкови za postupanje institucije određeni zakonom, nije značajno samo to da li institucija poštuje zakonske odredbe u tom smislu već i koja konkretna prava građana/korisnika koji joj se obraćaju direktno zavise od toga. Ukoliko ne uspeva da adekvatno odgovori na rokove

opredeljene zakonom, institucija ne samo da „ugrožava“ građane/korisnike već potencijalno stvara/povećava broj predmeta koji su u zaostatku. Kako je već objašnjeno u uvodnom delu publikacije, interna efikasnost institucije tesno je povezana sa njenom legitimnošću. Kada institucija nije efikasna tokom dužeg vremenskog perioda, to nužno dovodi do toga da građani nisu zadovoljni njenim radom i da gube poverenje u nju.

Institucionalna povezanost

Ilustracija 15: Indikatori institucionalne povezanosti



Merenje institucionalne povezanosti je bilo najteže predstaviti, čak i ilustracijom, posebno ako se ima u vidu da svaka od institucija koje su bile predmet ove analize deluje u svom „ekosistemu“ i da je upućena na različite institucije, koje zajedno sa njom čine institucionalni aranžman, tj. da u sklopu naše analize zapravo postoji šest različitih „ekosistema“. Dakle, kako je već objašnjeno, indikatori koji se nalaze u „korpi“ institucionalne povezanosti treba da nam daju jasnu sliku o tome koliko druge institucije, koje sa posmatranom institucijom čine „ekosistem“, adekvatno reaguju na nju. Upravo smo se zbog toga opredelili za tri indikatora navedena u našoj ilustraciji. Prvi se odnosi na produkte rada posmatrane institucije. Dakle, produkti rada posmatrane institucije u ovom slučaju za nju, sa jedne strane, predstavljaju output, a sa druge strane, istovremeno predstavljaju input za rad druge institucije. Upravo je ovaj odnos izuzetno važan kako za efektivnost posmatrane institucije, tako i za efektivnost institucionalnog aranžmana. Ako institucije koje sa posmatranom čine „ekosistem“ ne reaguju adekvatno i dovoljno efikasno, sama institucija ne može biti efektivna. Upravo na ovaj način možemo detektovati „tačke prekida“, tj. videti da li je problem, na primer, u neefikasnosti posmatrane institucije, negde drugde u okviru „ekosistema“ ili pak i na jednoj i na drugoj strani. Kao što smo već istakli, na ovaj način ne možemo otkriti tačan razlog zbog kog celokupan institucionalni aranžman nije efektivan, ali možemo jasno detektovati gde se problem nalazi i krenuti u tom pravcu radi njegovog prevazilaženja.

Drugi ovde naveden indikator predstavlja odnos institucije sa nosiocima dve grane vlasti – NSRS i Vladom. Ovaj odnos se, pre svega, ogleda u tome što NSRS svojom normativnom funkcijom reguliše „ekosistem“ u kom institucija deluje, donoseći i menjajući normativne akte koji ga uređuju. Shodno tome, izuzetno je važno da li posmatrana institucija ima ulogu u ovom procesu i, ukoliko je ima, kako NSRS reaguje na predloge, komentare i sugestije, koje tokom ovog procesa dobija od institucije. Pored toga, NSRS „obezbeđuje sredstva“ za funkcionisanje institucije time što usvaja budžet, daje saglasnost na akte kojima se uređuje sistematizacija unutar institucije, a neretko je nadležna i da razmatra izveštaje koje joj institucija podnosi. Odnos sa Vladom RS je takođe izuzetno značajan, posebno ako se ima u vidu da je Vlada nadležna za sprovođenje politike cele zemlje, pa tako i politika u oblastima u kojima posmatrane institucije deluju. Posmatrane institucije su neretko na različite načine upućene na Vladu, bilo kao nosioci određenih aktivnosti u strateškim dokumentima koje Vlada donosi, bilo da je njihovo efektivno delovanje uslovljeno određenim postupanjem Vlade.

I za kraj, treći indikator koji je predstavljen na ilustraciji označava odnos institucija sa tužilaštvom i sudovima. Ovaj odnos je posebno značajan ukoliko je posmatrana institucija zakonom ovlašćena da podnosi prekršajne i krivične prijave. U slučaju i da nije, za funkcionisanje posmatranog „ekosistema“ od krucijalnog značaja je to da, u oblasti u kojoj institucija deluje, postoji efikasna sudska zaštita prava, kao i da tužilaštva i sudovi sprovode adekvatnu kaznenu politiku prema prekršiocima zakona. Poseban vid ovog odnosa postoji ukoliko je odluke same institucije moguće preispitivati pred sudovima, jer je u tom slučaju moguće meriti i zakonitost odluka koje posmatrana institucija donosi.

Legitimnost institucije

Ilustracija 16: Indikatori legitimnosti institucije



Merenje legitimnosti institucije u okviru naše metodologije najbolje možemo ilustrovati kroz tri predstavljena indikatora. Prvi i osnovni kriterijum kojim smo se vodili bio je da li građani ili pak drugi korisnici koji su na nju upućeni uopšte prepoznaju instituciju. Detaljnije, da li znaju da sama institucija

postoji, koje su njene nadležnosti, u kom konkretnom slučaju mogu da joj se obrate, na koji način, kao i šta od nje mogu da očekuju i sl. Prepoznatljivost institucije je, dakle, preduslov za ocenjivanje njene legitimnosti. Izuzetno je značajno i šta je sama institucija preduzela da bi bila dovoljno vidljiva/prepoznatljiva građanima/korisnicima, dakle koliko je bila proaktivna na tom planu. Drugi ovde predstavljen indikator jeste zadovoljstvo radom institucije. Zadovoljstvo radom institucije nužno je meriti preko dve grupe ispitanika: zadovoljstvo građana/korisnika koji prepoznaju instituciju, ali nisu imali kontakta sa njom i zadovoljstvo građana/korisnika koji su imali kontakt sa institucijom. Treći ovde predstavljen indikator jeste indikator poverenja i on se, takođe, meri preko dve grupe ispitanika: građani/korisnici koji nisu imali kontakt sa institucijom, kod kojih je posebno relevantno da li bi se u slučaju potrebe obratili konkretnoj instituciji, tj. da li veruju da bi mogla da im „pomogne“, i građani/korisnici koji su imali kontakt sa institucijom, kod kojih je pak posebno važno da li bi se u slučaju potrebe ponovo obratili instituciji. Naravno da je kod ovog, kao i kod prethodnog indikatora, u grupi građana/korisnika koji su imali kontakt sa institucijom kao korektiv neophodno uvesti njihov „uspeh“ u konkretnom kontaktu/postupku sa institucijom. Građani koji nisu imali „uspeha“ prilikom kontakta sa institucijom svakako su skloniji tome da pokažu nezadovoljstvo zbog njenog rada, a tako i nepoverenje prema njoj.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

001.818:[321.022::351/354(497.11)]
341.217.02(4-672EU:497.11)

INSTITUCIONALNI barometar 3.0 / [autori Zlata Đorđević ... [et al.]]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2023 (Beograd : Unagraf). - 99 str. : table i graf. prikazi ; 24 cm

Tiraž 100. - Spisak korišćenih skraćenica: str. 5. - Str. 7-8: Reč urednika / [Dušan Šabić]. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-229-1

1. Ђорђевић, Злата [аутор]

а) Коалиција прЕУговор б) Агенција за борбу против корупције (Београд)
-- Ефикасност в) Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих
послова (Београд) -- Ефикасност г) Комесаријат за избеглице и миграције
(Београд) -- Ефикасност д) Центар за заштиту жртава трговине људима
(Београд) -- Ефикасност ђ) Повереник за заштиту равноправности (Београд)
-- Ефикасност е) Повереник за слободан приступ информацијама од јавног
значаја и заштиту података о личности (Београд) -- Ефикасност ж) Европска
унија -- Придруживање -- Србија

COBISS.SR-ID 113839369

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.



www.preugovor.org



[prEUgovor](#)



[prEUgovor](#)



**#EY
ZA TEBE**

Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.

ISBN-978-86-6237-229-1