

PREUGOVOR – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Urednik:
Milan Aleksić

Maj 2016, Beograd

prEUgovor –
Izveštaj o
napretku Srbije
u poglavljima
23 i 24

PREUGOVOR –
IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Izdavač

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

Autori

Milan Aleksić, Marija Anđelković, Aurelija Đan, Katarina Đokić, Saša Đorđević, Bojan Elek,
Vladimir Erceg, Gordana Grujičić, Tanja Ignjatović, Katarina Ivanović, Vanja Macanović,
Nemanja Nenadić, Predrag Petrović, Vladimir Petronijević, Miodrag Milosavljević

Urednik

Milan Aleksić

Dizajn i prelom

Marko Marinković

Štampa

Unagraf

Tiraž

150

ISBN

978-86-6237-066-2

CIP - Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

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

PREUGOVOR : izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 / [autori
Milan Aleksić ... et al.] ; urednik Milan Aleksić. - Beograd : Beogradski
centar za bezbednosnu politiku, 2016 (Beograd : Unagraf). - 57 str. ; 30 cm

Tiraž 150. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-066-2

1. Aleksić, Milan, 1982- [autor] [urednik]
a) Evropska unija - Придруживање - Србија b)
Право - Хармонизација -
Evropska unija - Србија c) Људска права -
Међународна заштита - Србија
COBISS.SR-ID 223487756

SADRŽAJ

O prEUgovoru	6
Uvod	7
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	8
1.1. Javni nadzor sektora bezbednosti	8
1.2. Rodna ravnopravnost	8
2. NORMALIZACIJA ODNOSA IZMEĐU SRBIJE I KOSOVA	11
3. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	12
3.1. Politika borbe protiv korupcije	12
3.2. Osnovna prava	26
4. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	40
4.1. Migracije i kriza vezana za izbeglice – tražioce azila	40
4.2. Borba protiv organizovanog kriminala	41
4.3. Borba protiv terorizma	47
ANEKS: TABELE O PLANIRANIM/REALIZOVANIM SREDSTVIMA, AKTIVNOSTIMA I PROGRAMIMA PREMA RAZLIČITIM DRŽAVNIM ORGANIMA SRBIJE, U KOJIMA ŽENE PREDSTAVLJAJU CILJNU GRUPU	49

O prEUgovoru

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

Koalicija prEUgovor okuplja:

- ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)
www.astra.rs
- 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
www.transparentnost.org.rs

www.facebook.com/prEUgovor

www.twitter.com/prEUgovor

Uvod

Srbija je zvanično započela proces pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (EU) pre više od dve godine, u januaru 2014. Do sada su otvorena samo dva pregovaračka poglavlja: Poglavlje 32 (Finansijski nadzor) i Poglavlje 35 (Ostala pitanja – u slučaju Srbije: odnosi između Beograda i Prištine). Pritom je Srbija pozvana da pripremi pregovaračke pozicije za još dva poglavlja: Poglavlje 14 (Transport) i Poglavlje 21 (Transevropske mreže). Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost), koja su najvažnija za ovaj izveštaj, još uvek nisu otvorena, iako je njihovo otvaranje najavljeno na početku pregovaračkog procesa, a imajući u vidu i to da su upravo ta poglavlja prva otvarana pri poslednjem proširenju EU. Konačno, iako je njihovo otvaranje zakazano za juni 2016. godine, do toga možda neće doći budući da je Hrvatska, kao članica EU, nedavno iznela rezerve u vezi s pojedinim pitanjima koja pokriva Poglavlje 23.

Republika Srbija je izradila akcione planove za Poglavlja 23 i 24, na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu za ta dva poglavlja. Akcioni planovi treba da predstavljaju ključne dokumente za ta poglavlja tokom celog pregovaračkog procesa, a nakon nekoliko izmena Evropska komisija ih je konačno usvojila. Nakon toga, ali i u očekivanju otvaranja pregovora o tim poglavljima u najskorijoj budućnosti, Republika Srbija izradila je nacrt pregovaračkih pozicija za Poglavlja 23 i 24, ali je zainteresovana javnost mogla da vidi samo njihov sažet prikaz.

Jedan od glavnih političkih događaja u prvoj polovini 2016. godine bili su prevremeni parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori, koji su održani 24. aprila. Srpska napredna stranka (SNS), koja predstavlja stožer vladajuće koalicije, sazvala je prevremene izbore uprkos stabilnoj vladi i stabilnoj skupštinskoj većini s ciljem, kako je objašnjeno, da dobije puni četvorogodišnji mandat radi sprovođenja potrebnih reformi i dovođenja zemlje pred vrata EU. Međutim, treba istaći da su teme koje pokrivaju Poglavlja 23 i 24 bile veoma slabo zastupljene u predizbornoj kampanji. Prema izbornim rezultatima, SNS je zadržala vodeću poziciju u Narodnoj skupštini, dobila je većinu mandata, te je tako ostala glavna politička snaga koja će formirati buduću vladu. Istovremeno, izbori su vratili desničarske političke snage u Skupštinu koja se, u prethodnom sazivu, sastojala isključivo od proevropskih stranaka. Iako su izbori pokazali da velika većina građana podržava evropske integracije Srbije, kritike upućene evropskim integracijama postaću češće i glasnije, budući da je politički program nekoliko stranaka novoizabranih poslanika u velikoj meri evroskeptičan.

Akcent ovog izveštaja stavljen je na pitanja koja su pokrivena Poglavljima 23 i 24 i koja su bila najvažnija u prethodnom šestomesečnom periodu, kao što su rodna neravnopravnost ili borba protiv korupcije. S druge strane, zbog zatvaranja „Balkanske rute“, intenzitet migracione krize ublažen je tokom prethodnih meseci, ali država i dalje treba da bude veoma posvećena tom pitanju. Generalno, iako je zabeležen određeni napredak u pomenutim oblastima, u narednom periodu Republika Srbija treba da uloži značajan napor kako bi preduzela sve planirane aktivnosti i mere, koje su navedene u akcionim planovima za Poglavlja 23 i 24.

1. Politički kriterijumi

1.1. Javni nadzor sektora bezbednosti

Skupštinska kontrola sektora bezbednosti nazaduje, budući da Odbor za kontrolu službi bezbednosti nije aktivan od novembra 2015. godine. Zaštitnik građana je nastavio sa nadzornim aktivnostima u vezi sa sektorom bezbednosti, donošenjem preporuka za unapređenje mehanizama interne kontrole u vojno-bezbednosnim agencijama.¹ Opšta tendencija ignorisanja preporuka nezavisnih državnih institucija kao što je Zaštitnik građana i dalje je prisutna u praksi Vlade.² U oblasti javnog nadzora službi bezbednosti nije bilo napretka. Potrebno je dalje jačanje menjanjem propisa o elektronskom nadzoru, naročito ukidanjem pravnih i tehničkih mogućnosti bezbednosnih agencija da započnu presretanje bez sudskog naloga.

PREPORUKE:

- Skupštinski odbori zaduženi za kontrolu sektora bezbednosti treba da sprovedu redovne aktivnosti za koje su ovlašćeni zakonima i Poslovníkom Narodne skupštine.
- Propis o elektronskom nadzoru treba da bude definisan tako da bezbednosne agencije nemaju automatski pristup telekomunikacionoj infrastrukturi, tj. agencije treba da budu suštinski sprečene da pokrenu elektronski nadzor bez sudskog naloga.

1.2. Rodna ravnopravnost

Sastav Koordinacionog tela koje je završilo mandat raspisivanjem izbora, bio je izmenjen 2016. godine, uz **poboljšanje rodne strukture** (28,6% ili dve žene od sedam članova), ali je ta struktura i dalje bila **neadekvatna**³. Sekretar tog tela je bio muškarac. Ekspertska grupa Koordinacionog tela je brojala sedam članova (šest žena), od kojih su dve predstavnice civilnog sektora⁴. Međutim, nije bilo **informacija o tome da li je pet članova iz Vlade stručno za rodnu ravnopravnost i prava žena**.

Procene ključnih nacionalnih strategija potvrđuju problem praćenja efekata zbog nepostojanja indikatora ili postojanja loših indikatora. Definisane valjane indikatora i merila i dalje ostaje problematično mesto strategija i akcionih planova, uključujući i nova dokumenta. Na primer, u Akcionom planu za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2013–2018), indikatori su strukturirani prema oblastima tako da ih je teško

1 Preporuke Zaštitnika građana dostupne su na adresi: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr?start=36>.

2 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana dostupan je na adresi: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/godisnji-izvestaji>.

3 Prema Odluci Vlade 05 br. 02-557/2016-1 od 23. januara 2016, gđa Stana Božović, državni sekretar Ministarstva poljoprivrede, imenovana je za novog člana.

4 Beogradski fond za političku izuzetnost i Udruženje poslovnih žena Srbije.

povezati sa planiranim rezultatima predstavljenim u Strategiji, koji su definisani prema devet osetljivih ciljnih grupa. Pored toga, indikatori nisu strukturirani u odnosu na vremenski period i nisu navedeni izvori provere. Indikatori su retko kvantitativni. Odnose se na aktivnosti a ne na rezultate, ishode i ciljeve, te izveštaji u najboljem slučaju iskazuju šta je rađeno, a sasvim retko šta je postignuto (*za više informacija, videti Tabelu 2 u Aneksu*). Strategije i akcioni planovi često ne sadrže ni procenu rizika za aktivnosti / grupe aktivnosti⁵, kao ni mere za njihovo prevazilaženje, što bi bilo nužno imajući u vidu okolnosti konteksta i prethodno iskustvo u sprovođenju politike Vlade⁶.

Iako je javno reagovano na nacrt Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. i prateći Akcioni plan (2016–2018) u oblastima nasilja prema ženama, bezbednosti i saradnje sa udruženjima, **zbog loše definisanih merila, indikatora i planiranih ishoda**, reakcija nije imala uspeha – **Nacionalna strategija i Akcioni plan usvojeni su bez javne rasprave**⁷.

U Izveštaju Političkog saveta za sprovođenje Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325, koji pokriva period 2011–2013. (usvojen prema Zaključku Vlade u novembru 2015. godine) konstatuje da izvršni mehanizam za unapređenje rodne ravnopravnosti nije efikasan, navodi potrebu da se razvije multisektorski pristup, usvoje jedinstvene liste indikatora, unapredi praćenje i izveštavanje, obezbedi redovnost u izveštavanju, planiranju aktivnosti i finansije za njihovo sprovođenje⁸. Eksterna evaluacija potvrđuje da je funkcionalnost, komunikacija i odlučivanje (brojnih) tela nejasno, da je potrebno uspostaviti redovnu horizontalnu i vertikalnu koordinaciju kako bi se izbegla konfuzija i dupliranje posla, te da nedostatak doslednih indikatora otežava proces praćenja napretka.⁹

U Radnoj grupi (RG) za izradu novog Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 nema predstavnica ženskih (mirovnih) grupa, neodgovarajući je rodni balans, a predsednik i zamenica radne grupe nemaju ekspertizu za oblast. Na osnovu Odluke Vlade¹⁰, u Radnu grupu, koja ima 31 član, nije uključena nijedna ženska (mirovna) organizacija civilnog društva, što je suprotno preporukama UN Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) (tačka 26 (b), 27 (b), kao i tačke 14 i 15 (b)). Prilikom davanja komentara na predlog teksta novog NAP-a za 1325 ukazano je i na neodgovarajući rodni balans Radne grupe (samo dva člana - 6,5% muškog pola) i na činjenicu da je predsednik Radne grupe muškarac

5 Očigledni rizici uključuju pre svega nepostojanje budžetskih sredstava ili nedovoljno izdvajanje budžetskih sredstava za primenu planiranih mera, kašnjenje u sprovođenju aktivnosti, nepridržavanje plana tokom primene itd.

6 Taj problem je istakao i Republički sekretarijat za javne politike u analizama efekata strategija i akcionih planova.

7 Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju 14. januara 2016. godine, 05 br. 56-14173/2015.

8 http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/akcioni_planovi/2015/1_%20Zakljucak+Izvestaj%20Politicnog%20saveta%20usvojen%20na%20Vladi%2019_02.pdf.

9 Izveštaj (sažetak) sa radionice o rezultatima sprovođenja Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 u Srbiji (Institut za inkluzivnu bezbednost, Vašington, SAD, u partnerstvu za Misijom OEBS-a i Multisektorsko koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325, 9–10. septembar 2015, Beograd). [http://www.skgo.org/files/fck/File/2016/ocd/10.%20Serbia%20NAP%20Workshop%20Summary%20Report%20Serbian%20\(1\).pdf](http://www.skgo.org/files/fck/File/2016/ocd/10.%20Serbia%20NAP%20Workshop%20Summary%20Report%20Serbian%20(1).pdf).

10 Odluka o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacionalnog akcionog plana Republike Srbije za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost (2016–2020) (05 br. 02-13886 / 2015 od 25. decembra 2015. godine) <http://www.slglasnik.info/sr/109-25-12-2015/32040-odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-izradu-nacionalnog-akcionog-plana-republike-srbije-za-primenu-rezolucije-1325-saveta-bezbednosti-ujedinjenih-nacija-zene-mir-i-bezbednost-2016-2020.html>.

(što ne odgovara procentualnoj zastupljenosti žena u RG). Navedeno je da ni predsednik RG, državni sekretar u Ministarstvu sporta i omladine, kao ni njegova zamenica (članica organizacije Stalna konferencija gradova i opština Srbije) nemaju ekspertizu u oblastima na koje se odnosi Rezolucija 1325, te da bi ove pozicije morale biti poverene članicama/-ovima Radne grupe koje/-i imaju ekspertizu i stručnost¹¹.

Indeks rodne ravnopravnosti¹² iznosi 40,6% (prosek za zemlje članice EU je 52,9) sa najvećim uspehom u domenu "moći", što je direktan rezultat "kvota" u izbornom zakonodavstvu, i najslabijim rezultatom u domenu „rada“ i „novca“ – ispod 30% (*Merenje rodne ravnopravnosti u Srbiji, 2014*)¹³. Međutim, **ovo nije "instrument" dovoljan za merenje napretka i rešavanje zastoja u poboljšanju položaja žena, u skladu sa oblastima definisanim u Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.**

PREPORUKE:

- Obezbediti dovoljno ljudskih resursa (u smislu i broja i kvaliteta) radi efikasne primene državnih politika u borbi protiv diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti.
- Uspostaviti funkcionalne mehanizme za primenu i praćenje primene politika u borbi protiv diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti, koji omogućavaju horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i koordinaciju sa sektorskim strateškim politikama.
- Definirati jasne i merljive pokazatelje za praćenje i procenu efekata sprovođenja nacionalnih strategija i akcionih planova, uključujući redovne i javno dostupne izveštaje.
- Obezbediti učešće OCD, naročito ženskih organizacija, u konsultacijama i javnim debatama, kao i radnim grupama, pri izradi i usvajanju strategija i akcionih planova, uz obavezu nosioca posla da izveštava o rezultatima tih procesa.

11 Komentare je Radnoj grupi podneo AŽC (preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom) u okviru postupka konsultacija o izradi novog Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 za period 2016–2020. godine.

Indeks predstavlja instrument EU kojim se meri rodna ravnopravnost na skali od 1 (potpuna neravnopravnost) do 100 (potpuna ravnopravnost) u šest oblasti: znanje, rad, novac, zdravlje, vreme, moć, i dve podoblasti – nasilje i „nailaženje na neravnopravnosti“.

12 Indeks predstavlja instrument EU kojim se meri rodna ravnopravnost na skali od 1 (potpuna neravnopravnost) do 100 (potpuna ravnopravnost) u šest oblasti: znanje, rad, novac, zdravlje, vreme, moć, i dve podoblasti – nasilje i „nailaženje na neravnopravnosti“.

13 http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/02/Izvestaj_Indeks_rodne_ravnopravnosti_2016_EN.pdf (na engleskom).

2. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova

Ostvaren je određeni napredak u integraciji srpskih pripadnika civilne zaštite na Kosovu.

Prema Sporazumu o civilnoj zaštiti, koji je uz posredovanje EU postignut 26. marta 2015. godine između Beograda i Prištine, jedinice civilne zaštite na severu Kosova trebalo je da budu ukinute, a njihovi pripadnici integrisani u institucije centralnog Kosova. Sporazum predviđa zaposlenje za njih 483, uz još 50 lica u okviru rezervnog fonda, kao i ustupanje svih prostorija i resursa civilne zaštite kosovskim vlastima.¹⁴ Iako je Sporazum predvideo da će celokupan proces ukidanja civilne zaštite i integracije njihovih pripadnika biti okončan 1. septembra 2015,¹⁵ do sada je ostvaren samo ograničen napredak. Potpisano je prvih 105 ugovora sa bivšim pripadnicima civilne zaštite, od kojih je 80 sada zaposleno u kosovskoj Agenciji za upravljanje vanrednim situacijama, a ostalih 25 u Korektivnoj službi Kosova.¹⁶ Pronalaženje radnih mesta za ostale pripadnike civilne zaštite trajeće duže nego što je očekivano.¹⁷ Bezbednosni punktovi su uklonjeni uz određeno kašnjenje, a oprema je predata kosovskoj Agenciji za upravljanje vanrednim situacijama 25. avgusta 2015. godine.¹⁸ Međutim, prostorije civilne zaštite nisu predate Vladi Kosova u skladu sa Sporazumom budući da su opštine, a ne civilna zaštita vlasnici tih prostorija, što je – prema izveštaju Big-dila (*Big Deal*) – „srpski pregovarački tim u Briselu verovatno znao”.¹⁹ Nije jasno da li bivši pripadnici civilne zaštite koji još uvek nisu integrisani u kosovski sistem još primaju plate iz Srbije. U intervjuu objavljenom 25. januara 2016. godine, bivši savetnik civilne zaštite u severnoj opštini Zvečan izjavio je da nisu premešteni²⁰ i da još uvek primaju plate.²¹

PREPORUKE:

- Vlada treba da obezbedi punu transparentnost pregovaračkog procesa sa Prištinom, kao i transparentnost sprovođenja već postignutih sporazuma.
- Vlada treba da obezbedi blagovremeno i objektivno informisanje o sporazumima koji su već postignuti, naročito za građane severnog Kosova.
- Vlada treba da napusti pristup koji primenjuje u pregovaračkom procesu, gde se proces normalizacije opisuje terminima „dobiti-izgubiti” i „mi-oni”, čime se samo podstiču etničke tenzije i konflikt.

14 Stakić, I. i Bjeloš, M. (April 2015), *Budućnost civilne zaštite na severu Kosova*, Beograd i Priština: Beogradski centar za bezbednosnu politiku i kosovski Centar za bezbednosne studije, dostupno na adresi: http://www.bezbednost.org/upload/document/the_future_of_civil_protection_in_north_kosovo.pdf. str. 16.

15 Ibid.

16 Birn Kosovo, Internews Kosova i ACDC (decembar 2015) *Big Deal: Split Asunder, Report #3*. Priština: Birn Kosovo, Internews Kosova i ACDC. dostupno na adresi: <http://prishtinainsight.com/wp-content/uploads/2016/02/ENG-publikim-BIGDEAL-3-FINAL.pdf>. str. 46-47.

17 Ibid.

18 Komentar je Radnoj grupi podneo AŽC (preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom) u okviru postupka konsultacija o izradi novog Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325 za period 2016–2020. godine.

19 Ibid.

20 „Ali nismo premešteni i Priština nije raspisala konkurs za posao”: <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-fails-to-integrate-serbian-protection-force-01-22-2016>.

21 „Probni period traje godinu dana i vrlo je moguće da ćemo se naći u situaciji kada nas ni Beograd ni Priština ne budu podržavali – i šta onda? Vrlo je moguće da će neki biti otpušteni”, dodao je, <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-fails-to-integrate-serbian-protection-force-01-22-2016>.

3. Poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava

3.1. Politika borbe protiv korupcije

Generalno, u oblasti borbe protiv korupcije zapaženi su određeni pomaci u periodu od septembra 2015. godine, ali su oni daleko iza planova iz strateških akata i zvaničnog programa Vlade. S druge strane, nastavljeni su negativni trendovi iz ranijeg perioda, naročito kad je reč o odnosu Vlade i Skupštine prema nezavisnim državnim organima i neprimenjivanju domaćih propisa o borbi protiv korupcije kod angažmana koji se odnose na međudržavne sporazume, uključujući i nepostojanje političke volje kao glavnog faktora koji sprečava reforme i sprovođenje važećih propisa.

Iako je **borba protiv korupcije** istaknuta u aprilu 2014. godine kao jedan od **prioriteta Vlade**, malo toga je urađeno. Sam Program Vlade nije prepoznao sve glavne probleme i potrebne mere za borbu protiv korupcije.²² Međutim, veći problem predstavlja činjenica da je taj plan samo delimično sproveden. Iako su pojedine jednokratne aktivnosti sprovedene, premda uz kašnjenje, ne postoji sistemska i održiva promena stava tamo gde je to potrebno (kao što je obećanje organizovanja javnih rasprava u postupku izrade propisa).

Kad je reč o **donošenju propisa**, glavni problem predstavlja nepostojanje rasprave o mogućim rizicima u vezi sa korupcijom i antikorupcijskim efektima propisa, zbog kršenja pravila o javnoj raspravi i nepostojanja obaveze da se takvi rizici detaljno analiziraju, uključujući i nedovoljnu konzistentnost zakonodavnog sistema i sistema planiranja. Situacija se neznatno promenila od kada je Agencija za borbu protiv korupcije samoinicijativno dala komentare na takve rizike, te je tako podstakla u najmanju ruku skupštinsku i javnu raspravu pre usvajanja problematičnih odredaba. **Još uvek nije realizovan veliki broj planova**, naročito u okviru Akcionog plana za primenu Strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018)²³. Stoga, iako su istekli rokovi iz Akcionog plana, još uvek nije poboljšan Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Izrada Zakona počela je u martu 2015. godine. Nakon početnih konflikata i opstrukcija (delimično na relaciji Ministarstvo pravde – Agencija za borbu protiv korupcije), ostvaren je određeni napredak u okviru Radne grupe, ali još uvek postoje neslaganja o određenim pravnim konceptima. Nije bilo čak ni pokušaja da se izmeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, što je predviđeno Akcionim planom. Za Zakon o lobiranju, koji je takođe trebalo da bude usvojen, ni nacrt nije objavljen. Krivični zakonik takođe nije izmenjen, niti su izmenjeni različiti zakoni koji uređuju zakonodavni postupak i rad Vlade i Skupštine, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i nekoliko zakona u oblasti javnih finansija.

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

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

Kad je reč o konkretnoj primeni Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, sledeći primer je paradigmatičan. Vladajuća Srpska napredna stranka nije prijavila Agenciji za borbu protiv korupcije preko 1000 noći koje su njeni aktivisti proveli u hotelu u Zaječaru tokom predizborne kampanje 2012. godine, uključujući i usluge turističke agencije. Stranka je platila troškove hotelskog smeštaja gotovinom, pri čemu još uvek duguje celu sumu novca turističkoj agenciji. Ista stranka nije prijavila ukupan trošak boravka bivšeg gradonačelnika Njujorka Rudolfa Đulijanija tokom predizborne kampanje. Demokratska stranka je prvo prikazala prekomeran iznos troškova u toku kampanje, a zatim nije prikazala troškove štampanja promotivnog materijala, kao i još nekoliko troškova i sponzorstvo. Prekršajni postupak je pokrenut za poslednja dva slučaja.

Prema Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti²⁴, ako politička stranka ne koristi poseban bankovni račun za finansiranje kampanje, uključujući gotovinska plaćanja, može biti kažnjena novčanom kaznom od 200.000 do 2.000.000 dinara. Odgovorno lice u stranci ne može biti krivično gonjeno ako Agencija za borbu protiv korupcije utvrdi neregularnosti u finansiranju predizborne kampanje. Agencija je navela CINS-u da je 2013. godine predložila Ministarstvu pravde uvođenje krivične odgovornosti u slučaju nepodnošenja izveštaja o troškovima predizborne kampanje ili u slučaju podnošenja lažnog izveštaja. Međutim, taj predlog još uvek nisu prihvatili Ministarstvo ili Vlada.

Koordinaciono telo Vlade, uspostavljeno sa ciljem da poboljša ispunjavanje obaveza, sastaje se retko. Nema dostupnih informacija u vezi sa efektima ovakve koordinacije. Sastanak koji je održan 25. januara 2016. godine stvorio je čak i dodatnu brigu, budući da je potpredsedavajući ovog tela, ministar pravde,²⁵ tvrdio da se ovo telo u svom radu rukovodi Akcionim planom za poglavlje 23, dokumentom koji postoji samo u fazi nacrt (sa druge strane, postoji Strategija za borbu protiv korupcije koju je usvojila Skupština i Akcioni plan usvojen od strane Vlade).

S druge strane, doneseno je nekoliko drugih zakona, koji mogu imati pozitivan ili negativan uticaj na borbu protiv korupcije. Novi Zakon o opštem upravnom postupku, usvojen u februaru 2016²⁶, predviđa bolja pravila o rešavanju sukoba interesa i pojednostavljenu komunikaciju između državnih organa i građana, čime se smanjuju rizici korupcije²⁷. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama²⁸ uveo je pravila o sprečavanju sukoba interesa, poklonima i dodatnom zaposlenju i za taj deo državne uprave i uvažio je preporuke Agencije za borbu protiv korupcije, kao osnov za razrešenje državnih službenika na položaju.

Skupština je takođe donela sistemski Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, kao i izmene Zakona o sudijama, Zakona o javnim tužiocima, Zakona o Visokom savetu sudstva i Zakona o Državnom veću tužilaca. Poslednja dva zakona uvela su pretpostavku transparentnosti odluka Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, tj. obavezu obrazlaganja njihovih odluka o objavljivanju godišnjeg izveštaja i održavanju javnih sednica. Iako to predstavlja napredak u odnosu na ranije odredbe, još uvek ne postoji garancija transparentnosti budući da Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca mogu svojim poslovnicima predvideti neograničen broj izuzetaka²⁹.

24 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/07/Zakon.pdf>.

25 <http://www.mpravde.gov.rs/vest/11724/koordinacija-rada-drzavnih-organa-neophodna-za-efikasnu-borbu-protiv-korupcije-.php>
<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8176-strategija-za-borbu-protiv-korupcije-zaboravljeni-dokument>

26 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf.

27 Sistem nacionalnog integriteta 2015, javni sektor, Transparentnost Srbija, nacrt dokumenta.

28 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2727-15.pdf.

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

Jedna od najproblematičnijih oblasti u pogledu moguće korupcije je urbano planiranje i izgradnja. Iako je u toj oblasti došlo do izvesnih očekivanih pomaka, u smislu lakšeg pribavljanja dozvola i drugih dokumenata, Zakon o legalizaciji objekata podstakao je sumnje u pogledu ustavnosti³⁰, povlašćenog tretmana građana i firmi koji su prekršili zakon i velikih ekonomskih interesa koji su potencijalno uticali na određene pravne odredbe³¹.

Izmenjen je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama. Nedostaci tog zakona – na koje je ukazala Agencija za borbu protiv korupcije³² u julu 2014. godine nisu uklonjeni³³. Iako su neke od izmena korisne, ostali su problemi kao što su nedovoljan nadzor nad javno-privatnim partnerstvima, nejasan status Komisije za javno-privatno partnerstvo, diskreciona ovlašćenja javnih partnera, nepostojanje rokova itd.

Zakon o ulaganjima izazvao je dosta komentara i reakcija. Ministarstvo privrede nije želelo da pokrene javnu raspravu o konačnoj verziji nacarta, a javnost je tek posredno saznala (iz komentara Agencije za borbu protiv korupcije) za nameru da se ozbiljno ograniči pravo na pristup informacijama o ugovorima sa investitorima. To je naročito problematično budući da su takvi ugovori često sakriveni i mogu se dovesti u pitanje iz perspektive javnog interesa. Nakon javnih reakcija Poverenika za informacije, Agencije za borbu protiv korupcije, Transparentnosti Srbije i drugih, u skupštinskoj proceduri je uklonjena najproblematičnija odredba, ali su ostale brojne druge odredbe, koje se nalaze „ispod radara“ ograničenog javnog nadzora, čime se ostavlja prostor za diskreciono donošenje odluka i korupciju³⁴. Vlada Srbije i ministar privrede mogu da podzakonskim aktima definišu koja ulaganja mogu biti od „posebnog značaja“ i na koji način će privlačiti direktna ulaganja.

„Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima“ – jedan od glavnih ciljeva Vlade, još uvek nije sprovedena iako predstavlja zakonsku obavezu već tri godine. Pravni mehanizam izbora direktora i članova nadzornih odbora javnih preduzeća je manjkav. Međutim, čak se ni takav mehanizam ne sprovodi. Konkursi za izbor direktora okončani su u svega nekoliko javnih preduzeća. U drugim preduzećima, niko nije odlučivao o prijavama skoro tri godine, dok u nekim, konkursi nisu ni raspisivani (u slučajevima kada visokopozicionirani partijski funkcioneri drže pozicije). Vlada i dalje drži većinu direktora u statusu vršilaca dužnosti. Umesto primene postojećih mehanizama snošenja odgovornosti, kvalitet rada direktora razmatra se na arbitraran način ili putem irelevantnih argumenata, od strane političara i medija. Većina reformi javnog sektora nije se odnosila na javna preduzeća. U nedostatku pune primene, zbog nedostatka političke volje³⁵, Zakon je izmenjen. Ministarstvo privrede nije organizovalo obaveznu javnu raspravu, ali su se održale određene konsultacije, naročito sa međunarodnim finansijskim institucijama. Novi Zakon je ispravio određene manjkavosti, npr. obavezom da naj-

30 Raniji pokušaji legalizacije uspešno su osporeni pred Ustavnim sudom:

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8132-hoce-li-nova-legalizacija-proci-ustavnu-proveru>.

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

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

33 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/JPP_nacrt_izvestaja_april2015.doc.

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

35 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Politicization_or_professionalization_October_2014.pdf.

bolji kandidat bude odabran nakon javnog konkursa, a ne bilo koji od tri kandidata. Međutim, u Zakonu su zadržane prelazne odredbe koje omogućavaju nastavak partijske kontrole nad javnim preduzećima i sprečavaju njihovu punu profesionalizaciju, na neograničen vremenski period³⁶.

Pravila o državnom i političkom oglašavanju nisu ni dosledna ni dovoljna. Kao rezultat toga, javna sredstva se troše uzalud, a politički uticaj na medije vrši se putem diskrecionog finansiranja ili diskriminacije medija. Ti problemi su prepoznati u Medijskoj strategiji iz 2011. godine i izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije i postali su deo političkih prioriteta u 2012. godini, ali rešenje nije doneto. Vlada nije u potpunosti rešila taj problem u reformi medijskih propisa (2012/2014) i Zakonu o javnim nabavkama. Na sličan način, novi Zakon o oglašavanju stavlja akcenat samo na komercijalno oglašavanje, te ta pitanja ostavlja otvorenima³⁷.

Primena Zakona o zaštiti uzbunjivača počela je u junu 2015. godine, ali nema dokaza da li je broj prijavljenih slučajeva korupcije znatno porastao. U Zakonu još uvek postoje brojne manjkavosti koje su prepoznate tokom javne rasprave³⁸. Sprovođenje novih **medijskih propisa** donelo je određene pozitivne efekte. Pojedini problemi, prepoznati tokom postupka usvajanja³⁹, pokazali su se u praksi, i to u nejasnim konkurentskim odredbama o finansiranju programa od javnog interesa. Takođe je bilo primera direktnog kršenja zakona u raspodeli javnih sredstava⁴⁰. Mere za uvođenje transparentnosti u vlasništvo nad medijima nisu donele značajan napredak. Stoga još uvek ne postoje pouzdane informacije o vlasništvu nad vodećim štampanim medijima, dok je privatizacija lokalnih elektronskih medija i kasnija dodela budžetskih sredstava tim medijima izazvala nove sumnje u pogledu skrivenih političkih interesa.

Dok zakoni čije usvajanje je bilo predviđeno strateškim aktima nisu bili pripremani, visoki funkcioneri vlade nekoliko puta su najavljivali da će Srbija uskoro imati Zakon o poreklu imovine. Usvajanje ovog akta nije predviđeno ni u jednom strateškom dokumentu. Javna rasprava o ovom zakonu nikada nije otpočeta u javnosti.⁴¹ U aprilu 2016. godine, minsitar pravde je izjavio da će zakon biti „uskoro završen.“

Akcioni plan za Poglavlje 23 u okviru pregovora sa EU „prihvatila je Evropska komisija“, a prema vestima, sve države članice osim Hrvatske prihvatile su otvaranje pregovora⁴². Proces pripreme je bio konsultativan, ali veliki broj argumentovanih primedaba nije prihvaćen. Zbog toga nisu obuhvaćena neka važna pitanja, pojedine mere i aktivnosti nisu dovoljno razrađene i postoje problemi u vezi sa rokovima i planiranim sredstvima. Međutim, najveći mogući problem predstavljaju nedovoljno ambiciozni ili nedovoljno razrađeni pokazatelji uspešnosti.

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

37 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Evointegracije_mediji_i_drzavno_i_politicko_oglasavanje.doc.

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

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

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

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

42 <http://www.blic.rs/vesti/politika/rampa-zagreba-srbija-za-sada-bez-saglasnosti-za-otvaranje-poglavlja-23/qrbcbt>.

Stoga pretil realna opasnost da proces pridruživanja neće biti iskorišćen za stvaranje održivog sistema borbe protiv korupcije u Srbiji, ali i da ocena uspešnosti bude stavljena u funkciju političkog uslovljavanja umesto da se zasniva na postizanju jasno postavljenih ciljeva. Još jedan problem u vezi sa EU integracijama i saradnjom sa ostalim međunarodnim institucijama jeste i činjenica da su ministarstva sklona praksi da ne unose nikakve izmene u predloge zakonodavnih akata nakon dobijanja „pozitivnog mišljenja“ od strane EK, MMF, Saveta Evrope itd. Štaviše, predlozi koji dolaze od domaćih zainteresovanih strana nekada se odbacuju baš na račun navodnog neslaganja sa EU pravilima, čak ne ni postojećih direktiva. Primer za ovo je i slučaj sa navodnim neslaganjem sa EU pravilima, kada je ministar privrede odbio da dostavi informacije od javnog značaja čak i nakon obavezujućeg rešenja Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja i mišljenja Ombudsmana.⁴³

Nažalost, u izradi većine⁴⁴ zakona nije ostvareno sledeće obećanje iz ekspozea premijera: „Omogućićemo privredi, civilnom društvu i drugim zainteresovanim stranama da učestvuju u svim fazama pravnih akata, od koncepta zakona, do predloga, uključujući i pripremu podzakonskih akata“. Ni pravila o **javnim raspravama nisu poboljšana**, tako da predvide obaveznu raspravu o konceptu zakona i podzakonskim aktima. Broj nacrtu za koje se javna rasprava organizuje bio je, naime, nešto veći nego ranijih godina, ali obavezne rasprave nisu organizovane u brojnim slučajevima⁴⁵. Ni održavanje javne rasprave nije garancija da će problemi biti primećeni. Tako je, u slučaju Zakona o ulaganjima, tek nakon javne rasprave, u nacrt uneta odredba koja narušava jedinstvo pravnog sistema u domenu pristupa informacijama, koja nije uklonjena ni nakon upozorenja Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije i drugih, sve do upućivanja predloga u Skupštinu⁴⁶.

U aprilu 2014. premijer je najavio formiranje „**udarnih timova** za progon organizovanog kriminala i korupcije“, čija pravna priroda nije bila objašnjena. U maju 2015. predstavljen je nacrt Strategije finansijskih istraga koji pominje „udarne grupe“ za ispitivanje krupnijih korupcionarskih predmeta⁴⁷. Zakonski osnov za osnivanje tih tela biće najavljene izmene Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije iz septembra 2015. godine. Iako i nacrt ovog akta ima manjkavosti, može se očekivati da će njegovo usvajanje dati pozitivne efekte, kroz finansijske istrage i veću specijalizaciju tužilaštava i drugih organa⁴⁸. U međuvremenu, tokom prošle godine objavljeno je da su prestale da rade ranije formirane „radne grupe“ za ispitivanje „24 privatizacije“, tj. slučajeva na koje je ukazivao Vladin Savet za borbu protiv korupcije između 2002. i 2012. godine. Još uvek nema sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa tim izveštajima, niti informacija na osnovu kojih bi

43 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Ombudsman_preporuke_Ministarstvo_privrede.doc

44 Izuzetak predstavlja postupak izrade novog Zakona o inspekcijском nadzoru, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvestaj_o_pracenju_izrade_nacrta_zakona_o_inspekcijском_nadzoru_februar_2015.doc.

45 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/javne_rasprave_praksa_februar_2015.doc.

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

47 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/komentari_na_nacrt_strategije_finansijskih_istraga_i_acionog_plana_mart_2015.doc.

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

se moglo zaključiti da je Vlada počela da sistemski razmatra izveštaje Saveta objavljene nakon 2012. godine⁴⁹.

U ekspozeu premijera (npr. za razliku od 2012. godine i Strategije za borbu protiv korupcije iz 2013. godine), **odnos između Vlade i odluka i preporuka nezavisnih državnih organa nije ni pomenut**. Stanje se pogoršalo u prethodnih dvanaest meseci, budući da usvajanje skupštinskih zaključaka o godišnjim izveštajima nezavisnih organa u 2014. godini nije donelo promene u praksi⁵⁰. Vlada je ignorisala obavezu o izveštavanju Narodne skupštine o preduzetim merama u roku od šest meseci, a Narodna skupština nije postavila pitanje odgovornosti Vlade. U 2015. godini, skupštinski odbori su donosili „mekše“ zaključke, a Skupština nije o njima uopšte raspravljala. Skupština nije izabrala dva potrebna člana u Odboru Agencije za borbu protiv korupcije (koje su predložila nepolitička tela), čime je Agencija praktično izložena većem političkom uticaju i čime se u najmanju ruku opstruira njen rad. Isto tako, većina parlamentaraca je čak prekršila pravila kako bi sprečila izbor nezavisnog kandidata u Regulatorno telo za elektronske medije⁵¹.

Ekspoze premijera takođe je sadržao planove za racionalizaciju javnog sektora, završetak restrukturiranja preduzeća, smanjenje budžetskog deficita i sive ekonomije, uvođenje e-uprave i smanjenje rokova za izdavanje dozvola. Iako je ostvaren izvestan napredak u ovim oblastima, što može biti relevantno i za borbu protiv korupcije, nije bilo vidljivih promena u pogledu „smanjenja broja zaposlenih u javnom sektoru... posebno onih koji su tu zahvaljujući uticaju političkih partija“ i sprovođenja funkcionalnih analiza koje bi tome trebalo da prethode.

Očekivanja da će status **državnih službenika na položaju** biti konačno regulisan u skladu sa Zakonom o državnim službenicima nisu ispunjena. Vlade je nastavila s postavljanjem „vršilaca dužnosti“ na brojne pozicije i još uvek ne postavlja službenike na osnovu konkurentnog konkursa.

Nije došlo do značajnog i sistemskog napretka u oblasti transparentnosti javnih ovlašćenja, pri čemu su ostvarena mala poboljšanja, obično u okviru novog zakonodavstva (npr. objavljivanje određenih informacija na veb-stranicama skoro da predstavlja pravilo u svakom novom zakonu). U martu 2016. godine, Vlada je naizgled izmenila praksu ignorisanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama i gotovo je odmah odgovorila na desetine zahteva za informacijama koje su uputili Transparentnost Srbija i drugi, nakon pokretanja sudskih postupaka i odluka Upravnog suda.⁵² Međutim, ne postoji praksa objavljivanja važnih dokumenata, kao što su međunarodni sporazumi u vezi sa velikim javnim resursima – ni proaktivno niti na zahtev. Tako nisu dostupni neki važni aneksi ugovora sa kompanijom *Air Serbia*, aranžmana sa firmom *Belgrade Waterfront*⁵³ i u vezi sa upravljanjem železom Smederevo. Poslednji primer

49 Mogući izuzetak je nedavno objavljeni slučaj o zloupotrebama u vezi sa remontom vagona.

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

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

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

53 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7875-objavljivanje-ugovora-o-bg-na-vodi>.

je najupečatljiviji budući da je pristup odbijen i kontrolnom državnim telu⁵⁴ – Povereniku za informacije od javnog značaja⁵⁵.

Veliki nedostaci su vidljivi u primeni pravila o **dodeli državne pomoći**⁵⁶, u vezi sa obuhvatom važećih propisa, kontrolnim mehanizmima i doslednošću u primeni važećih propisa. Iako je „kontrola državne pomoći“ u većini slučajeva formalne prirode, u određenim slučajevima bilo je jasno da nikakva kontrola nije sprovedena. Takav je slučaj sa ugovorom o dodeli državne pomoći kompaniji *Mei Ta*, gde se ugovor o subvenciji odnosi na odluku Komisije za kontrolu državne pomoći, koja je donesena tri meseca kasnije⁵⁷.

Kad je reč o **represiji, Vlada** je pokušala da pokaže odlučnost u borbi protiv korupcije uglavnom kroz akcije hapšenja, kao što je to bio slučaj u prethodnim godinama. Međutim, ono što je novo je koncept hapšenja velikog broja pojedinaca, u jednoj policijskoj akciji i za jedan dan, pri čemu nema vidljive veze između uhapšenih ljudi i krivičnih dela za koja se terete. Ideja koja stoji iza takvih akcija je promotivne prirode. Prvi takav slučaj desio se nešto pre 2016. godine.⁵⁸ Neke od navodnih zloupotreba u tom slučaju stare su čak i deset godina. Obaveštenja o hapšenjima opet su se pojavila u tabloidima. Ministar je na pres-konferenciji govorio o toj policijskoj akciji. Tog dana je zvaničnik iz Uprave kriminalističke policije izjavio da su u pitanju „komplikovane istrage i da je potrebno vreme da bi se prikupili dokazi potrebni za dalje postupanje tužilaštva“, kao i da je „doneta odluka o vremenu hapšenja kako bi se, na osnovu preporuka Evropske komisije i Vlade Srbije, poslala preventivna poruka direktorima javnih preduzeća i lokalnim samoupravama, kao i predstavnicima privatnih preduzeća koji saraduju sa državnim telima, da treba da poštuju zakon i da će sve biti u redu“. Ovo može biti pokazatelj pogrešno protumačene primedbe Evropske komisije o nepostojanju rešenih slučajeva korupcije na visokom nivou.

Drugi slučaj „masovnog hapšenja“ desio se u martu 2016, tokom predizborne kampanje⁵⁹. Ponovo je ministar bio taj ko je izvestio o rezultatima akcije (sad čak u „tehničkom mandatu“). Isto tako, navodni slučajevi korupcije nisu bili međusobno povezani. Treba primetiti da u tim najnovijim slučajevima navodne zloupotrebe službenog položaja i druga krivična dela nisu bili praćeni podmićivanjem zvaničnika. To može biti vezano za nedostatak dokaza. Međutim, ne postoji politička volja da se u Krivični zakonik uvede koncept „nezakonitog bogaćenja“ iz Konvencije protiv korupcije UN, iako je takva ideja postojala u Strategiji za borbu protiv korupcije, a rok za izmene istekao je u decembru 2014. godine. S druge strane, nacrt Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđa samo analize i razmatranje različitih mogućnosti, što treba da bude urađeno u prvoj polovini 2016. godine.

54 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8300-zelezara-najdrasticniji-slucaj-uskracivanja-informacija>.

55 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8193-pamtimo-najave> i <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8293-ugovor-o-upravljanju-zelezarom-najstroze-cuvana-tajna>.

56 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.doc.

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

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

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

Iako je bilo povremenih objava pojedinih ministara o prijavljivanju korupcije, nije bilo kampanje koja bi podstakla građane da to čine. Zakon o zaštiti uzbunjivača doneo je malo promena u tom smislu. Javni tužioci, zaduženi za krivične istrage korupcije i drugih krivičnih dela uradili su još manje, pokazujući nedovoljno interesovanja za javno dostupne informacije koje ukazuju na korupciju.

U ovom periodu **nije bilo konačnih presuda** u slučajevima korupcije na visokom nivou, niti zapaženih konačnih odluka radi kažnjavanja kršenja Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. I dalje se vode neki krivični postupci koji su ranije započeti. U nekim slučajevima, javnosti su predstavljeni slučajevi bez elemenata korupcije (uglavnom u političkom kontekstu), kao simbol suzbijanja korupcije⁶⁰. Agencija je pokrenula nekoliko postupaka zbog kršenja pravila o sukobu interesa protiv aktuelnih ministara. Državna revizorska institucija je započela prve revizije političkih subjekata (tri najmoćnije političke stranke). Novi predizborni proces počeo je u proleće 2016. godine, bez jasnih rezultata istraga navodnih zloupotreba i kupovine glasova koji su se desili tokom izbora 2012. godine.

Došlo je do značajnih izmena u organima za sprovođenje zakona, pri čemu su sve kontroverzne. U decembru 2015, Vlada je razrešila direktora policije, koji je bio i načelnik Uprave kriminalističke policije. Odluka je prikazana kao penzionisanje, ali nije bilo jasno kada je direktor Milorad Veljović trebalo da se penzioniše. Pored toga, nejasno je zašto je ista Vlada, 2013. godine, postavila lice koje treba da se penzioniše za dve i po godine na petogodišnji mandat⁶¹. Postupak odabira novog tužioca za organizovani kriminal bio je, takođe, u najmanju ruku kontroverzan. Izabrani kandidat, bivši advokat Mladen Nenadić, bio je znatno bolje rangiran na testiranju za dosta zahtevniju poziciju i navodno je blizak vladajućoj stranci.⁶² Državno veće tužilaca ostavilo je suviše prostora za dalju intervenciju Vlade u postupku predlaganja kandidata za javne tužioce, koji su naposljetku izabrani sa spiska u Skupštini (Državno veće tužilaca moglo je da umanjí stepen takvog političkog uticaja dostavljanjem spiska sa rangiranjem). U Odeljenju za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu takođe je bilo značajnih promena – jedan od najiskusnijih sudija, Vladimir Vučinić, povukao se sa dužnosti, nakon pritiska predsednika Suda i budući da ga Visoki savet sudstva nije zaštitio.⁶³

Generalno, nastavljani su trendovi iz ranijih godina u vezi sa represivnim antikorupcijskim aktivnostima – došlo je do malog povećanja broja otkrivenih i pokrenutih slučajeva. Ne postoji praksa redovnog objavljivanja tih podataka, a registri različitih organa još uvek su neuporedivi i nedovoljno informativni.

60 Npr. slučaj protiv tajkuna Miroslava Miškovića i njegovog sina, koji su optuženi za zloupotrebe u svojim privatnim firmama i utaju poreza.

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

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

63 <https://www.krik.rs/vladimir-vucinic-zbog-ritisaka-sam-napusio-sudstvo/>.

PREPORUKE

- Povećati transparentnost donošenja odluka, naročito na izvršnom nivou.
- Dodatno ojačati nezavisnost sudstva i stvoriti uslove za slobodan i nediskriminatoran rad tužilačkih organa.
- U potpunosti primeniti medijske zakone i stvoriti uslove za funkcionisanje medija bez pritiska i uticaja političkih i ekonomskih centara moći.
- Vlada treba da osigura sprovođenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja kada god je to potrebno.
- Usvojiti Zakon o lobiranju kako bi se sveli na najmanju moguću meru neninstitucionalni uticaji na rad izvršne i zakonodavne grane vlasti.
- Skupština treba da unapredi praksu praćenja primene skupštinskih zaključaka donetih povodom godišnjih izveštaja nezavisnih državnih tela. Onda kada izveštaj ukaže na propuste Vlade ili drugih izvršnih organa, Skupština treba da zahteva primenu mera radi rešavanja propusta i da pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti direktora koji nisu ispunili svoje obaveze.
- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom treba da sprovodi česte kampanje kojima bi podstakla učešće OCD u borbi protiv korupcije, nezavisno i u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Generalno je u toj oblasti potrebna bliža saradnja i intenzivnija komunikacija između dve institucije. Potrebno je voditi kampanju bez vremenskih ograničenja definisanih u Akcionom planu, kako bi se građani informisali i OCD podstakle da učestvuju u projektima borbe protiv korupcije.

3.1.1. Politika borbe protiv korupcije u policiji

Možemo reći da je u prethodnom periodu **postignut određeni napredak u vezi sa primenom politike borbe protiv korupcije**. Međutim, slabo se sprovodi Akcioni plan za primenu Strategije za borbu protiv korupcije u oblastima pravde, policije, sprečavanja korupcije i sprovođenja i praćenja sprovođenja Strategije. Takvo stanje nije u skladu sa velikim obećanjima, najavama i ambicioznim planovima za budućnost političke elite Srbije u trenutku donošenja Strategije za borbu protiv korupcije 2013. godine.⁶⁴ Deset od dvadeset mera iz Akcionog Plana za primenu Strategije za borbu protiv korupcije u oblasti pravde blagovremeno je preduzeto u periodu od 6. decembra 2014. do 26. januara 2016. godine. Rok za 30% mera pomeren je za sledeću godinu. Problemi su sledeći: nepostojanje nezavisnog i potpunog izvršenja budžeta Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, praktična primena normativnog okvira u vezi sa izborom, unapređenje i odgovornost sudske funkcije, očigledan politički uticaj na izbor i imenovanje tužilaca. Primenjeno je svega 10% mera iz Akcionog plana za primenu Strategije za borbu protiv korupcije u oblasti policije. Očekuje se izvestan napredak tokom 2016. godine imajući u vidu usvajanje novog Zakona o policiji krajem januara 2016. godine.

⁶⁴ Videti: Marina Matić, Saša Đorđević, Dunja Tasić, Tanja Maksić. *Drugi alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije*. 2016, Beograd: BCBP, BIRN, UTS <<http://goo.gl/CmsSYr>>.

Novi Zakon o policiji, na snazi od februara 2016. godine, doneo je važna poboljšanja, kao što su obavezni interni poziv za visoke pozicije u policijskim upravama, veća ovlašćenja Sektora unutrašnje kontrole (nadzor nad državnim službenicima u Ministarstvu), deponovanje imovinskih karti i testovi integriteta za policijske službenike. Međutim, još uvek je moguć politički uticaj ministra, pri postavljanju službenika na operativne poslove i delegiranju poslova unutrašnje kontrole. Pored toga, postoje tri kontrolne jedinice u okviru policije. Nove antikorupcijske odredbe nisu dovoljno razrađene i previše toga je ostavljeno da bude uređeno podzakonskim aktima⁶⁵.

Nije bilo napretka u vezi sa uslovima za nesmetan protok informacija između policije, tužilaca i sudija. Štaviše, još uvek ne postoji odgovarajući institucionalni okvir za borbu protiv korupcije. Borba protiv korupcije često se zloupotrebljava radi ostvarenja političkih interesa, kao što je to bio slučaj sa policijskom akcijom „Rezač“ iz decembra 2015. Nove policijske antikorupcijske mere, kao što je test integriteta, koje su predviđene novim Zakonom o policiji, nisu zadovoljavajuće i precizno definisane.

S druge strane, **došlo je do određenog napretka u sprovođenju preventivnih aktivnosti iz Akcionog plana za primenu Strategije za borbu protiv korupcije, ali nivo primene nije visok.** Pored toga, postoje mere koje su formalno preduzete, ali to nije urađeno u skladu sa pokazateljima iz Akcionog plana. Trostruki mehanizam koordinacije primene Strategije stvara konfuziju. Zadaci i odgovornosti Grupe za koordinaciju sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana, Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije Vlade Republike Srbije i Agencije za borbu protiv korupcije nisu jasno razdvojeni.

Pored toga, **ostvaren je određeni napredak u razvoju integriteta policije u Srbiji.** Može se reći da je pozitivno to što je Ministarstvo unutrašnjih poslova prepoznalo problem kompromitovanog integriteta policije. Novi strateški prioriteti Ministarstva utvrđeni su 2015. godine i obuhvataju: jačanje odgovornosti policije i mehanizama unutrašnje kontrole radi suzbijanja korupcije među policijskim redovima. Međutim, problemi su sledeći.⁶⁶ Glavna opasnost leži u politizaciji policije i prekomernim diskrecionim ovlašćenjima ministra unutrašnjih poslova. Novi Zakon o policiji ne obezbeđuje dovoljne i potrebne uslove za depolitizaciju rukovodstva policije, budući da je rad policije godinama praćen različitim skandalima, često političkog karaktera i bez jasnog epiloga. Poslednji u nizu takvih slučajeva je konflikt između ministra unutrašnjih poslova i Zaštitnika građana, ili policijska akcija „Rezač“. Istovremeno, **nije bilo napretka u ujednačavanju sistema unutrašnje kontrole policije.** Novi Zakon o policiji ne pravi jasnu razliku između nadležnosti Sektora unutrašnje kontrole i Odeljenja za ocenu zakonitosti u radu u okviru sedišta policije u Beogradu i Uprave policije i Odeljenja za bezbednost i zakonitost u Žandarmeriji, kao i Biroa za žalbe i predstavke pri Kabinetu ministra.

Iako su uticale na određeni pomak u smanjenju korupcije u policiji, nove antikorupcijske mere nisu dovoljno razrađene u Zakonu o policiji iz 2016. godine. Veoma je proble-

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

66 Videti: Bojan Elek, Dunja Tasić, Saša Đorđević. *Procena integriteta policije u Srbiji*, 2015. Beograd: BCBP. <<http://goo.gl/sQAHV>>.

matično nepostojanje jedinstvene baze podataka o stanju kriminala, koja bi bila dostupna građanima.

PREPORUKE:

- Blagovremeno i kontinuirano sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da inicira javnu raspravu tokom izrade i usvajanja podzakonskih akata uz novi Zakon o policiji, koji uređuju oblike i način primene testa integriteta, analizu rizika i kontrolu izmena finansijskog statusa policijskih službenika.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbedi operativnu nezavisnost policije izme-
nom svojih ovlašćenja iz Zakona o policiji.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da spreči politizaciju policije i njenih ovlašćenja.

3.1.2. Javne nabavke i borba protiv korupcije

Srbija je nedavno ostvarila određeni napredak u oblasti javnih nabavki, pre svega u smislu nastavka primene Strategije razvoja javnih nabavki i usvajanja Akcionog plana za 2016. u decembru 2015. godine. Određeni napredak takođe je ostvaren u antikorupcijskim naporima u oblasti javnih nabavki. Međutim, nakon izmena koje su iznenada sprovedene u leto 2015. godine, **Zakon o javnim nabavkama** nije menjan⁶⁷. Rezultati primene važećih antikorupcijskih odredaba iz Zakona veoma su ograničeni zbog slabosti određenih odredaba, ali pre svega zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, pre svega Uprave za javne nabavke. Pored toga, čak ni pomenuta Strategija razvoja javnih nabavki i kratkoročni akcioni plan ne identifikuju sve važne probleme u ovoj oblasti⁶⁸.

Istovremeno, u decembru je Uprava za javne nabavke pristupila inicijativi Vlade otvorenih podataka i stavila svoje podatke na raspolaganje građanima. Iako je to korak napred, takvom deljenju podataka nedostaju neke vrednosti koje su ključne za delotvorne antikorupcijske mere, kao što su vrednost ugovorene nabavke, naziv naručioca i broj ponuđača po tenderu. U martu 2016. godine, Uprava za javne nabavke potpisala je sporazum o saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije, što će omogućiti efikasniju saradnju ta dva tela budući da će moći da dele svoje baze podataka. Ono što zabrinjava jeste to što još uvek nema reakcije na presudu Upravnog suda o neregularnostima koje ukazuju na korupciju na visokoprofilnom i skupom tenderu izgradnje železničke stanice „Prokop“. Svojim ćutanjem, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki ozbiljno ugrožava integritet javnih nabavki, ali i sopstvenu reputaciju i legitimitet. Pored toga, zvaničnici iz Uprave za javne nabavke i nadležnih ministarstava ukazali su na kontinuirani problem trenda smanjenja broja ponuđača po tenderu, kao i na problem (nedovoljnog) izvršenja javnih nabavki – sve veći broj nabavki koje se sprovode, ali sa slabim konačnim rezultatima zbog neadekvatnog određenja kvaliteta dobara, radova i usluga koji se nabavljaju. U prethodnom periodu primećeno je i nazadovanje u nabavkama u obla-

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

68 http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Izvetaj_o_sprovođenju_Strategije.pdf.

sti odbrane i bezbednosti, koje su predviđene Zakonom o javnim nabavkama. Novousvojeni Zakon o policiji sadrži odredbu (član 245) koja nije u skladu sa važećim pravnim okvirom. Ta odredba može stvoriti probleme u pogledu integriteta nabavki u policiji.

Pored pomenutih poboljšanja u zakonodavstvu koje je usvojeno 2015. godine i kojim se smanjuje stepen formalizma, postupci javnih nabavki nisu rastegnuti na nabavke koje se sprovode iz sredstava na osnovu bilateralnih sporazuma i sredstava EU, čime se ostavlja prostor za primenu manje konkurentnih procedura koje su podložnije korupciji. Upravi za javne nabavke još uvek nedostaju ljudski i finansijski kapaciteti kako bi ona mogla u potpunosti ostvarivati svoje nadležnosti, iako je budžet Uprave za 2016. gotovo udvostručen. Budžet Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki smanjen je za 12% bez obzira na ozbiljan nedostatak ljudskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta za vršenje svojih dužnosti – npr. putni troškovi predviđeni budžetom Komisije iznose ispod 3000 evra, iako Komisija mora da vrši inspekcije u prostorijama naručilaca i ponuđača. Republička komisija nije reagovala tokom postupka donošenja budžeta, za razliku od nekih drugih nezavisnih institucija čiji su budžeti smanjeni ili je inicijalno planirano da budu smanjeni.

Počev od 2015. godine, lokalne samouprave trebalo je da prekinu sa praksom finansiranja lokalnih medija shodno interesima političkih partija. Prema Zakonu o javnom informisanju⁶⁹, iz državnog budžeta finansira se samo sadržaj od javnog interesa, putem transparentnog konkursa koji uređuju Zakon i podzakonska akta. Međutim, CINS je dokazao⁷⁰ da su milioni dinara (znatne sume u poređenju sa lokalnim budžetima i sredstvima koji se dodeljuju za sufinansiranje lokalnih medija) dodeljeni mimo konkursa, često za promovisanje političkih stranki i osoba koje upravljaju opštinama. Takvi primeri su dokazani u opštinama Surdulica, Obrenovac, Ub, Novi Sad, Zaječar, Smederevo i Subotica. U svim slučajevima, lokalnim medijima dodeljeni su ugovori za informisanje javnosti o radu lokalne samouprave, što svakako predstavlja posao lokalnih medija.

Dalje, nije bilo napretka u praćenju sprovođenja ugovora. Uprava za javne nabavke uvela je koncept otvorenih podataka iako je potrebno rešiti određene tehničke probleme. Obuhvat obaveznih elemenata planova javnih nabavki je sužen, čime se narušava transparentnost postupaka javnih nabavki budući da objavljivanje planova nije obavezno. Potrebno je unaprediti transparentnost postupaka javnih nabavki uvođenjem i omogućavanjem obaveznog objavljivanja svih dodeljenih ugovora sa aneksima na Portalu javnih nabavki. Tokom 2015. godine, 56% svih žalbi upućenih Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti odnosilo se na javnu potrošnju, uključujući i putem javnih nabavki, što ukazuje na probleme u transparentnosti javne potrošnje.

Konkurencija u postupcima javnih nabavki dalje se smanjuje sa praktično manje od dva ponuđača po postupku (prema zvaničnoj statistici, 2,6 ponuđača se prijavljuje na jedan tender, što predstavlja lažnu informaciju budući da se ponuđači na tenderima sa više od jedne partije smatraju ponuđačima na jednom tenderu, iako može da postoji samo jedan ponuđač po partiji). To je najvažniji pokazatelj niskog stepena poverenja u naručioce i mehanizme javnih nabavki, kao i pokazatelj visokog nivoa korupcije.

69 <http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/propisi-iz-oblasti-medija/zakon-o-javnom-informisanju-i-medijima.pdf>.

70 https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/novcem-gradjana-politicari-placaju-svoju-promociju.

Građanski nadzornik je postao važan mehanizam praćenja javnih nabavki. Međutim, potrebno je dalje unaprediti kapacitete OCD da deluju kao građanski nadzornici. Broj tendera koji iziskuju imenovanje građanskih nadzornika prevazilazi dostupne kapacitete OCD. Potrebno je ojačati održivost ovog mehanizma.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava (u svojstvu građanskog nadzornika koji je postavila Uprava za javne nabavke) podneo je zahtev za zaštitu prava Republičkoj komisiji u vezi sa sukobom interesa utvrđenim u javnoj nabavci br. 79/2013 koju su sprovele Železnice Srbije. Republička komisija je odbacila žalbu (4-00-1495/2014). Građanski nadzornik se žalio na odluku Republičke Komisije Upravnog suda i dobio je slučaj. Upravni sud je presudio (II-9 U. 10959/14) da je sukob interesa postojao u postupku i vratio je slučaj Republičkoj komisiji na novo odlučivanje. U novoj odluci od 28. januara 2016. (4-00-1495/2014), Republička komisija je potvrdila svoju prethodnu obliku bez obzira na poništenje od strane Upravnog suda. Pored toga, u novoj odluci, Republička komisija osporava pravo građanskih nadzornika na žalbu Ustavnom sudu.

Republička komisija nema kapaciteta za utvrđivanje ili rešavanje sukoba interesa u postupcima javnih nabavki. Razlog toga je nedostatak ljudskih, tehničkih i finansijskih kapaciteta i nepostojanje direktnog pristupa relevantnim bazama podataka. Ta nadležnost treba da bude prenetu Agenciji za borbu protiv korupcije, koja ima više kapaciteta za rešavanje sukoba interesa, vodi određene relevantne registre i ima direktan pristup važnim bazama podataka. Kao rezultat toga, nijedan tender nije prekinut zbog utvrđenog sukoba interesa. Štaviše, Republička komisija je ignorisala očigledan sukob interesa u pojedinim slučajevima.

Konačno, poslednjim zakonskim izmenama povećane su takse za podnošenje zahteva za zaštitu prava, čime su uvedene nove prepreke zaštiti prava ponuđača, korišćenjem tereta Republičke komisije i velikog broja zloupotreba procedura kao izgovor. Postupak pred Republičkom komisijom traje pet puta duže nego što je predviđeno (preko 100 dana). U pojedinim slučajevima, Republička komisija postupa protivno odlukama Upravnog suda.

PREPORUKE:

- Državni akteri treba da nastave sa sprovođenjem aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije razvoja javnih nabavki na blagovremen način i uz očekivane rezultate.
- U okviru svojih podataka koji se dele preko inicijative otvorenih podataka, Uprava za javne nabavke treba da podnese informacije o vrednosti ugovorene nabavke, nazivu naručioca i broju ponuđača po tenderu.
- Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki treba da odmah reaguje na presudu Upravnog suda u vezi sa tenderom za izgradnju „Prokopa“ sa novom pozitivnom odlukom.
- Vlada treba da analizira razloge za trend smanjenja broja ponuđača po tenderu i da predloži nove mere za prevazilaženje tog problema.
- Naručioci treba da poprave učinak javnih nabavki usvajanjem i sprovođenjem svojih internih akata i primenom drugih standarda u vezi sa učinkom nabavki.

- Izmeniti član 245. Zakona o policiji tako da bude usklađen sa postojećim pravnim okvirom javnih nabavki.
- Unaprediti Portal javnih nabavki putem tehničkih unapređenja i dodavanjem novog analitičkog servisa. Unapređenje Portala treba da bude sprovedeno u skladu sa istraživanjem o praksi korišćenja Portala koje treba da bude prethodno sprovedeno. Potrebno je sprovesti anketu među korisnicima Portala (kupcima, dobavljačima i drugim zainteresovanim stranama) i, na osnovu toga, izraditi dokument sa spiskom potrebnih i poželjnih poboljšanja podeljenih u dve oblasti: a) tehnička unapređenja i b) analitičke stanice.

3.1.3. Sukob interesa

Novi Zakon o policiji, koji je usvojen u januaru 2016⁷¹, doneo je određeni napredak u rešavanju sukoba interesa, propisivanjem opšte nekompatibilnosti policijskih zadataka i aktivnosti kojima se komercijalizuju profesionalno policijsko znanje i veštine.⁷² Zakon takođe zabranjuje aktivnosti koje mogu prouzrokovati sukob interesa ili uticati na autonomiju zaposlenih u poslu. Ipak, definisanje konkretnih aktivnosti koje mogu uzrokovati sukob interesa ili uticati na autonomiju biće utvrđeno podzakonskim aktom ministra, čime se otvara mogućnost za diskreciono odlučivanje izvršne grane vlasti o tom pitanju. Takođe, jedna od nedavno uvedenih antikorupcijskih mera je procena rizika od korupcije za zaposlene, što će vršiti Agencija za borbu protiv korupcije⁷³. To uključuje prepoznavanje rizika, registar rizika i plan za uklanjanje tih rizika. Budući da sukob interesa može biti jedan od prikazanih rizika, možemo razmotriti i korišćenje ovog mehanizma za smanjenje mogućnosti za sukob interesa u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Slično ranijem rešenju u vezi sa nekompatibilnošću, može doći do problema budući da podzakonska akta ministra praktično uvode ovu odredbu u praksu.

PREPORUKE:

- Ministarstvo treba da definiše konkretne aktivnosti koje mogu uzrokovati generalnu nekompatibilnost policijskih aktivnosti kojima se komercijalizuje profesionalno policijsko znanje i veštine Zakonom o policiji, a ne podzakonskim aktom.
- Pri propisivanju procene rizika od korupcije za zaposlene, što će biti urađeno od strane Agencije za borbu protiv korupcije, detaljan postupak treba da bude definisan Zakonom o policiji ili Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije.

71 Zakon o policiji, dostupan na adresi: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_policiji.html.

72 Ibid, član 168.

73 Ibid, član 230.

3.2. Osnovna prava

3.2.1. Zaštita podataka o ličnosti

Nije ostvaren napredak u oblasti zaštite podataka o ličnosti. To je potvrđeno i izjavom Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti krajem marta 2016. Poverenik je dao svoje mišljenje da pregovaračka pozicija u oblasti zaštite podataka o ličnosti nije u skladu sa svim potrebnim izmenama potrebnim za unapređenje bezbednosti podataka o ličnosti.⁷⁴ Takođe je izjavio da je zabrinut zbog stalnog odlaganja usvajanja Akcionog plana za primenu Strategije zaštite podataka o ličnosti, i usvajanja novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji je Poverenik podneo Vladi i Ministarstvu pravde u oktobru 2014. godine.

Nakon skoro godinu dana od objavljivanja nacrtu Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije ostvarilo napredak u odgovaranju na primedbe civilnog društva i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.⁷⁵ Te primedbe se odnose na neusaglašenost sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, neprecizno definisanje principa proporcionalnosti u prikupljanju, čuvanju, obradi i korišćenju podataka o ličnosti i štetnu definiciju prikupljanja podataka policije u zajednici.

PREPORUKE:

- U procesu evropskih integracija, državni akteri treba da prate već izrađene predloge za potrebne izmene u oblasti zaštite podataka o ličnosti.
- Državni akteri treba da usvoje Akcioni plan za primenu Strategije zaštite podataka o ličnosti i novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da usvoji novi Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova i da preduzme aktivnosti na izmeni odredaba koje mogu dovesti do nezakonitog deljenja podataka o ličnosti i njihove zloupotrebe.

3.2.2. Načelo nediskriminacije

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa punu primenu Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2013–2018) (aktivnost 3.6.1.1). Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije predvideo je aktivnosti i mere po oblastima, a ne po osetljivim društvenim grupama (kao u tekstu Strategije), što otežava praćenje realizacije ciljeva, kontrolu međusobne usklađenosti ova dva dokumenta, i njihove usklađenosti sa drugim relevantnim dokumentima javnih politika. Nije napravljena hijerarhija mera i aktivnosti za sprovođenje ciljeva, niti procena rizika i mehanizama za

⁷⁴ Izjava Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dostupna je na adresi: <http://www.poverenik.rs/en/press-releases-and-publications/2320-polazna-pozicija-za-poglavlje-23-los-inferioran-pristup-zastiti-podataka-o-licnosti.html>

⁷⁵ Izjava lokalnih organizacija civilnog društva dostupna je na adresi: [http://localpress.org.rs/korporativnevesti/saopstenje-organizacija-civilnog-drustva-u-vezi-sa-odredbama-nacrta-zakona-o-evidencijama-i-obradi-podataka-u-oblasti-unutrasnjih-poslova-i/](http://localpress.org.rs/korporativnevesti/saopštenje-organizacija-civilnog-drustva-u-vezi-sa-odredbama-nacrta-zakona-o-evidencijama-i-obradi-podataka-u-oblasti-unutrasnjih-poslova-i/).

njihovo prevladavanje⁷⁶, na šta je predlagaču ukazao i Republički sekretarijat za javne politike⁷⁷. Zbog načina na koji su predviđene mere i aktivnosti u Akcionom planu nije moguće precizno ustanoviti koje i koliko aktivnosti i finansijskih sredstava je planirano i realizovano za žene, uključujući i žene iz višestruko marginalizovanih grupa. Indikatori su loše postavljeni, a nadležna tela za sprovođenje mera i aktivnosti se nisu izjašnjavala o rezultatima⁷⁸, ili su navodila samo da su “planirani indikatori postignuti”, ili se uopšte nisu izjasnila o postignućima (*više podataka u Tabeli 2*). I Zaštitnik građana je izvestio da neke od preporuka na koje je ukazao “još uvek nisu sprovedene, iako je rok za njihovo sprovođenje naznačen u Akcionom planu istekao”, da su приметne manjkavosti u načinu na koji su nadležni organi izveštavali o sprovođenju aktivnosti i ispunjenosti planiranih indikatora, kao i u obimu dostupnih informacija⁷⁹, što potvrđuje analiza u prilogu ovog izveštaja (*Tabele 1 i 2*).

Nije moguće utvrditi koliko je novca potrošila Kancelarija za ljudska i manjinska prava, koja je zadužena za sprovođenje i izveštavanje u vezi sa Strategijom prevencije i zaštite od diskriminacije (2013–2018) i Akcionim planom za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2014–2018). Prema nacrtu Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2013⁸⁰, Kancelarija za **svoje celokupno poslovanje** potrošila je 363.878.649 dinara (**3.174.040 evra**), a prema nacrtu Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2014⁸¹ potrošila je 351.754.747 dinara (**2.908.066 evra**). Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2015⁸², budžet Kancelarije povećan je na 469.289.000 dinara (**3.858.456 evra**⁸³), iz izvora međunarodnih donatora i *IPA* sredstava. **Najveći deo raspoloživih sredstava (67%) Kancelarije u 2013. i 2014. godini potrošen je na nacionalne savete nacionalnih manjina**, što je bio slučaj i u 2015. godini.

Nije moguće utvrditi kolika su finansijska sredstva izdvojena za mere koje ciljaju na eliminaciju diskriminacije žena (iz Izveštaja o praćenju implementacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2014–2018)⁸⁴ – za četvrti kvartal 2014. i prvi kvartal 2015⁸⁵). Žene se kao ciljna grupa pojavljuju u 9 mera (odnosno 13 posebnih mera/aktivnosti), za čiju realizaciju je bilo zaduženo 6 državnih tela⁸⁶. Za neke od mera/aktivnosti nisu planirana sredstva, za neke nije navedeno da li su sredstva planirana, a za većinu (11) nije

76 Na primer, zbog nedostatka sredstava i ljudskih resursa, kašnjenja u sprovođenju aktivnosti, kršenja plana od strane partnera itd.

77 Mišljenje dato 18/9/2014.

<http://www.rsjp.gov.rs/strateg/40/mis/Mi%C5%A1ljenje%20na%20tekst%20Akcionog%20plana%20za%20primenu%20Strategije%20prevencije%20i%20za%20od%20diskriminacije%20za%20period%202014%20-%202018.%20godine.pdf>

78 ...ali o aktivnostima, na primer, formirana radna grupa; podržano šest projekata; sprovedena obuka.

79 Redovni izveštaj Zaštitnika građana za 2015. godinu (str. 92)

<http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%20latinica.pdf>

80 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2594-14.pdf

81 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3713-15.pdf

82 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2014/4598-14.pdf>

83 Prosečan devizni kurs prema Narodnoj banci Srbije na dan 31. decembra 2014: 1 evro = 121.6261 dinara.

84 Reč je o intersektorskoj Strategiji / Akcionom planu koji se odnosi na devet ugroženih ciljnih grupa. Akcioni plan predviđa aktivnosti po oblastima, a ne po ciljnim grupama (kao u tekstu Strategije), zbog čega je teško pratiti realizaciju ciljeva / aktivnosti u poređenju sa ciljnim grupama, međusobnu usklađenost Strategije i Akcionog plana i njihovu usklađenost sa drugim relevantnim dokumentima.

85 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/ljudska-prava/strategije>

86 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo omladine i sporta, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Služba za upravljanje ljudskim resursima, Pravosudna akademija.

naveden podatak o realizaciji sredstava (*videti Tabelu 1*), što u potpunosti onemogućava da se izvesti o uloženim finansijskim resursima.

Nisu finansirani programi za podršku žrtvama nasilja u 2014, iako je država opredelila sredstva za ovu namenu. U Izveštajima Kancelarije za ljudska i manjinska prava (za četvrti kvartal 2014. i prvi kvartal 2015), uz meru 3.2.9 *Obezbediti sredstva za programme pomoći žrtvama nasilja*⁸⁷, kod aktivnosti za koje je zaduženo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, navedena je planirana suma iz budžeta od 1.000.000.000 RSD (**8.695.652 EUR**) i donacija UNDP (nije naveden iznos). Ovo Ministarstvo nije izvestilo o realizaciji sredstava. Za istu meru bila je zadužena i Kancelarija za ljudska i manjinska prava, koja je u izveštaju o realizaciji navela: „Nijedna organizacija civilnog društva nije podnela zahtev za donatorska sredstva tokom izveštajnog perioda”⁸⁸, što nije tačno⁸⁹.

S druge strane, preko Pokrajinskog sekretarijata za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova, **Autonomna pokrajina Vojvodina je** u periodu 2013–2015 **uložila u uklanjanje diskriminacije žena i rodnu ravnopravnost** sredstva iz pokrajinskog budžeta u iznosu od 71.683.111 dinara (**623.331 evra**) i sredstva iz donacija u vrednosti od **259.728 evra** (*pregled po vrsti aktivnosti u Tabeli 3 Aneksa*)⁹⁰.

Pored toga, država izveštava (pozivajući se na aktivnost 3.6.1.2) da je radno telo za praćenje i nadzor nad primenom Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2013–2018) i Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2014–2018) formirano samo radi praćenja implementacije potonjeg dokumenta (avgust 2015⁹¹). Savet je usvojio Prvi izveštaj o praćenju implementacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije⁹². Donet je zaključak da se u proces praćenja uključe i lokalne samouprave u saradnji sa organizacijama civilnog društva, da se rad Saveta učini dostupnim zainteresovanim stranama i da bude transparentan.⁹³ **Nije nam poznato da li su ženske organizacije pozivane ili učestvovala na sastancima Saveta.** Nema izveštaja o ostvarenim rezultatima “prema preciznim merljivim indikatorima” nakon prvog kvartala 2015. Takođe nije nam poznato da li je Savet odredio prioritet mera i aktivnosti iz AP, niti da li je

87 **Mera:** 3.2.9. Obezbediti podršku ustanovama, organizacijama i programima koji se realizuju kao neposredna psihološka, materijalna i druga pomoć žrtvama nasilja prema pripadnicima osetljivih društvenih grupa. **Aktivnosti:** 1. Obezbediti materijalna sredstva radi pomoći u realizovanju programa ustanova i organizacija koji se realizuju kao pomoć žrtvama nasilja: NADEL-SOS telefon za pomoć deci žrtvama nasilja, SOS telefon, sigurne kuće za žene i decu žrtve nasilja, sigurne kuće za žrtve nasilja usled seksualne orijentacije i dr.; 2. Prošireni i utvrđeni novi programi koji se realizuju kao pomoć žrtvama nasilja 3. Obezbediti podršku i pomoć ustanovama i organizacijama koje pružaju neposrednu psihološku pomoć žrtvama.

88 *Aneks 1: Rezultati detaljne analize upitnike, prema organu koji sprovodi meru*, str. 68 i 109 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/ljudska-prava/strategije>.

89 Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, svojom odlukom, zaobilazeći procedure predviđene Zakonom o budžetskom sistemu, uskratio je socijalne usluge građanima Srbije. Zbog velikog broja pritužbi na neregularnosti „otvorenog poziva za finansiranje ili sufinansiranje programa / projekata udruženja u oblasti unapređenja sistema socijalne zaštite u Republici Srbiji u 2014” (1,8 miliona evra sa budžetske linije 481), umesto analize rada Komisije za ocenu i rangiranje predloženih projekata, ministar je odlučio da iskoristi sredstva namenjena otvorenom pozivu i da uplati sredstva u Fond za lečenje retkih bolesti dece.

90 Podaci dobijeni na zahtev AŽC.

91 Članovi Saveta uključuju jednog predstavnika autonomne pokrajine Vojvodine, jednu ženu – predstavnicu lokalnog nivoa (opštine Bečej) i jednog predstavnika OCD (Komiteta pravnika za ljudska prava).

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

93 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1445-konkretnim-aktivnostima-do-manje-diskriminacije>.

aktiviran "sistem ranog upozoravanja" imajući u vidu da rokovi za mnoge aktivnosti (u vezi sa ciljnom grupom žene) nisu ispunjeni.

S druge strane, formirano je telo za praćenje primene preporuka Mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava (aktivnost 3.6.1.3) (decembar 2014⁹⁴). U okviru Mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava izdato je 367 preporuka za Srbiju, a **najslabija ocena u procesu izveštavanja upravo je praćenje postupanja po preporukama međunarodnih tela**. Savet se u 2015 godini sastao dva puta. Konstitutivni sastanak je bio održan marta 2015, kada je napravljen posebni osvrt na preporuke 17 i 23 Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena⁹⁵, i novembra 2015, kada je "posebna pažnja posvećena" uključivanju organizacija civilnog društva, posebno na lokalnom nivou i potpisivanju memoranduma o saradnji⁹⁶. Sastanku radi uspostavljanja saradnje (oktobra 2015) **nije prisustvovala nijedna ženska organizacija**⁹⁷, **zbog toga što nisu bile pozvane**.

Država Srbija je kasnila sa dostavljanjem informacije o praćenju sprovođenja zaključnih zapazanja (17 i 23) Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW)⁹⁸ (rok je bio juli 2015, a izveštaj je poslat u februaru 2016, nakon što je primljeno zvanično podsećanje u decembru 2015⁹⁹). Kvalitet izveštaja je procenjen kao slab zbog toga što su odgovori države nekompletni i neprecizni u vezi sa većinom pitanja za koja je Komitet CEDAW zatražio izveštavanje u periodu 2013–2015¹⁰⁰.

Svojim Akcionim planom za Poglavlje 23, država je takođe planirala da sprovede analizu primene Zakona o zabrani diskriminacije (drugi i četvrti kvartal 2015) i izmeni i dopuni Zakon o zabrani diskriminacije radi pune usklađenosti sa pravnim tekovinama EU (prvi kvartal 2016). Međutim, nema zvaničnih informacija o realizaciji te dve aktivnosti.

Država je takođe obećala da će izraditi novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti radi punog usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU i odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (prvi i drugi kvartal 2016). Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost izradilo je nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti u julu 2015, koji je do februara 2016. postao nacrt Zakona o ravnopravnosti žena i muškaraca i koji je ušao u Narodnu skupštinu na usvajanje po hitnom postupku¹⁰¹. Iako je naziv nacrta Zakona promenjen, što ne predstavlja samo formalnu i jezičku izmenu, njemu takođe nedostaje znatan broj članova iz ranijeg nacrta (ima 11 članova manje) i suština je izmenjena. Analiza efekata Zakona

94 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1063-odluka-o-obrazovanju-saveta-za-pracenje-primene-preporuka-mehanizama-ujedinjenih-nacija-za-ljudska-prava>.

95 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1188-konstituisan-savet-za-pracenje-primene-preporuka-mehanizama-un-za-ljudska-prava>.

96 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1463-druga-sednica-un-ljudska-prava-25112015>.

97 Sastanku su prisustvovali predstavnici Helsinškog komiteta za ljudska prava, Komiteta pravika za ljudska prava, Beogradskog centra za ljudska prava, Inicijative mladih za ljudska prava, Građanskih inicijativa, organizacije *Amity* – snaga prijateljstva <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/vesti/1403-saradnja-nvo-sa-savetom-mehanizmi-un-ljudska-prava>.

98 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fSRB%2fCO%2f2-3%2fAdd.1&Lang=en.

99 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fFUL%2fSRB%2f22531&Lang=en.

100 Izveštaj iz senke će biti uskoro dostupan na veb-sajtu AŽC.

101 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/241-16%20LAT.pdf.

nije sadržala potrebne odgovore ili su odgovori bili fragmentirani ili nedosledni¹⁰², što je takođe potvrdio Republički sekretarijat za javne politike¹⁰³.

Problematizovan je postupak na koji je sprovedena javna rasprava. U objašnjenju predloga Zakona bilo je navedeno ko je učestvovao u javnoj raspravi, ali nije bilo informacije o sadržaju primljenih komentara na nacrt Zakona. Javnost nije bila informisana o svim radnim verzijama nacrta Zakona, što je obaveza predlagača u skladu sa članom 39a Poslovnika Vlade¹⁰⁴. Nije bilo objašnjenja zašto predlog Zakona treba da bude usvojen u Narodnoj skupštini po hitnom postupku¹⁰⁵. Nakon sastanka u Narodnoj skupštini sa Ženskom parlamentarnom mrežom, koji je inicirala Ženska platforma za razvoj Srbije 2014–2020, predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost povukla je predlog Zakona iz postupka usvajanja¹⁰⁶.

Analiza efekata istekle Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti planirana je za četvrti kvartal 2015 (**3.6.1.9). Spoljna evaluacija Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti (2010–2015)**)¹⁰⁷ sprovedena je na vreme. Navedeno je da proces praćenja sprovođenja ove Strategije nikada nije bio utvrđen (nije bilo sveobuhvatnih i detaljnih izveštaja o sprovođenju Strategije i pratećeg Akcionog plana). Dokumenti o aktivnostima i rezultatima bili su „rasuti, nedovoljno detaljni i neprecizni“, tako da je „teško ili nemoguće utvrditi da li su aktivnosti u vezi sa sprovođenjem Nacionalnog akcionog plana i za kakve posebne ciljeve su vezani“. Neka ministarstva (pet od 16) nisu dostavila odgovore na pitanja do kraja procesa evaluacije. Konstatuje se da „akteri ne prepoznaju svoje mandate ili odgovornost“ i da nedostaje koordinacija. Ne postoji jasan i sistematski trag finansijskih sredstava uložениh u sprovođenje Nacionalnog akcionog plana, što ozbiljno ograničava evaluaciju efikasnosti¹⁰⁸.

Ova evaluacija je utvrdila: nedostatak jasno vođenih prioriteta (što je podrivalo efikasnost); nedostatak koordinisanog upravljanja “ne samo u retkim slučajevima, već skoro svuda”¹⁰⁹, tako da je “svaka od strategija pripremana nezavisno od onih koje su već usvojene, bez obzira na naučene lekcije i trošenje resursa”, uz preklapanje i dupliranje, sprovođenje kroz paralelne procese, nezavisno jedna od drugih; nedostatak sistema redovnog i preciznog praćenja (zbog čega nije lako proceniti delotvornost) i nedostatak redovnog izveštavanja o realizaciji; nejednaku implementaciju (u šest oblasti), fragmentarnu primenu, nedostatak sinhronizacije sa Nacionalnom strategijom za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u par-

102 Odgovori na pitanja o problemu, cilju i drugim mogućnostima u vezi s tim zašto je taj Zakon najbolja opcija, bili su naročito problematični i neki odgovori su se odnosili na izolovane teme kojima se ovaj nacrt bavi, a ne na ceo Zakon.

103 Mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike pojavilo se veb-sajtu Sekretarijata nakon intervencija AŽC: <http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/1245/mis/Mi%C5%A1ljenje%20-%20Nacrt%20zakona%20o%20ravnopravnosti%20%C5%BEena%20i%20mu%C5%A1karaca.PDF>.

104 „Službeni glasnik RS“, br. 61/2006...76/2014.

105 <http://www.womenngo.org.rs/vesti/455-pitanje-azc-u-vezi-sa-predlogom-zakona-o-ravnopravnosti-zena-i-muskaraca>.

106 <http://www.potpisujem.org/srb/1926/iz-skupstinske-procedure-povucen-predlog-zakona-o-ravnopravnosti-zena-i-muskaraca>.

107 Procena je obuhvatila skoro celokupan period i sve oblasti, sa izuzetkom oblasti „sprečavanja i borbe protiv svih oblika nasilja nad ženama“ (što će biti posebno procenjeno kroz postupak procene Nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i u partnerskim odnosima (2010–2015)).

108 <http://www.gendernet.rs/rrpage.php?chapter=24> (strana 12).

109 Naročito u slučaju Strategije zapošljavanja i Akcionih planova, Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, Nacionalnog akcionog plana za primenu Rezolucije 1325.

nerskim odnosima (2010–2015); ograničenu horizontalnu delotvornost (mali obim realizacije); ograničenu vertikalnu delotvornost (nedostatak veza između različitih vidova intervencija); aktivnosti sprovedene na nižim nivoima (regionalne, gradske, opštinske) nisu registrovane ili nisu priznate; zbog svih opisanih nedostataka **zaključuje se da je uticaj ove Strategije i njegovog NAP bio skroman**. Evaluacija navodi da su **izdvojena sredstva uglavnom bila nedovoljna za efikasno sprovođenje NAP-a**, te da je “implementacija snažno zavisila od donatorskih sredstava podrške”, kao i da je “teško proceniti procenat finansijske podrške implementaciji od donatora ili iz budžetskih sredstava jer nije lako u potpunosti pratiti finansijska sredstva uložena u realizaciju aktivnosti od strane resornih ministarstava i drugih aktera zbog nedostatka mehanizma za praćenje i transparentnog finansijskog izveštavanja”.

Akcionni plan za Poglavlje 23 je predvideo izradu i usvajanje nove Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti (**3.6.1.10**), kao i usvajanje Akcionog plana za njeno sprovođenje (četvrti kvartal 2015). Nacrt nove Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost (2016–2020) išao je paralelno sa procenom prethodne Strategije i izradom novog Akcionog plana (2016–2018), zbog čega su ta tri dokumenta ostala neusaglašena. **Kako nije bilo javne rasprave o Nacrtu nacionalne strategije**, što je suprotno Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa¹¹⁰, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost nije dalo mogućnost za revidiranje i prihvatanje predloga za usaglašavanje mera i aktivnosti sa preporukama iz spoljne evaluacije i dostavljenim komentarima¹¹¹.

Javno obraćanje Predsednici Koordinacionog tela u kome je izražena zabrinutost zbog **nedostatka koordinacije** državnih politika u oblasti zaštite žena od rodno zasnovanog nasilja, nije dalo rezultat¹¹². Predsednik Radne grupe za izradu Zakona o rodnoj ravnopravnosti i predsednik Radne grupe za izradu izmena relevantnih zakona u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope je ostao ista osoba - savetnik premijera za pitanja vera, koji nema stručnost u oblasti rodne ravnopravnosti i nasilja prema ženama.

Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije nije imalo budžet. Telo je osnovano 30. oktobra 2014¹¹³, preuzelo je aktivnosti Uprave za rodnu ravnopravnost i nije imalo budžetskih sredstava za sprovođenje Radnog plana Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost za 2015. godinu.

U Srbiji i dalje postoje opštine i gradovi koji nisu uspostavili ili nemaju funkcionalne mehanizme rodne ravnopravnosti, a njihove aktivnosti su neujednačene, što je delimično rezultat nedovoljno preciznih definicija u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti. Tamo gde ti mehanizmi postoje, **nema podataka o njihovom stvarnom uticaju na lokalnu politiku**.

110 Usvojila Vlada Republike Srbije 26. avgusta 2014.

111 <http://www.potpisujem.org/srb/1848/reakcija-azc-na-predlog-nacionalne-strategije-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine>

112 <http://www.potpisujem.org/srb/1815/zabrinutost-zbog-nedostatka-koordinacije-u-najavljenim-izmenama-zakona>.

113 Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, Vlada RS (05 br: 02-13613/2014-1, 30. oktobar 2014) <http://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Odluka%20o%20formiranju%20Telo%20za%20rodnu%20ravnopravnost.pdf>.

U Redovnom godišnjem izveštaju za 2015¹¹⁴, Zaštitnik građana navodi da njegova preporuka (iz 2014) kojom predlaže da nadležno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja naloži lokalnim samoupravama uspostavljanje radnih tela ili imenovanje zaposlenog za rodnu ravnopravnost nije ispunjena.

U Akcionom planu za Poglavlje 23, Srbija je takođe predvidela nastavak razvoja modela policije u zajednici, naročito u multietničkim i multikulturalnim zajednicama (**3.6.1.21**), sprovođenjem bezbednosne prevencije u partnerstvu sa drugim državnim i lokalnim organima, doprinoseći razvoju tolerancije u društvu (kontinuirano, počev od prvog kvartala 2015). Iako se Strategija policije u zajednici poziva na Konvenciju CEDAW i navodi da će država sprovesti mere kako bi obezbedila povećanje broja zaposlenih žena i članova etničkih zajednica u policiji (u skladu sa Nacionalnom strategijom za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti), u njoj se žene pominju samo jednom, i to u vezi sa strateškim ciljem 4.1. – uspostavljanje savremenih standarda rada policije, posebno mera za unapređenje bezbednosti za kategorije građana koji su najizloženiji nasilju, kao što su žene. Međutim, Akcioni plan (2015–2016) predviđa samo jednu planiranu aktivnost u kojoj su pomenute žene – realizacija informativnih participativnih programa za građane iz zajednice u vezi sa (različitim oblicima) bezbednošću, uključujući nasilje nad ženama, što ukazuje na nespremnost Ministarstva unutrašnjih poslova da sprovede Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti.

Imenovanje posebno obučeni i odabrani policijski službenici kao tačkica kontakta za socijalno ugrožene grupe (žene – žrtve nasilja u porodici i partnerskih odnosa, LGBT osobe i druge ugrožene grupe, u skladu sa bezbednosnim potrebama lokalnih zajednica) takođe je planirano Akcionim planom (**3.6.1.22**). To je potrebno kako bi se podstakla saradnja i zaštitila bezbednost tih grupa na nacionalnom i regionalnom nivou i, ako je potrebno, u manjim gradskim oblastima, i kako bi se unapredila saradnja između predstavnika policije i udruženja socijalno ugroženih grupa (kontinuirano, počev od prvog kvartala 2015). U novoj strukturi Ministarstva unutrašnjih poslova postoji posebna jedinica/odeljenje zaduženo za nasilje u porodici. Budući da javne informacije o radu ovog odeljenja ne postoje, AŽC je poslao zvaničan zahtev radi informisanja o ustrojstvu ovog odeljenja, tražeći informacije o svim licima za kontakt u svim policijskim upravama u Srbiji¹¹⁵, ali je Ministarstvo odgovorilo da ne raspolaže traženim podacima.

Prema Akcionom planu, sastanci policije sa predstavnicima socijalno ugroženih grupa, LGBT zajednicom i OCD radi podsticanja senzitivizacije i unapređenja saradnje i prevencije s ciljem osiguranja bezbednosti i zaštite ljudskih i manjinskih prava takođe su planirani na kontinuiranoj osnovi (počev od četvrtog kvartala 2014). Međutim, kad je reč o ženskim organizacijama, ta aktivnost se sprovodi samo u nekoliko opština u Srbiji, u kojima sve institucije održavaju sastanke u skladu sa potpisanim sporazumima o saradnji u slučajevima nasilja u porodici i nasilja prema ženama, na osnovu Opšteg protokola o zaštiti žena od nasilja.

114 Redovni godišnji izveštaj Zaštitnika građana, str. 88, 89, 93
<http://www.ombudsman.rs/attachments/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202015%20latinica.pdf>.

115 Dopis je poslat u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 10. marta 2016.

3.2.3. Jednakost žena i muškaraca

Broj žena koje su ubili partneri se ne smanjuje zbog toga što ne postoji efikasan odgovor državnih institucija nakon prijave nasilja. *Broj odbačenih krivičnih prijava za nasilje u porodici je povećan, posebno zbog primene instituta odloženog krivičnog gonjenja (princip oportuniteta). Odbijen je predlog u vezi uvođenja hitnih mera zaštite kao policijskog ovlašćenja za udaljavanje učinioca iz stana i zabrane kontakta sa žrtvom u periodu od 14 dana. Nacionalna SOS linija za žene žrtve nasilja još uvek nije uspostavljena. Usluge opšte i specijalizovane podrške žrtvama svih vidova nasilja nisu dovoljne. Srbija nije ratifikovala Evropsku konvenciju o kompenzaciji žrtava nasilnih krivičnih dela i ne postoji fond ili izdvojena sredstva za tu namenu. Finansijska podrška lokalnih samouprava za specijalizovane ženske organizacije, pružaoce usluga, skoro da ne postoji.*

Kad je reč o **nasilju prema ženama**, Srbija još uvek nema zvanične podatke o femicidu. Povećava se broj žena koje su ubili partneri, bivši partneri ili članovi porodice (broj ubijenih žena: u 2010. godini – 26, u 2011 – 29, u 2012 – 32, u 2013 – 43, u 2014 – 27 i u 2015 – 35)¹¹⁶.

U izveštaju o primeni preporuka iz stavova 17. i 23. koji je dostavljen Komitetu za eliminisanje diskriminacije žena (CEDAW)¹¹⁷, država je dostavila podatke u tabeli pod nazivom *Godišnji pregled postupanja javnih tužilaštava po krivičnom delu Nasilje u porodici iz člana 194. Krivičnog zakonika za 2013. i 2014. godinu prema broju lica*. Tabela zapravo pokazuje **osipanje slučajeva nasilja u porodici**, uglavnom u fazi prijave.

Tako veliki broj odbačenih prijava nasilja u porodici (36% u 2014. i 51% u 2015) je takođe vezan i za činjenicu da prema Zakoniku o krivičnom postupku, tužioci imaju mogućnost da odlože krivično gonjenje, bez da su tražili saglasnost/mišljenje žrtve, ukoliko učinioci prihvate da se podvrgnu programima za nasilnike, da rade u javnom interesu ili da uplate novčana sredstva u humanitarne svrhe. Prema podacima iz Posebnog izveštaja Zaštitnika građana o primeni Opšteg i posebnih protokola za zaštitu žena od nasilja¹¹⁸, tužilaštva odbace jednu četvrtinu krivičnih prijava podnetih zbog nasilja u porodici, a u 15,2% slučajeva primenjuju institut odlaganja krivičnog gonjenja (princip oportuniteta), uglavnom kroz obavezu uplatenovčanog iznosa u humanitarne svrhe. Na ovaj način, tužilaštva u Srbiji primenjujunovčanu kaznu za nasilje u porodici, **koja je ukinuta kao sankcija za to krivično delo 2009. godine**.

Tokom javne rasprave o **nacrtu novog Zakona o policiji**, AŽC je podneo **amandman u vezi sa uvođenjem hitnih mera zaštite** u vidu policijskog ovlašćenja za udaljavanje nasilnika iz stana i zabrane kontaktiranja žrtve u periodu od 14 dana. Ministarstvo unutrašnjih poslova **nije prihvatilo** taj amandman. Iako je u uličnim akcijama ženskih organizacija širom Srbije prikupljeno 2500 potpisa¹¹⁹, koje potpise je AŽC dostavio narodnim poslanicima, i iako je poslanik opozicione stranke tri puta predlagao amandmane za uvođenje hitnih mera zaštite u

116 Dostupno na adresi: <http://www.zeneprotivnasilja.net/femicid-u-srbiji>.

117 <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/yu/ljudska-prava/konvencije/57-konvencija-o-eliminisanju-svih-oblika-diskriminacije-zena>.

118 Str. 3. stav 15, dostupno na na adresi: <http://www.zastitnik.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/3710-2015-02-24-13-35-38-48-42>.

119 Primer na adresi: <http://www.potpisujem.org/srb/1522/ulicna-akcija-zaustavite-nasilje-sa-reci-u-akciju>.

prethodnom Zakonu o policiji¹²⁰ i jednom kada je novi Zakon o policiji bio u Narodnoj skupštini radi usvajanja, i čak iako je AŽC uputio apel svim narodnim poslanicama, članicama Ženske parlamentarne mreže, radi glasanja za taj amandman¹²¹, **Narodna skupština nije prihvatila amandman.**

*Kvalitativno istraživanje o delotvornosti mehanizama za borbu protiv nasilja nad ženama na nacionalnom i lokalnom nivou*¹²², sprovedeno 2014. godine, uključilo je intervju sa predstavnicima sedam institucija koje čine sistem zaštite od nasilja u porodici: policiju, centre za socijalni rad, osnovna javna tužilaštva, osnovne sudove (krivična i građanska odeljenja), prekršajne sudove i zdravstvo (hitnu zdravstvenu službu i opštu praksu). Rezultati su pokazali da zakonska regulativa, mada nedovoljno usaglašena, prednjači u odnosu na praksu, da je položaj žrtve nasilja izrazito nepovoljan, da su kapaciteti institucija i funkcionalnost sistema niski i nedovoljni, da su saradnja i koordinisano delovanje nerazvijeni, da proces praćenja i izveštavanja o nasilju u porodici ne omogućava uvid u stanje i povratnu informaciju o efektima, dok je osnovni interpretativni okvir u koji se smešta i na osnovu koga se razume nasilje u porodici čine kultura i tradicija, kao i nepovoljne društvene okolnosti u kojima žive ljudi u Srbiji.

Akcioni plan za Poglavlje 23 predviđa sprovođenje detaljne analize usaglašenosti krivičnog zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija, četvrti kvartal 2015) (**aktivnost 3.6.1.6**). U 2015. godini, Ministarstvo pravde je, preko Kancelarije za evropske integracije¹²³, sprovedo analizu usaglašenosti Krivičnog zakonika sa Konvencijom Saveta Evrope, iako je 2014. godine AŽC sproveo sveobuhvatnu analizu usaglašenosti zakonskog i strateškog okvira Republike Srbije sa Konvencijom Saveta Evrope¹²⁴, koja je bila predstavljena svim nadležnim ministarstvima. Analiza je predstavljena u martu 2016.¹²⁵ i u najvećoj meri je bila zasnovana na izmenama koje je predložio AŽC tokom 2011. i 2012. godine¹²⁶.

Kad je reč o Krivičnom zakoniku, Akcioni plan za Poglavlje 23 je predvideo njegovu izmenu u skladu sa analizom usaglašenosti sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (prvi i drugi kvartal 2016). Međutim, nema informacije o tome kada će nacrt izmena Krivičnog zakonika biti predstavljen javnosti. Nacionalna SOS linija još uvek nije uspostavljena iako su ženske organizacije, okupljene oko mreže „Žene protiv nasilja“, izradile nacrt Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje us-

120 <http://www.potpisujem.org/srb/1819/treci-put-glasanje-za-hitne-mere-zastite-od-nasilja>.

121 <http://www.potpisujem.org/srb/1894/apel-azc-a-clanicama-zenske-parlamentarne-mreze-da-podrze-uvodenje-hitnih-mera-zastite-u-zakon-o-policiji>.

122 Sproveo Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade, u saradnji sa Autonomnim ženskim centrom i Institutom za psihologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, sažetak izveštaja dostupan na adresi: http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/2015/Delotvornost_sistemskih_mehanizama_za_spreccavanje_nasilja_prema_zenama_i_nasilja_u_porodici.pdf.

123 PLAC projekat, sredstva EU, http://plac.euinfo.rs/wp-content/uploads/2015/07/66-PLAC-ToR-Criminal-Law-related-to-Fundamental-rights_for-publication.pdf.

124 <http://www.potpisujem.org/eng/892/analysis-of-harmonization-of-the-legislative-and-strategic-framework-of-the-republic-of-serbia-with-the-standards-of-the-coe-convention>, dostupno samo na srpskom na adresi: <http://www.potpisujem.org/doc/cc668e6e518103eed0373dd2e5c5226a.pdf>.

125 <http://www.mpravde.gov.rs/vest/12286/izmene-krivcnog-zakonika-za-efikasniju-borbu-protiv-nasilja-nad-zenama.php>.

126 <http://www.potpisujem.org/eng/1943/member-of-grevio-group-confirmed-awc-s-amendments-to-the-criminal-code>.

luge SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja, koji je Ministarstvo socijalne politike usvojilo 2015. godine uz određene izmene¹²⁷.

Mreža je usvojila zajedničku platformu za delovanje u procesu formiranja Nacionalnog SOS telefona, izrađen je dokument *Značaj i posebnost specijalizovanih usluga za podršku ženama*, kao i plan i budžet uspostavljanja Nacionalne SOS linije. koji dokumenti su dostavljeni Ministarstvu, socijalne politike 2015. godine. Iako je obračunato da će godišnji iznos sredstava za funkcionisanje Nacionalne SOS linije biti sličan iznosu sredstava koji grad Niš¹²⁸ izdvaja za trećeligaški muški fudbalski klub, Ministarstvo je odgovorilo da ne postoje sredstva za tu uslugu. Dana 28. decembra 2015¹²⁹, AŽC i mreža „Žene protiv nasilja“ organizovali su javnu raspravu o uspostavljanju nacionalne SOS linije za žene koje su preživele nasilje u porodici. Poziv je prihvatila Posebna savetnica zamenice premijera i predsednice Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, ali predstavnik Ministarstva socijalne politike, zadužen za Poglavlje 19, nije nikada odgovorio.

Izveštaj Komesara za ljudska prava Saveta Evrope¹³⁰ ukazao je na to da zaštita žena koje su pretrpele nasilje u porodici treba da bude obezbeđena „u bliskoj saradnji sa nacionalnim akterima civilnog društva koji rade na unapređenju i zaštiti ženskih prava, čiji važan rad na tom polju komesar visoko ceni“. Do sada, ženske organizacije bile su pozvane da potpišu lokalne intersektorske sporazume o saradnji u slučajevima nasilja prema ženama, ali njihove usluge nisu bile priznate u lokalnim/opštinskim budžetima. Jedini izuzetak u 2015. godini bio je grad Užice koji je izdvojio oko 4.000 evra (500.000 dinara) iz lokalnog budžeta za rad lokalne SOS linije¹³¹, koju vodi ženska organizacija Ženski centar (*državno finansiranje ženskih NVO prikazano je u Tabeli 4 Aneksa*).

PREPORUKE:

- Usaglasiti pravni i strateški okvir za zaštitu žena od svih vidova nasilja i zaštitu od nasilja u porodici u Republici Srbiji sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
- Obezbediti efikasno sprovođenje istraga o slučajevima nasilja nad ženama, uključujući obaveznu procenu i upravljanje bezbednosnim rizicima, koordinisano planiranje mera zaštite, kao i kažnjavanje učinilaca nasilja, primenom kazni koje su srazmerne krivičnom delu. Obezbediti mogućnost izdavanja naloga za hitnu zaštitu žrtava nasilja.
- Obezbediti da sve žene žrtve i njihova deca imaju odgovarajuće i dostupne opšte i specijalizovane usluge podrške, obraćanjem posebne pažnje na žrtve iz višestruko marginalizovanih grupa.

127 „Službeni glasnik RS“ br. 93/2015.

128 Niš, treći grad po veličini u Srbiji, koji se nalazi na jugu zemlje, daje lokalnom fudbalskom klubu 48 miliona dinara godišnje (oko 391.000 evra), dok će trošak nacionalne SOS linije koju vode ženske NVO koštati oko 58 miliona dinara godišnje (oko 470.000 evra) ili oko 3.000 evra po gradu/opštini u Srbiji.

129 <http://www.potpisujem.org/srb/1827/formiranje-nacionalnog-sos-telefona-za-zene-zrtve-nasilja>

130 <http://www.potpisujem.org/srb/1906/komesar-se-za-ljudska-prava-pohvalio-rad-ocd-u-oblasti-zastite-zena-od-nasilja-i-pozvao-drzavu-da-saraduje-sa-njima>

131 Uspostavljena 29. septembra 2015.

- Obezbediti finansiranje usluga podrške žrtvama iz državnog budžeta, uključujući usluge koje pružaju specijalizovane ženske organizacije. Prepoznati pravo žrtava na odgovarajuću kompenzaciju koju garantuje država za pretrpljeno nasilje.
- Unaprediti administrativnu evidenciju o svim vidovima nasilja prema ženama u svim nadležnim ministarstvima, uključujući elemente zajedničke evidencije i razmenu elektronskih podataka.

3.2.4. Prava deteta

Republika Srbija obećala je da će unaprediti zaštitu i ostvarivanje prava deteta i lica sa invaliditetom, uključujući i jačanjem nadležnih institucija, obezbeđivanjem bolje saradnje između sudstva i sektora socijalne zaštite, kao i punom primenom zakonodavstva o maloletničkoj pravdi u skladu sa standardima EU.

Akcioni plan za Poglavlje 23 (aktivnost **3.6.2.10**) predviđa usvajanje izmena i dopuna Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela za četvrti kvartal 2015. Predlog novog nacrtu Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica predstavljen je u decembru 2015¹³². Iako se predloženim Zakonom proširuju prava maloletnih učinilaca krivičnih dela, njime se, **međutim, umanjuju postojeća prava dece žrtava. Pravo na obavezno zastupanje dece žrtava od strane advokata koje je imenovala država sada postaje opciono.** Predloženi nacrt takođe smanjuje spisak krivičnih dela u kojima su specijalizovane sudije, tužioci i policijski službenici, posebno obučeni za slučajeve u kojima su deca žrtve, dužni da učestvuju. AŽC je poslao svoje komentare na nacrt Zakona¹³³, upozoravajući na to da je Radna grupa radila u okviru projekta UNICEF-a, finansirana od strane Evropske komisije preko Instrumenta za pretpristupnu pomoć (*IPA* 2013)¹³⁴ i da te odredbe nisu u skladu sa Direktivom EU 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta. Do sada, Radna grupa Ministarstva pravde nije objavila izveštaj o svim primljenim komentarima niti o tome koji su komentari prihvaćeni ili nisu prihvaćeni i zašto.

Akcioni plan je takođe predvideo izradu Praktičnih smernica za intervjuisanje dece (**3.6.2.15**), na osnovu najbolje prakse zemalja EU, kako bi se obezbedili uslovi za jedinstvenu primenu mera zaštite dece žrtava/svedoka u krivičnom postupku u cilju izbegavanja sekundarne viktimizacije (realizacija u trećem i četvrtom kvartalu 2015). Do sada su urađene smernice za učešće dece u građanskim postupcima¹³⁵.

Jedna od aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 odnosi se na unapređenje sistema novčanih davanja ugroženim porodicama sa decom sa invaliditetom, u skladu sa principima socijalne inkluzije (**aktivnost 3.6.2.4**), putem izmena Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o fi-

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

133 <http://www.potpisujem.org/srb/1892/ministartvo-pravde-smanjuje-dostignuta-prava-na-zastitu-dece-zrtava-krivicnih-dela>.

134 Str. 280 Akcionog plana za pristupanje EU za Poglavlje 23 <http://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>.

135 http://www.cpd.org.rs/system/en/home/newsplus/viewsingle/_params/newsplus_news_id/6450.html

nansijskoj podršci porodicama sa decom (što treba da bude realizovano tokom prvog i drugog kvartala 2017).

Krajem 2015. godine, održana je javna rasprava o novom nacrtu Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je izradila Radna grupa Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Iako je s jedne strane nacrt Zakona doneo izvesna dobra rešenja, kad je reč o pravima deteta postoji nekoliko zabrinjavajućih činjenica.

Pravo na novčanu pomoć siromašnih porodica sa decom još uvek iznosi oko 23 evra (2.660 dinara). Taj iznos nije menjan od 2002. godine. **Nacrt zakona uvodi uslov za siromašne roditelje da će pravo na novčanu pomoć biti obustavljeno ukoliko redovno ne šalju decu u školu.** Postoji opravdana bojazan da ta mera neće zadržati najsiromašniju decu u školi i da će posledica biti da još veći broj starije siromašne dece, koja su sposobna za rad, napuštaju školovanje¹³⁶.

Taj predlog potvrđuje postojanje sistematske diskriminacije dece koja žive u biološkim porodicama. Isto Ministarstvo predviđa da deca u hraniteljskim porodicama primaju mesečni dodatak u iznosu od 35 evra (3.892 dinara) i 32 evra za prevoz do škole (3.344 dinara), novčanu pomoć na početku školske godine za knjige, pomoć za školske ekskurzije, novčanu pomoć za odeću dva puta godišnje, dok hranitelj prima platu u iznosu od 250 evra (26.268 dinara) za jedno dete¹³⁷ ili 160 evra (16.164 dinara) ako brine o dvoje ili više dece.

Umesto da država motiviše najsiromašnije roditelje (posebna privremena mera) da šalju svoju decu u školu povećanjem dečjeg dodatka onda kada deca redovno pohađaju školu, a naročito za decu koja pohađaju srednju školu, predložene mere dovešće do situacije u kojoj će siromašna deca postati još siromašnija i ranjivija, bez perspektive da izađu iz „začaranog kruga siromaštva“.

Međutim, još uvek nema zaključka sa javne rasprave o nacrtu Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, iako je nadležno Ministarstvo navelo da će izveštaj biti dostupan 30 dana po završetku javne rasprave¹³⁸ i iako je poslat dopis Ministarstvu sa podsećanjem Radne grupe da je taj rok istekao¹³⁹.

Slučajevi nestalih beba – Republika Srbija je bila u obavezi da sprovede presudu Evropskog suda za ljudska prava do septembra 2014. o slučajevima beba koje su nestale iz porodilišta u Srbiji od pedesetih 20. veka. Budući da se to nije desilo, Sud je ostavio Republici Srbiji još jednu godinu da pronađe kredibilne odgovore u vezi sa sudbinom svakog deteta i da obezbedi odgovarajuću kompenzaciju. Poslednji okrugli sto održan je u februaru 2016. godine o nacrtu Zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji. Svi nadležni državni akteri, udruženja roditelja i OCD

136 <http://www.potpisujem.org/srb/1849/azc-smatra-da-novi-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom-povecava-siromastvo-vec-siromasnih-porodica>.

137 http://demo.paragraf.rs/documents/editorial/statistika/27_stat.htm.

138 Javna rasprava je okončana 6. januara 2016.

139 Dostupno samo na srpskom, na adresi: <http://www.womenngo.org.rs/vesti/474-dopis-azc-a-u-vezi-objavlivanja-rezultata-javne-rasprave-povodom-nacrta-novog-zakona-o-finansijskoj-pomoci-porodici-sa-decom>.

učestvovali su u radnom stolu. Nažalost, sastanak nije doveo do konkretnih dogovora o budućim koracima. Predstavnici udruženja građana, u saradnji sa organizacijama ASTRA i YUCOM, dali su komentare na predloženi nacrt Zakona, ali još uvek nije utvrđeno da li će komentari biti prihvaćeni.

Još jedan pokazatelj nedostatka interesovanja države da reši problem je ignorisanje otvorenog pisma premijeru Srbije Aleksandru Vučiću, koje su ASTRA i YUCOM uputile u avgustu 2015. Otvoreno pismo bilo je reakcija na predloženi nacrt Zakona koji treba da ispita sudbinu nestale dece. U analizi Zakona utvrđeno je da ta zakonska rešenja ne štite prava roditelja, a ASTRA i YUCOM izrazili su zabrinutost da će roditelji ostati oštećeni i da na kraju neće biti moguće pronaći istinu u svakom pojedinačnom slučaju. Otvoreno pismo nije naišlo na velikog odjeka u javnosti, a odgovor smo primili samo od Ministarstva zdravlja, koje nije dalo konkretne odgovore i/ili preduzelo aktivnosti kojima bi se rešio ovaj problem ili izmenio nacrt Zakona.

Sistem upozoravanja o nestaloj deci („child alert“) – Srbija još uvek nije uvela sistem upozoravanja o nestaloj deci niti su aktivnosti u vezi „Evropskim brojem za nestalu decu: 116 000“ podržane iz budžeta. Iako je Ministarstvo unutrašnjih poslova potpisalo Memorandum o razumevanju sa organizacijom ASTRA u vezi sa saradnjom u slučajevima nestale dece 2012. godine, a javnost je bila uznemirena nekolicinom slučajeva nestanka i ubistva dece, od tada nije mnogo urađeno. Preko „Evropskog broja za nestalu decu: 116 000“, ASTRA je primila preko 1.000 poziva, od kojih se 52% odnosilo na bekstva, 19% na maloletna lica bez pratnje iz migrantske populacije i 12% na roditeljske otmice i kidnapovanja.

Odluka Narodne skupštine o **usvajanju amandmana na član 72. Zakona o policiji** (koji je stupio na snagu sredinom 2015, a amandmani su usvojeni 16. jula 2015) je pozitivna. Na inicijativu NVO ASTRA i Fondacije Tijana Jurić, a s ciljem uspostavljanja mehanizma za regulisanje sistema upozoravanja javnosti na slučajeve nestale dece (radni naziv: „Tijana Alert“), održan je samo jedan sastanak sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministra pravde i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja – tada su dati predlozi za uvođenje sistema kojim bi se unapredili mehanizmi pronalaženja nestale dece, kao što je već urađeno u dvanaest zemalja EU. Nakon tog sastanka, održanog 1. aprila 2015, razgovori i saradnja su prestali u ovoj oblasti, iako se ASTRA često obraćala predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova. Da bi se obezbedilo nesmetano funkcionisanje sistema, potrebno je uspostaviti jednostavan i efikasan mehanizam koordinacije i podele odgovornosti između lica koja će biti uključena. Na osnovu evropskog iskustva, ASTRA je Ministarstvu unutrašnjih poslova podnela studije slučaja i primere zemalja u kojima je taj sistem funkcionalan. Do sada nisu primljene povratne informacije o budućim koracima.

PREPORUKE

- Obezbediti najviši standard zaštite maloletnih žrtava krivičnih dela, u skladu sa Direktivom 2012/29/EU
- Obezbediti podršku siromašnoj deci, roditeljima i porodici, naročito u vezi sa pohađanjem škole, kako bi se sprečilo prevremeno napuštanje škole i neprihvatljivo (privremeno) odvajanje dece iz biološke porodice zbog socio-ekonomskih razloga.

- Preduzeti potrebne korake na intenziviranju napora na uvođenju sistema upozoravanja u slučajevima nestale dece – „child alert“.

3.2.5. Proceduralna prava

Za treći kvartal 2015 bilo je predviđeno usvajanje nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći usaglašenim sa pravnim tekovinama EU. Međutim, Zakon još uvek nije usvojen. Na veb-sajtu Ministarstva pravde nema informacija o tome da li je nacrt Zakona izmenjen u skladu sa mišljenjem TAIEX eksperta jer je dostupna samo verzija nacrt Zakona iz februara 2015¹⁴⁰. Republički sekretarijat za javne politike objavio je svoje mišljenje na nacrt Zakona u oktobru 2015¹⁴¹, koja verzija nacrt Zakona ima tri člana više u odnosu na verziju nacrt Zakona koje se nalazi na veb-sajtu Ministarstva pravde. Sekretarijat je naveo da nacrt Zakona sadrži delimičnu analizu efekata zakona i da Ministarstvo treba da preispita članove 6, 7. i 8. nacrt Zakona¹⁴². Radna grupa Ministarstva pravde nije nikada objavila izveštaj o svim primljenim komentarima, niti o tome koji su komentari prihvaćeni ili nisu prihvaćeni i zašto.

Država je takođe planirala da sprovede analizu normativnog okvira za primenu minimalnih standarda u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala / oštećenih strana u skladu sa Direktivom 2012/29/EU, kako bi se precizirao način izmene normativnog okvira radi inkorporiranja posebnih prava žrtava, kao što su pravo lica da razume i da ga drugi razumeju, prava žrtava prilikom upućivanja žalbe, prava na primanje informacija, prava na tumačenje i prevođenje, pravo na pristup uslugama podrške žrtava, prava u vezi sa zaštitom žrtava i prepoznavanjem njihovih posebnih potreba za zaštitom (uključujući pojedinačnu procenu). Iako je to predviđeno za četvrti kvartal 2015, još uvek nemamo informacija o tome da li je ta aktivnost uopšte započela.

PREPORUKE

- Usvojiti odgovarajući zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.
- Izmeniti i uskladiti zakone i podzakonska akta u skladu sa minimalnim standardima u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala / oštećenih lica u skladu sa Direktivom 2012/29/EU.

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

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

142 <http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/1171/mis/Mi%C5%A1ljenje%20-%20Nacrt%20zakona%20o%20besplatnoj%20pravnoj%20pomo%C4%87i.PDF>.

4. Poglavlje 24 – pravda, sloboda i bezbednost

4.1. Migracije i kriza vezana za izbeglice – tražioce azila

Zbog izbegličke krize sa kojom se Republika Srbija suočavala, u prethodnom periodu zabeležen je izvestan napredak u upravljanju migracijama i sistemu azila u Srbiji.

Neki pozitivni pomaci su učinjeni u ovom izveštajnom periodu: krajem 2015. intenzivirane su aktivnosti na pripremi novog teksta Zakonu o azilu. Prvi Nacrt predstavljen je u decembru, a drugi – povodom kojeg su organizovane i javne rasprave – u martu 2016. godine. OCD su bile pozvane da daju svoj doprinos u konsultativnom procesu, te su aktivno i sudelovale, kroz pripremu konkretnih predloga za unapređenje nacrta. Prema našim saznanjima, OCD dostavile su više od 100 predloga. Materijalni uslovi prihvata su unapređeni, posebno Prihvatnog centra u Preševu. Takođe, započete su aktivnosti koje za cilj imaju povećanje i unapređenje smeštajnih kapaciteta za strana maloletna lica bez pratnje. Vlada Srbije usvojila je u septembru 2015. godine Odluku o izdavanju potvrde o ulasku na teritoriju Republike Srbije za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su njihovi životi u opasnosti (tranzitna potvrda) što je rezultiralo prestankom izdavanja potvrde o izraženoj nameri da se traži azil licima koja su u tranzitu. Međutim, tranzitne potvrde počele su da se izdaju tek u januaru 2016. godine, nakon potpisivanja Zajedničke izjave načelnika policije u Zagrebu 18. februara 2016. godine, a 19. februara 2016. godine prekinuta je praksa njihovog izdavanja.

Prema podacima UNHCR-a, u oktobru 2015. zabeležen je rekordan broj izdatih potvrda o izraženoj nameri – 180.307, u novembru – 149.923, dok je u decembru zabeležen izvestan pad – 92.826. Zbog izmena u politici registrovanja migranata koji ulaze u Srbiju, koja je nastupila 30. decembra 2015. godine tendencija opadanja broja izdatih potvrda o izraženoj nameri je nastavljena i u prvim mesecima 2016. Iako je broj lica koja su izrazila nameru da zatraže azil izuzetno visok kada se upoređi sa prethodnom godinom (u 2015. godini evidentirano je ukupno 577.995 namera, dok je 2014. godine nameru izrazilo 16.490 lica), broj registrovanih tražilaca azila – 662, kao i broj podnetih zahteva za azil – 583, jasno ukazuju na tranzitni karakter migracijskog toka. U toku 2015. godine, Kancelarija za azil saslušala je 89 tražilaca azila i usvojila 30 zahteva za azil, što je značajno veći broj pozitivnih odluka u odnosu na prethodnu godinu (2014. godina – registrovano 1350, podnetih zahteva za azil 388, broj pozitivnih odluka 6).

Od trenutka kada su dogovorom policija država na Balkanskoj ruti usaglašeni kriterijumi za propuštanje, povećavao se broj osoba kojima je uskraćen ulazak u Republiku Hrvatsku i nastavak putovanja. Nadležni organi su im omogućavali da ili traže azil ili da budu vraćeni preko Preševa za Makedoniju da bi pribavili potrebnu dokumentaciju za ulazak u države EU, odnosno da budu vraćeni u Bugarsku, ukoliko su iz tog pravca neposredno ušli na teritoriju Srbije.

Zbog takve prakse, zabeleženo je prisustvo osoba koje se zadržavaju na području Republike Srbije, neregulisanog statusa. Na teritoriji grada Beograda, uglavnom su identifikovane grupe muškaraca poreklom iz Maroka, koje nisu posedovale dokumenta potrebna za zakonit boravak. Javio se problem smeštaja i pružanja pomoći ovoj kategoriji migranata, s obzirom da nisu pokazivali spremnost da uđu u postupak azila i samim tim ostvare pravo na smeštaj u jednom od postojećih centara za azil. Očekuje se da će vremenom broj osoba koje borave u nezakonitom statusu u Republici Srbiji rasti, što će predstavljati novi izazov za institucije sistema i sve druge aktere aktivne na polju migracija. Pored toga, mogu se očekivati i pojačane aktivnosti u cilju nezakonitog prelaska granica, posebno uz pomoć krijumčara. Od početka 2016. godine do kraja februara, 94.605 lica ušlo je u Srbiju, dok je 1.187 njih izrazilo nameru da traži azil u istom periodu.¹⁴³

Duže zadržavanje lica u Republici Srbiji, kao i povećanje broja lica kojima je Srbija pružila zaštitu vraćaju u prvi plan pitanja uspostavljanja funkcionalnog i efikasnog sistema azila, usvajanje i implementaciju integracijskih programa, kao i sveobuhvatnog sistema suprotstavljanja iregularnim migracijama, uključujući i sisteme readmisije, u prvom redu sa zemljama u okruženju.

PREPORUKE:

- Nastaviti sa pružanjem i obezbeđivanjem humanitarne podrške svim licima u pokretu koji se nađu na teritoriji Republike Srbije nezavisno od statusa ili sistema u koji su upućeni.
- Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa započetim reformama u cilju kreiranja i uspostavljanja sveobuhvatne politike azila koji će osigurati efikasan i pravičan postupak azila. Promene politike treba (u najmanju ruku) da sadrže: što skorije usvajanje Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, specifična zakonska rešenja za integraciju izbeglica i lica koja uživaju drugi oblik zaštite, kao i razvoj mehanizma za funkcionalnu integraciju; prilike za kulturne i socijalne programe koji omogućavaju komunikaciju između tražilaca azila i lokalnog stanovništva. Za uspostavljeni zakonodavni okvir potrebno je obezbediti neophodne infrastrukturne i kadrovske kapacitete dovoljne za efektivnu implementaciju.
- Dalje razvijati i primenjivati procedure za iregularne migracije, zasnovane na standardima ljudskih prava, u svim fazama, od identifikacije do prisilnog ili dobrovoljnog povratka.

4.2. Borba protiv organizovanog kriminala

4.2.1. Policijska saradnja i reforma policije

Ostvaren je izvestan napredak u reformi policije Srbije, koji je nekonzistentan i kontradiktoran. Novi Zakon o policiji usvojen je 26. januara 2016. U novom zakonodavnom okviru, ostvaren je napredak u razdvajanju zadataka između policije i Ministarstva unutrašnjih poslova i u zakonskom definisanju upravljanja ljudskim resursima u okviru Ministarstva unutrašnjih

143 Podatak dobijen od Kancelarije UNHCR-a u Beogradu.

poslova, čime se može kvalitativno izmeniti rad policije. Potrebno je obezbediti posvećenost i transparentnost u daljem sprovođenju reforme u ovoj oblasti dodatnim definisanjem javnih politika, procedura i propisa, i njihovim sprovođenjem u praksi. Principi operativne nezavisnosti policije samo se deklarativno promovisu bez jasnih smernica za njihovu praktičnu primenu. Unutrašnja kontrola policije nije nezavisna od izvršne vlasti. Novi Sektor unutrašnje kontrole pri Ministarstvu unutrašnjih poslova kontroliše sve zaposlene u Ministarstvu, i uveo je nove mere borbe protiv korupcije. Međutim, Zakon o policiji nije zadovoljio međunarodne konceptualne i organizacione standarde unutrašnje kontrole.¹⁴⁴

U 2015. i 2016. godini nije bilo napretka u praksi imajući u vidu postavljanje bez konkursa vršioca dužnosti direktora policije ili vršioca dužnosti načelnika dve nove organizacione jedinice pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao što su Sektor za međunarodnu saradnju, evropske integracije i planiranje i Sektor finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova, čime se potpuno osujećuju dobre namere.¹⁴⁵ Ipak, Ministarstvo javno zastupa zapošljavanje i unapređivanje ljudskih resursa putem konkursa i isključivo na osnovu profesionalnih zasluga i ličnog integriteta.

Međutim, prisutno je suviše dilema o postavljenju vršioca dužnosti direktora policije i postupku racionalizacije policije.¹⁴⁶ Kako je rečeno, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Vlada Srbije razrešili su dužnosti direktora policije Milorada Veljovića, ali bez obrazloženja. G. Veljović je sada savetnik premijera za pitanja nacionalne i regionalne bezbednosti. Naime, trenutak pokretanja postupka razrešenja je karakterističan budući da je 26. decembra 2015, u policijskoj akciji „Rezač“ 80 ljudi uhapšeno jer su navodno, počev od 2004. godine, počinili niz krivičnih dela u oblasti finansijskog kriminala i korupcije. Vredi podsetiti da je g. Veljović bio na čelu policije od 2006. godine. Verovatno u Srbiji nema druge ličnosti koja bolje poznaje sve policijske istrage pokrenute u prethodnoj deceniji. Javnost ima pravo da zna da li je rad direktora policije bio nezadovoljavajući ili su postojali ozbiljni propusti u radu Direkcije policije.

Nije bilo napretka u postupku razrešenja dužnosti i otpuštanja u policiji, što je kontroverzno.¹⁴⁷ Prvo, postupak racionalizacije je brz, iznenadan i bez plana i jasnih kriterijuma za otpuštanje. Drugo, ključne informacije su objavljene u tabloidnim medijima, koji su počeli da šire priče da će 1.000 pripadnika Uprave kriminalističke policije biti otpušteno i da će komisija koja treba da bude oformljena i sindikati policije odlučivati o tome. Pored toga, spekulisano je da će policijski službenici optuženi za ozbiljna krivična dela biti otpušteni, kao i oni sa tzv. „kodom f“. Kasnije, u istim tabloidnim novinama, ministar unutrašnjih poslova najavio je da će određeni broj zaposlenih u policiji biti krivično gonjen i da „neće biti kriminalaca koji rade u policiji ili koji se angažuju u okviru policijskih snaga“. Ceo proces je otpočeo krajem novembra 2015. i još uvek nije okončan.

144 Videti detaljnu analizu novog Zakona o policiji: Saša Đorđević. Četrdeset čarobnih štapića, 14. februar 2016. <<http://goo.gl/5hjXuq>>.

145 Videti: Saša Đorđević. *Sprovesti depolitizaciju policije*. Danas, 24. januar 2016. <<http://goo.gl/FKWgMn>> i Saša Đorđević. *Čekajući policijskog Godoa*. Peščanik, 2. februar 2016. <<http://goo.gl/XCRK0Z>>.

146 Videti: Saša Đorđević. *Čarobni štapić direktora Veljovića*. 23. decembar 2015. <<http://goo.gl/fZzj3L>> i Saša Đorđević. *Policijska novogodišnja magija*, 4. januar 2016. <<http://goo.gl/UFkb5Z>>.

147 Videti: Saša Đorđević. *Drama u plavom*, 9. februar 2016. <http://goo.gl/yqVmYl>.

PREPORUKE:

- Potrebno je obezbediti transparentnost i posvećenost nastavku reformi u upravljanju ljudskim resursima u policiji daljim definisanjem javnih politika, procedura i podzakonskih akata, i njihovim sprovođenjem u praksi. Akt o sistematizaciji radnih mesta treba da bude javni dokument.
- Kriterijumi racionalizacije policije treba da budu javno dostupni i potrebno je objasniti način sprovođenja. Komisija za analizu rešenja o premeštaju u vezi sa radnim mestima analize rizika trebalo je da izradi izveštaj nakon okončanja tog posla i da ga podnese skupštinskom Odboru za odbranu i unutrašnje poslove.

4.2.2. Borba protiv organizovanog kriminala – Procena pretnje od ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA)

Srbija je ostvarila izvestan napredak u borbi protiv organizovanog kriminala. U Akcionom planu za Poglavlje 24, Republika Srbija se obavezala na izradu „strateške slike“ organizovanog kriminala i načina reakcije, u skladu sa metodologijom Europol¹⁴⁸. U tom smislu, formirana je Radna grupa za izradu prve nacionalne Procene pretnje od ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA) i izveštaj SOCTA¹⁴⁹ je izrađen i zatim usvojen krajem decembra 2015 – u skladu sa rokom predloženim u Akcionom planu za Poglavlje 24. Izveštaj SOCTA za Srbiju izrađen je u okviru projekta koji vodi OEBS, uz finansijsku podršku Vlade Švajcarske, a tokom 2016. godine regionalni izveštaj SOCTA treba da bude izrađen u okviru istog projekta, uključujući Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru.

Cilj izveštaja SOCTA je unapređenje delotvornosti i efikasnosti borbe protiv organizovanog kriminala, putem operacionalizacije kroz posebne dokumente o delovanju u skladu sa prepoznatim pretnjama. Pokazatelji efekta u ovoj oblasti uglavnom uključuju bolje rezultate rada policije u borbi protiv organizovanog kriminala (delotvornost) i racionalnije korišćenje ljudskih i tehničkih resursa koji su dostupni Ministarstvu unutrašnjih poslova (efikasnost). U ovoj fazi, nije moguće proceniti u kojem stepenu će taj efekat biti ostvaren. Pored toga, korisnost procene SOCTA počiva na uspehu uvođenja modela rada policije vođenog obaveštajnim informacijama. Taj koncept je još uvek u pilot-fazi, sa dva projekta koja Ministarstvo unutrašnjih poslova trenutno sprovodi u Kraljevu i Novom Sadu. Međutim, sam izveštaj SOCTA ne daje objašnjenje načina na koji će biti povezan sa policijskim radom na operativnom nivou. Štaviše, izveštaj SOCTA ne prepoznaje značaj korupcije i stepen u kome ona utiče na organizovani kriminal, što se ogleda u kratkom odeljku izveštaja koji se bavi tim problemom.

148 Metodologija dostupna na adresi: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p24_soctamethodology_/p24_soctamethodology_en.pdf (poslednji put pristupljeno 5. aprila 2016).

149 Izveštaj SOCTA dostupan je na srpskom na adresi: http://www.mup.gov.rs/cms/resursi.nsf/SOKTA_procena_pretnji.pdf (poslednji put pristupljeno 5. aprila 2016).

Postupak usvajanja izveštaja SOCTA bio je u skladu sa najboljom praksom, što znači da je bio i transparentan i inkluzivan. Predstavnici OCD učestvovali su u zajedničkoj radionici¹⁵⁰ sa pripadnicima Ministarstva unutrašnjih poslova 3. jula 2015, kada su dali komentare na metodologiju i postupak njene izrade. Dodatni sastanak sa članovima radne grupe održan je 20. novembra 2015, kada je izrađen prvi nacrt dokumenta i predstavljen OCD. Radna grupa je nacrt izveštaja SOCTA podnela na dodatni krug komentara početkom decembra, a zatim je 24. decembra 2015. godine organizovana radionica sa članovima Radne grupe i OCD, radi razmatranja konačnog nacrta. OCD okupljene oko Radne grupe za Poglavlje 24 u okviru Nacionalne konvencije o EU kasnije su podnele pisane komentare na nacrt izveštaja, koji su inkorporirani u konačnu verziju izveštaja SOCTA, koji je objavljen 31. decembra 2015. godine.

Nije ostvaren napredak u vezi sa nepotrebnom zavisnošću policije od Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u primeni posebnih istražnih mera u krivičnim istragama. Zavisnost policije od agencije BIA u primeni određenih posebnih istražnih mera u krivičnim istragama nije u skladu sa najboljom praksom EU. Policija se još uvek oslanja na kapacitete agencije BIA u vezi sa praćenjem telekomunikacija. Akcioni plan za Poglavlje 24 predviđa sprovođenje analize uloge i prakse bezbednosnih službi u fazi krivičnih istraga u skladu sa standardima o zadržavanju podataka i ljudskim pravima. Vlada Srbije je formirala nezavisnu Radnu grupu za sprovođenje analize izvodljivosti objedinjavanja postojećih tehničkih kapaciteta i opreme za praćenje telekomunikacija u posedu obaveštajnih službi i policije. Radna grupa je održala nekoliko sastanaka i izradila je nacrt analize. U toj fazi, analiza je podneta Birou za koordinaciju službi bezbednosti, na čije se mišljenje o nacrtu čeka.¹⁵¹

PREPORUKE:

- Radi efikasne primene procene SOCTA u operativnom radu policije od trenutka njenog usvajanja u decembru 2015, Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da pređe sa faze dva pilot-projekta na uvođenje modela rada policije vođenog obaveštajnim informacijama u rad celokupne policije.
- Potrebno je redefinisati nadležnosti i ovlašćenja bezbednosnih službi tako da one ne učestvuju u krivičnim istragama s ciljem procesuiranja zločina pred sudovima, a istovremeno je potrebno obezbediti da policija poseduje dovoljno kapaciteta i resursa za samostalno sprovođenje tih mera.

150 Više informacija o radionici dostupno je na adresi: <http://bezbednost.org/BCSP-News/5857/First-workshop-held-on-the-preparation-of-SOCTA.shtml> (poslednji put pristupljeno 5. aprila 2016).

151 Izjava koordinatora Pregovaračke podgrupe za borbu protiv organizovanog kriminala u okviru Pregovaračke grupe za Poglavlje 24, 11. mart 2016.

4.2.3. Borba protiv trgovine ljudima

Na osnovu pribavljenih podataka, Srbija još uvek predstavlja zemlju porekla i zemlju eksploatacije žrtava trgovine ljudima. Žrtve su uglavnom građani Srbije (99%) i uglavnom su eksploatisani na teritoriji Srbije. Većina identifikovanih žrtava u Srbiji su žene i devojke (80%). Ukupno 60% od svih identifikovanih žrtava bila su deca (ispod 18 godina).

U toku 2015, identifikovano je samo 40 žrtava trgovine ljudima, što je tri puta manje nego u 2014. godini (125). Pored nedostatka političke volje, glavni razlog za takvo smanjenje je nepostojanje proaktivnog pristupa postupku identifikacije od strane policije i u sistemu socijalne zaštite. Pored toga, policija zadužena za istragu slučajeva trgovine ljudima takođe je zadužena za migracije, što ostavlja malo prostora za borbu protiv trgovine ljudima zbog izbegličke krize i manjka ljudskih resursa.

Kad je reč o izbegličkoj krizi, ne postoji sistemsko rešenje za identifikovanje žrtava trgovine ljudima među izbegličkom populacijom. To pitanje je naročito relevantno imajući u vidu izbeglice koje prolaze kroz Srbiju i njihovu ugroženost. Migranti/izbeglice se ne zadržavaju dugo u zemlji tako da se proces identifikacije ne može valjano sprovesti. Prijava nasilja i eksploatacije sa njihove strane samo bi prekinula njihovo putovanje ka zemlji odredišta, te stoga oni ne prijavljuju krivična dela. S druge strane, radnici na prvoj liniji nisu senzibilisani ili na pravi način obučeni da prepoznaju (moguće) žrtve i da reaguju onda kada lice prijavi eksploataciju ili trgovinu ljudima.

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

- **Strategija borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji i Nacionalni akcioni plan nisu usvojeni u 2015. i tokom prvih meseci 2016. godine.** Ta dva strateška dokumenta inicijalno su izrađena za period 2013–2018, ali je njihovo važenje produženo na period 2015–2020. U Akcionom planu za Poglavlje 24, koji se bavi problemom trgovine ljudima, predviđeno je usvajanje Strategije borbe protiv trgovine ljudima, nakon brojnih odlaganja, za decembar 2015.
- **Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i ASTRA potpisali su Memorandum o razumevanju u januaru 2016. godine** i na taj način su formalizovali buduću saradnju pri asistenciji žrtava trgovine ljudima. Memorandum o razumevanju predstavlja put ka korišćenju efikasnijeg mehanizma za identifikovanje žrtava trgovine ljudima i pružanja pomoći i zaštite žrtvama na nacionalnom nivou. Ipak, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima ne koristi resurse, iskustvo i stručnost NVO koje se bave borbom protiv trgovine ljudima. Na primer, u 2014. godini samo je jedna žrtva upućena organizaciji ASTRA (od 125 identifikovanih žrtava) radi pružanja pomoći, a u 2015. godini samo tri.
- Još uvek postoje slučajevi **krivičnog gonjenja i kažnjavanja žrtava trgovine**, što je rezultat neodgovarajuće identifikacije žrtava i nepostojanja delotvornog sistema njihove zaštite. Srpsko zakonodavstvo još uvek ne poznaje klauzulu nekažnjavanja i krivičnog negonjenja.

U septembru 2015. godine, u saradnji sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima, ASTRA je pokrenula peticiju za pomilovanje žrtve trgovine ljudima, osuđene na 18 godina zatvora. Prikupljeno je više od 3.000 potpisa. Te potpise smo priložili uz zahtev za pomilovanje koji je poslat predsedniku Tomislavu Nikoliću u decembru 2015. god. Naša klijentkinja trenutno izdržava zatvorsku kaznu u Požarevcu. Kako smo naveli u prethodnom izveštaju, naša klijentkinja je prepoznata kao žrtva trgovine ljudima 2012. godine. Tokom perioda od 11 godina, bila je izložena brutalnom zlostavljanju, različitim oblicima psihološkog i fizičkog nasilja, bila je prisiljena na činjenje krivičnih dela i u Srbiji i inostranstvu radi ostvarenja materijalne koristi za svog eksploatatora. Tokom eksploatacije u Nemačkoj, bila je svedok ubistva nemačkog državljanina 1999. godine, za koje je optužena i osuđena na 18 godina zatvorske kazne. Strahujući za svoju bezbednost i bezbednost svoje porodice, pod pritiskom i pretnjama svog eksploatatora, na početku suđenja preuzela je krivicu za ubistvo. Nakon što je pritisak oslabio, promenila je iskaz i rekla šta se zaista desilo, i tako objasnila da nije počinila ubistvo. Tokom suđenja, okolnosti u vezi s njenim statusom žrtve trgovine ljudima nisu uzete u obzir, kao ni posledice koje snosi zbog 11 godina eksploatacije, života u stalnom strahu i traume koju je doživela, što je značajno uticalo na njene iskaze.

- Narodna skupština je usvojila **amandman na član 12. Zakona o javnom redu i miru, koji je ASTRA podnela u januaru 2016.** Zahvaljujući tom amandmanu, nije usvojen predlog predstavljen u nacrtu Zakona, da prosjačenje i korišćenje dece i maloletnih lica za prosjačenje treba da budu sankcionisani u prekršajnom postupku, jer je to u suprotnosti sa krivičnim delom trgovine ljudima, prema članu 388. Krivičnog zakonika Srbije. To je veoma važno budući da Ministarstvo unutrašnjih poslova podnosi nekoliko krivičnih prijava za trgovinu ljudima u svrhe prinudnog prosjačenja svake godine, kada su žrtve skoro isključivo deca (prošle godine, identifikovano je desetoro dece koja su bila prinuđena na prosjačenje). Na taj način, Skupština je pokazala svest o međunarodnim obavezama Republike Srbije i sprečila je ozbiljnu povredu žrtava trgovine ljudima u svrhe prinudnog prosjačenja.

PREPORUKE:

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

4.3. Borba protiv terorizma

Ostvaren je određeni napredak na polju borbe protiv terorizma, uprkos činjenici da je odložena većina aktivnosti koje su planirane Akcionim planom. Prvo, Zakon o međunarodnim merama ograničavanja, koji igra važnu ulogu u sprečavanju terorizma, usvojen je u februaru 2016.¹⁵² Takođe, Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma izrađena je tokom marta 2016. uz određeni nivo pripreme. Dokument je strukturiran prema modelu „sprečiti, zaštititi, sprovoditi i reagovati“ iz Strategije EU za borbu protiv terorizma iz 2010. godine. Strategija takođe uzima u obzir brojne druge međunarodne dokumente potrebne za sprovođenje međunarodnih obaveza u oblasti borbe protiv terorizma, kao što su Globalna strategija UN za borbu protiv terorizma¹⁵³ i Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma.¹⁵⁴ Međutim, treba primetiti da se ne pominju drugi važni strateški dokumenti EU koji se bave pitanjem terorizma, kao što je Strategija EU o unutrašnjoj bezbednosti¹⁵⁵ iz 2010. i Agenda EU o bezbednosti¹⁵⁶ iz 2015. godine. Takođe je nejasno iz kog istraživanja ili izveštaja potiču podaci iz nacrtu Strategije. To je možda razlog zašto taj dokument sadrži određene nedostatke. Na primer, nacrt Strategije se bavi islamskim ekstremizmom i terorizmom, dok su drugi oblici ekstremizma (u vezi sa srpskom etničkom većinom, kao što su fašizam, ekstremni nacionalizam, neonacizam) zanemareni.

Pogrešno je utvrđeno da raširena upotreba društvenih medija podstiče širenje ekstremizma, umesto naglašavanja zloupotrebe društvenih medija i unapređenja gonjenja govora mržnje na internetu. Uloga lokalnih organa i OCD nije dovoljno naglašena u vezi sa prepoznavanjem i sprečavanjem ekstremizma i radikalizacije. Na isti način, važnost oslanjanja na postojeći sistem civilne zaštite u reagovanju na terorističke akte nije prepoznata iako to predstavlja pristup EU.¹⁵⁶ U tom smislu, transformacija Sektora za vanredne situacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova u nezavisno državno telo (agenciju ili direkciju) opet je odložena.

Takođe zabrinjava to što je opet za godinu dana odložen rok za upoznavanje sa najboljom praksom u identifikovanju i utvrđivanju evropskih kritičkih infrastruktura i procenjivanje potrebe za zaštitom tih infrastruktura. Pomenuti nacrt strategije nije prepoznao ulogu privatne bezbednosti u zaštiti kritičke infrastrukture, kao ni značaj definisanja standarda privatne bezbednosti za zaštitu kritičke infrastrukture.

152 Zakon o međunarodnim merama ograničavanja, Sl. glasnik br. 10/16. <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2016/1614-15.pdf>, pristupljeno: 2. 4. 2016.

153 Globalna strategija UN za borbu protiv terorizma, Komitet Saveta bezbednosti UN za borbu protiv terorizma, <http://www.un.org/en/sc/ctc/action.html>, pristupljeno: 2. 4. 2016.

154 Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju terorizma, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008371c>, pristupljeno: 2. 4. 2016.

155 Agenda EU o bezbednosti, Evropska komisija, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf, pristupljeno: 2. 4. 2016.

156 Videti poglavlje o odgovoru Strategije EU o borbi protiv terorizma, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.

PREPORUKE:

- Nacrt Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma treba da bude u potpunosti usaglašen sa Strategijom EU za borbu protiv terorizma, kako bi se obuhvatili drugi oblici terorizma.
- Naglasiti zloupotrebu društvenih medija i unapređenje gonjenja za govor mržnje na internetu.
- Ojačati ulogu lokalnih organa i OCD u ranom prepoznavanju i sprečavanju ekstremizma i radikalizacije.
- Naglasiti važnost poboljšanja kvaliteta privatne bezbednosti radi zaštite kritičke infrastrukture.
- Prepoznati značaj primene postojećeg sistema civilne zaštite i ubrzati transformaciju Sektora za vanredne situacije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova u nezavisno državno telo.

ANEKS: Tabele o planiranim/realizovanim sredstvima, aktivnostima i programima prema različitim državnim organima Srbije, u kojima ŽENE predstavljaju ciljnu grupu

Tabela 1 – Pregled planiranih i potrošenih sredstava na mere (posebne mere) koje uključuju ciljnu grupu ŽENA u Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije – za izveštajni period četvrti kvartal 2014 – prvi kvartal 2015¹⁵⁷

Mere – ciljna grupa ŽENE (i druge ugrožene grupe) ^a	Redovna budžetska sredstva	Donatorska sredstva	Realizacija sredstava
MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA			
Planirano 2014–2015: 38.050.000 dinara (330.879 evra) redovnih budžetskih sredstava i 10.505.160 dinara (91.349 evra) donatorskih sredstava Ukupna realizacija sredstava u četvrtom kvartalu 2014. i prvom kvartalu 2015: 0% (potrošena sredstva nisu iskazana)			
3.1.7 Obezbeđivanje pune primene Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima	250.000 dinara (2.174 evra) (2014)	0 dinara (0 evra)	Nema podataka
3.1.10 Praćenje sprovođenje strategija i akcionih planova (o rodnoj ravnopravnosti i protiv nasilja nad ženama)	Veza sa Poglavljem 23 (Nema podataka)	Veza sa Poglavljem 23 (Nema podataka)	Nema podataka
3.1.11 Izrada Akcionog plana za Nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama	Nema podataka	1.305.160 dinara (11.349 evra) (2014). UNDP (Nema podataka)	Nema podataka
3.2.1 Menjanje stereotipa o rodnom ulogama, podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanoj diskriminaciji i nasilju	0 dinara (0 evra)	80.000 evra (2014). SIDA	Nema podataka
3.2.9 Obezbeđivanje sredstava za programe pomoći žrtvama nasilja (SOS linija, sigurne kuće za žene itd.)	1.000.000.000 dinara (8.695.652 evra) (2014);	UNDP (Nema podataka)	Nema podataka

a Tabela se sastoji od svih mera u okviru kojih žene predstavljaju ciljnu grupu, ali aktivnosti i sredstva obično nisu namenjeni samo toj ciljnoj grupi, te je teško utvrditi koji je deo sredstava potrošen i na koje aktivnosti, s ciljem smanjenja diskriminacije žena.

157 Analiza je izvršena na osnovu Izveštaja o praćenju implementacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2014–2018) – za četvrti kvartal 2014, prvi kvartal 2015 – juni-oktobar 2015 – Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije; ukupna planirana potrebna sredstva prikazana su za period 2014–2015 (za sve mere) i ukupna potrošena sredstva prema licima koja sprovode Akcioni plan za period: četvrti kvartal 2014. i prvi kvartal 2015 (za sve mere) – u tački Izveštaja 2.5.6. Tabela 8 i *Aneks 1: Rezultati detaljne analize upitnika, prema organu koji sprovodi meru.*

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

Mere – ciljna grupa ŽENE (i druge ugrožene grupe)	Redovna budžetska sredstva	Donatorska sredstva	Realizacija sredstava
MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA			
Planirano 2014–2015: 125.925.500 dinara (1.095.004 evra) redovnih budžetskih sredstava Ukupna realizacija sredstava u četvrtom kvartalu 2014. i prvom kvartalu 2015: redovna budžetska sredstva 44% , donacije 0%			
3.2.1 Menjanje stereotipa o rodnim ulogama, podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanoj diskriminaciji i nasilju	800.500 dinara (6.961 evra) (2014) 1.500.000 dinara (13.043 evra) (2015);	Nije navedeno	2.800.000 dinara (24.348 evra)
MINISTARSTVO OMLADINE I SPORTA			
Planirano 2014–2015: nije planiran iznos redovnih budžetskih i donatorskih sredstava Ukupna realizacija sredstava u četvrtom kvartalu 2014. i prvom kvartalu 2015: 0%			
4.5.2 Usvajanje afirmativnih mera za uključivanje žena i osoba sa invaliditetom na sve funkcije u sportskim klubovima i federacijama	Nije navedeno	Nije navedeno	Nema podataka
KANCELARIJA ZA LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA			
Planirano 2014–2015: 523.038.000 dinara (4.548.156 evra) redovnih budžetskih sredstava i 116.878.639 dinara (1.016.336 evra) donatorskih sredstava Ukupna realizacija sredstava u četvrtom kvartalu 2014. i prvom kvartalu 2015: redovna budžetska sredstva 27% , donatorska sredstva 54%			
3.1.11 Izmena Nacionalnog akcionog plana Republike Srbije za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost (2010–2015)	0 dinara (0 evra)	0 dinara (0 evra)	/
3.2.1 Menjanje stereotipa o rodnim ulogama, podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanoj diskriminaciji i nasilju	Nije navedeno	0 dinara (0 evra)	Nema podataka
3.2.9 Obezbeđivanje sredstava za programe pomoći žrtvama nasilja (SOS linija, sigurne kuće za žene itd.)	0 dinara (0 evra)	0 dinara (0 evra)	Nema zahteva OCD
4.1.11 Obezbeđivanje stručne obuke i tehničkih i metodoloških smernica za osoblje socijalnih službi u vezi sa diskriminacijom žena i drugih grupa	938.609 dinara (8.162 evra) (2014)	1.323.620 dinara (11.510 evra) (2014) 5.903.620 dinara (51.336 evra) (2015)	494.270 dinara (4.298 evra)
SLUŽBA ZA UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA			
Planirano 2014–2015: 30.060 dinara (261 evra) redovnih budžetskih sredstava Ukupna realizacija sredstava u četvrtom kvartalu 2014. i prvom kvartalu 2015: 100%			
4.1.6 Obezbeđivanje stručne obuke državnih službenika (žene – mere afirmativne akcije i nasilje u porodici)	Nije navedeno	Nije navedeno	Nije navedeno
PRAVOSUDNA AKADEMIJA			
Planirano 2014–2015: nije planiran iznos redovnih budžetskih i donatorskih sredstava Ukupna realizacija sredstava u četvrtom kvartalu 2014. i prvom kvartalu 2015: 0%			
4.1.9 Izrada programa stručne obuke za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena i sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, na osnovu relevantnih konvencija i Opcionog protokola	Nije navedeno	Nije navedeno	Nije navedeno
UKUPNO	1.003.489.109 dinara (8.725.992 evra)	8.532.400 dinara (154.195 evra)	3.294.270 dinara (28.646 evra)

Tabela 2 – Pregled planiranih aktivnosti, pokazatelja i izveštaja o realizaciji mera (posebnih mera) koji uključuju ciljnu grupu ŽENA u Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije – za izveštajni period četvrti kvartal 2014 – prvi kvartal 2015¹⁵⁸

Mere – ciljna grupa ŽENE (i druge ugrožene grupe) ^a	Aktivnosti / pokazatelji / izveštaj o realizaciji
MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOŠLJAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA	
3.1.7 Obezbeđivanje pune primene Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima	<i>Aktivnosti:</i> Utvrditi kaznene mere za neusaglašenost sa pravilima rodne zastupljenosti.
	<i>Pokazatelji:</i> Izrađen predlog za izmene; predlog za izmene izrađen i podnesen Vladi.
	<i>Izveštaj:</i> Planirani pokazatelji nisu ostvareni. Radna grupa oformljena za izradu nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti.
3.1.10 Praćenje sprovođenja strategija i akcionih planova (o rodnoj ravnopravnosti i protiv nasilja nad ženama)	<i>Aktivnosti:</i> Izveštaju nedostaju planirane aktivnosti.
	<i>Pokazatelji:</i> Izveštaju nedostaju pomenuti pokazatelji.
	<i>Izveštaj:</i> Planirani pokazatelji su delimično ostvareni. Radna grupa formirana za izradu nacrt Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti za period 2016–2020.
3.1.11 Izrada Akcionog plana za Nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama	<i>Aktivnosti:</i> Izrada Akcionog plana za primenu <i>Strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama</i> u porodici i u partnerskim odnosima.
	<i>Pokazatelji:</i> Radna grupa formirana; javna rasprava održana, nacrt Akcionog plana izrađen; nacrt Akcionog plana podnet Vladi.
	<i>Izveštaj:</i> Izveštajno telo nije komentarisalo postignuća tokom izveštajnog perioda.
3.2.1 Menjanje stereotipa o rodnim ulogama, podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanoj diskriminaciji i nasilju	<i>Aktivnosti:</i> 1. Sprovođenje medijske kampanje i davanje podrške izradi medijskih sadržaja koji ukazuju na potrebu menjanja stereotipa o rodnim ulogama; 2. Sprovođenje medijske kampanje radi sprečavanja nasilja zasnovanog na rodnim razlikama.
	<i>Pokazatelji:</i> Organizovanje javne kampanje, broj medijskih izveštaja.
	<i>Izveštaj:</i> Izveštajno telo nije komentarisalo postignuća tokom izveštajnog perioda.
3.2.9 Obezbeđivanje sredstava za programe pomoći žrtvama nasilja (SOS linija, sigurne kuće za žene itd.)	<i>Aktivnosti:</i> 1. Obezbediti materijalne resurse u realizaciji programa pomoći žrtvama nasilja: SOS linija, sigurna kuća za žene i decu žrtve nasilja itd; 2. Prošireni i ustanovljeni novi programi sprovedeni radi pružanja pomoći žrtvama nasilja; 3. Pružiti podršku i pomoć institucijama i organizacijama koje pružaju direktnu psihološku podršku žrtvama.
	<i>Pokazatelji:</i> Obezbeđeni finansijski resursi; povećan broj žrtava koje su primile pomoć.
	<i>Izveštaj:</i> Planirani pokazatelji nisu ostvareni.

a Tabela se sastoji od svih mera u okviru kojih žene predstavljaju ciljnu grupu, ali aktivnosti i sredstva obično nisu namenjeni samo toj ciljnoj grupi, te je teško utvrditi koji je deo sredstava potrošen i na koje aktivnosti, s ciljem smanjenja diskriminacije žena.

158 Analiza je izvršena na osnovu Izveštaja o praćenju implementacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije (2014–2018) – za četvrti kvartal 2014, prvi kvartal 2015 – juni-oktobar 2015 – Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije (*Aneks 1: Rezultati detaljne analize upitnika, prema organu koji sprovodi meru*).
Izveštaj je dostupan na engleskom: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/ljudska-prava/strategije>.

Mere – ciljna grupa ŽENE (i druge ugrožene grupe) ^a	Aktivnosti / pokazatelji / izveštaj o realizaciji
MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA	
3.2.1 Menjanje stereotipa o rodnim ulogama, podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanoj diskriminaciji i nasilju	<i>Aktivnosti:</i> 1. Sprovođenje medijske kampanje i davanje podrške izradi medijskih sadržaja koji ukazuju na potrebu menjanja stereotipa o rodnim ulogama; 2. Sprovođenje medijske kampanje radi sprečavanja nasilja na osnovu rodni razlika.
	<i>Pokazatelji:</i> Organizovanje medijske kampanje; broj medijskih izveštaja.
	<i>Izveštaj:</i> Planirani pokazatelji su ostvareni. U 2015 – 2.800.000 – šest projekata je podržano u oblasti javnih informacija.
MINISTARSTVO OMLADINE I SPORTA	
4.5.2 Usvajanje afirmativnih mera za uključivanje žena i osoba sa invaliditetom na sve funkcije u sportskim klubovima i federacijama	<i>Aktivnosti:</i> Formulisanje, izrada i usvajanje predloga mera.
	<i>Pokazatelji:</i> Izrađen i usvojen predlog afirmativnih mera za veće učešće žena i osoba sa invaliditetom u sportskim klubovima i federacijama.
	<i>Izveštaj:</i> Telo koje sprovodi mere nije komentarisalo ostvarenje planiranih pokazatelja
KANCELARIJA ZA LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA	
3.1.11 Izmena Nacionalnog akcionog plana Republike Srbije za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost (2010-2015)	<i>Aktivnosti:</i> Izmena Akcionog plana za primenu Rezolucije 1325.
	<i>Pokazatelji:</i> Održana javna rasprava; nacrt Akcionog plana izrađen i podnet Vladi.
	<i>Izveštaj:</i> Telo koje sprovodi meru i učesnik treba da budu izmenjeni. Ključna tela za primenu treba da budu Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i tela nadležna za sprovođenje postojećeg Nacionalnog akcionog plana Republike Srbije za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija – Žene, mir i bezbednost (2010-2015).
3.2.1 Menjanje stereotipa o rodnim ulogama, podizanje svesti javnosti o rodno zasnovanoj diskriminaciji i nasilju	<i>Aktivnosti:</i> 1. Sprovođenje medijske kampanje i davanje podrške izradi medijskih sadržaja koji ukazuju na potrebu menjanja stereotipa o rodnim ulogama; 2. Sprovođenje medijske kampanje radi sprečavanja nasilja na osnovu rodni razlika.
	<i>Pokazatelji:</i> Organizovanje medijske kampanje; broj medijskih izveštaja.
	<i>Izveštaj:</i> Planirana, posebna mera u vezi sa ugroženom grupom realizovana je u okviru mere 3.2.1. u izveštajnom periodu.
3.2.9 Obezbeđivanje sredstava za programe pomoći žrtvama nasilja (SOS linija, sigurne kuće za žene itd.)	<i>Aktivnosti:</i> 1. Obezbediti materijalne resurse u realizaciji programa pomoći žrtvama nasilja: SOS linija, sigurna kuća za žene i decu žrtve nasilja itd; 2. Prošireni i ustanovljeni novi programi sprovedeni radi pružanja pomoći žrtvama nasilja; 3. Pružiti podršku i pomoć institucijama i organizacijama koje pružaju direktnu psihološku podršku žrtvama.
	<i>Pokazatelji:</i> Finansijski resursi obezbeđeni; povećan broj žrtava koje su primile pomoć.
	<i>Izveštaj:</i> U izveštajnom periodu, organizacije civilnog društva nisu podnele zahteve.

Mere – ciljna grupa ŽENE (i druge ugrožene grupe) ^a	Aktivnosti / pokazatelji / izveštaj o realizaciji
KANCELARIJA ZA LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA (NASTAVAK)	
4.1.11 Obezbeđivanje stručne obuke i tehničkih i metodoloških smernica za osoblje socijalnih službi u vezi sa diskriminacijom žena i drugih grupa	<i>Aktivnosti:</i> Obezbediti stručnu obuku i tehničke i metodološke smernice za zaposlene u centrima za socijalni rad u vezi sa diskriminacijom žena (i drugih ugroženih grupa), kao i tretman i rad sa ženama i decom sa invaliditetom – žrtvama nasilja.
	<i>Pokazatelji:</i> Obezbeđena stručna obuka.
	<i>Izveštaj:</i> U izveštajnom periodu, pomenute aktivnosti nisu realizovane (samo objašnjenje za LGBT grupu)
SLUŽBA ZA UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	
4.1.6 Obezbeđivanje stručne obuke državnih službenika (žene – mere afirmativne akcije i nasilje u porodici)	<i>Aktivnosti:</i> 1. U godišnjem planu obuke, iz tačke „Ljudska prava“, podtačka „Zaštita od diskriminacije“ treba da bude odvojena i predviđena kao posebna tačka, koja treba da bude menjana svake godine radi usklađivanja sa podacima o diskriminatornoj praksi i delima diskriminacije posebnih ugroženih društvenih grupa i planom potreba.
	<i>Pokazatelji:</i> Plan obuke usvojen za svaku kalendarsku godinu, gde je „Zaštita od diskriminacije“ predviđena kao posebna tačka, a plan potreba utvrđen.
	<i>Izveštaj:</i> Planirani pokazatelji su ostvareni.
PRAVOSUDNA AKADEMIJA	
4.1.9 Izrada programa stručne obuke za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena i sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, na osnovu relevantnih konvencija i Opcionog protokola	<i>Aktivnosti:</i> Izraditi program stručne obuke za uklanjanje svih oblika diskriminacije žena i sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, na osnovu relevantnih konvencija i Opcionog protokola.
	<i>Pokazatelji:</i> Izrađeni plan i program.
	<i>Izveštaj:</i> Realizovano – obuka sprovedena – inicijalno i stalno

Tabela 3 – Pregled programa i sredstava koje sprovodi Pokrajinski sekretarijat za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova Autonomne pokrajine Vojvodina u izveštajnom periodu (2013–2015) za programe u oblasti borbe protiv nasilja nad ženama i rodnu ravnopravnost.

PROGRAMI I AKTIVNOSTI U AP VOJVODINA	Sredstva iz budžeta	Sredstva iz donacija
<i>Sprovođenje aktivnosti u okviru projekta „Integrisani odgovor na nasilje“ – PSEEGE je bio partner za teritoriju AP Vojvodine (februar 2013 – mart 2015)</i>		263.768.99 američkih dolara (242.667 evra)
<i>Otvoreni poziv za grantove za neprofitne organizacije na teritoriji AP Vojvodine za finansiranje projekata u oblasti rodne ravnopravnosti – 2013.</i>	9.240.000 dinara (543.940 evra)	
<i>Konkurs za grantove za lokalne mehanizme za rodnu ravnopravnost za programe uklanjanja svih oblika diskriminacije žena – 2013.</i>	1.000.000 dinara (8.696 evra)	
<i>Otvoreni poziv za grantove za neprofitne organizacije na teritoriji AP Vojvodine za finansiranje projekata u oblasti rodne ravnopravnosti – 2014.</i> – Podsticanje saradnje između civilnog i javnog sektora u oblasti rodne ravnopravnosti (28 projekata) – Ekonomsko osnaživanje ruralnih žena (31 projekat) – Projekti u oblasti rodne ravnopravnosti (21 projekat) – Udruženja ruralnih žena za lokalne događaje (20 projekata) – Pобоljšanje položaja žena u AP Vojvodini (48 projekata)	14.800.000 dinara (128.696 evra) (2.900.000 dinara) (2.900.000 dinara) (2.000.000 dinara) (1.000.000 dinara) (6.000.000 dinara)	
<i>Zaštita žena od nasilja u porodici i u partnerskim odnosima u AP Vojvodini (2015^a)</i> – Programi za ekonomsko osnaživanje žena u situacijama nasilja – Programi stručne obuke i podrške za razvoj intersektorske saradnje u sprečavanju i zaštiti od nasilja u lokalnoj zajednici	18.783.111 dinara (163.331 evra) (10.000.000 dinara) (8.783.111 dinara)	
<i>Otvoreni poziv za grantove za neprofitne organizacije za finansiranje projekata u oblasti rodne ravnopravnosti – 2015.</i> – Unapređenje položaja žena u ruralnim oblastima (40 projekata) – Udruženja ruralnih žena za lokalne događaje (40 projekata) – Rodna ravnopravnost – unapređenje saradnje između civilnog i javnog sektora (32 projekta) – Izgradnja kapaciteta i unapređenje rada organizacija (28 projekata)	13.230.000 dinara (115.043 evra) (3.900.000 dinara) (2.000.000 dinara) (5.000.000 dinara) (2.300.000 dinara)	
<i>Ka unapređenju rodno osetljivog budžetiranja i sprovođenje Programa za zaštitu žena od nasilja u porodici u AP Vojvodini (maj–decembar 2015)</i>		1.962.000 dinara (17.061 evra)
<i>Podrška izgradnji sigurnih kuća u Vojvodini – ugovor za izgradnju sigurne kuće u Sremskoj Mitrovici između Pokrajinske vlade i Fonda B92, potpisan 3. juna 2015.</i>	5.500.000 dinara (47.826 evra)	
UKUPNO	71.683.111 dinara (543.940 evra)	259.728 evra

a Aktivnosti u skladu sa Programom za zaštitu žena od nasilja u porodici i u partnerskim odnosima u Autonomnoj pokrajini Vojvodini za period od 2014. do 2020. (Službeni list APV, br. 54/2014).

Tabela 4 – Broj SOS linija, korisnika usluga i finansiranje¹⁵⁹ SOS linije u 2015.¹⁶⁰

	Ženske NVO, Srbija	Grad	Broj poziva primljenih preko SOS linije	Broj žena korisnika usluga	Ukupan iznos sa budžetske linije 481 – finansiranje NVO	Ukupan iznos budžetska linija 472 – socijalne usluge	Napomena
1	Romski centar za žene i decu „Daje“	Beograd	226	73	0 dinara	0 dinara	
2	Autonomni ženski centar	Beograd	3421	828 ^a	0 dinara	0 dinara	
3	Udruženje Roma Novi Bečej – SOS telefon na jezicima nacionalnih manjina	Novi Bečej	529	328	0 dinara	0 dinara	
4	Nezavisni ženski centar	Dimi-trograd	50	6	0 dinara	0 dinara	
5	Kulturni centar „DamaD“	Novi Pazar	156	69	0 dinara	0 dinara	
6	Žene za mir	Leskovac	189	255	0 dinara	0 dinara	
7	Odbor za ljudska prava, SOS telefon za podršku i pomoć ženama i deci koja su preživela nasilje	Vranje	224	163	0 dinara	0 dinara	
8	Udruženje Romkinja „Osvit“, SOS telefon na romskom i srpskom jeziku	Niš	107	187	0 dinara	0 dinara	
9	Udruženje žena „Fenomena“	Kraljevo	65	Bez odgovora			
10	Akcija protiv trgovine ljudima „ASTRA“	Beograd	2243	496 ^b + 10 ^c			
11	SOS za žene i decu žrtve nasilja	Vlasotince	67				
12	Centar za prava žena	Vršac	73	28	Bez odgovora	0 dinara	
13	...IZ KRUGA – BEOGRAD Organizacija za zaštitu prava i podršku žena sa invaliditetom	Beograd	469	192	320.000 (2.602 evra)	0 dinara	

a Besplatna pravna pomoć pružena 828 žena i psihološka podrška 499 žena. Zbog preklapanja žena koje su zatražile psihološku i besplatnu pravnu pomoć, ukupan broj žena ne može se utvrditi sa sigurnošću.

b Korisnici usluge SOS linije: žene i muškarci.

c Žrtve trgovine ljudima.

159 Budžet lokalne opštine/grada.

160 Podaci dobijeni od mreže „Žene protiv nasilja“, www.zeneprotivnasilja.net.

	Ženske NVO, Srbija	Grad	Broj poziva primljenih preko SOS linije	Broj žena korisnika usluga	Ukupan iznos sa budžetske linije 481 – finansiranje NVO	Ukupan iznos budžetska linija 472 – socijalne usluge	Napomena
14	Ženski centar ^d	Užice	126 ^e	34	0 dinara	500,000 (4.065 evra)	
15	Obrazovni centar Zrenjanin	Zrenjanin	152	79	50.000 (407 evra)	0 dinara	
16	Viktimološko društvo Srbije	Beograd	329	152	0 dinara	0 dinara	
17	Centar za podršku ženama	Kikinda	850	151	0 dinara	Bez odgovora	
18	... IZ KRUGA - VOJVODINA, organizacija za podršku ženama s invaliditetom	Novi Sad	255	56	200.000 (1.626 evra)	0 dinara	
19	Ženska alternativa	Sombor	217	139	Bez odgovora	0 dinara	
20	Udruženje žena „Femina“	Smederevska Palanka	105	76	0 dinara	0 dinara	Opština finansira telefonske i komunalne troškove i obezbeđuje besplatno korišćenje opštinskih prostorija
21	Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima i svih oblika nasilja nad ženama „Atina“	Beograd	286	237	0 dinara	0 dinara	
22	Centar za devojke	Niš	12	4	0 dinara	0 dinara	
23	Udruženje žena „Peščanik“	Kruševac	143	83	0 dinara	0 dinara	Na osnovu ugovora o pružanju SOS telefonske usluge, koji su potpisali „Peščanik“ i Grad Kruševac, grad duguje sredstva za SOS telefon od 2011. godine. „Peščanik“ je podneo tužbu protiv grada 2014. godine. Postupak nije okončan.
24	SOS ženski centar	Novi Sad	160	Bez odgovora	0 dinara	0 dinara	

d Organizacija nije zvanični član mreže „Žene protiv nasilja“, ali pruža uslugu SOS linije ženama koje su pretrpele muško nasilje i primenjuje feminističke principe u pružanju usluga.

e SOS linija pokrenuta je 29. septembra 2015.

	Ženske NVO, Srbija	Grad	Broj poziva primljenih preko SOS linije	Broj žena korisnika usluga	Ukupan iznos sa budžetske linije 481 – finansiranje NVO	Ukupan iznos budžetska linija 472 – socijalne usluge	Napomena
25	Centar za edukaciju, komunikaciju i istraživanja "Alternativni krug", savetovalište ^f	Kragujevac				0 dinara	
26	Udruženje žena „Oaza sigurnosti“	Kragujevac	217	85	0 dinara	0 dinara	
27	Dečji romski centar	Beograd	114	34	0 dinara	0 dinara	
28	Klub žena „Hera“	Bačka Topola	45	35	0 dinara	0 dinara	
29	Udruženje žena „Impuls“ ^g	Tutin	120	25	0 dinara	0 dinara	
30	Ukupno	20	10.950	4.053	855.000 dinara (6.951 evra)	500.000 dinara (4.065 evra)	

f Prostorije je lokalna opština ustupila organizaciji na korišćenje, ali su oduzete u februaru 2016. Organizacija ne može da funkcioniše u narednom periodu.

g Organizacija nije zvanični član mreže „Žene protiv nasilja“, ali obezbeđuje direktne konsultacije ženama koje su pretrpele muško nasilje i primenjuje feminističke principe u pružanju usluga.



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

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