

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



**Urednik  
Milan Aleksić**

Novembar 2015, Beograd



prEUgovor –  
Izveštaj o  
napretku Srbije  
u poglavljima  
23 i 24

Novembar 2015, Beograd

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, Marko Milošević, Nemanja Nenadić, Predrag Petrović, Vladimir Petronijević, Dunja Tasić

**Urednik**

Milan Aleksić

**Dizajn**

Marko Marinković

**Prelom**

comma | communications design

**Štampa**

Fiducia 011 print

**Tiraž**

200

**ISBN**

978-86-6237-116-4

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, 2015 (Beograd : Fiducia 011 print). - 46 str. ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-116-4

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 219312396

# Sadržaj

O prEUgovoru	6
Uvod	7
<b>1. POLITIČKI KRITERIJUMI</b>	<b>9</b>
1.1. Demokratija i vladavina prava	9
<b>2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA</b>	<b>11</b>
2.1. Pravosuđe	11
2.2. Borba protiv korupcije	17
2.3. Osnovna prava	29
<b>3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST</b>	<b>35</b>
3.1. Migracije i kriza vezana za izbeglice-tražioce azila	35
3.2. Borba protiv trgovine ljudima	37
3.3. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala	41
3.4. Borba protiv terorizma	46

## O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je formirana sa ciljem da prati sprovođenje politika vezanih za pregovore o pridruživanju između Srbije i Evropske unije, u čijem su fokusu poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost). Koalicija prEUgovor je formirana sa zadatkom da predloži mere koje će poboljšati stanje u oblastima relevantnim za pregovore. S tim u vezi, Koalicija izdaje šestomesečne nezavisne izveštaje o napretku Srbije u ovim najbitnijim poglavljima. Konačno, prEUgovor ima za cilj da kroz proces integracije u Evropsku uniju ostvari značajan napredak u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koalicija prEUgovor okuplja:

- ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)  
[www.astra.rs](http://www.astra.rs)
- Autonomni ženski centar (AŽC)  
[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)
- Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)
- Centar za primenjene evropske studije (CPES)  
[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)
- Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)  
[www.cins.rs](http://www.cins.rs)
- Grupa 484  
[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)
- Transparentnost Srbija  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

## Uvod

Iako su pregovori o pridruživanju Republike Srbije (RS) Evropskoj uniji (EU) zvanično otpočeli januara meseca 2014. godine, još uvek nije otvoreno niti jedno pregovaračko poglavlje. Prvobitno najavljivanim Poglavljima 23 i 24 priključeno je i Poglavlje 35 (odnosi Beograda i Prištine) i sva je prilika da će ovo poglavlje biti prvo otvoreno. Ukoliko se ostvare najoptimističnije prognoze, otvaranje prvog pregovaračkog poglavlja između Srbije i EU trebalo bi da se desi do kraja 2015. godine.

Bez obzira što Poglavlja 23 i 24 još uvek nisu otvorena, država, kao i drugi zainteresovani akteri (pre svega organizacije civilnog društva /OCD/), intenzivno su tokom 2015. radili na pripremi, izmenama i dopunama Akcionih planova za ova dva poglavlja. Nacrta ovih planova su menjani i predstavljeni više puta, Akcioni plan za Poglavlje 23 je usvojen nakon što je Evropska komisija (EK) odobrila njegov treći nacrt, a to se isto očekuje i za Akcioni plan za Poglavlje 24. Okosnicu ova dva dokumenta čine preporuke EK sa Skringing izveštaja koji su za Poglavlja 23 i 24 predstavljeni još tokom 2014. godine.

Članice koalicije prEUgovor aktivno su učestvovala u izradi Akcionih planova, pre svega kroz davanje konkretnih komentara o poboljšanju određenih segmenata iz delokruga svog rada. Nakon što su predstavljeni poslednji nacrti ovih dokumenata, članice prEUgovora opredelile su sa da ubuduće prate dinamiku i kvalitet ispunjenosti pojedinih mera i aktivnosti vezanih za one preporuke koje se nalaze u sferi interesovanja članica Koalicije. S tim u vezi, u nastavku ovog nezavisnog izveštaja, pored ocena opšteg stanja za pojedine oblasti, biće osvrta i na konkretne pojedinačne aktivnosti koje država sprovodi ili namerava da sprovede. S obzirom da se Srbija nalazi tek na početku pregovaračkog procesa i da će Poglavlja 23 i 24 biti u fokusu EK do kraja prepristupne faze, prEUgovor će u narednom periodu još više pažnje posvetiti praćenju ispunjenosti pojedinačnih obaveza navedenih u Akcionim planovima i na bazi tog i takvog monitoringa, sastavljati svoje izveštaje. Što se tiče ovog izveštaja, na kraju svakog potpoglavlja predstavljene su i preporuke za neka moguća poboljšanja.

Reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, te poštovanje i unapređenje osnovnih ljudskih prava (naravno i odnosi sa Prištinom!) jesu oblasti i teme koje godinama dominiraju na relaciji Beograd – Brisel i o kojima će se svakako još mnogo govoriti i u budućnosti. Međutim, glavna tema u javnom diskursu, pa i u političkom životu u Srbiji u prethodnom periodu, bila je velika izbeglička kriza sa kojom se od proleća 2015. suočava Evropska unija, ali ništa manje i Srbija, kao jedna od ključnih tranzitnih zemalja na novoj migratornoj ruti. Izbegličkom talasu koji je pokrenulo više kriznih žarišta, a pre svega višegodišnji građanski rat u Siriji još uvek se ne nazire kraj, a od početka krize kroz Srbiju je na putu ka „bogatim“ zemljama EU prošlo više stotina hiljada izbeglica i migranata. Uprkos ogromnom prilivu ljudi i tenzijama koje je kriza izazvala u odnosima Srbije sa susednim zemljama, pre svega sa Hrvatskom, odgovor državnih organa je od početka krize bio vrlo human, što je više puta pohvaljeno i od strane različitih evropskih zvaničnika.

Na unutrašnjem planu, državni organi Srbije napravili su niz važnih koraka u cilju poboljšanja određenih proklamovanih politika, da pomenemo samo prevenciju i suzbijanje trgovine

ljudima. Nacionalni pravni okvir u oblasti borbe protiv trgovine ljudima je razvijen u skladu sa međunarodnim obavezama Republike Srbije. Učinjeni su naponi državnih organa Srbije da usvoje koordinisani pristup identifikaciji žrtava kroz osnivanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Ipak, Republika Srbija još uvek nije usvojila novi Nacionalni plan akcije i novu Strategiju borbe protiv trgovine ljudima. Sa druge strane, zakonski okvir se još uvek nedovoljno primenjuje u praksi, tako da se i dalje susrećemo sa slučajevima kažnjavanja žrtava trgovine ljudima za dela koja su direktna posledica njihove eksploatacije, i dalje se ne odlučuje o imovinskoopravnom zahtevu u krivičnom postupku, kaznena politika je nepromenjena već godinama, a žrtva ostaje nedovoljno zaštićena kako u procesu identifikacije, tako i u sudskom postupku.

Problema je, dalje, bilo i u realizaciji aktivnosti vezanih za druge oblasti, u odnosu najviših organa vlasti prema nezavisnim kontrolnim i regulatornim telima itd. No, o tome će više reći biti u nastavku ovog izveštaja. Sam izveštaj podeljen je na tri osnovna dela: *Političke kriterijume*, *Poglavlje 23* i *Poglavlje 24*. Kao što je već pomenuto, u njima nije data ocena stanja za sve podoblasti odnosno za celokupno poglavlje, već samo za one koje su predmet interesovanja članica Koalicije. Konačno, Evropska komisija je sa izvesnim zakašnjenjem, sredinom novembra objavila svoj godišnji Izveštaj o napretku Srbije u pregovaračkom procesu sa EU, u kojem je iznela detaljne ocene i o ostalim poglavljima i temama, a svakako i onima koje prati i koalicija prEUgovor. Zbog kratkog vremenskog roka između objavljivanja Izveštaja EK i Izveštaja prEUgovora, članice Koalicije nisu bile u mogućnosti da se u ovom nezavisnom izveštaju osvrnu i na ocene stanja predstavljene u Izveštaju EK o napretku.



---

# 1. Politički kriterijumi

## 1.1. Demokratija i vladavina prava

U poslednjih godinu dana, odnos vlasti prema nezavisnim državnim organima se, nažalost, značajno pogoršao, čime su njihova nezavisnost i neometano funkcionisanje dovedeni u pitanje. U ekspoziju premijera iz aprila 2014. godine (a za razliku od ekspozije iz 2012. i Strategije za borbu protiv korupcije iz 2013), **nije bio pomenut odnos Vlade prema odlukama i preporukama nezavisnih državnih organa**. U praksi je tokom proteklih 12 meseci, pored brojnih već postojećih, otvoren niz novih problema na relaciji izvršna vlast – nezavisni organi, naročito u vezi sa postupanjem po zahtevima i odlukama Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. **Usvajanje skupštinskih zaključaka** povodom godišnjih izveštaja nezavisnih organa,<sup>1</sup> takođe, nažalost, **nije donelo nikakve promene**. Vlada je ignorisala obavezu da o preduzetim merama izvesti Narodnu skupštinu u roku od šest meseci, a Narodna skupština nije postavila pitanje odgovornosti Vlade zbog toga.

Redovni postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Zaštitnika građana povodom incidenta koji je izbio za vreme održavanja Parade ponosa 2014. godine je bez razumnog objašnjenja opstruisan protivpravnim odbijanjem Ministarstva odbrane i Vojnobezbednosne agencije (VBA) da omoguće Zaštitniku građana pristup službenim podacima u vezi sa pomenutim incidentom. Protiv aktivnosti Zaštitnika građana reagovali su i ministar unutrašnjih poslova, kao i nadležni odbor Narodne skupštine. Posebno zabrinjavajući je bio izostanak jasnih reakcija najviših nosilaca vlasti (predsednika Vlade, Republike i Narodne skupštine) povodom ovog slučaja. Ovaj potez je stvorio veliku sumnju u spremnost vlasti da osigurava demokratsku i civilnu kontrolu organa bezbednosti i održava ponašanje organa u okvirima zakona. Ubrzo je usledila i lična kampanja protiv Zaštitnika građana u kojoj je bilo pokušaja da se, manipulacijom starih policijskih izveštaja, u javnosti dovede u pitanje integritet ličnosti Zaštitnika.

Nakon okončanog postupka kontrole i utvrđenih nedostataka u radu, ministar odbrane i direktor VBA odbili su da postupe po obavezujućim preporukama Zaštitnika građana. Ovaj potez je opet prošao bez reakcija najviših organa vlasti. Zaštitnik građana je, potom, kao krajnju meru, 21. septembra 2015. podneo javnosti, predsedniku Vlade i predsedniku Republike, javnu preporuku za razrešenje ministra odbrane i direktora Vojnobezbednosne agencije. U njoj je Zaštitnik građana izneo sve uočene nedostatke u radu ovih organa tokom navedenog incidenta i postupka kontrole. Čak 9 od 17 navedenih nedostataka tiču se postupka kontrole koji sprovodi Zaštitnik građana. Javna preporuka nedvosmisleno ističe da su Ministarstvo odbrane i VBA prekršili Zakon o Vojski Srbije, Zakon o VBA i Vojnoobaveštajnoj agenciji (VOA), Zakon o tajnosti podataka, Zakon o Zaštitniku građana, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o javnom informisanju i medijima, kao i Ustav Republike Srbije, oglašujući se o ustavno načelo vladavine prava i ustavnu garanciju demokratske i civilne kontrole nad Vojskom Srbije. Povodom ove

---

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

preporuke, predsednik Vlade se još nije oglasio. S druge strane, predsednik Republike je odbio da smeni direktora VBA. Predsednik Republike je u obrazloženju naveo da je odluku doneo na osnovu konsultacija sa ministrom odbrane koji je „osporio odgovornost direktora VBA” i „konstatovao da nema nezakornosti u njegovom radu, što je potvrđeno izveštajima Generalnog inspektora službi i zaključkom Odbora Narodne skupštine za kontrolu službi bezbednosti” i koji je, pritom, „predložio da direktor VBA, ...bude vanredno unapređen”.

Nastojanje da se uspostave mehanizmi pritiska vlasti nad nezavisnim državnim organima potvrđeno je i usvajanjem Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Prema mišljenju nezavisnih državnih organa i stručne zajednice, ovaj zakon je u suprotnosti sa Ustavom Srbije jer daje ovlašćenja skupštinskom odboru da svojom procenom utvrđuje maksimalni broj zaposlenih u ovim institucijama. Štaviše, nakon što su Zaštitnik građana i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti Ustavnom sudu podneli Predlog za ocenu ustavnosti ovog zakona, Ustavni sud je u Rešenju donetom početkom oktobra 2015. našao da su pojedine odredbe zakona u suprotnosti sa Ustavom i naložio obustavljanje njihove primene.

Negativan odnos najviših organa vlasti prema nezavisnim državnim institucijama posebno ilustruje učestalo odbijanje Narodne skupštine da usvoji ili čak raspravlja o amandmanima na zakone koji su joj upućeni od strane ovih organa. Posebno je zabrinjavajuća retorika kojom se u javnosti nastoji napraviti slika o nezavisnim državnim organima kao „prezaštićenim”, „preplaćenim” i „korumpiranim” institucijama koje ne rade u interesu građana.

Ovakav odnos prema nezavisnim državnim organima, u slučajevima koji sa sobom nose jasne političke implikacije po istaknute ličnosti iz vladajućih partija, jasno, dakle, govori o organizovanom naporu najviših organa vlasti da ograniče delovanje nezavisnih državnih organa na samo politički podobne slučajeve. Na taj način se, bez formalnog ukidanja ovih institucija, obesmišljava njihova funkcija, dramatično slabi spoljna kontrola organa vlasti i narušava vladavina prava.

---

## 2. Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava

### 2.1. Pravosuđe

#### 2.1.1. Nepristrasnost i odgovornost pravosuđa

U Akcionom planu za Poglavlje 23 (dalje: Akcioni plan), naveden je niz mera i aktivnosti koje imaju za cilj da poboljšaju funkcionisanje čitavog pravosudnog sistema. Međutim, sprovođenje predviđenih mera niti teče prema zacrtanoj dinamici, niti daje očekivane rezultate. Na primer, jedna od aktivnosti koja je predviđena ovim planom jeste efektivna primena Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca.

---

*Nakon što je primila obaveštenje Prvog osnovnog javnog tužilaštva u Beogradu o tome da je tužilaštvo odlučilo da nema elemenata krivičnog dela u odnosu na postupanje oca,<sup>2</sup> majka deteta žrtve<sup>3</sup> je podnela Prigovor na tu odluku Višem javnom tužilaštvu u Beogradu u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku. Nakon nekoliko meseci čekanja na odgovor, majka deteta je otišla lično u prostorije Višeg tužilaštva gde su joj rekli da je Više tužilaštvo u Beogradu odbacilo njen prigovor. Ona je zatim podnela zahtev Višem javnom tužilaštvu u Beogradu sa molbom da joj dostave pismeni primerak te odluke kako bi bila u mogućnosti da podnese Ustavnu žalbu.<sup>4</sup> Dva meseca kasnije majka deteta žrtve dobija odgovor Višeg javnog tužilaštva u kome je upućuju da može da izvrši uvid u odluku u pisarnici Višeg tužilaštva<sup>5</sup>. Pismeni primerak odluke joj nije dostavljen. Zatim se majka deteta žrtve žalili na rad Višeg javnog tužilaštva Ministarstvu pravde, Republičkom javnom tužilaštvu i Državnom veću tužilaca. Član Državnog veća tužilaca je odgovorio kako nije bilo kršenja procedure od strane zamenika Višeg javnog tužilaštva u Beogradu jer je ona kao majka deteta obaveštena da može da izvrši uvid u spise predmeta i pročita odluku.<sup>6</sup> Na žalbu koja je bila upućena Republičkom tužilaštvu, ponovo je odgovorilo isto Više javno tužilaštvo u Beogradu potvrđujući da nije bilo propusta u postupanju zamenice Višeg tužioca.<sup>7</sup> Jedino je Ministarstvo pravde odgovorilo da će istražiti ovaj slučaj.<sup>8</sup> Nakon deset meseci, majka deteta žrtve još uvek nije dobila zvanično obaveštenje/odluku Višeg javnog tužilaštva u Beogradu.*

---

---

2 Odluka od 24.9.2014. u slučaju Ktr. 8059/13.

3 U međuvremenu je Prvi osnovni sud u Beogradu izrekao meru zaštite od nasilja u porodici u odnosu na nasilnog oca u slučaju P2 – 3232/13.

4 Dopis od 21. aprila 2015.

5 Odgovor od 8. jula 2015 u slučaju Ktpo – 862/15.

6 Odgovor Državnog veća tužilaca broj 215/15 od 25. septembra 2015.

7 Odgovor Višeg javnog tužilaštva u Beogradu od 4. septembra 2015.

8 Odgovor Ministarstva pravde od 8. septembra 2015.

Zasnovano na opisanom slučaju, gde se majka deteta žrtve obratila Autonomnom ženskom centru, pritužba Državnom veću tužilaca o postupanju zamenika tužioca po pitanju nepoštovanja prava žrtve da pismenim putem bude informisana o odluci Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, ne može se smatrati efektivnom primenom Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i predstavlja kršenje načela nepristrasnosti i ugrožava poverenje građana u javno tužilaštvo iz čl. 8 Pravilnika.

## 2.1.2. Profesionalizam/stručnost/efikasnost

Kao jednu od aktivnosti, Akcioni plan predviđa i usvajanje novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, i to tokom IV kvartala 2015. Proces javne debate, međutim, nije bio dovoljno transparentan imajući u vidu da ni Ministarstvo pravde ni Kancelarija za saradnju sa organizacijama civilnog društva nisu poslale informaciju o tome da je otvorena javna rasprava o ovom zakonu na sajtu Ministarstva pravde za dostavljanje pismenih predloga i komentara. Navedeno je da je cilj donošenja novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju je da se istim poveća obim kompetencija izvršitelja.

Autonomni ženski centar (AŽC) je tek slučajno saznao za mogućnost dostavljanja komentara na novi predlog Zakona o izvršenju i obezbeđenju kako bi pokrio i aspekt velikog broja predmeta koji se vode zbog neplaćanja alimentacije.<sup>9</sup> Majke dece koja ne primaju alimentaciju su često onemogućene da pokrenu ovaj postupak jer nemaju novca da unapred plate sudsku taksu, a kada imaju, postupak je veoma spor. Zbog toga je Autonomni ženski centar predložio da u ovim slučajevima izvršne sudije mogu da odluče da ne naplate sudsku taksu unapred od dece, i da mogu da izdaju meru privremene zabrane korišćenja pasoša ili saobraćajne dozvole, sve dok se dugovani iznos alimentacije ne plati. U poslednjoj verziji nacрта Zakona o izvršenju i obezbeđenju od 11. septembra 2015. godine, predlozi koje je AŽC dostavio nisu bili usvojeni. AŽC nije primio nikakav zvaničan odgovor radne grupe koja je radila na tekstu ovog Zakona, da li su komentari i predlozi AŽC-a uopšte primljeni, a zatim i iz kojih razloga nisu bili usvojeni. Drugi krug javne rasprave na sajtu Ministarstva pravde se završio 1. oktobra 2015. godine, i ponovo, o tome nije bilo nikakve javno dostupne informacije dostavljene organizacijama civilnog društva. Samo je druga verzija zakona ponovo postavljena na sajtu Ministarstva pravde. Može se zaključiti da slučajevi izvršenja presuda iz porodičnih odnosa nisu u fokusu rada Ministarstva pravde, posebno u pogledu unapređenja efikasnog izvršenja presuda koje se tiču plaćanja zakonskog izdržavanja za decu.

Dalje, Akcionim planom se predviđa i nadzor nad primenom novog Zakonika o krivičnom postupku i preduzimanje korektivnih mera gde je potrebno. Predviđeno je da Komisija za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku (ZKP) podnosi kvartalne i godišnje izveštaje Komisiji za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine u kojima daje pregled problema u sprovođenju Zakonika o krivičnom postupku i predlaže potencijalne mere za otklanjanje uočenih problema, posebno imajući u vidu uticaj uvođenja tužilačke istrage na broj zaostalih predmeta.

---

9 Komentari i predlozi Autonomnog ženskog centra su poslani 30. juna 2015.g.

Odlukom Ministra pravde Komisija za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku je osnovana 1. novembra 2013. godine i sastoji se od četiri sudije i tri tužioca čija imena nisu poznata. Na sajtu Ministarstva pravde aprila 2014. objavljen je samo jedan izveštaj ove Komisije za period od 4. novembra 2013. do 31. januara 2014.<sup>10</sup>

Takođe je predviđeno da Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine na osnovu izveštaja Komisije za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku daje preporuke nadležnim institucijama radi preduzimanja mera koje imaju za cilj otklanjanje uočenih problema. Međutim, iz izveštaja Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa ne može se zaključiti da li je ta Komisija ikada primila izveštaj posebno formirane Komisije za nadzor nad sprovođenjem ZKP-a. Iz izveštaja Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije koje su održane 28.3. i 14.4.2014. se vidi da je Komisija razmatrala Izveštaje o primeni ZKP-a koje je dobila od relevantnih subjekata, među kojima i od Ministarstva pravde, ali se ne može sa sigurnošću tvrditi da je u pitanju izveštaj Komisije za nadzor nad sprovođenjem ZKP-a koji je zvanično objavljen na sajtu Ministarstva pravde. Prema dostupnim podacima, poslednji put se o primeni ZKP-a razmatralo na 15. sednici Komisije za reformu pravosuđa održanoj 30. januara 2015. godine, kada je Komisija donela zaključak da se Ministarstvu pravde predloži da nastavi sa radom Radna grupa koja za predmet rada ima donošenje izmena i dopuna ZKP-a.

U Akcionom planu govori se i o potrebi da nadležne institucije, kojima je Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine preporučila preduzimanje korektivnih mera o sprovođenju tih mera, kvartalno izveštavaju Komisiju za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine. Iz izveštaja Komisije za sprovođenje reforme pravosuđa se vidi da nadležne institucije dostavljaju izveštaje, ali se iz samih zapisnika ne vidi da postoji sistematičnost u praćenju primene preporuka ove komisije.

Sve ovo za posledicu ima da organizacije civilnog društva koje su zainteresovane za rad Komisije za nadzor nad sprovođenjem ZKP-a ne znaju da li ova komisija i dalje postoji kao i da li je sačinjavala još izveštaja o sprovođenju novog ZKP-a. Ni Ministarstvo pravde ni Kancelarija za saradnju sa organizacijama civilnog društva nisu poslali nijednu informaciju o tome na koji način organizacije civilnog društva koje ne pripadaju strukovnim udruženjima zaposlenih u pravosuđu mogu dostavljati svoja viđenja o tome šta su sve nedostaci novog ZKP-a.

---

*Sa stanovišta prava žrtava ono što zabrinjava jeste odredba ZKP-a po kojoj u slučajevima u kojima tužilaštvo donese odluku da se prijavljeno delo ne smatra krivičnim delom, te da nema elemenata za krivično gonjenje, navodna žrtva dobija samo pismeno obaveštenje o toj odluci, ali ne i samu odluku tužioca. U skladu sa novim ZKP-om, navodna žrtva ima pravo da u roku od 8 dana izjavi prigovor višem javnom tužilaštvu. Više javno tužilaštvo je dužno da o prigovoru odluči u roku od 15 dana.<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> Objavljen 14. aprila 2014. na sajtu Ministarstva pravde <http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/5369/izvestaj-komisije-za-pracenje-primene-i-sprovođenje-novog-zakonika-o-krivicnom-postupku-o-svom-radu-za-period-od-04112013-godine-do-31012014-godine-sa-zakljucima.php>

<sup>11</sup> Član 51 novog ZKP-a.

*Odredba novog Zakonika o krivičnom postupku ne kaže na koji način je više tužilaštvo u obavezi da odgovori navodnoj žrtvi o svojoj odluci po prigovoru, zbog čega se ta pravna praznina koristi od strane viših tužilaštava da ne dostavljaju svoju odluku navodnim žrtvama. U tim slučajevima, pošto navodne žrtve nemaju pravo da preuzmu krivično gonjenje u ovoj fazi postupka i mogu samo da podnesu Ustavnu žalbu, ovaj takozvani "pravni lek" se ne može smatrati efikasnim. Takođe se na ovaj način krše minimalna prava žrtava predviđenja Direktivom 2012/29/EU.*

---

### 2.1.3. Saradnja pravosudnih institucija i NVO koje se bave ženskim ljudskim pravima

U skladu sa odobrenim Akcionim planom za Poglavlje 23, određeni su i subjekti nadležni za nadzor ovog Akcionog plana, među kojima vodeću ulogu ima Sekretarijat za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. Prethodno ustanovljene Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa i Komisija za praćenje sprovođenja Zakonika o krivičnom postupku su sada obavezane da dostavljaju svoje izveštaje ovom Sekretarijatu.

Na internet stranici Ministarstva pravde mogu se naći zapisnici sa sastanaka Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa, mada se ovi zapisnici postavljaju najčešće par meseci nakon održanog sastanka (poslednji zapisnik je sa sastanka održanog u martu 2015, iako se vidi da su nakon tog sastanka bili održani sastanci u aprilu i julu 2015).<sup>12</sup>

Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa ima svojih sedam Radnih grupa (za izradu analize izmene ustavnog okvira, za davanje mišljenja u vezi sa izradom programa efikasne alokacije sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, za izradu smernica za reformisanje i razvoj Pravosudne akademije, za izradu analize položaja sudija porotnika, za izradu analize neophodnih izmena normativnog okvira radi unapređenja položaja sudija prekršajnih sudova, za izradu analize položaja sudijskih i javnotužilačkih pomoćnika, za izradu procene i analize stanja radi rešavanja imovinsko-pravnih i infrastrukturnih pitanja vezanih za sudove i javna tužilaštva). Zapisnici sa sastanaka ovih Radnih grupa su takođe zastareli (na primer zapisnik sa sastanka Radne grupe za izradu procene i analize stanja radi rešavanja imovinsko-pravnih i infrastrukturnih pitanja vezanih za sudove i javna tužilaštva koji je održan u oktobru 2014. je poslednji javno dostupan zapisnik ove radne grupe).<sup>13</sup>

Od početka primene Nacionalne strategije za reformu pravosuđa, NVO koje se sistematski bave ženskim ljudskim pravima, pružanjem besplatne pravne pomoći ženama i zastupanjem žena u ostvarivanju prava kroz sistem, nisu bile konsultovane ni po jednom pitanju kojima se bave Komisija i njene Radne grupe. To je razlog zbog čega su ženske NVO odlučile da prate ispunjavanje preporuke koja se odnosi na učešće civilnog društva u definisanju budućih koraka u reformskom procesu (preporuka 1.1.7. u okviru Akcionog plana).

---

<sup>12</sup> Dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>

<sup>13</sup> Dostupno na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/6498/radna-grupa-za-izradu-procene-i-analize-stanja-radi-resavanja-imovinsko-pravnih-i-infrastrukturnih-pitanja-vezanih-za-sudove-i-javna-tuzilastva-.php>

Među aktivnostima vezanim za ovu preporuku, predviđeno je da će kvartalno objavljivanje javnog poziva organizacijama civilnog društva i strukovnim udruženjima za dostavljanje komentara i predloga koji se odnose na definisanje budućih reformskih koraka početi od IV kvartala 2014. Dalje, u Akcionom planu je navedeno da se aktivnost uspešno realizuje, jer su Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom tokom III i IV kvartala 2014. godine organizovali nekoliko ciklusa javnih poziva tokom kojih su organizacije civilnog društva dostavljale svoje predloge u vezi sa kreiranjem reformskih koraka u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23. O stepenu implementacije svakog od pristiglih komentara sačinjen je i objavljen izveštaj na internet strani Ministarstva.

Sa stanovišta AŽC-a, koji je učestvovao i u procesu predlaganja reformskih aktivnosti i procesu komentarisanja nacрта ovog Akcionog plana, proces je nakon prvobitnih problema i nerazumevanja sa Radnom grupom za izradu Akcionog plana za poglavlje 23, bio produktivan i Ministarstvo pravde je imalo sluha da uvaži najvažnije predloge i komentare AŽC-a kada su u pitanju prava žrtava i usklađivanje sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Međutim, sa tim procesom se nije nastavilo u sprovođenju konkretnih aktivnosti iz Akcionog plana.

Sledeća planirana aktivnost jeste Podnošenje i razmatranje kvartalnih izveštaja o pristiglim komentarima i predlozima civilnog društva, koji se odnose na definisanje budućih reformskih koraka, i planirana je da započne od II kvartala 2015. Predviđeno je da Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom kvartalno podnosi, a telo za nadzor nad sprovođenjem akcionih planova (Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018. godine) razmatra kvartalne izveštaje o pristiglim komentarima i predlozima civilnog društva koji se odnose na definisanje budućih reformskih koraka.

Na internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom ne mogu se pronaći javno dostupni podaci o tome da li je i na koji način Kancelarija dostavljala izveštaje Komisiji za sprovođenje Nacionalne strategije za reformu pravosuđa.<sup>14</sup> Jedino što se može sa sigurnošću tvrditi jeste da je predstavnik Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom član ove Komisije i da učestvuje u njenom radu, ali kako poslednja dva zapisnika sa sednica Komisije za reformu pravosuđa nisu javno dostupna, nemamo informaciju o tome da li su predmetni izveštaji dostavljeni ili ne.

Dalje, periodično organizovanje okruglih stolova na kojima bi se razmatrali dometi ostvarene, kao i mogućnosti unapređenja saradnje u kreiranju i sprovođenju reformskih koraka, takođe je planirana da započne od II kvartala 2015. Predviđeno je da Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i Pregovaračka grupa za Poglavlje 23 u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom organizuju ove okrugle stolove.

Na internet stranicama Ministarstva pravde i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom ne mogu se naći ni pozivi a ni izveštaji sa planiranih okruglih stolova. Tokom godine su održavani sastanci Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji kao konsultativnog tela koje je prepoznato od

---

14 <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/%D0%B5%D1%83/%D0%B5%D1%83.284.html>



strane Skupštine i Pregovaračkih grupa kao mehanizam za saradnju, ali se ti sastanci ne mogu smatrati okruglim stolovima onako kako su planirani Akcionim planom. Ovo posebno iz razloga što nisu sve organizacije civilnog društva članice Nacionalnog konventa. Međutim, imajući u vidu da o ovoj aktivnosti ne postoje javno dostupne informacije, teško je govoriti o tome da li se aktivnost sprovodi na neki drugačiji način ili ne.

Isto tako, unapređenje drugih vidova saradnje sa civilnim društvom u procesu definisanja reformskih koraka, a u skladu sa Smernicama za saradnju institucija uključenih u Poglavlje 23 i civilnog društva, izrađenim uz podršku TAIEX eksperta, kao i Smernicama za uključivanje civilnog društva u zakonodavni proces, planirana je da započne još od III kvartala 2014. Ovo se odnosi na unapređenje saradnje između države i civilnog društva, na osnovu predloga TAIEX-ovog tima, kako bi se što bolje i sadržajnije planirale reformske politike. No ipak, nakon usvajanja Vladinih Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa,<sup>15</sup> Autonomnom ženskom centru, recimo, nije poznato da su donete posebne Smernice za saradnju institucija uključenih u Poglavlje 23 i civilnog društva. Što se podrške TAIEX ekperta tiče, AŽC je imao loše iskustvo prilikom konsultacija o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći koje su organizovane od strane TAIEX-a u Beogradu u periodu od 6. do 8 maja 2015. godine. Iako AŽC već više od 10 godina prati proces donošenja ovog zakona i davao je više svojih predloga i komentara na razne verzije predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoci, na konsultacije nije bio pozvan. Razlog možda leži u činjenici da AŽC nije članica Nacionalnog konventa, što nikako ne bi smelo da bude prepreka jer se očekuje da postoje različiti mehanizmi koji će omogućiti svim organizacijama da učestvuju u ovom procesu. O tome da su održane konsultacije AŽC je saznao tek naknadno, kada je stigao izveštaj TAIEX eksperta.

Konačno, zakoni iz oblasti koje pokriva Poglavlje 23 i dalje se menjaju po istoj, nedovoljno transparentnoj proceduri. Niti su sve organizacije civilnog društva informisane o započetim procesima na izmenama zakona od strane Ministarstva pravde i Kancelarije za saradnju sa organizacijama civilnog društva, niti sve organizacije civilnog društva dobijaju povratnu informaciju o tome zbog čega su njihovi predlozi i komentari odbijeni od strane Radnih grupa Ministarstva pravde (videti primer izmena Zakona o izvršenju i obezbeđenju naveden u tački 2.1.2 i izmena Zakona o maloletnicima naveden u tački 2.3.1).

---

## PREPORUKE

- Potrebno je učiniti dodatne napore kako bi mere predviđene u Akcionom planu za Poglavlje 23 dovele do poboljšanja funkcionisanja čitavog pravosudnog sistema, jer one aktuelno niti teku prema zacrtanoj dinamici, niti daju očekivane rezultate.
- Nužno je da Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa organizacijama civilnog društva učini transparentnim sve procese usvajanja novih, ili izmena i dopuna postojećih zakona, za sve zainteresovane strane, uključujući organizacije civilnog društva i ženske organizacije. Takođe je neophodno da organizacije koje su davale komentare i predloge na nacрте zakona dobiju povratni odgovor o tome da li su predlozi razmatrani i zbog čega nisu usvojeni.

---

<sup>15</sup> [http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/old\\_site/2012/10/SR-smernice.pdf](http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf)



- Neophodno je učiniti transparentnim rad, što uključuje i ažurne zapisnike o radu, Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013 - 2018. godine (i svih radnih grupa), kao i rad Komisije za nadzor nad sprovođenjem Zakonika o krivičnom postupku. Potrebno je obezbediti mehanizam za praćenje primene preporuka koje Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013 - 2018. godine daje nadležnim institucijama radi preduzimanja mera koje imaju za cilj otklanjanje uočenih problema.
- Nedostatak informacija o realizaciji preporuke koja se odnosi na učešće civilnog društva u definisanju budućih koraka u reformskom procesu pravosuđa (preporuka 1.1.7) onemogućava njeno praćenje, ali i aktivno učešće zainteresovanih organizacija, što bi moralo da se unapredi. Činjenica da organizacija civilnog društva nije članica Nacionalnog konventa nikako ne bi smela da ima uticaja na učešće zainteresovanih organizacija u predviđenim procesima.
- Nužno je što pre izmeniti odredbu Zakonika o krivičnom postupku u vezi podnošenja prigovora žrtve na odluku javnog tužilaštva o nepreduzimanju krivičnog gonjenja kako bi se taj prigovor smatrao efikasnim „pravim lekom“ u skladu sa Direktivom 2012/29/EU.

## 2.2. Borba protiv korupcije

Uopšte uzev, u oblasti borbe protiv korupcije su zapaženi neki pozitivni pomaci u periodu od septembra 2014. godine, ali su oni daleko iza planova iz strateških akata i programa same Vlade Srbije. S druge strane, zabeležene su i pojave koje mogu predstavljati korak unazad na polju borbe protiv korupcije, pre svega u vezi sa odnosom Vlade i Skupštine prema nezavisnim državnim organima i kroz neprimenjivanje domaćih propisa kod angažmana koji su u vezi sa međudržavnim sporazumima.

U aprilu 2014. **borba protiv korupcije** se našla **među prioritetima** još jedne vlade Srbije. Međutim, iz ekspozea **nije bilo jasno** u kojem pravcu će biti menjani pojedini važni propisi i nadležnosti institucija, a neke neophodne mere nisu bile ni pomenute.<sup>16</sup> Tokom 2014. i 2015. godine Vlada je realizovala deo mera iz ekspozea, koje nisu bile oročene (npr. predlog za reformu sistema borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije), dok su pojedina obećanja ostala neispunjena (npr. u pogledu javnih rasprava u pripremi propisa i reforme javne uprave).

U pogledu donošenja propisa, u proteklom periodu **veliki deo planova**, koji su prethodno navedeni, bilo u ekspozeu premijera, bilo u Akcionom planu za sprovođenje antikorupcijske strategije, **ostao je neispunjen**.<sup>17</sup> Tako, i pored isteka rokova iz ovog Akcionog plana, još uvek nisu poboljšani ni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (rad je započeo u martu 2015, ali se sporo odvija, uz nesuglasice oko konceptijskih pitanja), ni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Ovaj zakon je izmenjen krajem 2014, ali ne na predviđeni način iz strateškog akta. Za Zakon o lobiranju, koji je takođe trebalo da bude usvojen, nije objavljen ni nacrt. S druge strane,

<sup>16</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/6546->

<sup>17</sup> <http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20sprovedjenju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Akcionog%20plana,%20oblasti%20politicke%20aktivnosti,%20javne%20finansije%20i%20mediji,%20Transparentnost%20Srbija,%20januar%202015.pdf>

pozitivna je činjenica da je usvojen prvi **Zakon o zaštiti uzbunjivača**. Primena ovog zakona je počela juna 2015, a sudovi su zauzeli stav da zaštitu uživa i uzbunjivanje koje se dogodilo pre tog momenta. Još uvek nema dovoljno slučajeva, da bi se moglo govoriti o uspešnosti novih rešenja. U zakonu, inače, nisu otklonjene brojne manjkavosti na koje je ukazano tokom javne rasprave.<sup>18</sup> Vreme do početka primene Zakona nije iskorišćeno da se promene drugi povezani propisi, a obuka sudija, koja je navodno bila neophodna, nije uključivala proveru znanja polaznika.<sup>19</sup>

Dalje, izmena i primena novih **medijskih propisa**, donela je neke korisne efekte, mada je i tu dosta problema ostalo nerešeno.<sup>20</sup> U praksi, napredak je najvidljiviji u vezi sa dodelom sredstava za konkurse iz budžeta, ali je ostao nerešen problem oglašavanja državnih organa, čime se ne bavi ni nacrt Zakona o oglašavanju.<sup>21</sup> Mere za transparentnost medijskog vlasništva takođe nisu donele suštinski napredak, pa tako i dalje ne postoje pouzdane informacije o vlasništvu u vodećim štampanim medijima, a privatizacija lokalnih elektronskih medija je donela nove sumnje u skrivene političke uticaje.

Kako je već rečeno, Akcioni plan za Poglavlje 23 pregovora sa EU je prihvaćen od strane Evropske komisije. Proces pripreme jeste bio konsultativan, ali veliki broj argumentovanih primedaba nije prihvaćen. Usled toga neka bitna pitanja nisu obuhvaćena, pojedine mere i aktivnosti nisu dovoljno razrađene, a problemi postoje i u vezi sa rokovima i planiranim sredstvima. Ipak, najveći potencijalni problem predstavljaju nedovoljno ambiciozni ili nedovoljno razrađeni pokazatelji uspešnosti. Usled toga preti 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 zasnjuje na postizanju jasno postavljenih ciljeva.

Nažalost, u pripremi većine<sup>22</sup> 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 sama pravila o **javnim raspravama nisu poboljšana**, tako da obuhvate koncept zakona i podzakonske akte. Broj nacrtu za koje se javna rasprava organizuje je, doduše, bio nešto veći nego ranijih godina, ali je rasprava izostala pre donošenja mnogih propisa za koje je bila obavezna.<sup>23</sup> 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 ukolonjena ni nakon upozorenja Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije i drugih, sve do upućivanja predloga u Skupštinu.<sup>24</sup>

---

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

19 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/7641-nepotpun-pravni-okvir-za-zastitu-uzbunjivaca>

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

21 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7335-urediti-drzavno-i-politicko-oglasavanje>

22 Izuzetak predstavlja proces pripreme Zakona o inspekcijском nadzoru, [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/lzvestaj\\_o\\_pracenu\\_izrade\\_nacrta\\_zakona\\_o\\_inspekcijском\\_nadzoru\\_februar\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/lzvestaj_o_pracenu_izrade_nacrta_zakona_o_inspekcijском_nadzoru_februar_2015.doc)

23 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/javne\\_rasprave\\_praksa\\_februar\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/javne_rasprave_praksa_februar_2015.doc)

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

U aprilu 2014. premijer je najavio formiranje „**udarnih timova** za progon organizovanog kriminala i korupcije”, čija pravna priroda nije bila objašnjena. U maju 2015. usvojena je Strategija finansijskih istraga koji pominje „udarne grupe” za ispitivanje krupnijih korupcionaških predmeta.<sup>25</sup> Zakonski osnov za osnivanje ovih tela će biti najavljene izmene Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala i korupcije iz septembra 2015. Iako i nacrt ovog akta ima manjkavosti, može se očekivati da će njegovo usvajanje imati pozitivne efekte, kroz finansijske istrage i veću specijalizaciju tužilaštava i drugih organa.<sup>26</sup> U međuvremenu, tokom prošle godine objavljeno je da su prestale da rade ranije formirane „radne grupe” za ispitivanje „24 privatizacije”, to jest, slučajeva na koje je pre 2012. ukazivao Vladin Savet za borbu protiv korupcije. Još uvek nema sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa tim izveštajima, niti informacija na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je Vlada počela da sistemski razmatra izveštaje Saveta objavljene nakon 2012. godine.<sup>27</sup>

Ekspoze premijera iz aprila 2014. takođe je sadržao planove za racionalizaciju javnog sektora, završetak restukturiranja preduzeća, smanjenje budžetskog deficita i sive ekonomije, uvođenje e-uprave i smanjenje rokova za izdavanje dozvola. U nekim od ovih oblasti **je bilo bitnih pomaka** u proteklih 12 meseci, što **posredno može doneti koristi** i na planu borbe protiv korupcije (naročito preduzete mere za brže dobijanje građevinskih dozvola i mere za rešavanje statusa preduzeća u restrukturiranju). Međutim, vidljivih promena nije bilo u pogledu obećanog „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.

### 2.2.1. Reforma i depolitizacija javne uprave

Iako Akcioni plan za reformu javne uprave jeste usvojen, i dalje nije potpuno jasno kojom će se dinamikom ona odvijati i u kojoj meri će zavisiti od analiza koje budu sprovedene, mišljenja međunarodnih finansijskih institucija ili drugih činilaca. U međuvremenu, nije precizno utvrđen ni broj zaposlenih u javnom sektoru. Čak je i broj novozaposlenih nakon donošenja zakonskih ograničenja dugo skrivan,<sup>28</sup> a kada je objavljen, nije bilo potpuno jasno koliko je bilo novozaposlenih, a koliko onih koji su napustili javni sektor.

Sa druge strane, status **službenika na položaju** bi nakon izmena Zakon o državnim službenicima, konačno trebalo da bude precizno uređen. Vlada je imenovala vršioce dužnosti za mesta koja nisu bila popunjena i raspisivala neke konkurse, ali još uvek nisu objavljeni podaci na osnovu kojih bi se moglo zaključiti u kojoj meri su poštovani rokovi za završetak nezakonitog stanja koje je trajalo od januara 2011. Sudeći po uvidu u odluke Vlade u Službenom glasniku, još uvek je veliki broj položaja koji nisu popunjeni na osnovu javnog konkursa.

---

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

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

27 Mogući izuzetak je nedavno objavljeni slučaj zloupotreba u vezi sa remontom vagona.

28 Ministarstvo finansija nije dostavilo podatke novinarima „Danas”- a koji su ih tražili, ni nakon rešenja Poverenika za informacije.

Aktivnosti čija se realizacija prema Akcionom planu za Poglavlje 23 očekivala ili se očekuje u toku 2015. godine odnose se na uspostavljanje transparentnih, konkurentnih, objektivnih i preciznih kriterijuma za zapošljavanje u organima državne uprave, lokalne samouprave i pokrajine, uspostavljanje mehanizama za praćenje primene Kodeksa ponašanja državnih službenika i uvođenje programskog budžetiranja. Ispunjenje navedenih aktivnosti pre svega mora da ima podlogu u odgovarajućim zakonskim aktima. Zapošljavanje državnih službenika je uređeno Zakonom o državnim službenicima,<sup>29</sup> koji je pretrpeo izvesne promene stupanjem na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima<sup>30</sup> krajem 2014. godine. Izmenjeni Zakon o državnim službenicima podrazumeva preciznije uslove za zapošljavanje određenih kategorija državnih službenika i transparentnije objavljivanje javnih konkursa za zapošljavanje. Međutim, odredbe o popunjavanju izvršilačkih radnih mesta – pre svega o premeštaju, preuzimanju i internom konkursu su arbitrarne i ne sadrže precizne kriterijume za odabir kandidata, a rukovodilac određenog državnog organa ima široke mogućnosti da odabere način popunjavanja slobodnog radnog mesta. Naročito su netransparentne odredbe popunjavanja položaja u državnim organima. Naime, kada položaj popunjava Vlada, obavezan je interni konkurs, ali zakonom nisu precizno propisani uslovi koje kandidat mora da ispunjava da bi bio postavljen na položaj. Problematično je nepostojanje mogućnosti ocenjivanja rukovodilaca i nekih drugih kategorija državnih službenika. Takođe je problematično što još uvek nije donet zakon koji bi regulisao položaj zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, pa se na njihov položaj i dalje primenjuje deo Zakona o radnim odnosima i državnim organima,<sup>31</sup> koji je donet pre više od 20 godina.

Sa druge strane, od izuzetnog značaja za transparentno zapošljavanje državnih službenika je i donošenje novog Zakona o policiji. Nacrt novog Zakona o policiji predviđa formiranje Sektora za ljudske resurse koji bi se bavio politikom zapošljavanja, ali je ostavljeno podzakonskom aktu da bliže propiše pravila i način upravljanja ljudskim resursima. Pozitivna promena je uvođenje konkursa za zapošljavanje svih zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), uključujući i policijske službenike. Važećim zakonom konkurs nije obavezan za prijem u policiju policijskih službenika, što otvara mogućnost politizaciji i netransparentnom zapošljavanju. Zabrinjava široko ovlašćenje ministra unutrašnjih poslova da raspoređuje i razrešava načelnike područnih policijskih uprava i rukovodioce organizacionih jedinica u Direkciji policije, čime je otvorena mogućnost da se to obavlja po političkoj liniji, bez ikakve transparentnosti. Ministar takođe predlaže Vladi razrešenje Direktora policije, pa se postavlja pitanje kako može da se očekuje da direktor policije obavlja svoju dužnost politički neutralno, kada od preporuke ministra zavisi njegovo razrešenje. Problematično je što Nacrt zakona o policiji ne obezbeđuje nezavisnost Sektora unutrašnje kontrole (SUK), jer predviđa mogućnost ministra da u rad Sektora meša druge organizacione jedinice MUP-a.<sup>32</sup>

---

29 Zakon o državnim službenicima, (Sl. glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014)

30 Zakon o izmenama i dopunama zakona o državnim službenicima (Sl. Glasnik RS br. 99/2014)

31 Zakon o radnim odnosima u državnim organima (Sl. glasnik RS, br. 48/91, 66/91, 44/98 – dr. zakon\*, 49/99 – dr. zakon\*\*, 34/2001 – dr. zakon\*\*\*, 39/2002, 49/2005 – odluka USRS, 79/2005 – dr. zakon, 81/2005 – ispr. dr. zakona, 83/2005 – ispr. dr. zakona i 23/2013 – odluka US).

32 Član 228 Nacrta zakona o policiji.

Konačno, „**profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima (JP)**“, je već dve godine zakonska obaveza, međutim dalje nije izvršena. Iako je i sam zakonski mehanizam za izbor direktora i članova nadzornih odbora JP manjkav, čak ni on nije primenjen. Tek u nekoliko preduzeća na republičkom nivou su okončani konkursi za izbor direktora, u drugim preduzećima po prijavama nije odlučeno već gotovo dve godine, dok u pojedinim konkursi nisu ni raspisivani. Prilikom hapšenja nekoliko rukovodilaca javnih preduzeća ministar unutrašnjih poslova je saopštio njihovu stranačku pripadnost (želeći da dokaže da se gone i ljudi iz vlasti i opozicije), a među uhapšenima se nalazi i jedan od retkih direktora koji je na „nepolitičkom“ konkursu izabran koji mesec pre toga.<sup>33</sup>

Pokazatelji napretka u ovoj oblasti bi bilo transparentnije zapošljavanje državnih službenika, manji broj poništenih javnih konkursa u odnosu na prosek iz prethodnih godina, regulisanje položaja zaposlenih u autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama, pozitivne ocene Agencije za borbu protiv korupcije u odnosu na izveštaje o sprovođenju planova integriteta institucija koje su nadležne da ga donesu.

## 2.2.2. Prevencija korupcije u oblasti javnih nabavki

Poboljšanje **Zakona o javnim nabavkama** trebalo je da predstavlja okosnicu u prevenciji korupcije u ovoj oblasti. Međutim, Zakon je prvo izmenjen samo u domenu preferencijala, a formirana je radna grupa unutar skupštinskog odbora koja je trebalo da pripremi i izmene drugih delova ovog dokumenta. Pa ipak, u julu 2015, Vlada je iznenada uputila svoj predlog Zakona koji je odmah potom usvojen. Postupak pripreme izmena je bio potpuno netransparentan, mnoge od promena nisu obrazložene. Među novim rešenjima ima i korisnih, u oblasti povećanja javnosti i smanjenja birokratskih zahteva prema ponuđačima.<sup>34</sup> Rezultati primene postojećih antikorupcijskih rešenja iz ovog zakona su veoma ograničeni, kako slabošću pojedinih odredaba, tako, još više, ograničenim nadzornim kapacitetima, pre svega Uprave za javne nabavke. Pored toga, ni nova Strategija za unapređenje sistema javnih nabavki ne identifikuje sve bitne probleme u ovoj oblasti.<sup>35</sup> Predsednik Republičke komisije za zaštitu prava je podneo ostavku, ali ni četiri meseca potom nije razrešen dužnosti.

Dalje, radi unapređenja primene postojećih pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u oblasti javnih nabavki, ali i oblasti upravljanja javnim finansijama uopšte, neophodno je među aktivnosti koje je Vlada predvidela u Akcionom planu za Poglavlje 23 ubaciti i aktivnosti koje se tiču zakonskih obaveza proaktivnog objavljivanja informacija u okvirima relevantnih zakona ( pre svega Zakona o javnim nabavkama<sup>36</sup> i ostalih zakona koji regulišu obavezu objavljivanja poslovno-finansijskih izveštaja u vezi sa novcem koji se troši iz budžeta Republike Srbije). Neke aktivnosti predviđene u okviru Akcionog plana, a koje se tiču izmena Zakona o

---

33 <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/529835/TS-Zasto-ministar-govori-o-stranackoj-pripadnosti-uhapsenih>

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

35 [http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Javne\\_nabavke\\_najvazniji\\_nalazi\\_mart\\_2015.doc](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_nabavke_najvazniji_nalazi_mart_2015.doc)

36 Zakon o javnim nabavkama (Sl. glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015).

slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, nisu u dovoljnoj meri konkretne, dok za neke nije utvrđeno koje je ministarstvo nosilac izrade predviđene analize.

Kako bi se osiguralo sprovođenje pravila slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja u oblasti javnih nabavki neophodno je ojačati servise putem kojih se vrši proaktivno objavljivanje informacija o njima, a u skladu sa poslednjom verzijom Zakona o javnim nabavkama. To se pre svega odnosi na Portal javnih nabavki, ali i na internet stranice pojedinih naručilaca.

Unapređenja Portala se mogu grubo podeliti na tehnička unapređenja i uvođenje novih analitičkih servisa koji bi koristili sve informacije o nabavkama iz baza kojima raspolaže Uprava za javne nabavke. Smatramo da bi u ovom procesu bilo veoma korisno konsultovati predstavnike ponuđača, naručioce, organizacije civilnog društva i sva ostala zainteresovana lica koja koriste Portal kako bi se definisao obim neophodnih tehničkih unapređenja i vrste neophodnih analitičkih servisa. Time bi se obezbedila potpuna funkcionalnost Portala u skladu sa potrebama naručilaca, ponuđača, ali i nadzornih aktera. Ova aktivnost bi mogla da bude ispunjena za relativno kratko vreme i uz male troškove po Budžet.

Unapređenjem tehničkih mogućnosti Portala može se drastično poboljšati dostupnost informacija iz oblasti javnih nabavki, naročito u svetlu skorašnjih izmena zakona koji uređuje ovu oblast, kojima je transparentnost postupka nabavke povećana obavezom naručilaca da objavljuju veći obim dokumentacije.

#### 2.2.2.1. Javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti

Zbog kašnjenja u donošenju regulative za nabavke naoružanja i bezbednosno osetljive opreme, još je rano oceniti uspešnost njene implementacije. U Zakonu o javnim nabavkama, nabavke naoružanja i vojne opreme, kao i sva bezbednosno osetljiva oprema, radovi i usluge, definisane su kao javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti i predviđeno je da budu regulisane posebnom uredbom. Iako je Zakon stupio na snagu 1. aprila 2013, Uredba o postupku javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti<sup>37</sup> je doneta tek 31. jula 2014, a stupila na snagu 1. januara 2015. Kašnjenje Uredbe značilo je da u datom periodu nije bilo moguće sprovesti ovu vrstu nabavki. Nakon što je Uredba stupila na snagu, početak nabavki u ovoj oblasti bio je zakočen nekoliko meseci usled bezbednosnog sertifikovanja ponuđača, te su prve nabavke pokrenute tek sredinom ove godine.

Zakon takođe predviđa okolnosti u kojima se na ovu vrstu nabavki zakon ne primenjuje. Njime se obezbeđuje i parlamentarni nadzor nad javnim nabavkama u oblasti odbrane i bezbednosti, uključujući i one na koje se zakon ne primenjuje, ali ne omogućava njegovo efektivno sprovođenje. Naime, Zakon predviđa da:

1. Vlada o pokretanju postupka nabavke obaveštava nadležni odbor – odnosi se na nabavke na koje se zakon primenjuje;

---

<sup>37</sup> Uredba o postupku javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti (Sl. glasnik RS, br. 82/2014 i 41/2015).



2. nadležnom odboru dostavlja godišnje izveštaje o sprovedenim nabavkama iz oblasti odbrane i bezbednosti, uključujući i one na koje se zakon ne primenjuje.

Kako se, međutim, Zakonom ne precizira za koju oblast je „nadležni odbor „ nadležan, u praksi Narodna skupština ovo tumači kao da je reč o Odboru za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava (u nastavku: Odbor za finansije). Time se uzrokuje problem s obzirom da članovi ovog odbora nemaju (po Zakonu o tajnosti podataka) automatski pristup poverljivim podacima, niti su u praksi do sada dobili bezbednosne sertifikate. Stoga bi trebalo ili precizirati zakonsku odredbu tako da Vlada o nabavkama iz oblasti odbrane i bezbednosti izveštava odbore nadležne za odbranu i bezbednost ili pokrenuti proceduru da članovi Odbora za finansije dobiju bezbednosne sertifikate i ohrabriti ih da se prilikom razmatranja izveštaja konsultuju sa kolegama iz odbora koji nadziru sektor bezbednosti.

### 2.2.3. Uključenost civilnog društva u borbu protiv korupcije

Država se Akcionim planom za Poglavlje 23 obavezala i da će da osigura uključenost civilnog društva u program borbe protiv korupcije. Budući da su, s tim u vezi, neke od predviđenih aktivnosti izvršene, da su neke u toku, a da neke nisu izvršene u roku, može se zaključiti da je ispunjenje ove obaveze za sada delimično uspešno. Primera radi, mere koje se odnose na sprovođenje konkursa za organizacije civilnog društva (OCD) za učestvovanje u antikorupcionim inicijativama na lokalnom i nacionalnom nivou se uredno sprovode.

Jedna od predviđenih mera podrazumeva sprovođenje zajedničke kampanje u cilju podsticanja učešća građana u borbi protiv korupcije, a nosilac ove aktivnosti je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom.<sup>38</sup> Sprovođenje ove aktivnosti je ograničeno na IV kvartal 2017. godine, što nije najbolje rešenje, jer bi kampanja uključivanja civilnog društva u borbu protiv korupcije trebalo da se sprovodi kontinuirano, bez vremenskog ograničenja. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom na svom zvaničnom veb sajtu objavljuje informacije vezane za načine učešća civilnog društva u borbi protiv korupcije, ali se ne sprovode sporadične kampanje koje bi podstakle aktivnije učesće civilnog društva i njihov veći uticaj u takvoj borbi.

Delimična uspešnost sastoji se i u činjenici da je Agencija za borbu protiv korupcije sprovodila javne konkurse za dodelu sredstava organizacijama civilnog društva za projekte u oblasti borbe protiv korupcije, pre svega alternativnog izveštavanja ispunjenosti Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. i 2018. godine i Akcionog plana za njeno sprovođenje.

Sa druge strane, za IV kvartal 2015. godine predviđena je aktivnost koja podrazumeva izmene i dopune Zakona o državnoj upravi tako da se standardi saradnje državne uprave sa civilnim društvom usaglase sa standardima Saveta Evrope i Konvencijom UN protiv korupcije. Međutim, do današnjeg dana, ova aktivnost nije ispunjena.

---

38 <http://www.civilnodrustvo.gov.rs>

Konačno, pokazatelji napretka u ovoj oblasti bi bilo često i kontinuirano sprovođenje kampanja o uključivanju civilnog društva u borbi protiv korupcije od strane Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao i veći broj organizacija civilnog društva koje saraduju sa Agencijom za borbu protiv korupcije u projektima za borbu protiv korupcije.

#### 2.2.4. Druge aktivnosti vezane za prevenciju korupcije

Vlada je Akcionim planom za Poglavlje 23 predvidela razvijanje i sprovođenje određenih mera za borbu protiv korupcije u drugim posebno osetljivim oblastima kao što su zdravstvo, obrazovanje, policija i dr. U prethodnom periodu, bilo je određenih pomaka po ovom pitanju (mere je, inače, potrebno ispuniti do kraja 2018. godine) Preduzete su, recimo, aktivnosti na izradi novog Zakona o policiji (Akциони plan za Poglavlje 23, 2.2.10.27.) čiji je nacrt poslat EK u oktobru 2015.<sup>39</sup> Na osnovu nacrta zakona moguće je pretpostaviti na koji način će MUP smanjiti korupciju u policiji i ojačati rad SUK-a, što je polazna osnova za ispunjenje ove preporuke EK.

Njaveći napredak predstavlja rešenje iz Nacrta zakona kojim je omogućeno SUK-u da se bori protiv korupcije u redovima celog ministarstva, a ne samo Direkcije policije, što je do sada bio slučaj. To je dobro rešenje jer će tako svi zaposleni biti pod kontrolom SUK-a. Nacrtom zakona (čl. 229) predviđene su nove antikorupcijske mere koje mogu povoljno da utiču na smanjenje korupcije u MUP-u, ali nisu na zadovoljavajući i precizan način propisane.

---

*Primena testa integriteta, međutim, izaziva najviše dilema, s obzirom da je u Nacrtu zakona propisana na isuviše opšti način. Test integriteta je istražna metoda koja se koristi da bi se proverila sklonost policijskog službenika ka korupciji. U veštački stvorenom okruženju testira se kako policajci primenjuju zakone i propise u nezakonitim uslovima. Na osnovu toga sakupljaju se obaveštajni podaci pomoću kojih se utvrđuje da li je neki policajac sklon korupciji ili nije. Celokupna materija treba da bude uređena posebnim propisom koji donosi ministar u roku od godinu dana nakon stupanja na snagu Zakona o policiji, što nije dobro rešenje iz dva razloga. Nacrtom zakona nisu postavljeni zaštitni mehanizmi koji bi trebalo da onemoguće zloupotrebe u praksi. Test integriteta treba da sprovodi telo koje poseduje nesumnjivi institucionalni integritet i nezavisnost, što nije slučaj sa SUK-om u Srbiji. Takođe, u SUK-u ne postoje tehnički kapaciteti za sprovođenje ove mere.*

---

Uvedena je obaveza da SUK izrađuje analizu rizika od korupcije u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Analiza rizika podrazumeva identifikaciju rizika od korupcije, izradu registra rizika i planova preventivnih mera za njihovo otklanjanje. Nejasno je da li se analiza rizika odnosi na celo Ministarstvo ili samo na Direkciju policije. U Akcionom planu za Poglavlje 23 (2.2.10.24.) predviđena je izrada analize rizika od korupcije za svako radno mesto u policiji. Nasuprot tome, u Nacrtu zakona o policiji predviđeno je sprovođenje analize rizika u Ministarstvu. Radi smanjenja korupcije u policiji

---

<sup>39</sup> Pogledati: <http://goo.gl/00TuiP>.



važno je da se u analizi rizika podjednako vodi računa o rizicima specifičnim za radna mesta, kao i o organizacionim rizicima u Direkciji policije, ali i Ministarstvu, te da ona bude sveobuhvatna.

Nacrtom Zakona o policiji predviđeno je da će SUK moći da vrši proveru imovnog stanja rukovodilaca i osoba koji rade na pozicijama u Ministarstvu gde postoje visoki rizici od korupcije, koje će biti utvrđene prethodnom analizom rizika od korupcije. Rukovodioci su dužni da prijave promene svog imovnog stanja nadležnoj organizacionoj jedinici. I ova antikorupcijska mera biće dodatno uređena podzakonskim aktom, što nije dobro rešenje. Nije jasno koje će podatke da sadrži imovinski karton, ali i način korišćenja tih podataka koji mogu biti meta različitih zloupotreba. To je naročito problematično ako se podzakonskim aktom propiše da podaci neće biti u potpunosti javni ili samo delimično (što je takođe nepoznanica).

Aktivnosti koje ne doprinose borbi protiv korupcije zabeležene su i u drugim oblastima. Tokom prethodnih godinu dana, recimo, nastavljena je loša i nelogična praksa **zaključivanja ugovora sa investitorima** za velike infrastrukturne projekte **na osnovu međudržavnih sporazuma**, pri čemu se **isključuje primena domaćih pravila** (npr. Zakon o javnim nabavkama, Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Zakon o privatizaciji) o nadmetanju, analizi opravdanosti i nadzoru. Neki od takvih sporazuma i ugovora su objavljeni, posle dugo vremena i navođenja irelevantnih izgovora.<sup>40</sup> U drugim slučajevima, ugovori o raspolaganju vrednom javnom imovinom nisu ni objavljeni,<sup>41</sup> čak ni nakon što je Poverenik za informacije izdao obavezujuće naloge, i nakon što su postupak zbog kršenja zakona pokrenuli Zaštitnik građana i upravna inspekcija. Štaviše, postoje pokušaji da se i zakonski kodifikuju prepreke koje vlast postavlja građanima da dođu do informacija o poslovanju države.<sup>42</sup>

I u primeni pravila o **dodeli državne pomoći** **primetni su krupni nedostaci**,<sup>43</sup> u pogledu obuhvata postojećih propisa, mehanizma za kontrolu, tako i doslednosti primene postojećih rešenja.

U ovom periodu **nije bilo ni konačnih osuda** 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. Agencija je pokrenula nekoliko postupaka zbog kršenja pravila o sukobu interesa koji se odnose na aktuelne ministre. Državna revizorska institucija je počela prve revizije političkih subjekata (3 najmoćnije političke stranke). Generalno gledano, utisak je da je nastavljen trend iz ranijih godina u pogledu represivnih antikorupcijskih aktivnosti – manji porast broja otkrivenih i pokrenutih slučajeva. Ne postoji praksa da se podaci ove vrste redovno objavljuju, a evidencije raznih organa i dalje nisu u potpunosti uporedive niti dovoljno informativne.

---

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

41 <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7865-kvazipravni-argumenti-u-odbrani-tajnosti-ugovora>

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

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

## 2.2.5. Suzbijanje korupcije

U Akcionom planu za Poglavlje 23, država je predvidela da do kraja 2015. godine sprovede reviziju, a 2018. i ocenu rezultata Strategije za borbu protiv korupcije koju je donela 2013. godine. S tim u vezi, planirane su i izmene idopune Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Međutim, dosadašnji tok izrade izmena Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ukazuje na neodgovarajuću saradnju institucija za borbu protiv korupcije – postoje dva modela zakona, i to jedan koji je izradila Agencija, a drugi model je onaj koji je preporučen od strane Ministarstva pravde, po ugledu na zakon koji je važeći u Sloveniji. Takođe, procena sprovođenja Akcionog plana antikorupcijske strategije izrađena je za 2014. U martu 2015. godine objavljen je izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju antikorupcijske strategije, dok su organizacije civilnog društva radile na alternativnom izveštavanju, kao mehanizmu za unapređenje nadzora.<sup>44</sup>

Prema Akcionom planu za Poglavlje 23 Ministarstvo pravde bi trebalo da do kraja 2015. godine uradi novu procenu, što proizvodi dodatnu konfuziju oko toga ko zaista i na koji način treba da prati sprovođenje antikorupcijske strategije. Agencija za borbu protiv korupcije je zakonski u obavezi da prati sprovođenje antikorupcijske strategije. Tu je i dilema oko rokova za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana antikorupcijske strategije koji nisu isti kao i u Akcionom planu za Poglavlje 23, iako je reč o sličnim ili istim aktivnostima. Sve to uzrokuje probleme u koordinaciji borbe protiv korupcije.

U primeni antikorupcijske politike zabunu stvara i trostruki mehanizam nadzora i koordinacije. Ovaj posao obavljaju Agencija za borbu protiv korupcije, Grupa za koordinaciju sprovođenja antikorupcijske strategije i Koordinaciono telo Vlade Srbije za primenu Akcionog plana. Njihovi zadaci se podudaraju. Agencija i Grupa prate primenu antikorupcijske strategije; sakupljaju izveštaje od državnih organa o realizaciji antikorupcijskih mera; daju mišljenja i preporuke kako unaprediti borbu protiv korupcije; učestvuju u pripremi propisa i predloga projekata čiji je cilj smanjenje korupcije. Vlada je godinu dana nakon usvajanja antikorupcijske strategije formirala<sup>45</sup> novo Koordinaciono telo koje treba da usmerava i koordiniše državne organe radi bolje implementacije strategije. U njegovom sastavu su premijer, ministar pravosuđa, ministar finansija i član Saveta za borbu protiv korupcije. Sastav je, dakle, na najvišem nivou. Zna se da je ovo telo dosad održalo jedan sastanak, iako je u obavezi da to čini na svakih šest meseci.

U Srbiji je saradnja institucija neophodna u kreiranju i sprovođenju antikorupcijske politike koja je zaokružena nacionalnom strategijom iz 2013. godine, ali čiji se akcioni plan ne sprovodi kako treba.<sup>46</sup> Normativna osnova za saradnju policije, tužilaštva i sudstva u Srbiji postoji, ali ona nije zadovoljavajuća u svim fazama krivičnog postupka.

Potrebno je pomenuti da u saradnji policije, tužilaštva i sudstva problemi postoje i na nivou potpisivanja dvaju memoranduma o saradnji. Procedura koja bi trebalo da omogući bolju saradnju i koordinaciju policije i tužilaštva u borbi protiv korupcije nije usvojena, jer prethodno

---

44 Videti: Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije u RS za period od 2013–2015. godine

45 Videti: Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine.

46 Videti: Izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije u RS za period od 2013–2015. godine.

nije potpisan memorandum o saradnji. Sekretarijat u Ministarstvu unutrašnjih poslova dostavio je u decembru 2013. godine kriminalističkoj policiji predlog memoranduma između MUP-a, Direkcije policije i Tužilaštva za organizovani kriminal. Ne zna se da li je predlog memoranduma stigao do Ministarstva pravde i Tužilaštva za organizovani kriminal. Nasuprot tome, Ministarstvo pravde organizovalo je sastanak sa predstavnicima MUP-a, Republičkog javnog tužilaštva i ostalih institucija koje učestvuju u sprovođenju Akcionog plana antikorupcijske strategije, na kome je postignuta saglasnost oko konačnog teksta jednog drugog memoranduma koji još uvek nije usvojen, jer se čeka da MUP iskaže svoj stav. Nerealno je očekivati potpisivanje operativne procedure kada, dakle, nema saglasnosti institucija povodom planiranja međusobne saradnje.

---

## PREPORUKE

- Potrebno je povećati transparentnosti procesa donošenja odluka, posebno na nivou izvršne vlasti
- Dalje jačanje nezavisnosti pravosuđa i stvaranje uslova za slobodan i neselektivan rad organa gonjenja
- Puna primena medijskih zakona i stvaranje uslova za funkcionisanje medija bez pritiska i uticaja od strane političkih i ekonomskih centara moći
- Vlada bi trebalo da obezbedi sprovođenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja kad god je to neophodno
- Usvojiti Zakon o lobiranju kako bi se smanjili neodgovarajući vaninstitucionalni uticaji na rad izvršne i zakonodavne vlasti
- Skupština bi trebalo da unapredi praksu praćenja sprovođenja skupštinskih zaključaka o godišnjim izveštajima nezavisnih državnih tela. Kada izveštaj ukazuje na propuste Vlade ili drugih izvršnih organa, Skupština treba da zahteva mere kako bi se propusti ispravili i da inicira postupak odgovornosti rukovodilaca koji nisu ispunili obaveze
- Potrebno je usvojiti zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima koji bi propisao strože kriterijuma za zapošljavanje državnih službenika, jasnije definisao uslove koje bi trebalo da ispunjavaju kandidati za postavljanje na položaj i omogućio ocenjivanje rukovodilaca državnih organa koje nije predviđeno važećim Zakonom o državnim službenicima.
- Usvojiti Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, koji bi precizno definisao kriterijume zapošljavanja, ocenjivanja i napredovanja zaposlenih i usvojiti kodeks ponašanja zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.
- Usvojiti novi Zakon o policiji koji bi trebalo da obezbedi transparentno zapošljavanje, a pre svega jasne kriterijume za zapošljavanje, kao i smanjenje nadležnosti ministra unutrašnjih poslova da, kao politička figura, utiče na izbor i razrešavanje policijskih rukovodilaca. Takođe je potrebno ustanoviti konkretne sankcije za nepoštovanje Kodeksa policijske etike. Potrebno je obezbediti potpunu nezavisnost Sektora unutrašnje kontrole, kako bi isti efikasno, bez ikakvog političkog upliva, nepristrasno sprovodio istrage i predlagao odgovarajuće mere u slučaju zloupotrebe.
- Specifikovati da se u analizi pravila o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u vezi sa sprovođenjem javnih nabavki obavezno uvaži 6 preporuka upućenih Narodnoj skupštini i 11 preporuka upućenih Vladi, iz Izveštaja o sprovođenju Zakona o slobodnom

pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2014. godinu, a koje se odnose na ovaj zakon.

- Unaprediti Portal javnih nabavki kroz tehnička unapređenja i dodavanje novih analitičkih servisa. Unapređenje Portala učiniti u skladu sa istraživanjem o praksi upotrebe Portala koje bi prethodno trebalo izvršiti. Istraživanje bi trebalo sprovesti među korisnicima Portala (naručioci, ponuđači, druga zainteresovana lica) i na osnovu njega izraditi dokument sa spiskom neophodnih i poželjnih unapređenja podeljenih na dve oblasti: a) tehnička unapređenja i b) analitički servisi.
- Neophodno je odložiti primenu testa integriteta u policiji do trenutka ispunjenja svih predušlova za učinkovito sprovođenje ove antikorupcijske mere: (1) obavezati zakonom da će testiranje biti u skladu sa principima zaštite ljudskih prava, i uvažavanjem profesionalnog integriteta subjekta testiranja; (2) propisati zakonom da samo sudija za prethodni postupak, na osnovu dobro obrazloženog predloga načelnika SUK-a pri čemu ni na jedan drugi dokazni način nije moguće pronaći podatke o koruptivnoj radnji, može da naredi primenu testa integriteta; (3) zabraniti zakonom podsticanje činjenja krivičnog dela prilikom primene testa integriteta; (4) propisati zakonom prema kome je moguće primeniti testiranja; (5) svi policajci moraju biti upoznati sa testom integriteta pre njegove upotrebe, pri čemu je potrebno objasniti cilj i svrhu ove antikorupcijske mere; (6) tehnički opremiti i obučiti zaposlene u SUK-u za primenu testa integriteta.
- Potrebno je pokrenuti javnu raspravu prilikom izrade i usvajanja podzakonskog akta kojim se uređuju oblici i način primene testa integriteta, sprovođenja analize rizika i vršenja kontrole promene imovnog stanja jer se time smanjuje mogućnost zloupotrebe u praksi.
- Potrebno je da Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom češće sprovodi kampanje kojim bi podstakla učešće OCD u borbi protiv korupcije, samostalno, kao i u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Generalno je na ovom planu potrebna čvršća saradnja i komunikacija između ovih dveju institucija. Potrebno je da se kampanje sprovode bez vremenskog ograničenja koja su postavljena u Akcionom planu, kako bi se građani informisali a OCD podsticale da učestvuju u antikorupcionim projektima.
- Potrebno je izmeniti Zakon o državnoj upravi na način koji bi obezbedio veću otvorenost državne uprave da saraduje sa organizacijama civilnog društva u borbi protiv korupcije i da najozbiljnije uzima u obzir njihove predloge.
- Agencija za borbu protiv korupcije može da pomogne u rešavanju problema koordinacije u borbi protiv korupcije, jer je jedino telo u Srbiji koje ima celovit uvid u sprovođenje antikorupcijske politike, kao i odgovornost prema Narodnoj skupštini. To proizlazi iz obaveze državnih organa da Agenciji podnose izveštaje o sprovođenju akcionog plana strategije. Pored toga, kvalitet u odnosu na Grupu predstavlja i činjenica da Agencija sačinjava i podnosi poslanicima sveobuhvatni izveštaj o sprovođenju antikorupcijskog plana. Takva uloga omogućava Agenciji da odgovorno pruža pomoć i podršku u koordinaciji nadležnih organa za borbu protiv korupcije. U praksi, Agencija ne koristi tu svoju poziciju.
- Važeći Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (čl. 62) predviđa mogućnost da Agencija daje mišljenja o sprovođenju antikorupcijske strategije. Međutim, ne postoji obaveza da subjekti na koje se mišljenje odnosi barem raspravljaju o tome. Novi nacrt zakona o Agenciji uvodi obavezu (čl. 88) da se u roku od 60 dana održi rasprava o mišljenju Agencije. Te rasprave mogu da podstaknu bolju koordinaciju institucija u borbi protiv korupcije, pa na njima treba insistirati.

## 2.3. Osnovna prava

### 2.3.1. Načelo nediskriminacije i položaj društveno ranjivih grupa

Prema Akcionom planu za Poglavlje 23, država bi trebalo da sprovede čitav niz mera koje imaju za cilj podsticanje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja društveno ranjivih grupa, u prvom redu LGBTI zajednice. S tim u vezi, predviđene su izmene i dopune Antidiskriminacione strategije i drugih relevantnih akata, zatim jačanje institucionalnih kapaciteta nadležnih institucija, te unapređenje njihove saradnje. Može se reći da su u tom smislu preduzeti određeni koraci.

U prethodnom periodu, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, čiji je sastav ostao neizmenjen i pored dopisa Autonomnog ženskog centra upućenog Predsednici Koordinacionog tela<sup>47</sup>, formiralo je Radnu grupu, čiji sastav nije poznat, za izradu novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Predsednik Radne grupe je član koordinacionog tela koji je istovremeno savetnik premijera za pitanje vera. Prve radna verzija novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti je bila dostavljena organizacijama civilnog društva radi davanja komentara i predloga. Trenutno ne postoje javno dostupne informacije o tome dokle se stiglo u izradi ovog zakona, kao ni kakvi su bili rezultati javne rasprave (isto kao u tački 2.1.3.).

Vlada je, zatim, usvojila Akcioni plan za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine. Ovaj dokument sadrži mere i aktivnosti neophodne za realizaciju strateških ciljeva, rokove za njihovo sprovođenje kao i indikatore ostvarenog napreka. Takođe, uspostavljen je Savet za praćenje realizacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2014. do 2018. godine koji u svom sastavu ima 11 članova<sup>48</sup>.

S obzirom da neke aktivnosti jesu, a da neke nisu izvršene u roku ili su predviđene za 2016. i 2017. godinu, za sada je nemoguće proceniti u kojoj meri će preporuke iz Akcionog plana za Poglavlje 23 za koje su vezane ove aktivnosti, biti ostvarene. Dodatna poteškoća u proceni ispunjenosti je u tome što su u Akcionom planu indikatori uticaja pogrešno postavljeni i predstavljaju izvore verifikacije.

Slično, s obzirom da je Savet za praćenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije oformljen u avgustu ove godine još uvek nije moguće sa preciznošću utvrditi efekte i rezultate njegovog rada. Na osnovu preporuka iz Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo unutrašnjih poslova je imenovalo posebno odabrane policijske oficire za vezu sa LGBT osobama kao i koordinateure za nasilje u porodici. Ukupno postoji 9 oficira za vezu sa LGBT osobama i to u sledećim gradovima: Beograd, Niš, Kragujevac i Novi Sad, dok koordinatori za nasilje u porodici postoje u svim Policijskim upravama u Srbiji. Trenutno ne postoje oficiri za vezu sa drugim

---

47 Pismom je traženo da Predsednica inicira uspostavljanje pariteta u sastavu tog tela, da na čelo ključnih radnih grupa imenuje žene, da se pobrine da članovi i članice radnih grupa imaju odgovarajuće znanje i iskustvo u vezi sa rodnim pitanjima, da uključe i predstavnice specijalizovanih ženskih organizacija i da informacije o sastavu Radnih grupa budu javno dostupne, jer je to i suštinski i formalni uslov uspostavljanja rodne ravnopravnosti.

48 U sastavu Saveta su predstavnici Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva zdravlja, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva finansija, kao i predstavnici Saveta iz reda predstavnika AP Vojvodina

ranjivim kategorijama društva koje su definisane Zakonom o zabrani diskriminacije kao što su: Romi, žene, osobe sa invaliditetom i izbeglice. Akcioni plan za sprovođenje Strategije policije u zajednici pokriva osnovne aktivnosti i opšte teme, ali ne sadrži podatke na osnovu kojih mogu da se predvide detaljnije aktivnosti MUP-a u ovom pogledu. Ostaje nejasno da li će oficiri za vezu sa LGBT osobama biti imenovani i u drugim gradovima u Srbiji i da li će se imenovati dodatni oficiri za rad sa drugim ranjivim kategorijama društva.

Što se tiče koordinatora za nasilje u porodici, Ministarstvo unutrašnjih poslova je još 2013. godine, donelo internu odluku da svaka Policijska uprava u Srbiji imenuje dva policijska službenika koji bi bili u funkciji koordinatora za prevenciju i suzbijanje nasilja u porodici. Koordinatori su imali napredne obuke i ideja je bila da oni budu kontakt osobe sa ostalim institucijama i ženskim organizacijama kako bi se žrtvama partnerskog i nasilja u porodici pružila bolja zaštita. Iako specijalizovani policijski službenici kao kontakt osobe postoje u svakoj policijskoj upravi, oni ne postoje i u svakoj policijskoj stanici u svakom gradu u Srbiji.

Takođe je predviđeno i kontinuirano održavanje sastanaka policije sa predstavnicima društveno ranjivih grupa, (LGBTI zajednice i organizacijama civilnog društva) radi senzitivizacije pripadnika policije i razvijanja saradnje i razvoja prevencije u ostvarivanju bezbednosne zaštite i zaštite ljudskih i manjinskih prava. Međutim, počevši od 2013, kada su koordinatori za nasilje u porodici imenovani, AŽC nikada nije bio pozvan od strane koordinatora Policijske uprave za grad Beograd na sastanak. Što se tiče koordinatora u ostalim policijskim upravama u Srbiji, može se reći da postoji saradnja policijskih koordinatora sa ženskim organizacijama civilnog društva u Kruševcu, Kikindi i Užicu. S tim u vezi, može se zaključiti da je saradnja specijalizovanih policijskih službenika kao kontakt osoba za nasilje u porodici i ženskih organizacija ad hoc, te da zavisi od ličnih stavova i zalaganja.

Jedna od aktivnosti koju predviđa Akcioni plan za Poglavlje 23 u oblasti Osnovnih prava, jeste i sprovođenje detaljne analize usklađenosti krivično-pravnog zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija). S tim u vezi, AŽC je tokom 2014. godine izradio Osnovnu studiju analize usklađenosti zakonodavnog i strateškog okvira Republike Srbije sa standardima Konvencije Saveta Evrope.<sup>49</sup> Cilj osnovne studije je da se ustanovi obim usklađenosti relevantnog normativnopravnog i okvira javnih politika u Srbiji sa standardima Konvencije Saveta Evrope protiv nasilja prema ženama, te da se utvrde oblasti u kojima su neophodne buduće izmene i dopune zakona i propisa. Analizom je obuhvaćen 51 član Konvencije: iz prva tri poglavlja (*Ciljevi, definicije, principi jednakosti i nediskriminacije, opšte obaveze; Integrisane politike i prikupljanje podataka; i Prevencija*) za analizu su izabrani pojedini članovi, dok su naredna četiri poglavlja (*Zaštita i podrška; Materijalno pravo; Istraga, sudski postupak, proceduralno pravo i zaštitne mere; i Migracije i azili*) analizirana u celosti. U studiju su uključeni predlozi i preporuke za izmene i dopune postojećih zakona (*Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o prekršajima, Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, Zakona o policiji, Zakona o oružju i municiji, Porodičnog zakona, Predloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći*). Iako je ova analiza usklađenosti, zajedno sa kreiranom metodologijom i indikatorima za praćenje primene Konvencije SE<sup>50</sup> poslata Ministarstvu pravde,

---

49 Dostupno na <http://www.potpisujem.org/srb/857/analiza-usklađenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>

50 Dostupno na <http://www.potpisujem.org/doc/417aff32d5ee28a91a8dcf43c5f70b06.pdf>



Ministarstvo je odlučilo da sprovede svoju sopstvenu analizu. Imajući u vidu da je ova aktivnost trebalo biti završena do IV kvartala 2015, AŽC nema informaciju od Ministarstva pravde o tome da li je ta aktivnost uopšte počela, no i ako jeste, AŽC nije pozvan da u njoj učestvuje.

Dalje, tokom javne rasprave o novom Zakonu o policiji, AŽC je podneo Ministarstvu unutrašnjih poslova amandmane, tražeći da se u predlog zakona uvrste nove hitne mere zaštite u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope.<sup>51</sup> Ukoliko bi usvojila ovaj predlog, policija bi imala mogućnost da naredi učiniocu nasilja u porodici da napusti stan u kome živi žrtva na period od 14 dana i da zabrani nasilniku da kontaktira sa žrtvom, kako bi se sprečilo dalje nasilje, takozvani "austrijski model." Ministarstvo unutrašnjih poslova je 10. juna 2015. godine obavestilo AŽC da ovaj predlog nije prihvaćen.<sup>52</sup> Obrazloženje ministra je da postupanje policijskih službenika u predistražnom postupku nije samostalno, odnosno da ovim postupkom rukovodi javni tužilac, te policija ne bi mogla samostalno da primenjuje predložene mere. AŽC je odgovorio ministru, navodeći argumente za to da mere koje trenutno postoje u zakonima ne obezbeđuju zaštitu žrtve na način koji omogućavaju „hitne mere zaštite“, kako je to definisano čl. 52 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju nasilja protiv žena i nasilja u porodici.<sup>53</sup> U međuvremenu su potpredsednica Vlade gospođa Mihajlović,<sup>54</sup> narodni poslanik prof. dr Milisavljević<sup>55</sup> i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti gospođa Janković<sup>56</sup> podržali ovaj predlog. Ministar unutrašnjih poslova je 6. oktobra 2015. predložio da se usvoje amandmani na Zakonik o krivičnom postupku kako bi se „u okviru mera za nesmetano vođenje krivičnog postupka omogućilo sudijama za prethodni postupak da odmah po prijavi nasilja odrede meru udaljenja nasilnog člana porodice iz kuće ili stana.“<sup>57</sup> Opet je AŽC morao da reaguje na odbijanje Ministra unutrašnjih poslova da preuzme odgovornost za postupanje policijskih službenika a ne da predlaže rešenja koja se tiču postupanja pravosudnih organa.<sup>58</sup>

Mora se, nažalost, podvući da ni nakon dve godine od potvrđivanja Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici Republika Srbija nije izmenila ni jedan zakon u skladu sa Konvencijom.

Država se takođe obavezala da će da izmeni i dopuni Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela. Međutim, javna rasprava o izmenama i dopunama Zakona o maloletnicima nije sprovedena. Jedina informacija koja je bila dostupna aprila 2015, tokom javne rasprave o Akcionom planu za Poglavlje 23, je bila da je Radna grupa završila rad na izmenama i dopunama Zakona o maloletnicima. O tome ne postoji nijedna informacija na sajtu Ministarstva pravde. Izvodi se zaključak da je način na koji su kreirane izmene i dopune Zakona o maloletnicima bio u potpunosti netransparentan od

---

51 Dostupno na <http://www.potpisujem.org/srb/1099/autonomni-zenski-centar-zahteva-uvodenje-hitnih-mera-zastite-i-nova-ovlasčenja-za-policiju>

52 Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Odgovor\\_MUPa\\_u\\_vezi\\_sa\\_hitnim\\_merama\\_zastite.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Odgovor_MUPa_u_vezi_sa_hitnim_merama_zastite.pdf)

53 Dostupno na [http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Odgovor\\_AZCa\\_ministru\\_Stefanovicu\\_o\\_hitnim\\_merama\\_zastite.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-15/Odgovor_AZCa_ministru_Stefanovicu_o_hitnim_merama_zastite.pdf)

54 Dostupno na <http://www.potpisujem.org/srb/1336/potpredsednica-vlade-rs-zorana-mihajlovic-podrzala-uvajanje-hitnih-mera-zastite>

55 Dostupno na <http://www.potpisujem.org/srb/1322/poslanik-dusan-milisavljevic-organizovao-konferenciju-za-novinare-i-podrzao-uvodenje-hitnih-mera-zastite>

56 Dostupno na <http://www.potpisujem.org/srb/1363/poverenica-podrzava-uvodenje-hitnih-mera-zastite-od-nasilja-u-porodici>

57 Dostupno na <http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/595806/Sastanak-Nebojse-Stefanovica-i-Vesne-Stanojevic-Policija-sada-reaguje-bolje-nasilje-u-porodici>

58 Dostupno na [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=10&dd=07&nav\\_category=12&nav\\_id=1048404](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=10&dd=07&nav_category=12&nav_id=1048404) i <http://www.potpisujem.org/srb/1474/mup-ignorise-zahtev-azc-a-za-uvodenje-hitnih-mera-zastite-u-predlog-novog-zakona-o-policiji>

strane Ministarstva pravde. Organizacije koje se bave zaštitom žena i njihove dece od nasilja nisu bile pozvane da daju svoje komentare i predloge iz ugla maloletnika kao žrtava.

Aktivnosti koje se odnose na definisanje praktičnih smernica za saslušanje dece, zasnovanih na primerima dobre prakse EU zemalja, i koje takođe navodi Akcioni plan, sprovode se u okviru UNICEFIPA projekta, u okviru koga je urađeno i istraživanje o položaju maloletnika kao oštećenih u sudskim postupcima.<sup>59</sup> Podaci istraživanja pokazuju da postupci u kojima su maloletnici oštećeni nisu hitni, da se ponekad maloletnicima ne postavlja punomoćnik po službenoj dužnosti ili se postavlja u različitim fazama krivičnog postupka, da se ne isključuje javnost sa suđenja, da se niko ne bavi pitanjem zaštite i bezbednosti deteta i porodice, da se maloletno lice kao oštećeni ne informiše uopšte ili dovoljno o svojim pravima i da se sasluša u sudnici, pred okrivljenim.

---

O tome na koji način se odvijaju postupci kada su maloletnici žrtve i da li pravosudni sistem zaista štiti decu žrtve nasilje govore sledeći primeri:

- U navedenom istraživanju, na st. 32, navedeno je da je u jednom predmetu punomoćnik oštećenog mal. deteta izjavio da "želi da ostane neutralan u ovom postupku i da ostavi sudu na ocenu da li u radnjama okrivljenih ima elemenata krivičnog dela ili ne, a iz razloga što nije uspeo da stupi u razgovor sa mal. oštećenima".
- Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu je odlučilo, nakon 22 meseca sprovođenja istrage, da nema elemenata za krivično gonjenje oca koji je seksualno zlostavljao svoje dete<sup>60</sup> u situaciji kada je Centar za socijalni rad podneo krivičnu prijavu tužilaštvu nakon što je dobio izveštaj Instituta za mentalno zdravlje da su utvrđeni jasni znaci da je dete bilo podvrgnuto seksualnom zlostavljanju od strane oca. Povodom pritužbe majke mal. oštećenog na odluku osnovnog tužilaštva, Više tužilaštvo u Beogradu je odbilo prigovor i potvrdilo prvostepenu odluku.<sup>61</sup> Autonomni ženski centar je pomogao majci da podnese Ustavnu žalbu.<sup>62</sup>
- Prvo osnovno tužilaštvo u Beogradu je tokom trajanja glavnog pretresa odlučilo da povuče optužnicu protiv nasilnog supruga i oca mal. deteta, iako je postojala medicinska dokumentacija o fizičkim povredama deteta.<sup>63</sup> AŽC je obezbedio besplatno zastupanje klijentkinje koja je kao oštećena preuzela krivično gonjenje, ali je nasilnik ipak oslobođen. Punomoćnik mal. deteta postavljen po službenoj dužnosti je u svojoj završnoj reči predložio sudu da optuženog oslobodi krivice. Majka je zbog toga podnela disciplinsku prijavu Advokatskoj komori Beograda. Majka se žalila na oslobađajuću presudu, ali je Viši sud potvrdio oslobađajuću presudu prvostepenog suda.<sup>64</sup> I u ovom slučaju je u parničnom postupku za izricanje mera zaštite od nasilja u porodici isti sud izrekao ocu nasilniku sve tražene mere zaštite od nasilja u porodici, kako u odnosu na dete tako i u odnosu na majku.

---

59 Istraživanje pod nazivom „Kako do pravosuđa po meri deteta – zaštita dece žrtava u krivičnim postupcima i stanje u praksi u Republici Srbiji” koje je tokom 2013/2014. sproveo Centar za prava deteta u okviru projekta „Unapređenje prava deteta kroz jačanje sistema pravosuđa i socijalne zaštite u Srbiji”, koji je finansiran od strane Evropske unije i realizovan u partnerstvu sa Ministarstvom pravde, Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i UNICEF-om, dostupno na [http://www.cpd.org.rs/Data/Files/ka\\_pravosudju\\_po\\_meri\\_deteta\\_kvivicno.pdf](http://www.cpd.org.rs/Data/Files/ka_pravosudju_po_meri_deteta_kvivicno.pdf)

60 Slučaj broj Kt. – 9655/2013 iz avgusta 2015

61 Slučaj broj Ktpo. – 558/15 od 9.9.2015.

62 Ustavna žalba podneta 22. oktobra 2015.g.

63 Slučaj broj K – 4973/13, presuda od 15.5.2015.

64 Odluka Višeg suda od 13.8.2015.



Nažalost, način na koji se u Srbiji štite deca žrtve i dalje je manjkav po mnogim aspektima. Nema efikasnog praćenja slučajeva u kojima su deca direktne žrtve nasilja, niti sudije i tužioci u Srbiji primenjuju Konvenciju o pravima deteta, Konvenciju Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja (*Lansarote konvencija*),<sup>65</sup> Opšti i posebne protokole o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Ovi postupci se ne smatraju hitnim i čak se ni odredbe postojećeg Zakona o maloletnicima kojima se reguliše zaštita dece žrtava ne primenjuju.

### 2.3.2. Procesne garancije

U Akcionom planu za Poglavlje 23 između ostalog je planirano i da novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći bude usvojen tokom III kvartala 2015. To se nije dogodilo. U međuvremenu, ekspertska misija TAIEX-a koja je boravila u Beogradu od 6. do 8. maja 2015, tokom koje su imali sastanke sa organizacijama civilnog društva, ali ne i sa ženskim organizacijama, kao što je AŽC, koji je u značajnoj meri bio uključen u proces dostavljanja komentara i predloga na razne verzije nacrtu ovog zakona, odnosno ove organizacije nisu bile pozvane. Mišljenje ekspertkinje TAIEX-a o nacrtu zakona je dostavljeno organizacijama od strane YUKOM-a, organizacije koja Predsedava Poglavljem 23 u okviru NKEU, putem e-mejla 4. juna 2015. Preporuke koje je dala ekspertkinja TAIEX-a o nacrtu zakona su iste one koje je imao AŽC a koje se tiču "razjašnjavanja termina koji se koriste u zakonu, a posebno u kontekstu primarne/sekundarne besplatne pravne pomoći u čl. 3, 6 i 7 nacrtu zakona". Još uvek nema informacija o tome da li je nacrt zakona izmenjen u skladu sa mišljenjem ekspertkinje. Čini se, zapravo, da se proces donošenja zakona namerno odlaže, što za posledicu ima da su građani Srbije i dalje uskraćeni prava na besplatnu pravnu pomoć.

Štaviše, imajući u vidu da nema informacija ni da su započete neke druge predviđene aktivnosti započete, sve u cilju efikasnog preuzimanja kojima se ustanovljavaju minimalnih standarda u vezi sa zaštitom žrtava kriminala/oštećenih strana i njihovih prava koje predviđaju u skladu sa standardima EU (recimo, analiza usklađenosti normativnog okvira sa Direktivom 2012/29/EU, ili analiza usklađenosti krivično-pravnog zakonodavstva sa Istanbulskom konvencijom), reklo bi se može se zaključiti da prava žrtava nisu u fokusu prioritet rada Ministarstva pravde.

Nažalost, ovo nisu i jedini pokazatelji na osnovu kojih je moguće izvesti takav zaključak. Na primer, još uvek se čeka na **ratifikaciju Evropske konvencije o kompenzaciji žrtvama nasilnih krivičnih dela**<sup>66</sup> koju je Srbija potpisala 12.10.2010. godine. Ratifikacija ove Konvencije bi dala pravni okvir za donošenje Zakona o Fondu za kompenzaciju, kao i za unapređenje prava žrtava nasilnih krivičnih dela, pa i žrtava trgovine ljudima.<sup>67</sup>

Predlog ASTRE je usvajanje **Zakona o Fondu za kompenzaciju žrtava krivičnih dela sa elementima nasilja**, koji će regulisati rad Komisije osnovane pri Fondu (kao mehanizam kontrole),

---

65 Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 1/2010.

66 European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes CETS No.: 116

67 U vezi sa tim, Republika Srbija je stavila rezervu na čl. 30 p.2 (koji se odnosi na načelo kompenzacije) Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

kao i žalbeni postupak. Unapređenje pristupa kompenzaciji treba da bude eksplicitno navedeno kao aktivnost u Akcionom planu, jer za više od deset godina koliko je, recimo, trgovina ljudima krivično delo u Srbiji, samo jedna žrtva je dobila kompenzaciju, i to u izuzetno dugom i napornom sudskom parničnom postupku (nakon krivičnog postupka, žrtva je pokrenula i dugogodišnji parnični postupak za naknadu štete). ASTRA je razvila određene predloge koji podržavaju i manje izmene zakona, ali i promenu prakse sudova i tužilaštva u postojećem zakonskom okviru, koji bi značajno, a bez znatnijih troškova za Republiku Srbiju, doprineli poboljšanju situacije. U toku je izrada studije o finansijskoj izvodljivosti državnog mehanizma za kompenzaciju koja će takođe biti stavljena na raspolaganje državnim organima. U vezi sa pitanjem kompenzacije, neophodno je obezbediti funkcionisanje pravnog i institucionalnog okvira za oduzimanje imovine proistekle iz vršenja krivičnog dela, kao i efikasno upravljanje istom.

---

## PREPORUKE

- Potrebno je utvrditi bezbednosne potrebe lokalnih sredina i na osnovu toga imenovati oficira za vezu sa LGBT osobama u drugim gradovima u Srbiji kao i sa različitim ranjivim kategorijama društva: Romi, izbeglice, osobe sa invaliditetom, žene.
- Potrebno je revidirati Akcioni plan za sprovođenje Strategije policije u zajednici na način da sadrži konkretne mere i aktivnosti kako bi se uspostavio efikasan model policije u zajednici u cilju razvijanja bezbednosne prevencije sa posebnim fokusom na ranjive kategorije društva.
- Potrebno je učiniti da saradnja specijalizovanih policijskih službenika kao kontakt osoba za nasilje u porodici i ženskih organizacija postane sistematska i redovna, kako bi se unapredila prevencija i zaštita žena i dece, žrtava nasilja u partnerskom odnosu i u porodici.
- Nužno je uključiti predstavnice ženskih organizacija u analizu usklađenosti krivično-pravnog zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, kao i u buduće aktivnosti izmene i dopune zakona. S tim u vezi, potrebno je da Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom sistematski obezbede transparentne procese kreiranja, ili izmena i dopuna svih zakona, kao i participaciju zainteresovanih organizacija civilnog društva, uključujući ženske organizacije.
- Neophodno je da Ministarstvo unutrašnjih poslova preuzme odgovornost za postupanje policijskih službenika u primeni „hitnih mera zaštite“ od nasilja, umesto aktuelnog predlaganja rešenja za postupanje pravosudnih organa.
- Nužno je unaprediti postupke u kojima su maloletnici oštećeni, uključujući punu primenu postojećeg zakona, ali i primenu Konvencije o pravima deteta, Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, kao i Opšteg i posebnih protokola o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja.
- Neophodno je izmeniti nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa ekspertskim mišljenjem i završiti proces donošenja ovoga zakona, kako se građanima Srbije ne bi dalje uskraćivalo pravo na besplatnu pravnu pomoć.
- Usvojiti izmene zakona kako bi se obezbedio efikasniji mehanizam za nadoknadu štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja, uključujući i žrtve trgovine ljudima, i kako bi se obezbedila održiva sredstva iz kojih će se nadoknada izvršiti;
- Ratifikovati Evropsku konvenciju o kompenzaciji žrtvama nasilnih krivičnih dela;

---

## 3. POGLAVLJE 24 – Pravda, sloboda i bezbednost

### 3.1. Migracije i kriza vezana za izbeglice-tražioce azila

Zbog izbegličke krize koja je pogodila Srbiju u junu ove godine, u prethodnom periodu **nije bilo značajnog napretka u upravljanju migracijama i sistemu azila u Srbiji.**

Neki pozitivni pomaci ipak jesu učinjeni u ovom izveštajnom periodu: usvojen je Plan za reagovanje u slučaju povećanog broja migranata,<sup>68</sup> koji predviđa usvajanje posebnih sektorskih planova od strane resornih ministarstava: Plan za reagovanje Uprave granične policije, Plan zdravstvene zaštite i zaštite javnog zdravlja, Plan obezbeđivanja smeštajnih kapaciteta za maloletnike bez pratnje, Plan održavanja javnog reda i mira u objektima i na lokacijama i Plan zaštite od požara; takođe, od septembra 2015. otpočelo se i sa sprovođenjem *twinning* projekta, što predstavlja važan korak za pokretanje procesa reformi u oblasti azila. Projekat će biti realizovan u naredne dve godine i ima za cilj da poboljša ukupni sistem azila, uključujući, između ostalog, izmene i dopune Zakona o azilu, razvijanje mehanizama za integraciju lica kojima je odobrena međunarodna zaštita i poboljšanje tehnike intervjuisanja te zaštitu dokumenata koji se izdaju tražiocima azila.<sup>69</sup>

Od sredine ove godine Srbija se suočava sa masivnim prilivom migranata i izbeglica, koje u zemlju uglavnom ulaze iz Makedonije. Prema podacima UNHCR-a, od juna do 28. septembra 2015. godine registrovano je 127661 lice<sup>70</sup> koje je iskazalo nameru da zatraži azil. UNHCR procenjuje da se u svakom trenutku na teritoriji Srbije nalazi preko 6000 izbeglica.<sup>71</sup> Među njima, najviše su zastupljeni Sirijci, Iračani i Avganistanci, a u manjem broju Pakistanci i Somalijci. Od jula do septembra, između 7 i 10 hiljada maloletnika registrovano je mesečno, a u proseku 10% njih bilo je bez pratnje.<sup>72</sup>

Iako je broj lica koja su izrazila nameru da zatraže azil izuzetno visok kada se upoređi sa prethodnom godinom (2014. godine nameru je izrazilo 16490 lica), broj registrovanih tražilaca azila od početka godine do 31. avgusta (samo 596<sup>73</sup>), pokazuje da se većina njih zapravo odlučila za tranzit kroz Srbiju.

Zvanični odgovor države na povećani priliv migranata i izbeglica doveo je do uspostavljanja neke vrste paralelnih sistema: postoji 5 centara za smeštaj tražilaca azila u Srbiji, sa ukupnim kapacitetima od oko 810 mesta, ali oni su uglavnom prazni, izuzev jednog centra u blizini Beograda, u Krnjači. Novi objekti za podršku migrantima i izbeglicama osnovani su u ulaznim zonama na teritoriji Srbije: Miratovac (Punkt za pomoć izbeglicama) i Preševo (Prihvatni centar). Ova dva objekta su u blizini granice sa Makedonijom. U izlaznim zonama, u blizini granice s Mađarskom,

---

68 <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>

69 <http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type1=3&lang=SER&id=2324&date=0>

70 UNHCR Serbia <http://www.unhcr.rs/dokumenti/statistikike/azil.html> and UNHCR <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

71 UNHCR, Serbia, Inter-agency operational update 22-28 September 2015 <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

72 UNHCR Serbia: <http://www.unhcr.rs/en/resources/statistics/asylum.html>

73 UNHCR Serbia, Belgrade Center for Human Rights [http://www.azil.rs/doc/Kvartalni\\_izve\\_taj\\_jun\\_avgust\\_5.pdf](http://www.azil.rs/doc/Kvartalni_izve_taj_jun_avgust_5.pdf)

uspostavljeni su formalni i neformalni centri. Prvi je u Kanjiži (Punkt za pomoć izbeglicama), a drugi u Subotici. Nakon što je mađarska vlada u potpunosti sprovela zatvaranje granice i donela novi zakon kojim se ilegalni ulazak u zemlju tretira kao krivično delo, migracioni talas preusmerio se ka hrvatskoj granici. S tim u vezi, Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije otvorio je novi centar u Šidu (Punkt za pomoć izbeglicama Principovac), gradu u blizini hrvatske granice.

Uspostavljena zvanična procedura postupanja, od juna 2015. godine, u situaciji masovnog priliva migranata koji ulaze u/u tranzitu su kroz Republiku Srbiju, obuhvata: registraciju i izdavanje potvrde o iskazanoj nameri da se zatraži azil u prihvatnom centru i/ili najbližoj policijskoj stanici, koji legalizuje boravak za narednih 72 sata. Migranti u Republiku Srbiju uglavnom ulaze iz Makedonije i registruju se u Prihvatnom centru u Preševu (prema statistici UNHCR-a od 26. juna do 20. septembra registrovano je 74446 ljudi), ali se takođe registruju i na granici sa Bugarskom (od avgusta do 20. septembra 3563 ljudi). Pohvalno je napomenuti da je zvanični odgovor od početka izbegličke krize bio veoma human i da se prioritet daje urgentnom zbrinjavanju, odnosno pruža se osnovna medicinska nega i zadovoljavaju osnovne potrebe migranata i izbeglica.

---

## PREPORUKE

- Nastaviti sa pružanjem i obezbeđivanjem humanitarne podrške; posebno adaptirati/obezbediti objekte za hitan smeštaj svih migranata i izbeglica;
- Vlada Srbije, u saradnji sa vladama u regionu Zapadnog Balkana i EU i relevantnim međunarodnim akterima, treba da definiše srednjoročna rešenja za tekuću izbegličku krizu: Definirati status i obim i sadržaj prava ovih ljudi (ko je izbeglica/korisnik privremene zaštite i ko je migrant). Ovo bi trebalo da bude jedinstven regionalni pristup;
- Republika Srbija bi trebalo da definiše svoju poziciju prema ogromnom broju ljudi koji su izrazili nameru da zatraže azil u Srbiji u redovnom postupku traženja azila (raskorak između izražene namere i intervjua/prvostepene odluke);
- U saradnji sa EU i regionalnim vladama, Srbija treba da preuzme odgovornost za određeni broj izbeglica-kvota (u skladu sa ekonomskim i socijalnim uslovima). U tom kontekstu, Srbija mora da razvija politiku integracije u saradnji sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim akterima;
- Uspostavljanje potrebne infrastrukture u blizini granice radi razlikovanja lica u pokretu i njihovog uključivanja u odgovarajuće procedure (azil, readmisija, žrtve trgovine ljudima, procedura za ranjive grupe);
- Vlada Republike Srbije treba da kreira sveobuhvatnu politiku azila koja će osigurati efikasan i pravičan postupak azila. Promene politike treba (u najmanju ruku) da sadrže: izmene i dopune Zakona o azilu koji bi mogao poboljšati sistem za određivanje koje se zemlje mogu smatrati sigurnim trećim zemljama, proceduralne zaštitne mere, uslove prijema i zaštite; unapređenje obuka za sve učesnike u postupku azila, a posebno za Kancelariju za azil; 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.
- Dalje razvijati i primenjivati procedure za neregularne migracije, zasnovane na standardima ljudskih prava, u svim fazama, od identifikacije do prisilnog ili dobrovoljnog povratka.

## 3.2. Borba protiv trgovine ljudima

Trgovina ljudima se u procesu pridruživanja Evropskoj uniji prvenstveno nalazi u Poglavlju 24, u delu koji se odnosi na organizovani kriminal. Mišljenja smo da bi problem trgovine ljudima, pogotovo zaštita prava žrtava koje su preživele neki od oblika eksploatacije trebalo da se nalaze i u Poglavlju 23, u delu o osnovnim ljudskim pravima i da se tretira kao najgrublje kršenje osnovnih ljudskih prava.

### 3.2.1. Unapređenje mehanizma za bržu i efikasniju potragu za nestalom decom

Pozitivna je odluka Narodne skupštine da se usvoji izmena člana 72. Zakona o policiji koji je, kako je već pomenuto, stupio na snagu sredinom godine (izmene usvojene 16. jula 2015. godine), no ostaje da se nadamo da će se ove izmene primenjivati i u praksi, kako bi se pronalazak nestale dece odvijao na efikasniji i brži način. Nesumnjivo je da je na donošenje odluke o izmeni zakona veliki uticaj imao pritisak javnosti i medija na državu, kao i pritisak inicijatora izmene Zakona o policiji, oca nesrećno preminule Tijane Jurić, Igora Jurića koji je kontinuiranim akcijama apelovao na vladine aktere da se usvoje izmene.

Na inicijativu NVO ASTRA, a u cilju uspostavljanje mehanizma kojim će se regulisati sistem alarmiranja javnosti u slučajevima nestale dece (radni naziv „Tijana Alert/Alarm“) održan je samo jedan sastanak sa predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na kome su izneti predlozi za uvođenje sistema koji bi unapredio mehanizme pronalaska nestale dece,<sup>74</sup> kao što je to već urađeno u 12 zemalja EU. Nakon ovog sastanka, koji je održan 1. aprila 2015. godine, dolazi do stopiranja razgovora i saradnje na ovom polju rada, uprkos čestom obraćanju ASTRE predstavnicima MUP-a. Kako bi sistem nesmetano funkcionisao, potrebno je da se uspostavi jednostavan i efikasan mehanizam koordinacije i podele dužnosti među akterima koji će biti uključeni. Na osnovu evropskog iskustva, ASTRA je dostavila MUP-u studije slučaja i iskustvo zemalja gde je ovaj sistem funkcionalan.<sup>75</sup> Još uvek nisu dobijene povratne informacije o narednim koracima. Po ugledu na evropske zemlje gde *Alert* najbolje funkcioniše, očekuje se veće angažovanje tužilaštva po ovom pitanju.

---

74 „Tijana Alert“ podrazumeva da se u specifičnim slučajevima nestanka deteta objavljuju i šire informacije, kao i poster sa slikom deteta putem svih kanala komunikacije (prekidaju se medijski programi, objavljuje se poster u svim štampanim medijima, na online portalima, društvenim mrežama, bankomatima, bilbordima). Cilj ovog sistema je da se obavesti što veći broj građana koji će moći da prijave informacije u vezi sa nestalim detetom i na taj način da obezbedimo što brži i bezbedniji pronalazak deteta.

75 Sistem trenutno funkcioniše u 12 evropskih zemalja: Belgija, Češka, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Holandija, Portugal, Rumunija, Španija i Velika Britanija

### 3.2.2. Problem nestalih beba

Država Srbija je bila u obavezi da do 9.9.2014. godine pronađe rešenja za ispitivanje slučajeva roditelja koji sumnjaju da su im deca nestala iz porodilišta od Drugog svetskog rata do danas. Pošto se ovo nije dogodilo u predviđenom roku, država je dobila još godinu dana da reši ovaj problem. Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo pravde su izradili nacrt Zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji. Međutim, primećuje se da zakon koji je u izradi ne štiti prava svih roditelja. Radnom verzijom zakona predstavljeno je kao da je zakon pripremila Radna grupa, koja nažalost nije uopšte učestvovala u pisanju radne verzije zakona, potom nisu propisana posebna pravila postupka za utvrđivanje svih okolnosti koje su od značaja za istinu o nestalim bebama, te nije jasno koja ovlašćenja bi imala posebna jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova koja bi trebalo da se bavi ovim problemom i ispitivanjem prijavljenih slučajeva. Pored toga, propisivanje datuma do kog su roditelji imali prilike da se obrate institucijama, a koji je prošao, nanosi se šteta velikom broju građana koji nisu znali kome da se obrate nakon što su naišli na odbijanje bolničkog osoblja da sarađuju. Ovo su samo neke od prepreka koje će se naći na putu roditeljima u ostvarivanju svojih prava. Detaljne komentare na radnu verziju nacrtu Zakona ASTRA je dostavila Ministarstvu pravde. Na komentare Zakona ASTRA nije dobila odgovore niti su oni uvaženi u poslednjoj verziji ovog propisa. ASTRA je u saradnji sa organizacijom YUCOM objavila otvoreno pismo premijeru Aleksandru Vučiću, na koje je odgovorio ministar zdravlja bez konkretnih objašnjenja.

### 3.2.3. Usvajanje Strategije za suzbijanje i borbu protiv trgovine ljudima

Na usvajanje nove Strategije, tj. novog Nacionalnog plana akcije (NPA) čiji je tekst gotov već tri godine, još uvek se čeka (u NPA je navedeno da će biti usvojena u martu 2015. godine, potom je u izmenjenom Akcionom planu za Poglavlje 24 pomeren rok za decembar 2015), iako je prethodni NPA istekao još 2011. godine. Sve ovo znači da je polje trgovine ljudima u Republici Srbiji već 4 godine strateški i dobrim delom institucionalno nepokriveno (na primer, poslednji sastanak Republičkog tima za suzbijanje trgovine ljudima bio je u oktobru 2013. godine). Primetno je da postoji metodološka neusaglašenost u Akcionom planu za Poglavlje 24, gde je rečeno da je plan usaglašen sa strateškim dokumentom koji, kao što se vidi, još uvek ne postoji. Na ovaj propust bi trebalo obratiti pažnju, jer, s obzirom da Strategija nije usvojena već četiri godine, nije isključeno da predloženi tekst strategije treba menjati kako bi se uskladila i sa promenjenim trendovima u trgovini ljudima.



### 3.2.4. Osnivanje kancelarije Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima

Pozitivna je odluka da se osnuje kancelarija nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u Republici Srbiji. Međutim, nije precizirano kako i gde će se uspostaviti ovo telo, s obzirom na to da je suština uspostavljanja institucije nacionalnog izvestioca da prati i evaluira rad svih aktera u borbi protiv trgovine ljudima, kao i da sprovodi istraživanja, analitiku i predlaže različite mere koje bi poboljšale rad svih aktera uključenih u nacionalni mehanizam za upućivanje. Takođe, ukoliko postoji i kancelarija nacionalnog izvestioca i nacionalnog koordinatora, kancelarija nacionalnog izvestioca nikako ne bi smela da bude smeštena pri nekom ministarstvu, već to treba da bude nezavisno telo.

### 3.2.5. Usklađenost pravnog okvira sa predloženim aktivnostima

U skladu sa ovim delom, ranije je napomenuto da bi Akcioni planovi za Poglavlja 23 i 24 trebalo da budu više usaglašeni kada je u pitanju trgovina ljudima. Ovaj komentar se pre svega odnosi na zaštitu žrtava u sudskom postupku i kompenzaciju za žrtve krivičnih dela sa elementima nasilja, kao jedno od osnovnih prava žrtve, o čemu je i ranije bilo reči.

---

*Od donošenja Zakona o programu zaštite učesnika u krivičnom postupku (2005), nijedna žrtva trgovine ljudima koja je imala status oštećene/svedoka, nije bila uključena u program zaštite svedoka, iako je veliki broj njih svedočio u postupcima protiv predstavnika organizovanog kriminala i neposredno bio izložen pretnjama, zastrašivanjem itd. U delu Akcionog plana za Poglavlje 24 koji se bavi zaštitom svedoka, akcenat je na jedinicama za zaštitu svedoka, kao i na adekvatnom opremanju sudova radi bolje zaštite svedoka, ali je izostavljen čitav jedan krug svedoka/žrtava kojima možda nije potreban status zaštićenog svedoka, ali im je potrebna zaštita.*

*Žrtve najviše pretnji primaju neposredno pre i u toku sudskog postupka, kako bi se uticalo na to da odustanu od davanja iskaza ili ga bar promene u korist počinioca. Analiza sudskih presuda za krivično delo trgovine ljudima po članu 388 Krivičnog zakonika pokazuje da se i dalje ne posvećuje dovoljno pažnje bezbednosti, sigurnosti i zaštiti žrtava u sudskom postupku. Ovaj aspekt sudskog postupka je izuzetno važan, ne samo radi zaštite prava žrtve i izbegavanja sekundarne viktimizacije, već i kako bi se obezbedio sadržinski i suštinski kvalitetan iskaz u interesu pravilnog vođenja postupka i utvrđivanja krivične odgovornosti. Praksa pokazuje da, čak i kada je okrivljeni u pritvoru (60% prema presudama donetim 2014. godine) žrtva/oštećena nije bezbedna od pretnji, već joj se one upućuju preko rodbine i prijatelja. Najčešće se preti ugrožavanjem njihovog života i porodice. Ukoliko se ne preduzmu sve raspoložive mere da bi se osigurala sigurnost žrtve, povećavaju se izgledi da će žrtva zbog pritisaka ili pretnji i straha koji oseća promeniti svoj iskaz ili dati neistinit iskaz kojim ne tereti okrivljenog, ili iskoristiti pravo da ne svedoči kada takva zakonska mogućnost postoji. Analizom presuda donetih 2014. godine ne može se utvrditi da je u bilo kom slučaju došlo do primene odredbi Zakonika o krivičnom postupku koje propisuju obavezu suda da oštećenog zaštititi od uvrede, pretnje i svakog drugog*

*napada, koje uz odredbe o posebno osetljivim svedocima mogu omogućiti veći stepen sigurnosti i zaštite žrtava trgovine ljudima, ali i drugih mera (osim pritvora) koje mogu doprineti zaštiti žrtava kao što su mere za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka iz člana 188 Zakona o krivičnom postupku – zabrana prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem i posećivanja određenih mesta.*

---

Dalje, **izmene člana 388 Krivičnog zakonika** u smislu eksplicitnog uvođenja zabrane pritvaranja, gonjenja i kažnjavanja žrtava trgovine ljudima koje su tokom eksploatacije pod prinudom izvršile krivično delo bi trebalo uskladiti sa Poglavljem 24 i obratiti pažnju na uvođenje ***non-punishment clause za žrtve trgovine ljudima***, u skladu sa Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, koju je Republika Srbija ratifikovala i samim tim preuzela obavezu da će, u skladu sa osnovnim principima svog pravnog sistema, da predvidi mogućnost da se žrtvama trgovine ljudima ne izriču kazne za njihovo učešće u nezakonitim aktivnostima u onoj meri u kojoj su one na to bile prisiljene (čl. 26 Konvencije). I dalje se u praksi susrećemo sa slučajevima kažnjavanja žrtava trgovine ljudima.

---

*U praksi i dalje postoje slučajevi nepoštovanja principa nekažnjavanja žrtava trgovine ljudima za dela koja su direktna posledica eksploatacije. U vezi sa jednim takvim slučajem ASTRA je u septembru 2015. godine pokrenula peticiju za pomilovanje žrtve trgovine ljudima, osuđene na 18 godina zatvora. Klijentkinji M.S. je 2012. godine dodeljen status žrtve trgovine ljudima i ASTRA je od tada uključena u pružanje pomoći i podrške M.S. u prevazilaženju posledica traumatskog iskustva trgovine ljudima koje je započelo 1995. godine i trajalo preko 10 godina. Iako je krivično delo trgovine ljudima uvedeno u zakonodavstvo Republike Srbije tek 2003. godine, država je propustila da ispita okolnosti u vezi sa trgovinom ljudima koje je M. S. isticala, čime nije pružila neophodnu zaštitu žrtvi trgovine ljudima, dok ona pred sudom nikada nije ostvarila status žrtve ovog krivičnog dela. Ubistvo za koje je osuđena dogodilo se tokom njene eksploatacije, a celokupni kontekst istrage i kasnijeg suđenja, nije joj obezbedio punu zaštitu na koju inače ima pravo kao žrtva trgovine ljudima. Uz saglasnost klijentkinje, ASTRA je u saradnji sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima, pokrenula peticiju kojom se traži njeno pomilovanje. Peticija se nalazi se na linku [http://www.peticije24.com/peticija\\_za\\_pomilovanje\\_rtve\\_trgovine\\_ljudima](http://www.peticije24.com/peticija_za_pomilovanje_rtve_trgovine_ljudima). Peticiju su potpisali građani i predstavnici organizacija, ali i državnih institucija iz zemlje i inostranstva koji žele da podrže M.S. u nastojanjima da se ispravi nepravda, ali i poboljša treman svih žrtava trgovine ljudima koje se pojavljuju u sudskim i drugim postupcima.*

---

Kada je reč o Akcionom planu za Poglavlje 24 pozitivno je to što je država prepoznala ulogu nevladinih organizacija do sada, ali ne toliko i saradnju sa organizacijama civilnog društva u budućnosti. Nakon komentara ASTRE na prvu verziju Akcionog plana za Poglavlje 24, u uvodnom delu o trgovini ljudima uvažene su preporuke i istaknuta je uloga organizacija civilnog društva u procesu identifikacije žrtava trgovine ljudima. Sistem za identifikaciju se izgrađuje gotovo petnaest godina uz aktivno učešće, inicijativu, ne samo nevladinih, već i međunarodnih organizacija, tačnije OEBS Misije koja je pre više od deset godina u Beogradu inicirala formiranje prve Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima u Srbiji. Takođe, što se identifikacije žrtava tiče, na osnovu Pra-



vilnika o minimalnim standardima zaštite žrtava trgovine ljudima, konačnu identifikaciju žrtava vrši Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima formiran 2012. godine kao centralna tačka nacionalnog mehanizma za upućivanje, a ne i policija (nažalost ovaj Pravilnik i posle skoro tri godine nije usvojen). Policija, kao i drugi mogući akteri, učestvuje u preliminarnoj identifikaciji. Naravno, zbog prirode posla preliminarnu identifikaciju najviše vrši policija, ali zbog tačnosti u navođenju procedura i opisu mehanizma, neophodno je preformulisati određene delove iz ovog Pravilnika.

---

## PREPORUKE

- Usvojiti Strategiju za borbu protiv trgovine ljudima i Nacionalni plan akcije;
- Izmeniti Krivični Zakonik Republike Srbije i uneti *non-detention, non-prosecution i non-punishment clause*;
- Izrada i uvođenje standarda i procedura o zaštiti žrtava trgovine ljudima, od procesa identifikacije do procesa reintegracije u svim nivoima nacionalnih mehanizama, kao i uvođenje protokola saradnje sa NVO;
- Uspostaviti kancelariju Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima kao nezavisno telo;
- Preduzeti potrebne korake kako bi se aktivnije radilo na uvođenju sistema uzbunjivanja javnosti u slučajevima nestale dece „Tijana Alert“;
- Revidirati nacrt Zakona o postupku utvrđivanja činjenica o položaju novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima;
- Usvojiti izmene Krivičnog zakonika u odnosu na nekažnjavanje žrtava trgovine ljudima;

## 3.3. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

### 3.3.1. Policijska saradnja

U Akcionom planu za Poglavlje 24, podvučena je potreba za procenom daljih reformi i racionalizacijom strukture MUP-a, radi unapređenja njegove efikasnosti. Međutim, u Akcionom planu za Poglavlje 24 nisu izlistane aktivnosti u tabelarnom delu radi realizacije ove preporuke EK iz izveštaja o skriningu za Srbiju, već u uvodnom, metodološkom delu. To predstavlja manjkavost jer nisu poznati pokazatelji na osnovu kojih će se meriti uspeh reformskih poteza u vezi sa racionalizacijom struktura policije. Takođe, reč je i o prioritetu MUP-a koji podrazumeva reorganizaciju Ministarstva u organizaciono-funkcionalnom smislu, odnosno ukidanje suvišnih rukovodilačkih pozicija, jačanje operativnih kapaciteta i maksimalnu racionalizaciju prilikom upotrebe resursa.<sup>76</sup>

Izmenama i dopunama Zakona o policiji<sup>77</sup> dobijen je pravni osnov za formiranje Sektora za ljudske resurse i Sektora za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i evropske integracije.

---

<sup>76</sup> Pogledati: <http://goo.gl/8W1JNx>

<sup>77</sup> Potrebno je reći da se ne radi o novom policijskom zakonu koji je bio tema javnih rasprava u martu i aprilu ove godine, već o izmenama i dopunama važećeg zakona iz 2005. godine.

Pomenute organizacione promene u Ministarstvu mogu da podstaknu dalju racionalizaciju rada policije, ali i ispunjavanje ostalih preporuka EK. Poslednje izmene policijskog zakona rezultat su činjenice da je u Ministarstvu prepoznat glavni problem reforme policije – upravljanje ljudskim resursima, te su u prethodne tri godine sprovedeni projekti čiji rezultati mogu pozitivno da utiču na kvalitet ispunjavanja preporuke EK koja se tiče reforme policije.<sup>78</sup> Izvršena je analiza upravljanja ljudskim resursima u policiji na osnovu koje je napisan i strateški plan.

Upravo je okosnica plana podrazumevala formiranje posebne organizacione celine u Ministarstvu, Sektora za ljudske resurse. Ideja je da Sektor ne bude samo administrativno telo kao što je postojeća Uprava za ljudske resurse, već da zaista vodi proces regrutacije, zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja. Nacrtom Zakona o policiji (čl. 128), koji treba da bude usvojen tokom jeseni, utvrđeno je četrnaest poslova Sektora. Među njima su i oni „problematični” poslovi zbog kojih je sadašnje upravljanje ljudskim resursima loše: izrada opisa poslova, sprovođenje internog i javnog konkursa, karijerno napredovanje i zdravstvena i psihološka prevencija.

U sadašnjim okolnostima nije moguće proceniti rad Sektora za ljudske resurse i uticaj na funkcionisanje Direkcije policije, ali je dobra ideja o formiranju posebne organizacione celine koja će obavljati poslove kadriranja. Praksa će dokazati da li su najnovije promene u Ministarstvu samo „kozmetičke” ili će one u kvalitativnom smislu promeniti policijski rad. Konačno, Sektor za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i evropske integracije bi trebalo da omogući u praksi bolju koordinaciju rada Ministarstva u procesu evropskih integracija.

### 3.3.2. Borba protiv organizovanog kriminala

U okviru Akcionog plana za Poglavlje 24, država je predvidela razvijanje „strateške slike” organizovanog kriminala, kao i načine reagovanja, u skladu sa metodologijom Evropolu. S tim u vezi, Republika Srbija formirala je Radnu grupu za izradu prve nacionalne Procene opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (eng. *Serious and Organised Crime Threat Assessment – SOCTA*). U njenom sastavu su predstavnici Uprave kriminalističke policije, Sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije i Uprave za analitiku u sastavu Sektora, kao i Uprave granične policije. Za izradu se koristiti Evropolova metodologija<sup>79</sup> a predviđeni rok za završetak SOCTA izveštaja je decembar 2015. godine. Radna grupa za izradu SOCTA je u dosadašnjem radu usvojila metodološki okvir, odredila oblasti kriminala koje će biti obuhvaćene izveštajem, održala konsultativne sastanke i kontaktirala sa predstavnicima državnih institucija, akademske zajednice i organizacija građanskog društva.<sup>80</sup> Prvi nacrt SOCTA izveštaja trebalo je da bude gotov

---

78 Reč je o projektima „Predstavljanje modernog koncepta upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova” i „Moderan koncept upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova”.

79 Metodologija je dostupna na [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/p24\\_soctamethodology\\_/p24\\_soctamethodology\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p24_soctamethodology_/p24_soctamethodology_en.pdf) (pristupljeno 2. oktobra 2015. godine)

80 Predstavnici organizacija građanskog društva učestvovali su u zajedničkoj radionici sa pripadnicima MUP-a 3. jula 2015. godine, na kojoj su imali prilike da daju svoje komentare na metodologiju, proces izrade dokumenta i dogovore dalju dinamiku. Više o radionici na: <http://www.bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/5856/Odrzana-prva-radionica-o-izradi-SOCTA-izvestaja.shtml> (pristupljeno 2. oktobra 2015. godine)

tokom oktobra 2015. godine, nakon čega bi usledio proces konsultacija.<sup>81</sup> SOCTA izveštaj za Srbiju izrađuje se u okviru projekta koji vodi OEBS a koji je finansijski podržala Vlada Švajcarske.

Cilj koji izradom i primenom SOCTA izveštaja treba da bude postignut jeste veći nivo efektivnosti i efikasnosti u borbi protiv organizovanog kriminala. Pokazatelji ostvarenog uticaja u ovoj oblasti su, pre svega, bolji rezultati policijskog rada u oblastima borbe protiv organizovanog kriminala (efektivnost) i svrsishodnija upotreba ljudskih i tehničkih resursa koji su na raspolaganju MUP-u (efikasnost). U ovoj fazi nemoguće je proceniti u kojoj meri će ovaj uticaj biti ostvaren, budući da još uvek nije dostupan ni prvi nacrt ovog dokumenta. Pored toga, za neke oblasti kriminala koje izveštaj obuhvata ne postoje podaci, ili postoje nedovoljni podaci, o trenutnoj situaciji na terenu, te će biti teško proceniti uticaj, tj. promenu nakon početka primene SOCTA. SOCTA izveštaj bi trebalo da se razlikuje od Belih knjiga organizovanog kriminala, budući da se on radi na osnovu sistematski prikupljenih i analiziranih podataka i dokaza, relevantnih izvora i u skladu sa jasno definisanom metodologijom. U zavisnosti od kvaliteta finalnog izveštaja, ovo bi značajno moglo da pomogne u podizanju efikasnosti policijskog rada. Dodatno, upotrebljivost SOCTA u velikoj meri zavisi od uspeha uvođenja koncepta policijskog rada vođenog obaveštajnim podacima (ILP, eng. Intelligence Led Policing). SOCTA će se u budućnosti izrađivati i primenjivati u okviru ILP modela, čija implementacija je u toku kroz dva pilot-projekta koje MUP trenutno sprovodi u Kraljevu i Novom Sadu. Dakle, uticaj SOCTA izveštaja na operativni rad policije i, posledično, na uspešnost borbe protiv organizovanog kriminala, neraskidivo je povezan sa uspostavljanjem ILP. Celokupan sistem i međusobna povezanost još uvek nisu potpuno definisani u ovoj fazi, ali je jasno da će kriminalističko-obaveštajni rad biti jedan od elemenata u ciklusu planiranja SOCTA izveštaja, kao i njegove primene.

Dalje, u Akcionom planu za Poglavlje 24, predviđeno je i analiziranje uloge i prakse službi bezbednosti i policije u primeni određenih posebnih istražnih mera u kriminalističkim delima. Rok za izradu analize je decembar 2015. godine, a nosilac ove aktivnosti je Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost. Javnosti nije dostupan podatak dokle se stiglo sa izradom ove analize niti da li će se ispoštovati zadati rok. Do sada se više državnih organa, organizacija civilnog društva i stručnjaka zalagalo da službe bezbednosti ne učestvuju u istragama čiji je cilj procesuiranje pred sudovima lica i grupa osumnjičenih da su pripremala ili počinila krivična dela (organizovanog) kriminala, već da to bude isključiva odgovornost kriminalističke policije. Pored toga, kako bi se smanjila zavisnost policije od službi bezbednosti u primeni posebnih mera, predlagano je da se izuzmu tehnički i ljudski kapaciteti pojedinačnih državnih organa za primenom ovih mera i dodele zasebnoj agenciji koja bi onda bila „servis“ svim državnim organima koji zakonito primenjuju mere.

Posebne istražne mere se koriste u krivičnim istragama i u bezbednosno-obaveštajne svrhe. One mogu da budu sprovedene od strane Bezbednosno-informativne agencije (BIA), VBA i policije. Istražne mere prepoznate u zakonu kao posebno invanzivne, koje uključuju presretanje komunikacije i pristup zadržanim podacima, zahtevaju prethodnu dozvolu suda. Osim ukoliko se ne koriste za svrhe krivične istrage, posebne istražne mere nisu predmet sudske kontrole u toku i nakon primene. Korišćenje posebnih istražnih mera od strane bezbednosnih službi (BIA, VBA)

---

81 Predstavnik MUP-a, član Radne grupe za izradu SOCTA, 3. jul 2015. godine.

jeste predmet parlamentarnog nadzora, ali to ne važi u slučaju kada se one primenjuju od strane policije. Postoji odredba u novom Nacrtu zakona o policiji koja propisuje takvu vrstu nadzora, ali tek treba da se vidi na koji način će ovaj zakon biti sproveden. Najzad, Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti imaju ovlašćenja da kontrolišu upotrebu posebnih istražnih mera. Zaštitnik građana je sproveo nekoliko nadzornih poseta bezbednosnim službama i dao nekoliko preporuka u vezi sa sprovođenjem posebnih istražnih mera. Poverenik je kontrolisao rad telekomunikacionih operatera. Štaviše, od 2015. godine Poverenik dobija godišnji izveštaj od BIA, VBA i policije i telekomunikacionih kompanija o broju zahteva za pristup zadržanim podacima. Sa druge strane, loše je što nisu organizovane obuke za sudije koje bi se specifično bavile davanjem odobrenja za upotrebu posebnih istražnih tehnika. U praksi, ovo može dovesti do kršenja nekih od osnovnih ljudskih prava poput prava na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti.

Zakon o elektronskim komunikacijama, Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, Zakon o Vojno-bezbednosnoj agenciji i Zakon o Vojno-obaveštajnoj agenciji obavezuju telekomunikacione operatere da nadležnim organima omoguće neograničeni pristup svojoj opremi. Ovo znači da BIA, VBA i policija mogu sami da započnu proceduru presretanja bez znanja operatora. Međutim, ne postoji mogućnost da se objektivno verifikuje da li je konkretno presretanje komunikacije bilo dozvoljeno od strane suda. Štaviše, vlasti mogu pristupiti zadržanim podacima i bez formalnog slanja zahteva operatorima, što se u praksi zapravo najčešće i dešava. S tim u vezi, godišnji izveštaji o broju zahteva za pristup zadržanim podacima koji se upućuju Povereniku, ne obezbeđuju efikasan nadzor.

Pored ostalih zadataka koje je pred sebe postavila Akcionim planom za Poglavlje 24, država je takođe planirala da oformi i namenske timove eksperata za unapređenje saradnje sa EU i državama u okruženju, radi boljeg protoka informacija u vezi sa nezakonitom trgovinom vatrenim oružjem. Već je napred rečeno da je Republika Srbija formirala Radnu grupu za izradu prve nacionalne Procene opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA), a njom je, kao jedna od oblasti u okviru teškog kriminala, obuhvaćena i nezakonita trgovina oružjem.

Ilegalna trgovina oružjem predstavlja jednu od glavnih manifestacija organizovanog kriminala, kako ga definiše UN Konvencija o transnacionalnom organizovanom kriminalu. Tokom ratova 1990-ih, velika količina oružja završila je na crnom tržištu i u nelegalnom posedu građana. Ovaj problem još je izraženiji na granici sa zemljama zone Šengena, jer se ovo oružje koristi u kriminalnim aktivnostima, a može doći i u ruke terorističkih organizacija. Cilj predložene mere je da se uredi saradnja sa zemljama EU i zemljama Zapadnog Balkana radi efikasnijeg suprotstavljanja nezakonitoj trgovini naoružanjem. U tu svrhu planirano je osnivanje nacionalnog ekspertskeg tima koji bi razmenjivao obaveštajne podatke i informacije sa partnerima u regionu i u EU.

Do sada je, po podacima iz Akcionog plana za Poglavlje 24, oformljen nacionalni ekspertskeg tim koji se sastoji od 60 ljudi, regrutovanih iz područnih policijskih uprava. Takođe, formirana je i specijalizovana istražna jedinica koju čini 5 ljudi – jedan rukovodilac i četiri istražitelja. Formiranje ovih timova predstavlja neophodan uslov za dalju primenu ove mere. Zasad nije poznato da li je realizovana ijedna druga aktivnost, jer još uvek traju rokovi u kojima bi se aktivnosti implementirale. Isto tako, u Akcionom planu za Poglavlje 24 neke od aktivnosti imaju merljive

pokazatelje ispunjenosti obaveza, dok druge nemaju. Tako se u jednoj od predloženih mera (mera 6.2.10.1.2) govori da će broj treniranih policijskih službenika do decembra 2015. biti 30, kao i još 30 do februara 2016. S druge strane, predviđeno je da se za sprovođenje nekih mera, na primer, izdvoji 250.000 EUR (mera 6.2.10.1.6), a pokazatelj je „trenirani policajci“ iako njihov broj nije jasno definisan. Konačno, unapređenju međunarodne saradnje (i potonje razmene podataka) trebalo bi da doprinese i potpisivanje sporazuma sa *EUROPOL Firearms focal point*, predviđeno za jun 2016.

---

## PREPORUKE

- Neophodno je osigurati posvećenost i transparentnost nastavka reforme policije u upravljanju ljudskim resursima i evropskim integracijama kroz dalje javno definisanje politika, procedura i podzakonskih akata i njihovo sprovođenje u praksi.
- Neophodno je utvrditi kakvo je trenutno stanje na terenu pre izrade SOCTA (tzv. „baseline“ stanje) da bi eventualni napredak mogao da se beleži i prati. Na primer, ne postoje precizni podaci o tome u kojoj meri je prisutan visokotehnološki kriminal u Srbiji, ko su najugroženije grupe ili kakve su posledice.
- Treba razmotriti potrebu za izradom Procene pretnje od kriminala putem interneta (*Internet Organised Crime Threat Assessment* (IOCTA)<sup>82</sup> po Evropolovoj metodologiji. U ovoj oblasti je posebno osetljiva situacija budući da nisu jasno pravno razgraničeni pojmovi i dela. Tako je, na primer, teško razvrstati tehnološki kriminal od visokotehnološkog kriminala, ili od komunikacionog, budući da u postojećem zakonodavstvu ovi pojmovi nisu precizno definisani.
- U cilju efikasne upotrebe SOCTA izveštaja u operativnom policijskom radu od trenutka kad bude usvojena krajem 2015. godine, a budući da njena primena zavisi od uvođenja ILP, neophodno je da MUP u što skorijem roku pređe sa faze dva pilot-projekta na uvođenje ILP koncepta u rad celokupne policije.
- Redefinisati nadležnosti i ovlašćenja službi bezbednosti tako da one ne učestvuju u kriminalističkim istragama čiji je cilj procesuiranje krivičnih dela kriminala pred sudovima;
- Formirati zasebnu agenciju kojom bi se objedinili ljudski i tehnički kapaciteti svih državnih organa za zakonitu primenu posebnih mera;
- Potrebno je zakonski sveobuhvatno urediti sprovođenje posebnih istražnih mera.
- Organizovati adekvatan trening za sudije za davanje dozvole za upotrebu posebnih istražnih radnji;
- Preciznije definisati „druge kompetentne institucije“ u vezi sa unapređenjem policijske saradnje sa EU i državama u okruženju i uključiti eksplicitno tužilaštva i graničnu policiju u treninge;
- Uključiti u obuku nacionalnog ekspertskeg tima i upoznavanje sa Zakonom o spoljnoj trgovini naoružanjem, gde postoji mogućnost prividno legalnog izvoza naoružanja falsifikovanjem sertifikata o „zemljama krajnjim korisnicima“;
- Obučiti ekspertske tim, relevantne tužioce, te osoblje granične policije o oružju i municiji pogodnoj za konvertovanje (gasni pištolji, municija za obuku službenih pasa);

---

82 Videti primer Evropolove IOCTA-e na: <https://www.europol.europa.eu/content/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta> (pristupljeno 2. oktobra 2015. godine).

### 3.4. Borba protiv terorizma

U vezi sa borbom protiv terorizma, država je, između ostalog, planirala da izradi Nacionalnu strategiju za borbu protiv terorizma i prateći akcioni plan, čiju bi okosnicu činila četiri elementa: prevencija, zaštita, gonjenje i odgovor. Rok za izradu ovih dokumenata je jun 2016. godine. Do sada su učinjeni tek početni koraci u realizaciji ove aktivnosti. Tako je Vlada Republike Srbije 23. jula 2015. godine donela Odluku o obrazovanju Radne grupe za izradu Predloga nacionalne strategije za borbu protiv terorizma i Akcionog plana za njeno sprovođenje. Radna grupa je svoj prvi sastanak održala 5. septembra 2015. godine uz prisustvo i podršku Misije OEBS u Srbiji.

Uvidom u sastav Radne grupe može se zapaziti da u ogromnoj većini dominiraju predstavnici državnih organa koji se pre svega bave represijom, odnosno gonjenjem odgovornih za pripremu i izvršenje krivičnih dela povezanih sa terorizmom, kao i zaštitom mogućih meta terorističkih napada. Nedostaju državni i nedržavni organi i tela odgovorna za prevenciju terorizma, kao i odgovor, odnosno umanjeње posledica od eventualnih terorističkih akata. Tako u članstvu Radne grupe nema predstavnika organizacija civilnog društva koje se bave temama ekstremizma i terorizma, nasuprot tome što ovakve organizacije u EU predstavljaju značajne partnere državnim organima u prevenciji terorizma. Bilo bi korisno i prisustvo članova lokalnih organa vlasti i lokalnih saveta za bezbednost iz onih mesta iz kojih su građani već odlazili na ratišta i priključivali se terorističkim organizacijama. U prevenciji terorizma značajnu ulogu imaju i institucije za socijalni rad, obrazovanje, kulturu i informisanje, a predstavnika tih institucija takođe nema u Radnoj grupi.

Nije sasvim jasno zašto se u članstvu Radne grupe nalazi i toliko veliki broj predstavnika MUP-a i Kriminalističko-policijske akademije, kao i zbog čega su njeni članovi komandanti dve specijalne policijske jedinice: Žandarmerije i Specijalne antiterorističke jedinice. Isto tako, nije jasno zbog čega su u članstvu Radne grupe zastupljeni predstavnici samo jedne visokoobrazovne institucije – Kriminalističko-policijske akademije, dok drugih visokoobrazovnih institucija nema. Nameće se, stoga, zaključak da će u Strategiji biti stavljen akcenat na represiji, te da će preventivni mehanizmi biti slabo razrađeni.

Bilo bi dobro da su Vlada, odnosno MUP kao državni organ zadužen za Poglavlje 24, pre donošenja ove Odluke konsultovali organizacije građanskog društva koje prate politike u okviru Poglavlja 24.

---

#### PREPORUKE

- Preispitati sastav Radne grupe i u nju uključiti predstavnike državnih i nedržavnih organa i institucija koji su važni u prevenciji terorizma;
- Redovno informisati i konsultovati OCD oko budućih aktivnosti;







**NORWEGIAN MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS**

Ova publikacija izrađena je u okviru institucionalne podrške Vlade Kraljevine Norveške koaliciji prEUgovor. Štampu ove publikacije podržala je Misija OEBS-a u Srbiji. Gledišta i analiza koji su izneti u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno gledišta Vlade Norveške, Misije OEBS-a u Srbiji ili bilo koje druge povezane organizacije.