



## KOMENTARI KOALICIJE PREUGOVOR NA NON-PAPER EVROPSKE KOMISIJE O TRENUTNOM STANJU U POGLAVLJIMA 23 I 24 ZA SRBIJU novembar 2019

Nedavno objavljeni [neformalni izveštaj](#) (*non-paper*) Evropske komisije konstatuje ozbiljna kašnjenja u sprovođenju reformi u oblastima pokrivenim poglavljima 23 i 24. Najistaknutiji primer su ustavni amandmani u oblasti pravosuđa. PrEUgovor pozdravlja to što je izražena zabrinutost zbog pretnji i napada na novinare i kritički naklonjene predstavnike pravosuđa. U dokumentu se ističe da su ključne oblasti u kojima nedostaje napredak sudska nezavisnost i odgovornost, sloboda izražavanja, sprečavanje korupcije i borba protiv organizovanog kriminala.

U ovom tekstu koalicija prEUgovor komentarisala je pojedine delove teksta u podoblastima u kojima organizacije članice imaju vrednu ekspertizu i prate dinamiku reformi. Struktura prati tekst *non-paper*-a, prikazuje komentare prEUgovor-a i izvode iz *non-paper*-a na koje se odnose. Opšta napomena je da, iako dobro upućeni čitalac primećuje kritike u nekim oblastima, korišćene fraze često dovode do utiska da je situacija bolja nego što zapravo jeste, uglavnom se nabrajaju sprovedene aktivnosti bez procene njihovog kvaliteta ili zalaženja u dubinu problema čijem su rešavanju namenjene.

### 1. Uvod i sažetak

*„Što se tiče poglavlja 24, postoje pozitivni koraci u upravljanju granicama i migracijama, uključujući sprovođenje postupka azila u skladu sa evropskim standardima, borbu protiv sajber kriminala, trgovinu ljudima i pranje novca, saradnju u oblasti droge, kontrolu vatrenog oružja i pravosudnu saradnju. To bi trebalo da rezultira boljim rezultatima u borbi protiv organizovanog kriminala, kao i proaktivnijim pristupom u oblasti finansijskih istraga, oduzimanja i zaplene imovine.“*

**prEUgovor komentar:** Nije ostvaren napredak u razbijanju kriminalnih mreža uz podršku i potvrdu Republičkog javnog tužilaštva. Nadalje, tužilaštva se ne oglašavaju o iznesenim navodima o vezama između političara i članova organizovanih kriminalnih grupa.

## 2.1. Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava

### Borba protiv korupcije

*„Savet za borbu protiv korupcije, vladino savetodavno telo, trebalo bi da se sastoji od 13 članova. Međutim, trenutno je nominovano samo 7 članova. Savet je 2019. godine objavio izveštaje o izvršiteljima, naučnom fondu i nedostatku transparentnosti u potpisivanju ugovora od strane Vlade. Vlada tek treba da uspostavi funkcionalnu saradnju sa Savetom sa kojim se i dalje konsultacije o nacrtu zakona ne obavljaju sistemski. Potrebna izmena poslovnika Vlade za sistematsko razmatranje preporuka Saveta za borbu protiv korupcije ozbiljno kasni.”*

**prEUgovor komentar:** Kada je reč o Savetu, broj njegovih članova nije ključni podatak, jer bi se pozicije mogle popuniti na bilo kojoj sednici Vlade. Važnije je odstupanje od redovnog postupka imenovanja novih članova. Tako je bilo i sa imenovanjem dva poslednja člana, koje nisu predložili trenutni članovi. Iako su ispravne primedbe o kašnjenjima sa izmenama Poslovnika Vlade, važnija od pravila na papiru je praksa, koja pokazuje da Vlada ignoriše izveštaje Saveta.

*„Zakon o sprečavanju korupcije, kojim se menja i dopunjuje Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije (ABPK), usvojen je u maju 2019. godine. On predviđa, između ostalog, povećanje ovlašćenja i poboljšanje funkcionisanja Agencije. Prema mišljenju stručnjaka GREKO koji je takođe savetovao Srbiju o nacrtu zakona, zakon delimično ispunjava preporuke GREKO. Sprovode se preporuke o nezavisnosti Agencije, obimu ovlašćenja i pristupu resursima. Međutim, još uvek postoje odredbe koje mogu ugroziti efikasnost poboljšanog sistema. Na primer, javnim funkcionerima se daje potpuno diskreciono pravo pri odlučivanju o tome koje delove svoje imovine (pored zahteva koji su jasno navedeni u Zakonu) prijavljuju Agenciji.*

**prEUgovor komentar:** Nema napretka u Zakonu o sprečavanju korupcije kada je u pitanju nezavisnost Agencije. Novo zakonodavstvo je promenilo način na koji će se birati i imenovati članovi Saveta i direktor ABPK. To može biti korisno kada je u pitanju stručnost članova Saveta (trenutno Odbora). Međutim, novi sistem imenovanja zapravo povećava mogućnosti donošenja odluke o imenovanju na osnovu preferencija političara u Narodnoj skupštini. Trenutno, članove Odbora bira Skupština, ali samo na osnovu predloga određenih institucija, od kojih neke nisu (u potpunosti) pod kontrolom političkih stranaka, kao što su novinarska udruženja i Advokatska komora, dok Odbor bira direktora. Novi sistem predviđa da Skupština bira kandidate sa liste kvalifikovanih.

Pristup Agencije resursima je otprilike isti kao i u Zakonu iz 2010. godine, i u tom pogledu nema poboljšanja. Obim ovlašćenja Agencije se povećao, ali je manji nego u prethodnim nacrtima zakona, o kojima je raspravljano u periodu 2014-2018.

*„Agencija za borbu protiv korupcije predstavila je Narodnoj skupštini svoj godišnji izveštaj, ali radionice sa nadležnim skupštinskim odborom u cilju sprovođenja preporuka Agencije tek treba da budu održane.”*

**prEUGovor komentar:** *Non-paper* ukazuje na nedostatak radionica sa skupštinskim odborima. Međutim, nije prepoznao još veći problem – činjenicu Zaključci Skupštine zasnovani na godišnjem izveštaju Agencije za 2018. godinu i izveštaju o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (NSBPK) 2013-2018. ne uključuju nikakvu preporuku niti obavezu za Vladu. Ovaj dokument se, prema tome, ne može koristiti za rešavanje problema koje je utvrdila Agencija.

*„U prvoj polovini 2019. godine, ABPK je izvršila 225 kontrola imovine funkcionera i pokrenula dva prekršajna postupka (u poređenju sa 107 kontrola tokom prve polovine 2018. godine, kada su pokrenuta tri prekršajna postupka). U prvoj polovini 2019. godine ABPK nije prijavila krivične slučajeve (u poređenju sa ukupno 11 slučajeva prijavljenih u prvoj polovini 2018. godine). U odnosu na provere imovine članova pravosudnih profesija, ABPK je izvršila 18 provera (u poređenju s 35 tokom prve polovine 2018. godine). Kada je reč o sukobu interesa, ABPK je utvrdila 29 slučajeva sukoba interesa (u poređenju sa 44 slučaja u prvoj polovini 2018. godine) i podnela osam (u poređenju sa 17 predloga tokom prve polovine 2018. godine) predloga za razrešenje funkcionera nadležnim državnim organima. U jednom slučaju (u poređenju sa četiri tokom prve polovine 2018. godine) preporuka je usvojena, u šest slučajeva državni organ je odbio da razreši funkcionera (u poređenju sa tri tokom prve polovine 2018. godine), a jedan postupak je u toku.”*

**prEUGovor komentar:** Ovaj odlomak sadrži samo činjenice o uspešnosti Agencije, bez ikakve ocene kvaliteta njenog rada. Ne bavi se uspešnosti ABPK u oblasti finansiranja kampanja. Bilo bi korisnije da se predoče informacije o tome šta ABPK nije uspela da razreši, npr. kada je reč o kampanji „Budućnost Srbije“ ili da se komentarišu njihove odluke u slučajevima sukoba interesa (uglavnom upozorenja).

Nije bilo komentara o kvalitetu mera koje je predložila Vlada. Predložene izmene nisu dovoljne za ispunjenje prethodnih preporuka OEBS-a/ODIHR-a, za ispunjavanje planova Srbije iz 2013. (NSBPK) i 2016. (AP 23), i uopšte, ne bi bitno izmenile pravno okruženje kada je reč o finansiranju kampanje i sprečavanju zloupotrebe javnih resursa. Jedina značajna predložena promena biće dužnost Agencije da u kratkom roku reši žalbe političkih subjekata u vezi sa kršenjem pravila o finansiranju kampanje i zloupotrebom javnih resursa. Ostale predložene promene bave se uglavnom nepotrebnim pojašnjenjima. Na primer, uvek je bilo moguće otpustiti direktora javnog preduzeća koji je zloupotrebio ovlašćenja i javne resurse za političku promociju, ali nije bilo volje da se to učini. Nikada se u praksi nije desilo da Vlada Srbije ili lokalna skupština razgovaraju o predlogu za razrešenje direktora nekog javnog preduzeća, ali da to nisu mogli da učine zbog nedostatka pravnog osnova.

*„Srbija trenutno menja – proces koji je ozbiljno kasnio – Zakon o finansiranju političkih aktivnosti radi poboljšanja mehanizama za transparentnost finansiranja političkih aktivnosti. Formirana je radna grupa za saradnju sa OEBS-om/ODIHR-om u koordinaciji i praćenju sprovođenja njihovih preporuka za poboljšanje izbornog procesa pred parlamentarne izbore 2020. godine. Nacrt izmena i dopuna zakona o sprečavanju korupcije i finansiranja političkih aktivnosti, kao i Zakona o javnim preduzećima, su pripremljeni sa ciljem da se razjasni zabranjena upotreba javnih resursa u svrhu izbornih kampanja.”*

**prEUGovor komentar:** *Non-paper* ne ukazuje na činjenicu da amandmani iz novembra i decembra 2019. imaju samo ograničen domet i ni na koji način ne povećavaju transparentnost finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. U njihovom fokusu je razjašnjenje stvari koje su već bile jasne, umesto tamo gde je to zaista potrebno - da daju precizna pravila u vezi sa korišćenjem naizgled redovnih aktivnosti javnih službenika u svrhu dodatne promocije tokom izborne kampanje.

*„Usvajanje izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ozbiljno kasni. Nacrt izmena obuhvata odredbe čiji je cilj unapređenje izvršenja odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Takođe obuhvata odredbe koje ograničavaju pristup informacijama od javnog značaja u vezi sa društvima kapitala sa državnim udelom. Iako bi bilo legitimno osigurati ravnopravan položaj svih privrednih društava (onih koja se u potpunosti finansiraju iz privatnih izvora i onih koja se delimično ili potpuno finansiraju iz javnih izvora), trenutna izrada nacrta ovih odredaba ostavlja prazninu za proizvoljno uskraćivanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.”*

**prEUGovor komentar:** Ovaj pasus se pojedinim pitanjima ne bavi na odgovarajući način. Glavni problem poslednjeg predloga zakona je činjenica da bi neka preduzeća u državnom vlasništvu mogla biti potpuno isključena iz primene Zakona, posebno ona koja su osnovana od strane drugih javnih preduzeća (npr. desetine kompanija koje je osnovala Elektroprivreda Srbije). Kada je reč o izvršenju odluka Poverenika, iako su nova rešenja zaista poboljšanje u poređenju sa trenutnom pravnom situacijom, ona ostaju neadekvatna jer ne poboljšavaju ulogu Vlade u obezbeđivanju izvršenja kada se druga sredstva pokažu neefikasnim.

*„U pogledu transparentnosti i integriteta u javnoj administraciji, nije smanjen prekomerni broj vršilaca dužnosti rukovodilaca, a lica koja nisu državni službenici se i posle roka koji je istekao 1. jula 2019. godine, postavljaju kao vršioci dužnosti, čime se krši Zakon o državnim službenicima. Vlada je usvojila novi Zakon o javnim nabavkama u oktobru 2019. godine.”*

**prEUGovor komentar:** Izveštaj nije ukazao na ozbiljno kršenje pravila javnih nabavki, zasnovanih na međudržavnim sporazumima (npr. infrastrukturni projekti sa Kinom), kao ni na sprovođenje javnih nabavki na osnovu različitih „posebnih zakona“, kao što je zakon o

Moravskom koridoru. Štaviše, izveštaj se ne bavi neuspelom u pripremi novog nacrtu izmena Zakona o javno-privatnom partnerstvu.

*„Od marta 2018. godine (tj. stupanja na snagu pomenutog zakona [Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije]), na osnovu rada posebnih odeljenja, sudovi su doneli presude protiv ukupno više od 600 lica. Otprilike u istom periodu, na osnovu rada Tužilaštva za organizovani kriminal, sudovi su doneli presude protiv 89 lica.”*

**prEUgovor komentar:** Izveštaj treba da sadrži poređenja sa prethodnim godinama kada je u pitanju represivna strana borbe protiv korupcije (ne samo za 2017. godinu) kako bi se identifikovali mogući pozitivni ili negativni trendovi. Takođe, *non-paper* ne ukazuje na neuspeh javnog tužilaštva da proaktivno deluje u brojnim slučajevima, zasnovanim na javno poznatoj sumnji u korupciju na visokom nivou, na koju su upozorili izveštaji istraživačkih novinara.

## Osnovna prava

*„Novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti primenjuje se od avgusta 2019. godine. On je uglavnom usklađen sa Opštom uredbom EU o zaštiti podataka.”*

**prEUgovor komentar:** Odlomak o zaštiti ličnih podataka daje dobar sažet pregled ključnih dešavanja u ovoj oblasti. Međutim, podvučenoj rečenici nedostaje oštrina. Prvo, u novom Zakonu o zaštiti ličnih podataka postoje odredbe koje su u [suprotnosti s ustavnim odredbama](#) i [evropskim standardima](#) u pogledu uslova za ograničavanje osnovnih ljudskih prava. Drugo, zakon treba uskladiti ne samo sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR), već i sa tzv. Policijskom direktivom EU (LED). Tekst Zakona je nejasan i zahteva dalja specifikacije upravo u delovima koji prenose odredbe Policijske direktive. Ovaj zaključak potvrdila je i [studija](#) Zakona koju su izradili TAIEX eksperti.

*„Što se tiče zabrane diskriminacije, nova strategija tek treba da se usvoji. Usklađivanje Zakona o zabrani diskriminacije sa pravnim tekovinama EU ozbiljno kasni. Prema godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti objavljenom u martu 2019. godine, većina pritužbi građana se odnosila na diskriminaciju na osnovu invaliditeta, starosne dobi i pola. Tužioci i policijski službenici su prošli kroz obuku o zločinima iz mržnje. Donete su tri nove presude za zločin iz mržnje, čime je ukupan broj konačnih presuda – od uvođenja ovog koncepta u Krivični zakonik 2012. godine – povećan na četiri.”*

**prEUgovor komentar:** Podaci pokazuju da godišnje tek 8-12% pritužbi na diskriminaciju koje građani podnesu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti dobije epilog u mišljenju i preporuci. Sve ostale pritužbe su *odbijene ili su postupci obustavljene*, što bi moglo da ukaže na to da građani ili ne razlikuju diskriminaciju od drugih oblika nepravednog postupanja ili ne



mogu da odgovore na proceduralne zahteve postupka, ili nešto treće, što bi trebalo rasvetliti.

Nema podatka o tome da li i koliko postupanje po pritužbama dovodi do *sistemske promene* prakse (jer Poverenik za zaštitu ravnopravnosti nema evidenciju o institucijama/organizacijama koje su ponovile diskriminaciju).

Iako Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima zakonsko ovlašćenje da prati sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije (čl. 33, tačka 7), što je i planirana aktivnost 3.6.1.15. iz AP 23 (za koju se u [izveštajima](#) redovno konstatuje da se uspešno realizuje), Poverenica *ne prati i ne analizira sudsku praksu* u vezi sa primenom ovog Zakona. Takođe, pravosuđe u Srbiji [nema](#) statističke podatke o presudama u postupcima zaštite od diskriminacije.

U sudskoj praksi uočava se *nedosledna primena* zakonskih definicija koje se odnose na diskriminaciju: ne razumeju se svi pojmovi i neki od oblika diskriminacije, ne primenjuju se neka od pravila postupka, [usko se tumače](#) nadležnosti.

Poverenica [nije realizovala](#) aktivnost 3.6.1.17. iz AP 23 (planiranu za I i II kvartal 2017. godine) u delu koji se odnosi na izradu i distribuciju priručnika za prepoznavanje i efikasno suzbijanje diskriminacije (na srpskom i jezicima nacionalnih manjina) za sudije, javne tužioce i zamjenike i za policijske službenike.

*„Što se tiče jednakosti žena i muškaraca, usvajanje novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i Nacionalne strategije i Akcionog plana za suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima, ozbiljno kasni. Nova nacionalna SOS telefonska linija za žene žrtve nasilja imala je 2350 poziva od januara do avgusta 2019. godine.“*

**prEUgovor komentar:** Nije problem samo u ozbiljnom kašnjenju usvajanja, već i u sadržaju novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koji *ignoriše* predloge ženskih organizacija. U Zaključnim zapažanjima o četvrtom periodičnom izveštaju Srbije ([CEDAW/C/SRB/CO/4](#)) CEDAW piše:

*12. Komitet podstiče državu ugovornicu da: b) revidira, u cilju pravovremenog usvajanja, novi nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti u skladu sa Konvencijom kroz inkluzivni participativni proces u saradnji sa organizacijama civilnog društva za prava žena, istovremeno osiguravajući da se on bavi direktnim i indirektnim, kao i među oblicima diskriminacije, uključujući diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta;*

*21. Komitet je zabrinut zbog izveštaja o visokom nivou diskriminatornih rodnih stereotipa koji ometaju unapređenje prava žena u državi ugovornici. Komitet je posebno zabrinut zbog: a) povećanog broja primera antirodnog diskursa u javnosti i reakcije javnosti u percepciji rodne ravnopravnosti; mizoginističkih izjava koje se*

*iznose u medijima, kao i od strane političara na visokom nivou, verskih vođa i akademika, koji su nesakcionisani; b) promovisanja krajnje konzervativne ideje o tradicionalnoj porodici, sa ženama koje se prvenstveno smatraju majkama, što je pogoršano nacionalnom kampanjom za podsticanje rađanja i usvajanjem Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kojim se nude podsticaji za majke sa tri ili više dece.*

*43. ... Komitet je, međutim, zabrinut zbog izveštaja da Romkinje, starije žene, siromašne žene, žene sa invaliditetom, izbeglice i interno raseljene žene, žene glave domaćinstava i dalje doživljavaju višestruke i međusobno povezane oblike diskriminacije. One i dalje imaju ograničen pristup zdravstvu, obrazovanju, zapošljavanju, socijalnoj pomoći i nemaju zaštitu od rodno zasnovanog nasilja.*

Nisu tačni podaci o broju poziva koje prikazuje nacionalni SOS telefon, a pored toga, nije bez značaja to što je usluga uspostavljena na nezakonit način. Iako je u Srbiji prvi SOS telefon za žene sa iskustvom nasilja uspostavljen pre gotovo tri decenije (1990.), uprkos tome što međunarodne preporuke upućuju na to da specijalizovane usluge ženama sa iskustvom nasilja treba da pružaju nezavisne ženske organizacije, pored činjenice da ustanove socijalne zaštite nisu pružale i nisu mogle da obezbede ovu uslugu, da je šest pružalaca ove usluge u nevladinom sektoru imalo licencu, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja odlučilo je *da uspostavi novi, sedmi po redu, nacionalni SOS telefon pri ustanovi socijalne zaštite, i da mu poveri pružanje ove usluge.*

Broj primljenih poziva u prvih šest meseci rada novoformiranog nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja, koji deluje u okviru ustanove socijalne zaštite – Centar za brigu o odojčadi, deci i mladima, *dva puta je manji od evidentiranog i javno prezentovanog broja, i iznosi 934 poziva (155,7 poziva prosečno za mesec dana). Ostalih 861 poziv, koji čine test pozivi, ne bi trebalo brojati i prikazivati, jer ne potiču od pozivateljki.*

*„Što se tiče procesnih prava i prava žrtava, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći počeo je sa primenom u oktobru 2019. godine. Nekoliko NVO izrazilo je zabrinutost zbog rizika da, po novom zakonu, neka od najranjivijih lica više neće imati pravo na pravnu pomoć. Usvojen je propis kojim se određuje naknada po kojoj advokati pružaju pravnu pomoć. Usvajanje nacionalne strategije i akcionog plana za unapređenje zaštite žrtava i svedoka i povećanje njihovog pristupa pravdi ozbiljno kasni.”*

**prEUGovor komentar:** Već na početku primene [Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći](#) i [Pravilnika o načinu vođenja evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci](#) sasvim je jasno da građani kojima bude odbijen zahtev za besplatnu pravnu pomoć, *neće moći da je dobiju* od NVO koje su je pre usvajanja Zakona pružale besplatno. S druge strane, Zakon *diskriminiše* NVO u pogledu finansiranja i u odnosu na oblast delovanja, diskriminiše pravnike koji su zaposleni u NVO u odnosu na pravnike u lokalnim samoupravama, kao i advokate koji su sarađivali sa NVO u odnosu na Advokatsku komoru.

## 2.2. Poglavlje 24 – Pravda, Sloboda i bezbednost

### Migracije i azil

*„Izmene i dopune Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca usvojene su u aprilu 2019. godine. Ove izmene i dopune predviđaju stvaranje jedinstvenog administrativnog mesta za podnošenje objedinjenog zahteva za privremeni boravak i radnu dozvolu za strance sa dugoročnom vizom. Predviđa se da će odredbe stupiti na snagu u januaru 2020. godine kako bi se stvorili tehnički i međuresorni uslovi.“*

**prEUgovor komentar:** Pohvalno je napomenuti da je prvi set amandmana na novi Zakon o strancima usvojen, ali se one prvenstveno odnose na legalne migracije u vezi sa zapošljavanjem (regulisanje postupka izdavanja dozvola za privremeni boravak, tačnije o omogućavanju elektronskog podnošenja zahteva za dozvole za privremeni boravak i uvođenje zajedničke prijave za privremeni boravak i radnu dozvolu za strance). Međutim, uzimajući u obzir da većina neregularnih migranata trenutno u Srbiji nema pravni status, *non-paper* nije ukazao na goruće pitanje - potrebu da se ojača primena novih pravnih koncepata iz Zakona o strancima kojima je cilj da uredi boravak migranata na teritoriji Republike Srbije.

*„Osoblje koje radi u centrima za azil i prihvatnim centrima kontinuirano pohađa obuke u oblastima kao što su zaštita, rad sa osetljivim kategorijama migranata, identifikacija potencijalnih žrtava trgovine ljudima i rodno zasnovanog nasilja.“*

**prEUgovor komentar:** Ne postoji zvanični pregled o: proceni potreba za obukom osoblja koje radi u centrima za azil i prihvatnim centrima kao osnova za razvoj smislenog programa obuke ili procene jaza između znanja i veština. Nadalje, nisu detaljno opisani:

- ciljevi održanih obuka o prepoznavanju potencijalnih žrtava trgovine ljudima;
- trajanje;
- prisustvo/struktura učesnika;
- evaluacija / samoevaluacija; i
- uticaj na kvalitet rada (broj identifikovanih i podržanih osoba u rizicima ili žrtvama).

*„Nedostatak primenljivih bilateralnih sporazuma o readmisiji sa trećim zemljama i dalje slabi kapacitet Srbije da efikasno upravlja povratkom.“*

**prEUgovor komentar:** Izveštaj treba da ukase na potrebu za jačanjem infrastrukture i ljudskih resursa u institucijama zaduženim za sprovođenje zakonskih odredaba o vraćanju i standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljani trećih država, kao i potrebu praćenja efekata primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima, posebno u onih odredaba koje regulišu princip zabrane vraćanja (*non-refoulement*). V. CAT (2019) [Cevdet Ayaz v Serbia](#), No. 857/2017, 2.8.2019.



*„Prema statistici Srbije, između januara i jula 2019. godine na teritoriji Srbije zadržano je ukupno 5529 migranata. Njih 6299 je bilo sprečeno u pokušaju da ilegalno pređu državnu granicu (u poređenju sa 3059 tokom prve polovine 2018. godine).”*

**prEugovor komentar:** Ne spominje se krijumčarenje migranata, iako prema informacijama medija i organizacija prisutnih na terenu, migranti i dalje aktivno koriste mreže krijumčara za ilegalne prelazak preko državne granice. Imajući to u vidu, u cilju jačanja istrage protiv (organizovanih) mreža krijumčara, potrebno je uložiti dalje napore na jačanju veze između sistema za borbu protiv ilegalne migracije i sistema azila.

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

*„Sada je započet rad na izradi nove nacionalne Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA).”*

**prEugovor komentar:** Izrada nove Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) u završnoj je fazi. Važno je proceniti efekte prvog SOCTA izveštaja na operativno upravljanje u policiji. O prvoj primeni SOCTA-e postoji ograničeno znanje i ono utiče na operativno upravljanje unutar policije i policijski rad zasnovan na obaveštajnim podacima, posebno prilikom određivanja prioriteta i odlučivanja o raspodeli zadataka, ljudskih i materijalnih resursa. Utisak je nejasan nakon sastanka civilnog društva i radne grupe koja je imala zadatak da razvije drugi izveštaj SOCTA 9. decembra 2019. godine. Previše opštih napomena, bez konkretnih primera kako izveštaj SOCTA utiče na operativno odlučivanje na lokalnom nivou.

Rok za završetak drugog izveštaja SOCTA je kraj 2019. ili početak 2020. godine, saopštilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direkcija policije. Nakon toga, Ministarstvo će započeti izradu akcionog plana za sprovođenje drugog izveštaja o sprovođenju SOCTA. Plan je da se akcioni plan završi do marta 2020. Postoji ideja da se javno predstavi javna verzija izveštaja SOCTA – na panel diskusiji ili konferenciji. Važno je da se podrži ova ideja.

*„Reforma sistema upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova i policiji dovršena je stupanjem na snagu Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova („Pravilnik o sistematizaciji“) juna 2019. godine.”*

**prEugovor komentar:** Pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova je završen, ali još je rano da se u potpunosti proceni njegov uticaj. Izmene i dopune Zakona o policiji iz 2018. godine izazivaju zabrinutost u pogledu širih diskrecionih ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova u procesu zapošljavanja nego u prethodnoj verziji zakona. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova

izmenjen je četiri puta od 13. juna 2018. do 10. aprila 2019. godine.<sup>1</sup> Zakonski, organizacioni i budžetski status Kriminalističko-policijskog univerziteta je nerešen. Postoje snažni signali da se unapred zna ko će uspeti u unutrašnjoj konkurenciji u MUP-u. Broj policajaca je iznad proseka EU (318) i standarda UN (300) na 100.000 građana, dok nekim regionalnim policijskim upravama (Niš) nedostaje radna snaga.

*„Srbija kasni u sprovođenju analize uloga i praksi službi bezbednosti i policije u sprovođenju specijalnih istražnih mera (SIM), u fazi krivične istrage kako bi ih uskladila sa najboljim praksama i činjenicom da se novim zakonom o organizaciji predviđa decentralizovan sistem za suzbijanje korupcije.”*

**prEugovor komentar:** Nije postignut napredak u pogledu nezavisnosti kriminalističke policije od Bezbednosno-obaveštajne agencije (BIA). Oprema za presretanje komunikacija nalazi se u prostorijama BIA i policija je primorana da se oslanja na resurse BIA prilikom obavljanja tajnog nadzora komunikacija.

Neobično je da revidirani akcioni plan za poglavlje 24 iz marta 2019. godine kao ukupni rezultat navodi: „Defisane nadležnosti i propisi koji se odnose na presretanje komunikacija u krivičnim istragama, kao i nadležnosti i propisi koji se odnose na presretanje komunikacija u bezbednosne svrhe.“ Vlada Srbije redovno izveštava EU da su nadležnosti i propisi o presretanju komunikacije u Srbiji jasni i da su propisi usklađeni sa standardima EU. Ukoliko se ovako određen opšti rezultat zadrži u finalnom revidiranom akcionom planu, više neće postojati jasna obaveza vlasti u Srbiji da obezbede nezavisnost policije od službi bezbednosti u ovoj oblasti.

*„U pogledu trgovine ljudima (TLj), Srbija je nastavila da bude proaktivnija u smislu identifikacije i zaštite žrtava, u skladu sa pristupom EU zasnovanim na ljudskim pravima. Novi akcioni plan za 2019.–2020. godinu sa fokusom na žene i decu kao i zaštitu žrtava usvojen je u julu 2019. godine, čime se dalje primenjuje nacionalna strategija iz 2017. godine.”*

**prEugovor komentar:** Akcioni plan za 2019-2020. godinu sa fokusom na žene i decu usvojen je sa šest meseci zakašnjenja, uzimajući četvrtinu vremena perioda implementacije. Ukupno su 23 mere koje je predložila Radna grupa uklonjene iz konačne verzije Akcionog plana. Većina uklonjenih aktivnosti odnosila se na direktnu podršku žrtvama. Razlog takve odluke je nedostatak finansijskih sredstava.

*„Takođe su usvojeni standardni operativni postupci da bi se poboljšala koordinacija za sprovođenje strategije.”*

---

<sup>1</sup> Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, interno, 01 br. 4685/18-13 od 13. juna 2018, sa izmenama 01 br. 7777/18-5 od 30. jula 2018, 01 br. 1643/18-5 od 15. novembra 2018. i 01 br. 4959/19-3 od 10. aprila 2019.

**prEUgovor komentar:** Standardni operativni postupci (SOP) za postupanje sa ugroženim licima/žrtvama trgovine ljudima nisu predstavljeni ključnim akterima relevantnim za njegovu primenu; dokument je ostao nepoznat mnogim institucijama, tako da nema vidljivih poboljšanja u procesu. Nisu razvijeni i primenjeni podzakonski propisi, obavezna uputstva niti bilo koji slični akti koji bi osigurali sprovođenje SOP-a i poboljšali postupak koji se poštuje u radu sa slučajevima trgovine ljudima.

*„Specijalizovani istražni timovi, formirani u 27 policijskih jedinica širom Srbije, započeli su sa radom.“*

**prEUgovor komentar:** Nakon nekoliko pokušaja da se prikaže spisak kontakata specijalnih istražnih timova/lica iz MUP-a, prEUgovor članica ASTRA još uvek nema informacije ili kontakte imenovanih specijalnih timova, iako smo bili pozvani da koristimo spisak i pristupimo kontaktima po potrebi.

*„Prihvatište za hitan prijem žrtava trgovine ljudima u okviru Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima otvoreno je u februaru 2019. godine.“*

**prEUgovor komentar:** Prihvatište za hitni prijem žrtava trgovine ljudima u okviru Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima primilo je prvu žrtvu krajem jula 2019. godine, sedam godina nakon što je planirano sistematizacijom. Ipak, sklonište još uvek nema licencu za uslugu koju pruža.

*„Prema podacima Centra za zaštitu žrtava, u prvoj polovini 2019. godine identifikovane su 33 žrtve, pretežno žene srpske nacionalnosti (u poređenju sa 28 tokom prve polovine 2018. godine).<sup>2</sup>“*

**prEUgovor komentar:** Godina 2019. označava najniži broj identifikovanih žrtava od početka rada Centra za zaštitu žrtava od trgovine ljudima (do kraja novembra 2019. bilo je samo 34 identifikovanih žrtava, u poređenju sa 76 žrtava identifikovanih u 2018). Predstavnici Centra to objašnjavaju tvrdeći da su slučajevi veoma teški i da su njihovi zaposleni preopterećeni poslom.

---

<sup>2</sup> Prema podacima koje je dostavila policija, broj je 28. Ovi podaci se odnose na podnete krivične prijave.



## O prEUgovoru

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

Koaliciju prEUgovor čine: [ASTRA](#) – Akcija protiv trgovine ljudima, Autonomni ženski centar ([AŽC](#)), Beogradski centar za bezbednosnu politiku ([BCBP](#)), Centar za istraživačko novinarstvo Srbije ([CINS](#)), Centar za primenjene evropske studije ([CPES](#)), [Grupa 484](#) i Transparentnost Srbija ([TS](#)).

Glavni proizvod koalicije je [prEUgovor Alarm izveštaj](#), polugodišnji alternativni izveštaj o napretku Srbije u oblastima koje obuhvataju poglavlja 23 i 24.

Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na [sajtu](#), [fejsbuku](#) i [tviteru](#).