

Lokalni institucionalni barometar

Beograd, april 2023. godine



**#EY
ZA TEBE**

Lokalni institucionalni barometar



Beograd, april 2023. godine

LOKALNI INSTITUCIONALNI BAROMETAR

April 2023.

Izdavač

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

Urednik

Ivan Radojević

Autori

Aleksandar Đekić, Nikola Kočović, Dobrila Marković, Ivona Miklić,
Dragomir Pop-Mitić, Ivana Vukašević Beti, Miroslav Tamburić i
Goran Đukić

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf, Beograd

Tiraž: 100 kom

ISBN-978-86-6237-227-7



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

SADRŽAJ

Uvod	7
Sažetak	9
Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman	11
Sažetak	12
Lična karta institucije Ombudsmana	12
Mapa institucionalnog aranžmana	13
Interna efikasnost	15
Institucionalna povezanost	22
Legitimnost institucije	23
Preporuke	24
Antikorupcijski mehanizmi Grada Novog Pazara	25
Sažetak	26
Lična karta	26
Interna efikasnost Gradske uprave Novog Pazara	28
Institucionalna povezanost	32
Legitimnost institucije	34
Preporuke	35
Prihvatište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća” pri Centru za socijalni rad Grada Novog Sada	37
Sažetak	38
Interna efikasnost	39
Institucionalna povezanost	46
Legitimnost	48
Preporuke	49
Više javno tužilaštvo u Užicu	51
Sažetak	52
Lična karta institucije	52
Interna efikasnost	56
Institucionalna povezanost	59
Legitimnost institucije	60
Završne napomene	63
Preporuke	63
Savet za migracije Grada Subotice	67
Sažetak	68
Interna efikasnost	72
Institucionalna povezanost	75
Legitimnost institucije	76
Zaključak	77
Preporuke	78

Savet za bezbednost u Požegi	81
Uvod	82
Interna efikasnost	87
Institucionalna povezanost	89
Legitimnost institucije	89
Preporuke	89
Metodološki pristup	91

SPISAK TABELA

Tabela 1: Broj zaposlenih u Stručnoj službi Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana	18
Tabela 2: Statistički prikaz rada i obraćanja institucije Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana tokom 2020. i 2021. godine	20
Tabela 3: Budžet Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana za 2021. godinu	22
Tabela 4: Prikaz korisnika primljenih tokom 2021. godine prema polu i uzrastu u „Sigurnu žensku kuću“	45
Tabela 5: Prikaz distribucije oblika zlostavljanja korisnika smeštenih u „Sigurnoj ženskoj kući“ za 2021. godinu	46
Tabela 6: Ukupan broj korisnika prihvalitišta „Sigurne ženske kuće“ po mesecima	47
Tabela 7: Prikaz broja korisnika koje su na SŽK uputili nadležni organi/organizacije	47
Tabela 8: Finansijska sredstva VJT Užice u 2021. godini	66
Tabela 9: Tabelarni prikaz priliva predmeta po upisnicima u VJT Užice	67
Tabela 10: Dugoročne oblasti delovanja Saveta za bezbednost Opštine Požega prema preporukama SKGO	90

SPISAK ILUSTRACIJA

Ilustracija 1: Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta u Stručnoj službi Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana	15
Ilustracija 2: Organizacija Gradske uprave za izvorne i poverene poslove- Antikorupcijski mehanizmi grada Novog Pazara	27
Ilustracija 3: Institucionalna mapa „Sigurne ženske kuće” u Novom Sadu	47
Ilustracija 5: Hijerarhijska struktura VJT Užice	53
Ilustracija 6: Grafički prikaz institucionalne povezanosti VJT Užice	55
Ilustracija 7: Prikaz strukture krivičnih dela opšteg kriminala 2020/2021. prema Izveštaju PU Užice	57
Ilustracija 8: Mapa institucionalnog aranžmana Saveta za migracije Grada Subotice	79
Ilustracija 9: Mapa institucionalne povezanosti LSB Požega	84
Ilustracija 10: Pravo znažno osuđena lica za krivična dela izvršena na teritoriji Opštine Požega	86

SPISAK SKRAĆENICA

SŽK	Sigurna ženska kuća
CSR	Centar za socijalni rad
LAF	Lokalni antikorupcijski forum
LAP	Lokalni antikorupcijski plan
EU	Evropska unija
LaP	Lokalni akcioni plan za rešavanja pitanja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika u Gradu Subotici za period 2014–2016. godine.
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
LSB	Lokalni savet za bezbednost
VJT	Više javno tužilaštvo
PU	Policijska uprava
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
AP	Autonomne pokrajine
UNHCR	Komesarijat za izbeglice Ujedinjenih nacija
UNODC	Kancelarija UN za borbu protiv droge i organizovanog kriminala
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
KD	Krivično delo

Uvod

Koalicija prEUgovor već tradicionalno prati efekte reformi u procesu evropskih integracija Republike Srbije. Koalicija je izradila već dva Institucionalna barometra, koja su primenom jedinstvene metodologije i razvijenih indikatora imala za cilj da prate merljive efekte reformi i napretka u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Imajući u vidu da je proces reformi, iz ugla građana i građanki, vrlo često vidljiviji na lokalnom nivou vlasti, koalicija je prvi put odlučila da izradi Lokalni institucionalni barometar. Ovaj pionirski poduhvat obuhvata analizu rada šest odabranih institucija sa nižih nivoa vlasti, koje vrše svoje nadležnosti u oblastima iz Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava), kao i iz Poglavlja 24 (Prava, sloboda, bezbednost).

Lokalni institucionalni barometar prati metodologiju koja je već isprobana u praksi i koja je razvijena za potrebe Institucionalnog barometra na nacionalnom nivou. Radi procene efikasnosti analiziranih institucija, metodologija i kreirani indikatori podeljeni su u tri različite „korpe“, koje odražavaju tri dimenzije institucionalnog funkcionisanja: internu efikasnost, institucionalnu povezanost i legitimnost institucije.

Predmet Lokalnog institucionalnog barometra bila je analiza rada sledećih šest institucija na nižim nivoima vlasti: Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, Antikorupcijski mehanizmi Grada Novog Pazara, Prihvatište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća“ pri Centru za socijalni rad Grada Novog Sada, Više javno tužilaštvo u Užicu, Savet za migracije Grada Subotice i Savet za bezbednost u Požegi.

Kao jedan od glavnih zaključaka Lokalnog institucionalnog barometra nameće se ograničena interna efikasnost pojedinih analiziranih institucija. Analiza je pokazala da Savet za migracije Grada Subotice i Savet za bezbednost u Požegi nisu imali nijedan sastanak od novembra 2020. godine, odnosno od 2019. godine. U slučaju antikorupcijskih mehanizama u Novom Pazaru analiza je pokazala da nije bilo niti jednog zabeleženog slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja, kršenja Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera i Kodeksa ponašanja zaposlenih.

Kada govorimo o transparentnosti rada analiziranih institucija, bitno je napomenuti da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi pojedine institucije objavljivale relevantne podatke o svom radu i radnom učinku. Na primer, kada je reč o Pokrajinskom zaštitniku građana, od 2017. godine na zvaničnom sajtu i u javno dostupnim dokumentima nije moguće pronaći javno dostupna mišljenja i preporuke, kao i predloge za ocenu ustavnosti i zakonitosti. Kada govorimo o Višem javnom tužilaštvu u Užicu, u određenim delovima zvaničnog sajta ne postoji nijedan podatak, dok su pojedini delovi sajta poslednji put ažurirani još u februaru 2018. godine.

Na kraju, kada govorimo o institucionalnoj povezanosti analiziranih institucija, bitno je istaći da se, i pored navedenih nedostataka i poteškoća sa kojima se one susreću u svom svakodnevnom radu, može izvući zaključak da postoji dobra osnova, koja omogućava institucionalnu povezanost sa drugim akterima na lokalnom nivou vlasti. Kao primer možemo istaći „Sigurnu žensku kuću“ iz Novog Sada, koja je prepoznata kao važan i nezaobilazan lokalni akter u borbi protiv svih oblika nasilja prema ženama i devojkicama.

Sažetak

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman

„Bečejsko udruženje mladih“ analiziralo je rad Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana u 2021. godini. Opšta ocena je da Ombudsman poslove iz svoje nadležnosti uspešno sprovodi. Glavne zamerke, tj. „slabe karike“ predstavljaju izostanak potpune i dosledne primene svih raspoloživih ovlašćenja, pre svega u postupanjima prema drugim pokrajinskim organima, kao i nedovoljna javnost rada. Naime, od 2017. godine na sajtu Ombudsmana i u javno dostupnim dokumentima nije moguće pronaći javno dostupna mišljenja i preporuke. Ista je situacija i sa predlozima za ocenu ustavnosti i zakonitosti, kao i sa mišljenjima koja se odnose na propise iz relevantnih oblasti, te na broj uvažених mišljenja.

Antikorupcijski mehanizmi Grada Novog Pazara

Organizacija „Urban-in“ analizirala je antikorupcijske mehanizme Grada Novog Pazara. Iako na papiru Gradska uprava Novog Pazara ima usvojene sve antikorupcijske odluke, izuzev Plana integriteta, analiza javno dostupnih podataka i dostavljenih informacija pokazuje da se one nedovoljno primenjuju ili da se uopšte ne primenjuju, odnosno da su donesene samo kako bi se ispunile zakonske obaveze. Analiza rada lokalne samouprave Novog Pazara otkrila nam je da u poslednjih nekoliko godina nije bilo niti jednog slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja, kršenja Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera, odnosno Kodeksa ponašanja zaposlenih, pa čak niti jedne pritužbe građana na rad lokalnih organa. Međutim, ovo nikako ne ukazuje na to da je Gradska uprava Novog Pazara imuna na ovakve pojave.

Prihvatište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća“ pri Centru za socijalni rad Grada Novog Sada

Organizacija „Sloboda nema cenu“ analizirala je rad „Sigurne ženske kuće“, koja ženama i deci ugroženim nasiljem treba da obezbedi fizičku sigurnost, egzistencijalnu sigurnost, psihosocijalnu podršku, pravnu pomoć i da tako omogući prekidanje kruga porodičnog nasilja, te da ženama pruži uslove da izgrade sopstvenu strategiju organizovanja života bez nasilja. Iako beleži konstantan rast korisnika, „Sigurna ženska kuća“ uspela je pozitivno da odgovori na sve upite za obezbeđivanje smeštaja u 2021. godini. Takođe, zaposleni u „Sigurnoj ženskoj kući“ prepoznati su kao važan i nezaobilazni lokalni akter u borbi protiv svih oblika nasilja prema ženama i devojkicama, o čemu govori njihovo učestvovanje u svim aktivnostima vezanim za pomenutu temu na lokalnu.

Više javno tužilaštvo u Užicu

Udruženje „Užički centar za ljudska prava i demokratiju“ analizirao je rad Višeg javnog tužilaštva u Užicu tokom 2021. godine. Analiza je pokazala da tužilaštvo ne odlučuje o kadrovima i finansijskim sredstvima, a veoma malo odlučuje o materijalno-tehničkoj opremljenosti. Kada govorimo o efikasnosti, nužno je povećati broj tužilaca i tužilačkih pomoćnika. Takođe, bitno je unaprediti javnost rada ove institucije, što tužilaštvo može da poboljša koristeći svoja ovlašćenja i resurse kojima već raspolaže, bez dodatnih ulaganja. Na osnovu izvršene analize, može se zaključiti da Više javno tužilaštvo u Užicu svoju delatnost vrši uspešno uprkos navedenim ograničenjima.

Savet za migracije Grada Subotice

„Humanitarni centar za integraciju i toleranciju Novi Sad“ analizirao je mere i aktivnosti, koje sprovodi lokalni Savet za migracije Grada Subotice, te njegovu efikasnost rada sa izbeglim licima sa prostora bivših jugoslovenskih republika, sa interno raseljenim licima sa područja Kosova i Metohije, sa povratnicima po sporazumu o readmisiji, kao i sa migrantima bez utvrđenog statusa i tražiocima azila. Nalazi istraživanja pokazuju da Savet za migracije Grada Subotice ne koristi svoje resurse iako ima kapaciteta da odgovori na zahteve i ciljeve zbog kojih je i osnovan. U prilog tome govori i činjenica da se Savet nije niti jednom sastao od svog osnivanja (novembra 2020. godine). Druge institucije nisu uopšte rezonivne na konkretne aktivnosti posmatrane institucije, već se aktivnosti više realizuju posredstvom institucija iz kojih dolaze članovi Saveta, kao i posredstvom posebno osnovanog Radnog tela za migracije. Građani nisu upoznati sa radom Saveta za migracije, a korisnici su više bili usmereni na rad lokalnog Poverenika za izbeglice.

Savet za bezbednost u Požegi

Organizacija „Forca Požega“ analizirala je rad Lokalnog Saveta za bezbednost u Opštini Požega. Iako Savet ima jasne ingerencije i eksplicitna zaduženja, ipak nije postigao zadovoljavajući nivo efikasnosti rada. Dok je Savet bio aktivan u okviru svojih ingerencija odmah nakon što je osnovan, nakon 2019. godine njegove aktivnosti zamiru ili bar nema formalnih dokaza i zapisnika o njegovom radu. Naime, Savet za bezbednost ne vodi evidenciju o svojim aktivnostima ili se evidencija ne arhivira propisno, budući da ti podaci nisu dostupni. I pored toga što na osnovu raspoloživih činjenica možemo zaključiti da je došlo do pada kriminaliteta u Opštini Požega, ovaj pad se nije desio zbog delovanja i aktivnosti Saveta za bezbednost, već zbog delovanja MUP-a, tj. Policijske stanice u Požegi.

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman



Autor: Aleksandar Đekić

Organizacija:
Bečejsko udruženje mladih

Sažetak

„Bečejsko udruženje mladih“ analiziralo je rad Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana u 2021. godini. Na osnovu analize, opšta ocena bi mogla biti da Ombudsman poslove iz svoje nadležnosti uspešno sprovodi. Tu mislimo pre svega na rad koji se realizuje kroz afirmativne aktivnosti. Glavne zamerke, tj. „slabe karike“ predstavljaju izostanak potpune i dosledne primena svih raspoloživih ovlašćenja, pre svega u postupanjima prema drugim pokrajinskim organima, kao i nedovoljna javnost rada, jer mišljenja, preporuke i stavovi nisu dostupni na internet prezentaciji Ombudsmana od 2017. godine.

Lična karta institucije Ombudsmana

Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman jeste nezavisan i samostalan organ Autonomne pokrajine Vojvodine, na čiji rad i postupanje niko ne bi smeo da utiče i koji štiti prava građana i nadzire rad pokrajinskih organa uprave, javnih preduzeća i ustanova koje vrše upravna i javna ovlašćenja, u vezi sa njihovim postupanjem tokom izvršavanja odluka i drugih pravnih akata Autonomne pokrajine Vojvodine.

Kao institucija, Ombudsman se prvi put pojavljuje 1809. godine u Švedskoj i nastao je radi kontrolisanja izvršne vlasti. Reč ombudsman u švedskom jeziku predstavlja osobu koja *ima sluha za narod*. Prvi ombudsman imao je zadatak da spreči kralja i vladu da ignorišu zakone. Koristio je ovlašćenje da od izvršne vlasti zahteva izveštaje o primeni zakona, kao i ovlašćenje da pokreće odgovarajuće postupke radi utvrđivanja odgovornosti upravnih službenika.

U Autonomnoj pokrajini Vojvodini institucija Ombudsmana ustanovljena je 194 godine kasnije. Odluka o uspostavljanju institucije Pokrajinskog ombudsmana doneta je u decembru 2002. godine, a prvi Ombudsman u Vojvodini izabran je 24. septembra 2003. godine, dok je sa radom počeo u januaru 2004. godine. Na osnovu nove Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu¹, pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman ima četiri zamenika, od kojih tri specijalizovana koji se biraju za oblast prava nacionalnih manjina, prava deteta i ravnopravnost polova, dok je jedan zamenik zadužen za oblast opšte nadležnosti.

Da bi zaštitio ljudska prava, Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman prima i ispituje predstavke koje se odnose na povredu ljudskih prava, nadzire primenu propisa, kontroliše zakonitost, celishodnost i efikasnost postupanja organa uprave i istražuje njihov rad. Pored toga, Ombudsman prati i primenu

1 „Sl. list AP Vojvodine“, br. 37/2014, 40/2014 – ispr. i 54/2014.

međunarodnih standarda iz oblasti ljudskih prava, prikuplja informacije o primeni zakona i drugih propisa iz oblasti ljudskih prava, sastavlja godišnji izveštaj o ostvarivanju ljudskih prava, obaveštava nadležne organe i širu javnost o kršenju ljudskih prava, te inicira pokretanje krivičnih, disciplinskih i drugih postupaka kod nadležnih organa u slučaju kršenja ljudskih prava. Osnovni principi u radu Ombudsmana su zakonitost, nepristrasnost, nezavisnost i pravičnost.

Mapa institucionalnog aranžmana

U svom radu Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman (u daljem tekstu Ombudsman) ovlašćen je da kontroliše rad organa uprave i štiti prava građana od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa uprave; prati procese donošenja pokrajinskih propisa i izmena i dopuna važećih propisa; predlaže pokrajinske skupštinske odluke i druge opšte akte koje donosi Skupština iz svoje nadležnosti; daje mišljene i preporuke Pokrajinskoj vladi i Skupštini u vezi sa predlozima odluka kada se njima uređuju pitanja značajna za zaštitu prava građana. Pored toga, Ombudsman kontinuirano nadgleda i prati primenu međunarodnih ugovora, standarda i propisa iz oblasti ljudskih prava i na osnovu tako prikupljenih informacija predlaže mere za poboljšanje stanja u oblasti ljudskih prava; sprovodi istraživanje kako bi stekao uvid u stanje ljudskih prava, identifikovao probleme i formulisao preporuke radi njihovog rešavanja; informiše građane o propisima i daje pravne savete o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava.

Ombudsman je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera odgovornog za povredu prava građana, odnosno da inicira pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti zaposlenog u organu uprave, koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu. Ako nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Ombudsman je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.

Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodine Ombudsman podnosi redovan godišnji izveštaj, u kome se navode podaci o aktivnostima sprovedenim u prethodnoj godini i podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave. Zatim, ocenjuje rad organa uprave sa stanovišta primene propisa i predlaže mere za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj sadrži podatke o broju i strukturi pritužbi, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje, kao i kritike i pohvale pojedinim organima uprave i funkcionerima. Izveštaj sadrži posebne delove koji se odnose na prava nacionalnih manjina, prava deteta i prava po osnovu ravnopravnosti polova. Izveštaj za prethodnu godinu podnosi se najkasnije do 31. marta i objavljuje na zvaničnoj internet stranici Ombudsmana. Ako oceni da to zahtevaju

naročito važni razlozi ili to zatraži Skupština, Ombudsman može da podnese i poseban izveštaj, koji se, takođe, objavljuje na zvaničnoj internet stranici.

Ombudsman obaveštava nadležne organe i javnost o kršenju ljudskih prava, i organizuje savetovanja i kampanje u oblasti obrazovanja o ljudskim pravima. Ovlašćen je da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih propisa i opštih akata. Ima, takođe, pravo da prisustvuje sednicama Skupštine i skupštinskih odbora i da učestvuje u raspravi kada se raspravlja o pitanjima iz njegove nadležnosti, kao i pravo da sarađuje i razmenjuje iskustva sa ombudsmanima u zemlji i inostranstvu.

Ombudsmanu se može obratiti svako ko smatra da mu je aktom ili radnjom organa uprave povređeno neko ljudsko pravo. Može mu se obratiti i naslednik, staratelj ili punomoćnik lica čije je pravo povređeno. U ime lica koje smatra da su mu povređena ljudska prava uz pismeno ovlašćenje može se obratiti i udruženje građana. I lica koja su lišena slobode imaju pravo da se obrate Ombudsmanu u zapečaćenoj koverti, a zaposleni u ustanovama imaju obavezu da mu je dostave bez otvaranja i zadržavanja.

Ombudsman sarađuje sa Zaštitnikom građana Republike Srbije u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture i redovno posećuje mesta gde se nalaze lica lišena slobode radi prevencije torture i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka.

Predstavnici javne vlasti, kao i predstavnici civilnog društva i medija često govore o kulturi ljudskih prava. Utisak je, međutim, da je neophodno više pažnje usmeriti na kaznenu politiku, odnosno na pitanje sankcionisanja odgovornih. Rečenica u kojoj se pominje *nulta tolerancija prema nasilju* lepo zvuči, ali ako nasilnik nije sankcionisan, ona gubi i smisao i uverljivost.

Poverenje u institucije je naročito važno kada su u pitanju prava najranjivijih kategorija stanovništva – dece, starijih, manjina, siromašnih, nezaposlenih, osoba sa invaliditetom, migranata. Javnost je posebno osetljiva na slučajeve nasilja nad decom, a Ombudsman je utvrdio da se povećava broj predmeta seksualnog zlostavljanja dece, ali da se u veoma malom broju slučajeva ta vrsta nasilja prijavljuje nadležnim institucijama. Razlozi za to su brojni – strah dece da neće imati podršku, da će ih sredina odbaciti i osuditi, da će biti kažnjena, stigmatizovana. Slična je situacija i kada je reč o nasilju nad pripadnicima LGBT populacije. Strah od posledica i nepoverenje su ključni razlozi zbog kojih pripadnici ove populacije ne prijavljuju nasilje.

Nepoverenje sredine dodatno traumatizuje žrtve nasilja, pa je sem kažnjavanja počinitelja potrebno menjati i kulturne obrasce, u čemu veliku ulogu imaju mediji, obrazovne institucije i civilno društvo.

Interna efikasnost

Kadrovski resursi

Na osnovu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Stručnoj službi Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana utvrđeni su unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta.

Ilustracija 1: Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta u Stručnoj službi Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana

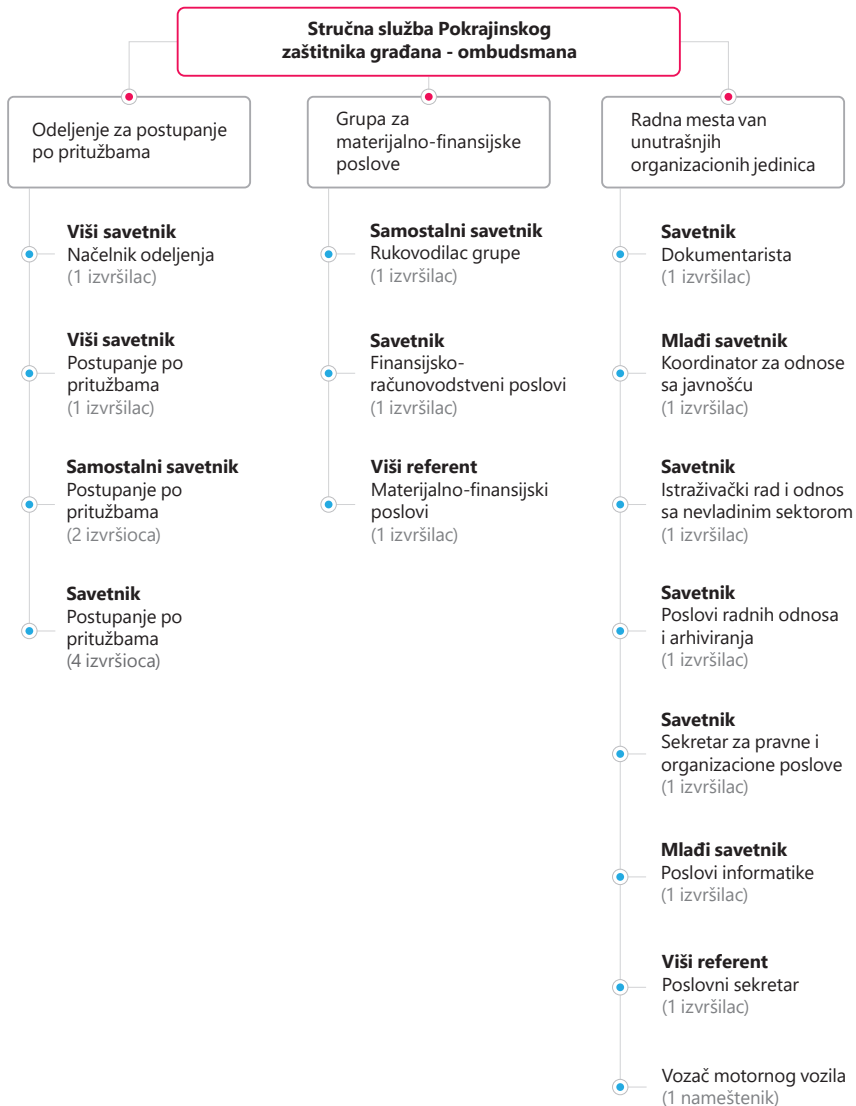


Tabela 1: Broj zaposlenih u Stručnoj službi Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana

Službenici – izvršioци	Broj radnih mesta	Broj službenika
Viši savetnik	2	2
Samostalni savetnik	2	3
Savetnik	6	9
Mlađi savetnik	3	3
Viši referent	2	2
Ukupno:	14 radnih mesta	18 službenika
Nameštenici	Broj radnih mesta	Broj nameštenika
Četvrta vrsta radnih mesta	1	1
Ukupno nameštenika	1 radno mesto	1 nameštenik
Ukupno		19

U stručnoj službi, kao unutrašnje jedinice, formirani su Odeljenje za postupanje po pritužbama i Grupa za materijalno-finansijske poslove.

Van unutrašnjih jedinica jesu: radno mesto dokumentariste, radno mesto koordinatora za odnose sa javnošću, radno mesto za istraživački rad i odnos sa nevladinim sektorom, radno mesto za poslove radnih odnosa zaposlenih i za poslove arhiviranja, radno mesto sekretara za pravne i organizacione poslove, radno mesto za poslove informatike, radno mesto poslovnog sekretara i radno mesto vozača motornog vozila.

Odeljene za postupanje po pritužbama bavi se zaštitom i unapređenjem ljudskih prava, prava deteta, prava nacionalnih manjina, prava građana po osnovu ravnopravnosti polova; nadzorom rada i kontrolom poštovanja ljudskih prava, zakonitosti, celishodnosti, efikasnosti i pravilnosti u radnu pokrajinskih organa uprave, javnih preduzeća i ustanova koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač AP Vojvodina; postupanjem po pritužbama građana i postupanjem po sopstvenoj inicijativi; pripremanjem predloga za pokretanje postupaka po sopstvenoj inicijativi; prijemom građana i informisanjem građana o propisima, te davanjem saveta o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava, odnosno upućivanjem na pokretanje odgovarajućeg postupka pred nadležnim organom; praćenjem primene međunarodnih ugovora, standarda i propisa iz oblasti ljudskih prava i

iniciranjem mera za poboljšanje stanja u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava; praćenjem procesa donošenja pokrajinskih propisa u svim oblastima ostvarivanja ljudskih prava; iniciranjem i pripremanjem predloga pokrajinskih i skupštinskih odluka i drugih opštih akata koje donosi Skupština AP Vojvodine ako do povrede prava građana dolazi zbog nedostatka u propisima; iniciranjem i pripremanjem predloga mišljenja i preporuka koje se u postupku pripreme propisa upućuju Pokrajinskoj vladi i Skupštini AP Vojvodine ako se njima uređuju pitanja značajna za zaštitu prava građana; pripremanjem i izradom godišnjeg izveštaja; pripremanjem i izradom posebnih izveštaja; saradnjom sa Zaštitnikom građana Republike Srbije u obavljanju poslova Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, kao i posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja radi preventivnog delovanja i unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih prava.

Grupa za materijalno-finansijske poslove obavlja materijalno-finansijske poslove i sa njima povezane studijsko-analitičke, računovodstvene i administrativne poslove, koji se odnose na: pripremu, planiranje i izvršenje budžeta i finansijskog plana Pokrajinskog zaštitnika građana; pripremu i izradu finansijskih izveštaja (periodičnih i godišnjih) i godišnjeg izveštaja o poslovanju; vođenje poslovnih knjiga i sastavljanje računovodstvenih izveštaja; poslove izrade zahteva za preuzimanje obaveza i zahteva za plaćanje; poslove iz oblasti javnih nabavki za potrebe Pokrajinskog zaštitnika građana; druge materijalno-finansijske i računovodstvene poslove vezane za ostvarivanje poslova i zadataka Pokrajinskog zaštitnika građana.

Kada je reč o internoj efikasnosti rada Pokrajinskog zaštitnika građana, prema informacijama prikupljenim iz javno dostupnih podataka i Izveštaja o radu, tokom 2021. godine bilo je ukupno 1022 obraćanja Ombudsmanu. Od ovog broja, u ukupno 725 slučajeva nije formiran predmet. U slučajevima kada nije formiran predmet pružen je odgovarajući savet. Kada nije formiran predmet, građani su se Ombudsmanu obraćali tako što su lično dolazili (20% slučajeva), dok su mu se u 80% slučajeva obraćali telefonom. Poređenja radi, tokom 2020. godine ovi brojevi su bili vrlo slični – bilo je ukupno 1033 obraćanja, a u 750 slučajeva nije formiran predmet.

U 2021. godini bilo je 297 ukupno formiranih predmeta na osnovu obraćanja građana, dok je 83 predmeta pokrenuo Ombudsman po sopstvenoj inicijativi. Od pomenutih 380 predmeta, rešeno je 347, dok su 33 preneti u 2022. godinu. Tokom 2020. godine ukupno su bila formirana 392 predmeta – 283 predmeta formirana na osnovu pritužbi građana i 109 postupaka pokrenutih po sopstvenoj inicijativi. Od pomenutog broja, rešeno je 343 predmeta, dok je u 2021. godinu preneto 49 predmeta.

Od posmatranih 347 rešenih predmeta tokom 2021. godine:

- u 48% slučajeva Ombudsman nije imao ovlašćenja da postupa, ali je u 90% ovih slučajeva dat pravni savet na osnovu člana 19 Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu, kojom je propisano da je Ombudsman ovlašćen da građane informiše o propisima i daje pravne savete o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava, upućujući podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka pred nadležnim organima ako je takav postupak predviđen;
- u 9% slučajeva organ kod kog je Ombudsman ustanovio postojanje nepravilnosti otklonio ih je tokom postupka;
- u 18% slučajeva je posle istrage utvrđeno da nisu povređena ljudska prava, odnosno nije utvrđeno da je postojala nepravilnost u postupanju;
- u 16% slučajeva zaključeno je da prethodno nisu iscrpljena sva redovna pravna sredstva; na osnovu pet pritužbi Ombudsman je uputio mišljenje nadležnom organu kako bi on otklonio uočene nepravilnosti u radu organa;
- u ostalim slučajevima u kojima je pokrenuta istraga predmeti su rešeni ili tako što su ustupljeni na rešavanje drugom organu ili tako što je podnosilac pritužbe povukao pritužbu.

Tabela 2: Statistički prikaz rada i obraćanja institucije Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana tokom 2020. i 2021. godine

	2021.	2020.
Broj ukupnih obraćanja	1022	1033
Broj obraćanja u slučajevima kada nije formiran predmet	725	750
Broj formiranih predmeta po pritužbi građana	297	283
Broj formiranih predmeta po sopstvenoj inicijativi	83	109
Ukupan broj predmeta	380	392
Broj rešenih predmeta	347	343
Broj predmeta prenetih u narednu godinu	33	49

U najvećem broju slučajeva građani su se Ombudsmanu obraćali zbog problema u vezi sa ostvarivanjem prava iz oblasti imovinsko-pravnih odnosa; problemima koji se odnose na pružanje komunalnih usluga i drugih delatnosti od opšteg interesa; ostvarivanjem socijalno-ekonomskih prava, kao što su

prava po osnovu rada, prava u oblasti socijalne zaštite, prava na zdravstvenu zaštitu i prava potrošača, kao i u vezi sa pritužbama koje se odnose na rad sudova i dobru upravu.

Većina predmeta formiranih po sopstvenoj inicijativi (od ukupno 83) pokrenuta je u okviru specijalizovanih oblasti, kojima se Ombudsman bavi: prava nacionalnih manjina, zaštita prava deteta i ravnopravnost polova. Ombudsman je najčešće reagovao u oblastima koje se odnose na kulturu, porodično nasilje i zaštitu dece.

Ukoliko posmatramo opterećenost rada Pokrajinskog zaštitnika građana, možemo uočiti da postoji zaostatak nerešenih predmeta, kojih je 49 u 2020. godini, odnosno 33 u 2021. godini. Sa druge strane, ukoliko posmatramo informacije koje se nalaze u Izveštaju o radu, tokom 2021. godine je 380 formiranih predmeta bilo raspoređeno na osam zaposlenih koji direktno rešavaju predmete, što bi u praksi u proseku značilo da svaki zaposleni ima četiri predmeta mesečno.

Ukupan budžet Pokrajinskog zaštitnika građana za 2021. godinu iznosio je 47.920.720 dinara, a institucija je realizovala 91% planiranog budžeta, odnosno 43.565.016 dinara. Posmatrano kroz finansijsku prizmu, iznos budžeta po jednom formiranom predmetu tokom 2021. godine iznosio je 126.107 dinara. Sa druge strane, u slučajevima u kojima je institucija donela formalno mišljenje, ta suma bi iznosila 9.584.144 dinara po donetom mišljenju u posmatranoj godini.

Pokrajinski zaštitnik građana je u 2021. godini uputio ukupno pet mišljenja, odnosno zahteva organima uprave, dok je u 2020. godini uputio ukupno deset mišljenja, s tim da nije poznat rezultat ovih postupanja. Na sajtu Ombudsmana i u javno dostupnim dokumentima nije moguće doći do javno dostupnih mišljenja i preporuka. Ista je situacija i sa predlozima za ocenu ustavnosti i zakonitosti, kao i sa mišljenjima koja se odnose na propise iz relevantnih oblasti i na broj uvažених mišljenja.

Kao jedno od važnih ovlašćenja, koje je u prethodnom delu teksta samo kratkom pomenuto, a koje stoji instituciji na raspolaganju, jeste mogućnost da javno preporuči razrešenje funkcionera odgovornog za povredu prava građana, odnosno mogućnost da inicira pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti zaposlenog u organu uprave, koji je neposredno odgovora za učinjenu povredu. Dodatno, ukoliko nađe da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Ombudsman je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.² Javno dostupnih podataka o realizaciji ovih ovlašćenja u praksi

2 Pomenuta ovlašćenja uređena su članom 20, stavovima 1 i 2 Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu.

nažalost nema, kako na internet stranici, tako ni u Godišnjim izveštajima institucije. Kada je reč o Godišnjem izveštaju institucije, tokom analize primećeno je da su sistematizacija, ali i obim i količina informacija u Izveštaju znatno promenjeni od 2016. godine. Do 2016. godine Godišnji izveštaji ove institucije bili su vrlo iscrpni i sadržali su veliki broj podataka i primera iz prakse institucije. Ilustracije radi, pomenuti Godišnji izveštaj za 2015. godinu³ imao je 142 stranice teksta, dok izveštaj za posmatranu 2021. godinu ima 89, a za 2020. „svega“ 73. Budući da nije bilo izmena u pogledu legislativnih zahteva, ostaje nejasno zašto je do ove promene došlo. Pomenuti „raniji“ izveštaji sadržali su znatno više korisnih informacija, bili su znatno pogodniji za analizu i za sagledavanje realnog stanja u oblastima u kojima institucija deluje, ali je i sam način prezentovanja podataka i organizacije teksta bio mnogo prijemčljiviji i komunikativniji. Dodatno, za razliku od trenutne prakse, opisane u delu koji se odnosi na institucionalnu povezanost same institucije, „raniji“ izveštaji sadržali su jasan pregled upućenih preporuka, ali i njihovu „sudbinu“ – da li je po njima bilo postupljeno (u celini ili delimično) ili nije, da li je Ombudsman dobio od organa povratnu informaciju ili nije i sl. Ostaje nejasno zašto je došlo do ovog štetnog trenda u praksi, ali svakako da se u periodu pred nama treba posvetiti unapređenju kvaliteta Godišnjeg izveštaja institucije.

Finansijski resursi

U 2021. godini Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman raspolagao je sledećim finansijskim sredstvima:

Tabela 3: Budžet Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana za 2021. godinu

Konto	Naziv konta	Plan	Izvršenje	Procenat izvršenja
4111	Plate, dodaci i naknade zaposlenih	35.723.955,37	33.528.773,80	93,86
4121	Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje	4.108.254,87	3.855.808,86	93,86
4122	Doprinosi za zdravstveno osiguranje	1.839.783,70	1.726.731,80	93,86
4131	Naknade u naturi	412.185,13	351.345,84	85,24

3 Više informacija dostupno je na: https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1768/Godisnji_izvestaj_PZG-ombudsmana_2015.pdf

Konto	Naziv konta	Plan	Izvršenje	Procenat izvršenja
4141	Isplata naknada za vreme odsustvovanja s posla na teret fondova	413.491,35	71.830,02	17,37
4143	Otpremnine i pomoći	400.000,00	250.282,00	62,57
4144	Pomoć u medicinskom lečenju zaposlenog ili člana uže porodice i druga pomoć zaposlenom	720.000,00	703.875,20	97,76
4151	Naknade troškova za zaposlene	765.201,10	565.960,79	73,96
4161	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi	639.000,00	379.497,20	59,39
4211	Troškovi platnog prometa i bankarskih usluga	10.000,00	1.443,32	14,43
4214	Usluge komunikacija	140.000,00	64.839,18	46,31
4221	Troškovi službenih putovanja u zemlji	130.000,00	0,00	0,00
4222	Troškovi službenih putovanja u inostranstvo	50.000,00	0,00	0,00
4131	Administrativne usluge	10.000,00	0,00	0,00
4232	Kompjuterske usluge	10.848,92	0,00	0,00
4233	Usluge obrazovanja i usavršavanja zaposlenih	100.000,00	21.550,00	21,55
4234	Usluge informisanja	60.000,00	8.467,20	14,11
4235	Stručne usluge	1.400.000,00	1.251.874,74	89,42
4237	Reprezentacija	560.000,00	528.618,00	94,40
4239	Ostale opšte usluge	38.000,00	35.616,00	93,73
4261	Administrativni materijal	10.000,00	0,00	0,00

Konto	Naziv konta	Plan	Izvršenje	Procenat izvršenja
4263	Materijali za obrazovanje i usavršavanje zaposlenih	300.000,00	177.225,06	59,08
4441	Negativne kursne razlike	10.000,00	0,00	0,00
4621	Tekuće dotacije međunarodnim organizacijama	50.000,00	41.277,95	82,56
4651	Ostale tekuće dotacije i transferi	10.000,00	0,00	0,00
4821	Ostali porezi	5.000,00	0,00	0,00
4822	Obavezne takse	5.000,00	0,00	0,00
UKUPNO:		47.920.720,44	43.565.016,96	90,91

Materijalno-tehnička opremljenost

Prostorije Pokrajinskog zaštitnika građana nalaze se u Novom Sadu, u Bulevaru Mihajla Pupina 25 u prizemlju objekta, gde je Ombudsman korisnik prostora. Pokrajinski zaštitnik građana je korisnik vozila škoda „Superb“, a takođe raspolaže osnovnim sredstvima neophodnim za rad u sopstvenoj imovini, kao i ostalim pokretnim stvarima, kojima upravlja Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa.

Institucionalna povezanost

Svojim aktivnostima Pokrajinski zaštitnik građana afirmativno saraduje sa više različitih institucija, organa, udruženja, sa kojima organizuje različite naučno-stručne konferencije, okrugle stolove, obrazovne skupove, predavanja, škole ljudskih prava i sl.

Ombudsman u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina odlično saraduje sa Pokrajinskim sekretarijatima, obrazovnim institucijama, fakultetima, školskim i predškolskim ustanovama sa teritorije svih JLS u Vojvodini. Tokom afirmisanja kulture i informisanja, Ombudsman takođe uspešno saraduje sa velikim brojem institucija, obrazovnih ustanova, medija i udruženja sa teritorije Vojvodine.

Uopšteno gledajući, Pokrajinski zaštitnik građana odlično saraduje sa veoma velikim brojem subjekata sa teritorije AP Vojvodine kako na nivou pokrajine, tako i na lokalnom nivou, a pre svega u oblasti promovisanja i afirmisanja svojih nadležnosti, ciljeva i delokruga rada. Sa druge strane, prema javno dostupnim dokumentima, Pokrajinski zaštitnik građana nema ili nema javno objavljena akta, mišljenja, preporuke ka drugim organima, kao i povratne informacije od tih organa, te se postavlja pitanje da li je primarni zadatak i sama svrha postojanja Ombudsmana dospela u drugi plan.

Legitimnost institucije

Javnost rada Pokrajinskog zaštitnika građana utvrđena je u skladu sa članom 21 Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom zaštitniku građana – ombudsmanu. Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman najkasnije do 31. marta podnosi Skupštini Autonominne pokrajine Vojvodine godišnji izveštaj za prethodnu godinu, u kome se navode podaci o aktivnostima tokom prethodne godine, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave te daje opšta ocena njihovog rada sa stanovišta primene propisa, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj sadrži podatke o broju i strukturi pritužbi, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje, kao i kritike i pohvale pojedinim organima uprave i funkcionerima, ali i posebne delove koji obuhvataju prava nacionalnih manjina, prava deteta i prava po osnovu ravnopravnosti polova. Izveštaj se objavljuje na zvaničnoj internet stranici Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana.

Prema Poslovniku o radu Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana (broj IV-OM-R-56/2019 od 18. 10. 2019. godine), Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman obaveštava javnost o radu izdavanjem saopštenja za javnost, održavanjem konferencija za štampu, davanjem intervjua, objavljivanjem publikacija, objavljivanjem informacija na internet stranici ili na drugi odgovarajući način.

O načinu obaveštavanja javnosti o radu, kao i o ovlašćenim licima za davanje obaveštenja odlučuje pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman.

Budući da nema izvora iz kojih bismo mogli derivirati podatke potrebne za ocenu legitimnosti institucije, njene prepoznatljivosti i poverenja koje građani imaju u njen rad, kao ilustracija nam mogu poslužiti posredni podaci o broju poseta internet prezentaciji i društvenim mrežama ove institucije, koji se nalaze u godišnjim izveštajima institucije.⁴ Tokom 2020. godine internet prezentaciju ove institucije posetilo je 15.494 ljudi, dok je tokom 2021. bilo

4 Više informacija dostupno je na: <https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/dokumenti/godisnji-izvestaj.html>.

16.486 poseta. Institucija je prisutna i na društvenim mrežama – *Fejsbuk*, *Tviter*, *Instagram*, kao i na video-platforni *Jutjub*. Dodatno, na internet prezentaciji institucije postoji i anketa za posetioce, u kojoj mogu da se izjasne da li su uspeli da dođu do potrebne informacije. Treba pohvaliti zastupljenost institucije u „digitalnoj“ sferi i njene napore da upravo ovim kanalima pruži dodatne informacije, ali i da bude „bliže“ građanima. Koliko je to u praksi dovelo do rezultata, teško je reći bez dodatnih podataka.

Preporuke

- Na osnovu sprovedene analize rada Pokrajinskog zaštitnika građana, koja se odnosi na opšte vršenje ovlašćenja, a polazeći od nadležnosti, najvažnija preporuka bila bi unapređenje rada Ombudsmana kroz potpunu primenu svih zakonskih dostupnih ovlašćenja.
- Iako je veliki broj informacija o radu Pokrajinskog zaštitnika građana javno dostupan na internet prezentaciji i u dostupnim aktima, neophodno je dodatno unaprediti javnost rada objavljivanjem mišljenja, komentara na zakone, preporuka ocena ustavnosti, krivičnih, disciplinskih i drugih postupaka kod nadležnih organa, a posebno preporuka i rezultata postupanja organa po njima.
- Potrebno je unaprediti godišnji izveštaj institucije tako što će sadržati veću količinu podataka, uz poseban osvrt na preporuke institucije i njihovu „sudbinu“.

Antikorupcijski mehanizmi Grada Novog Pazara



Autor: Nikola Kočović

Organizacija:
Urban-in Novi Pazar

Sažetak

Iako na papiru Gradska uprava Novog Pazara ima usvojene sve antikorupcijske odluke, izuzev Plana integriteta, analiza javno dostupnih podataka i dostavljenih informacija pokazuje da se one nedovoljno primenjuju ili da se uopšte ne primenjuju, odnosno da su donesene samo kako bi se ispunile zakonske obaveze. Analiza rada lokalne samouprave Novog Pazara otkrila nam je da u poslednjih nekoliko godina nije bilo niti jednog slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja, kršenja Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera,⁵ odnosno Kodeksa ponašanja zaposlenih,⁶ pa čak niti jedne pritužbe građana na rad lokalnih organa. Međutim, to nikako ne ukazuje na to da je Gradska uprava Novog Pazara imuna na ovakve pojave, već da građani nisu dovoljno obavješteni, ohrabreni ili zainteresovani da utiču na njen rad. Takođe, zaposleni ne prijavljuju nepravilnosti u radu lokalne samouprave ili nepropisno ponašanje funkcionera, strahujući od odmazde ili gubitka posla, obeshrabreni neefikasnom pravnom zaštitom.

Lična karta

Grad Novi Pazar nalazi se na jugozapadu Srbije, teritorijalno pripada Raškom upravnom okrugu i drugi je grad po veličini posle Kraljeva. Status grada dobio je 2008. godine, a Statutom su kao organi navedeni Skupština grada, gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava za izvorne i poverene poslove, čijim ćemo se radom i najviše baviti u ovoj analizi.

Skupština grada je najviši organ lokalne samouprave Novog Pazara i ona vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene Ustavom Srbije, zakonima i Statutom grada. Skupštinu Novog Pazara čini 47 odbornika, koje biraju građani na neposrednim izborima tajnim glasanjem. Predsednica Skupštine Novog Pazara je Anela Šemsović Halilović, članica Sandžačke demokratske partije (SDP), koja je na tu funkciju izabrana 17. avgusta 2020. godine. Njen zamenik je Albin Šabotić, takođe član Sandžačke demokratske partije.⁷

Gradonačelnik je, uz Gradsko veće, izvršni organ Grada Novog Pazara. On ima zamenika koji ga zamenjuje u slučaju da je odsutan i sprečen da vrši dužnost. Može imati pet pomoćnika, koje sam postavlja i razrešava.⁸ Gradonačelnik Novog Pazara je Nihat Biševac, član Sandžačke demokratske partije.⁹ Na toj poziciji je od 2016. godine.

5 Više informacija dostupno je na: http://www.novipazar.rs/images/dokumenti/Eticki_kodeks-Ponasanje_funkcionera.pdf

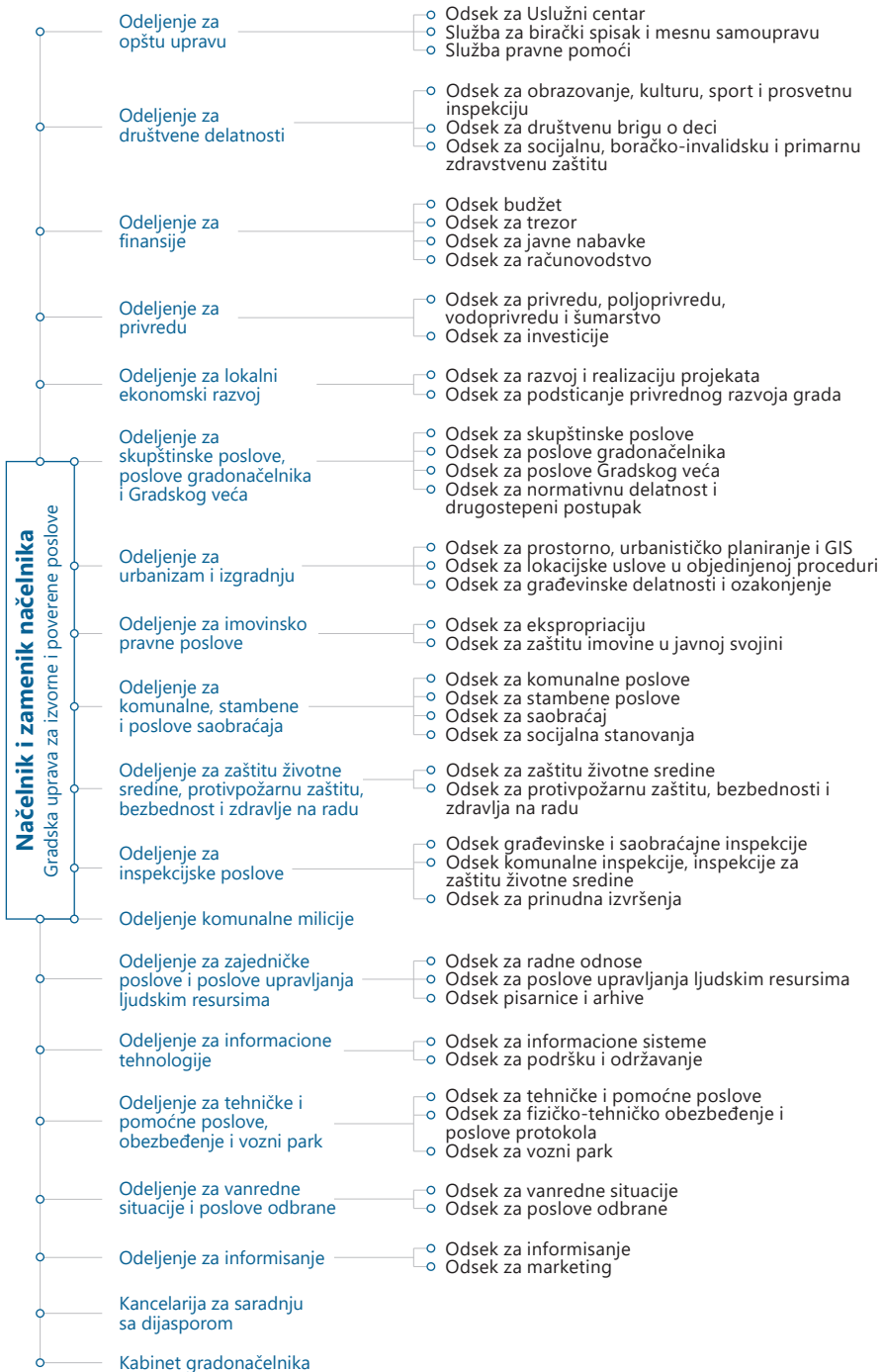
6 Više informacija dostupno je na: http://www.novipazar.rs/images/dokumenti/Kodeks_ponasanja_sluzbenika_i_namestenika.pdf

7 Više informacija dostupno je na: <http://www.eskupstina.novipazar.rs/sastav-skupstine/predsednik-skupstine>

8 Statut Grada Novog Pazara (<http://www.novipazar.rs/dokumenti#statut-grada>)

9 Više informacija dostupno je na: <http://www.novipazar.rs/lokalna-samouprava/gradonacelni>

Ilustracija 2: Organizacija Gradske uprave za izvorne i poverene poslove – Antikorupcijski mehanizmi Grada Novog Pazara



Gradsko veće Novog Pazara čine gradonačelnik, njegov zamenik i devet članova, koje na predlog gradonačelnika bira Skupština na period od četiri godine, tajnim glasanjem i većinom glasova. Dosadašnja praksa pokazala je da rad Gradskog veća nije transparentan. Iako bi sednice trebalo da budu javne, mediji se ne obavestavaju o njihovom održavanju, a na sajtu se dnevni red objavljuje retroaktivno, bez zapisnika o radu i donetim odlukama.

Gradska uprava za izvorne i poverene poslove organizovana je da bi nepristrasno i politički neutralno vršila upravne poslove u okviru prava i dužnosti Grada, uz dužnost da građanima omogući brzo i delotvorno ostvarivanje njihovih prava.¹⁰ Načelnika Gradske uprave postavlja Gradsko veće, na osnovu javnog konkursa, na period od pet godina. Aktuelni načelnik Gradske uprave za izvorne i poverene poslove Novog Pazara je Džemil Divanefendić.¹¹

Interna efikasnost Gradske uprave Novog Pazara

U Gradskoj upravi za izvorne i poverene poslove Grada Novog Pazara postoje ukupno 232 sistematizovana radna mesta, od čega su dva službenika na položaju, 289 službenika je na izvršilačkim radnim mestima i 78 je na radnim mestima nameštenika, što znači da je maksimalni broj zaposlenih u toj Upravi 369 službenika.¹² Ukupan broj zaposlenih, poslednji put ažuriran 13. decembra 2022. godine, iznosio je 319, a od tog broja je 265 službenika zaposleno na neodređeno vreme, 43 na određeno, a 11 službenika je angažovano na privremeno povremenim poslovima, na osnovu ugovora o delu i slično.¹³

Uporedimo li te podatke, možemo uočiti da Gradska uprava za izvorne i poverene poslove ima mogućnost da zaposli još 50 osoba, odnosno gotovo 15 odsto ukupno sistematizovanog broja zaposlenih. Načelnik Gradske uprave Džemil Divanefendić izjavio je, u intervjuu sprovedenom u sklopu ovog istraživanja, da nedostatak tolikog broja radnika nadomešćuju dodatnim angažovanjem postojećih radnika tako da se to ne odražava na ukupan kvalitet pružanja usluga građanima i na izvršavanje svih poslova poverenih Gradskoj upravi u zakonom predviđenom roku.

10 Statut Grada Novog Pazara (<http://www.novipazar.rs/dokumenti#statut-grada>)

11 Više informacija dostupno je na: <http://www.novipazar.rs/lokalna-samouprava/gradska-uprava-za-izvorne-poverene-poslove>

12 Više informacija dostupno je na: http://www.novipazar.rs/images/dokumenti/pravilnik/Pravilnik_o_sistematizaciji_07-11-2022.pdf

13 Više informacija dostupno je na: <http://www.novipazar.rs/dokumenti#podaci-o-zaposlenim-i-radno-angazovanim-licima-u-gradskoj-upravi-za-izvorne-i-poverene-poslove-grada-novog-pazara>

Kao razlog zbog kojeg ne zapošljavaju nove radnike, Divanefendić navodi zabranu novog zapošljavanja u sektoru javne uprave, ali i nedostatak adekvatnih visokostručnih kadrova u Novom Pazaru, pogotovo onih građevinske struke, neophodne za rad u pojedinim odeljenjima Gradske uprave za izvorne i poverene poslove. Tvrdi i da su za sva zaposlena i angažovana lica radna mesta predviđena sistematizacijom, te da svi oni ispunjavaju uslove o stepenu obrazovanja i radnom iskustvu propisane Pravilnikom o sistematizaciji.¹⁴

I pored navoda načelnika da obavljanje poslova iz nadležnosti lokalne samouprave ne trpi zbog nedostatka 50 zaposlenih, uz pretpostavku da svi trenutno zaposleni imaju adekvatnu školsku spremu i radno iskustvo potrebno za ispunjavanje radnih zadataka, jasno je da je efikasnost rada smanjena. Nažalost, to koliko organi Gradske uprave efikasno donose odluke u konkretnim postupcima po pritužbama građana, sukobima interesa funkcionera ili unutrašnjem uzbunjivanju nije bilo moguće izmeriti, jer takvih primera, prema zvaničnim podacima lokalne samouprave, uopšte nije ni bilo.

Antikorupcijske javne politike

Iako je bio među prvim gradovima koji je usvojio Lokalni antikorupcijski plan (april 2019. godine) i koji je tri meseca kasnije formirao nezavisno skupštinsko telo (Lokalni antikorupcijski forum – LAF) za praćenje njegove implementacije, Novi Pazar je na kraju postao još jedan primer loše prakse funkcionisanja tog antikorupcijskog mehanizma. Lokalnim antikorupcijskim planom Novog Pazara propisane su konkretne mere, podeljene u 17 oblasti, koje su lokalna samouprava, Skupština, javna preduzeća i ustanove morali da realizuju do kraja 2021. godine.¹⁵ Naime, nakon skoro tri godine postojanja, bez ijednog urađenog i pred odbornicima lokalnog parlamenta i javnošću predstavljenog izveštaja o tome da li se i kako se sprovode mere iz Lokalnog antikorupcijskog plana, predsednica Lokalnog antikorupcijskog foruma i svi članovi, izuzev jedne članice, podneli su ostavke. Oni su kao razlog naveli „ignorantski i loš odnos lokalne samouprave, nepostojanje i nemogućnost, pored više pokušaja sa naše strane, uspostavljanja saradnje i komunikacije sa ciljem obavljanja poslova koji su nam povereni od strane Skupštine Novog Pazara“, uz opasku da su „postojali samo na papiru“.¹⁶

Kao olakšavajuća okolnost takvog odnosa Gradske uprave prema telu koje je sama formirala može se navesti činjenica da se tokom 2020. i 2021. godine zbog pandemije korona virusa manje radilo i da su brojni procesi zaustavljeni

14 Intervju sa načelnikom Gradske uprave Džemilom Divanefendićem.

15 Više informacija dostupno je na: <http://www.novipazar.rs/dokumenti#lokalni-antikorupcijski-plan-za-grad-novi-pazar>

16 Više informacija dostupno je na: <https://www.radiostoplus.com/clanovi-laf-a-podneli-ostavke/>

ili stopirani, a rokovi za sprovođenje mera propisanih LAP-om probijeni. No, ne postoji opravdanje za to što lokalna samouprava nije dostavljala osnovne informacije o stepenu realizacije LAP-a. Nakon što su članovi LAF-a dali ostavke, a rokovi za implementaciju LAP-a istekli, Gradsko veće Novog Pazara donelo je Zaključak kojim produžava rokove do kraja 2023. godine, a gradonačelnik je doneo Rešenje kojim je formirao Radnu grupu po oblastima propisanim LAP-om. Očekuje se da će uskoro biti formirana komisija koja treba da izabere nove članove Lokalnog antikorupcijskog foruma, ali prema odgovoru koji smo dobili iz lokalne samouprave, nisu precizirani rokovi za njeno formiranje.

Grad Novi Pazar još uvek nije usvojio Plan integriteta u trećem ciklusu, ali je načelnik Gradske uprave za izvorne i poverene poslove početkom aprila 2022. godine imenovao četvoročlanu Radnu grupu za izradu tog dokumenta, kao i koordinatora za donošenje, sprovođenje i izveštavanje o sprovođenju Plana. Radna grupa imala je zadatak da do kraja septembra 2022. godine proceni postojeće stanje izloženosti lokalne samouprave rizicima od korupcije, predloži mere, rokove i odgovorna lica za njihovo sprovođenje, ali nije poznato da li je to i uradila.

Skupština Novog Pazara usvojila je tokom 2009. godine Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave u Novom Pazaru,¹⁷ kojim su obuhvaćeni gradonačelnik, zamenik i pomoćnici gradonačelnika, predsednik Skupštine i zamenik predsednika, sekretar i zamenik sekretara Skupštine, odbornici, članovi Gradskog veća, načelnici gradskih uprava i njihovi zamenici, Gradski pravobranilac i zamenici, direktori javnih preduzeća i ustanova, kao i članovi upravnih i nadzornih odbora preduzeća i ustanova čiji je Grad osnivač. Kodeksom su propisani način obavljanja funkcije, zabrana sukoba interesa, obaveza prijavljivanja imovine i druge antikorupcijske mere.

U decembru 2017. godine Skupština Novog Pazara usvojila je i Kodeks ponašanja službenika i nameštenika Grada Novog Pazara,¹⁸ kojim je propisan skup pravila sa profesionalnim i etičkim standarima za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa strankama kako bi se obezbedili kvalitet i dostupnost usluga, kao i kako bi se podstaklo poverenje u integritet, nepristrasnost i efikasnost organa i službi u sistemu lokalne samouprave.

Oba dokumenta javno su objavljena na zvaničnom sajtu Grada, ali se za funkcionere koji tek stupaju na dužnosti ili za novozaposlene ne organizuju nikakve obuke ili predavanja, na kojima bi im bili bliže predstavljeni kodeksi ponašanja, već ih o sadržaju tih akata upoznaju pretpostavljeni, uz obavezu da

17 Više informacija dostupno je na: http://www.novipazar.rs/images/dokumenti/Eticki_kodeks-Ponasanje_funkcionera.pdf

18 Više informacija dostupno je na: http://www.novipazar.rs/images/dokumenti/Kodeks_ponasanja_sluzbenika_i_namestenika.pdf

ga sami pročitaju. Da bi se pratilo da li se Etički kodeks ponašanja funkcionera primenjuje i ne krši, formiran je 12. septembra 2022. jedanaestočlani Savet za praćenje.¹⁹ Savet je skupštinsko telo sastavljeno od predstavnika političkih partija, koje imaju odbornike u lokalnom parlamentu, a na njegovom čelu je Mersud Curić, na predlog opozicione Stranke pravde i pomirenja. Prema zvaničnim podacima lokalne samouprave, dokumentovanih kršenja Etičkog kodeksa, ali i Pravilnika o ponašanju službenika i nameštenika nije bilo. Sa druge strane, bilo je sitnijih prestupa, koji su, kako su nam odgovorili u Gradskoj upravi, iziskivali samo usmena upozorenja.

Skupština Novog Pazara usvojila je u novembru 2015. godine Pravilnik o postupku unutrašnjeg uzbunjivanja,²⁰ kojim je određeno kako se postupa u slučajevima uzbunjivanja, te propisana prava zaštite uzbunjivača. Načelnik Gradske uprave Novog Pazara je u oktobru 2020. godine doneo Odluku o određivanju lica ovlašćenog za prijem informacije i vođenje postupka u vezi sa uzbunjivanjem,²¹ a za ovlašćeno lice imenovan je zaposleni na poslovima protivpožarne zaštite, bezbednosti i zdravlja na radu. Zvanični podaci lokalne samouprave govore da u ovih sedam godina nije bilo niti jednog postupka unutrašnjeg uzbunjivanja, što nameće pitanje da li su zaposleni dovoljno dobro upoznati sa tom odlukom, kao i sa mehanizmima kojima se garantuje njihova zaštita.

Moguće je i da su primeri unutrašnjih uzbunjivača iz drugih gradova i organizacija, koji su bili na meti moćnika i pojedinih medija, a neki od njih ostajali i bez poslova, na koje su vraćani tek sudskim odlukama nakon nekoliko godina, dodatno obeshrabrili zaposlene u lokalnoj samoupravi Novog Pazara da ukažu na nepravilnosti i nezakonitosti u radu i postupanju. Ako podatak da nije bilo nijednog slučaja unutrašnjeg uzbunjivanja i nije toliko neočekivan, pravo iznenađenje predstavlja to da za sedam godina Komisiji za predstavke i žalbe nije upućena niti jedna predstavka ili pritužba na rad organa i službi lokalne samouprave. Mogući razlozi za to su da građani nisu dovoljno upoznati sa mogućnošću upućivanja pritužbi na rad organa, ali i da ne veruju da bi time mogli nešto da promene, odnosno da bi mogli da promene odluku organa koji je postupao po njihovom zahtevu. Sa druge strane, na sajtu lokalne samouprave postoji posebna sekcija za slanje prigovora, žalbi i predstavki građana, u kojima preovladava obraćanje gradonačelniku za pomoć ili rešavanje nekog od komunalnih problema.

19 Više informacija dostupno je na: http://www.eskupstina.novipazar.rs/images/dokumenti/saveti/Savet_za_pracenje_primene_etickog_kodeksa.pdf

20 Više informacija dostupno je na: <http://www.novipazar.rs/images/dokumenti/pravilnik-o-postupku-unutrasnjeg-uzbunjivanja-guipp.pdf>

21 Više informacija dostupno je na: <https://bit.ly/3YD2ruk>

Institucionalna povezanost

U lokalnoj samoupravi Novog Pazara ne postoji organ, radno telo ili ovlašćena osoba koja postupa u slučajevima potencijalnog sukoba interesa, već se takvi slučajevi prosleđuju na mišljenje Agenciji za sprečavanje korupcije, u skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije. U retkim slučajevima, a prema zvaničnom odgovoru Gradske uprave, o potencijalnom sukobu interesa može da odlučuje i Gradsko veće, što se i desilo u samo jednom slučaju, kada je data saglasnost funkcioneru za obavljanje druge funkcije.

Da nije bilo, bar zabeleženih, kršenja odredaba Zakona o sprečavanju korupcije, pokazuju i podaci Agencije za sprečavanje korupcije, koja je od početka 2020. godine vodila samo dva postupka protiv funkcionera iz Novog Pazara.²² Agencija je utvrdila da je odbornik u Skupštini Novog Pazara Meho Mahmutović prekršio Zakon, jer je obavljao više funkcija, a da o tome nije obavestio te institucije niti je od njih dobio saglasnost. Naime, Mahmutović je, kao vršilac dužnosti direktora Opšte bolnice, stupio na dužnost odbornika u Skupštini Novog Pazara, ali i na funkciju člana Nadzornog odbora javnog preduzeća Nacionalni park „Đerdap“, ali ih nije u roku obavestio niti je dobio saglasnost za vršenje i tih funkcija.²³ Kako je Agencija tom prilikom Mahmutoviću izrekla meru javnog objavljivanja kršenja Zakona o sprečavanju korupcije, a ne razrešenje sa funkcije, lokalna samouprava, konkretno Skupština Novog Pazara, nije imala obavezu da pokrene bilo kakav postupak protiv njega.

Drugi slučaj, koji još nije okončan, odnosi se na odbornicu Skupštine Novog Pazara M. P. iz Stranke pravde i pomirenja, a pokrenut je zbog kršenja odredaba člana 68 stava 1 Zakona o sprečavanju korupcije. Njim je predviđeno da funkcioner u roku od 30 dana od dana stupanja na funkciju podnese izveštaj o svojoj imovini i prihodima, imovini i prihodima supružnika ili vanbračnog parntera, kao i maloletne dece.

Ništa aktivniji nisu bili ni u Osnovnom i Višem tužilaštvu u Novom Pazaru, u kojima su protiv funkcionera lokalne samouprave uglavnom postupali po privatnim krivičnim prijavama, i to zbog sumnje da su počinili dela koja nisu u vezi sa funkcijom koju obavljaju. Osnovno tužilaštvo u poslednje tri i po godine vodilo je tri postupka po krivičnim prijavama podnetim protiv javnih funkcionera, odnosno protiv odbornika u lokalnom parlamentu. Prvi postupak vođen je protiv K. Z. (Sandžačka demokratska partija), a okončan je tako što je prijava podneta protiv njega zbog sumnje da je počinio krivično delo ugrožavanja sigurnosti odbačena, jer je utvrđeno da se za

22 Odgovor Agencije za sprečavanje korupcije 037-00-0123/22-09

23 Više informacija dostupno je na: <https://www.radiostoplus.com/agencija-mahmutovic-nezakonito-obnasao-vise-funkcija/>

delo za koje je prijavljen ne goni po službenoj dužnosti. Postupak protiv S. R. (Stranka pravde i pomirenja), vođen zbog sumnje da je počinio krivično delo neovlašćene upotrebe tuđeg poslovnog imena i druge posebne oznake robe ili usluga, pravnosnažno je okončan primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja, tako što je S. R. uplatio određeni iznos u humanitarne svrhe. Krivičnu prijavu protiv A. M. zbog krivičnog dela ugrožavanja sigurnosti u podstrekavanju Osnovno tužilaštvo je prosledilo Posebnom odeljenju za suzbijanje visokotehnološkog kriminala Višeg tužilaštva u Beogradu, jer je krivično delo izvršeno na društvenoj mreži Fejsbuk. To tužilaštvo vodi i po dva postupka protiv istog odbornika (A. M. i F. B.), ali kako su oni u pretkrivičnoj fazi, informacije o vrsti krivičnih dela nisu javno dostupne.²⁴

Više tužilaštvo u Novom Pazaru postupalo je u tri postupka protiv funkcionera lokalne samouprave, i to tako što je dva predmeta prosledilo drugim tužilaštvima, dok je u jednom postupak obustavljen, jer je utvrđeno da u prijavljenim radnjama nema elemenata krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti.²⁵ Krivičnu prijavu podnetu protiv pet članova Gradskog veća (U. D., M. J., F. M., L. Đ. i T. R.) zbog sumnje da su počinili zloupotrebu službenog položaja Više tužilaštvo je odlučilo da prosledi Posebnom odeljenju za suzbijanje korupcije Višeg tužilaštva u Kraljevu, jer je procenjeno da je reč o krivičnom delu iz njihove nadležnosti. Iz tog Tužilaštva navode da su prijavu primili i da su od policije zatražili provere navoda, ali do trenutka pisanja izveštaja nisu dobili nikakve povratne informacije o tome da li policija postupa i šta su do sada otkrili. Više tužilaštvo primilo je i prijavu protiv odbornika Skupštine Novog Pazara i vršioca dužnosti direktora Opšte bolnice u ovom gradu M. M. zbog sumnje da se sa više lica udružilo u kriminalnu grupu radi vršenja krivičnih dela. Prijavu je dostavilo Tužilaštvu za organizovani kriminal, a ono je dalje prosledilo Posebnom odeljenju za suzbijanje korupcije Višeg tužilaštva u Kraljevu. Po krivičnoj prijavi protiv odbornika A. Š. zbog krivičnih dela ugrožavanja sigurnosti i priznanja kapitulacije ili okupacije, to Tužilaštvo je nakon istrage utvrdilo da u prijavljenim radnjama nema elemenata prijavljenih krivičnih dela ili bilo kojih drugih dela koja se gone po službenoj dužnosti.

Nijedan od ovih postupak za sada nije okončan osuđujućim presudama, koje bi zahtevale adekvatne reakcije lokalne samouprave, kao što je smena sa položaja, zbog čega nije bilo moguće oceniti na koji način Novi Pazar postupa po odlukama koje donose, u ovom slučaju, pravosudni organi.

24 Odgovor Osnovnog javnog tužilaštva u Novom Pazaru po Zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja

25 Ibid.

Malverzacije sa javnim nabavkama

Pred Posednim odeljenjem za suzbijanje korupcije Višeg suda u Kraljevu u toku je postupak protiv petorice funkcionera zbog malverzacija sa javnim nabavkama.²⁶ Oni su uhapšeni u novembru 2020. godine, a Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg tužilaštva u Kraljevu optužilo je u junu prošle godine pomoćnika gradonačelnika E. Š. i radnika Gradske uprave M. D. za produženo krivično delo trgovine uticajem. Nekadašnji direktor Zavoda za urbanizam S. Lj. optužen je za produženo krivično delo zloupotrebe službenog položaja, dok se radnici lokalne samouprave S. A. i A. I. terete za krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom. Istom akcijom bio je obuhvaćen i bivši direktor Gradske čistoće E. O., koji se nagodio sa Tužilaštvom i dobio uslovnu kaznu zatvora. Iako su optuženi, pomoćnik gradonačelnika i rukovodilac jednog odeljenja Gradske uprave nisu smenjeni sa svojih pozicija, bar dok traje suđenje.

Legitimnost institucije

Predstavnici nevladinih organizacija, nezavisnih radnih tela i novinari²⁷ koji prate rad Gradske uprave Novog Pazara smatraju da je odgovornost za izostanak učešća javnosti u radu lokalne samouprave, kao i za to što nema postupaka za korupciju, sukob interesa ili uopšte pritužbi na rad činovnika i funkcionera podjednako na nosiocima vlasti i samim žiteljima ovog grada. Tvrde da su građani često apatični, da veliki procenat njih ne zna koja prava ima kada je reč o lokalnoj samoupravi, da su im u načelu poznati i mehanizmi kako da ih ostvare, ali da radije biraju da svoje stavove i kritike upućene Gradskoj upravi objave na društvenim mrežama, nego da pokrenu zvaničnu proceduru pred nadležnim organima.

Takva situacija, slažu se sagovornici, odgovara nosiocima lokalne vlasti, koji nisu previše agilni u ohrabrivanju javnosti da učestvuje u donošenju odluka i praćenju njihove implementacije, kao i u kontrolisanju rada i trošenju novca iz gradske kase. Dodaju da je transparentnost rada Gradske uprave Novog Pazara unapređena u poslednje tri godine, ali da je neophodno pojačati napore, pre svega usmerene ka uspostavljanju bolje interakcije sa javnošću, kako bi lokalnu samoupravu videli kao otvoreni servis građana, a ne kao organ koji je postao plen određene političke stranke.

26 Više informacija dostupno je na: <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/nastavlja-se-sudjenje-lokalnim-funkcionerima-novog-pazara-zbog-korupcije/>

27 Intervjui sa Enesom Radetincem, urednikom internet portala *A1tv.net*, Ishakom Slezovićem, urednikom radija *Sto plus*, Esmom Lotinac, bivšom predsednicom Lokalnog antikorupcijskog foruma i Seadom Biberovićem, direktorom nevladine organizacije „Urban In”.



Naša zemlja definitivno teži ka putu stvaranja dobrih propisa, međutim građani se, nekako, sve manje oslanjaju na iste. Da li nam nepostojanje prijava govori o besprekornom radu lokalnih organa ili nam pre pokazuje inferiornost društva prema učešću u javnom životu? Ovo je bilo retoričko pitanje, pa neću ni odgovarati, ali jedna zajednica koja je izgubila poverenje u institucije i koja je godinama ukazivala na propuste, a institucije se totalno oglušile o njihove zahteve, se polako anestetizirala. Vodeći se mišlju 'to neće ništa promeniti', građani ne reaguju, prihvataju ustaljene modele ponašanja i onda dolazimo do činjenice da nam nikakvi novi instrumenti, alatke i mogućnosti prijave neće promeniti svest.

Esma Lotinac

Bivša predsednica Lokalnog antikorupcijskog foruma

Preporuke

Potrebno je:

- analizirati poslove i kadrovske potrebe u skladu sa dobijenim rezultatima;
- raspisati konkurse i zaposliti nove kadrove kako bi bila popunjena upražnjena sistematizovana radna mesta;
- uraditi Plan integriteta u trećem ciklusu;
- raspisati konkurs, a potom i izabrati nove članove Lokalnog antikorupcijskog foruma;
- formirati registar sukoba interesa;
- osmisliti akciju, strategiju ili sprovesti kampanju kojom će se građani informisati o svojim pravima i mogućnostima da učestvuju u odlučivanju lokalne samouprave;
- informisati građane o načinima na koje mogu uložiti pritužbe na postupanje organa Gradske uprave i ohrabriti ih da to čine;
- edukovati zaposlene o pravima u postupcima unutrašnjeg uzbunjivanja i ohrabriti ih da ukazuju na sve nepravilnosti u radu lokalne samouprave;
- uspostaviti praksu da se javno objavljuju sve odluke nadležnih tela koja će postupati u predmetima sukoba interesa, kršenja Etičkog kodeksa funkcionera, Pravilnika o ponašanju službenika i nameštenika, kao i unutrašnjeg uzbunjivanja.

Prihvatište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća” pri Centru za socijalni rad Grada Novog Sada



Autorke: Dobrila Marković i Ivona Miklić

Organizacija:

Sloboda nema cenu Novi Sad

Sažetak

Sigurne ženske kuće su prihvatilišta namenjena svim ženama i njihovoj deci, koji su ugroženi fizičkim, seksualnim, psihičkim, ekonomskim nasiljem u porodici, kao i proganjanjem. Kao vid privremenog smeštaja imaju cilj da se ženama i deci pruži zaštita i podrška tokom izlaska iz nasilja. Sigurne kuće se nalaze na tajnim lokacijama kako bi se korisnicama osigurala puna bezbednost. Boravak u sigurnoj kući je besplatan za korisnice, a troškove njihovog boravka snose lokalne opštinske uprave. Funkcija sigurne kuće jeste da zaštiti ženu i obezbedi izmeštanje iz okruženja u kojem je postojalo nasilje. Cilj je da se ženi omogući da se vrati uobičajenom načinu života u zajednici i da joj se pruže mogućnosti da organizuje život bez nasilja. Žena se na taj način ohrabruje da se postepeno ponovo uključuje u zajednicu.

Prihvatilište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća“ predstavlja deo Centra za socijalni rad Grada Novog Sada, odnosno delatnost socijalne zaštite. U periodu od 2006. do 2009. godine „Sigurna ženska kuća“ funkcionisala je kao projekat, koji je u potpunosti podržan sredstvima budžeta Grada Novog Sada – Gradske uprave za socijalnu i dečiju zaštitu. Na osnovu Odluke o ostvarivanju prava u oblasti socijalne zaštite 2009. godine,²⁸ proširena je delatnost Centra za socijalni rad Grada Novog Sada i „Sigurna ženska kuća“ počinje da funkcioniše kao redovna delatnost Centra za socijalni rad. Ona predstavlja novi, celoviti oblik društvene zaštite žena i dece ugroženih nasiljem u porodici u vidu specijalizovanog prihvatilišta i prihvatne stanice.²⁹

U okviru „Sigurne ženske kuće“ (u daljem tekstu SŽK) u Novom Sadu 2011. godine otvoreno je Prihvatilište za žrtve trgovine ljudima, tada prvo u Srbiji iza kojeg je stajala ustanova iz sistema socijalne zaštite, odnosno Centar za socijalni rad. Ovo Prihvatilište je otvoreno u okviru programa „Zaštita i integracija žrtava trgovine ljudima u AP Vojvodini“, koji je realizovan u saradnji sa Novosadskim humanitarnim centrom (NSHC), a uz podršku zajedničkog programa Komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija (UNHCR-a), Kancelarije UN za borbu protiv droge i organizovanog kriminala (UNODC-a) i Međunarodne organizacije za migracije (IOM-a). „Sigurna ženska kuća“ u Novom Sadu nastavila je da, i nakon što je projekat završen, pruža podršku žrtvama trgovine ljudima iako joj to nije primarni zadatak. U velikom broju slučajeva se nasilje u porodici i trgovina ljudima prepliću, te je iz tog razloga moguće nastaviti i pružanje podrške korisnicama koje su žrtve trgovine ljudima. Ipak, u Izveštaju o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada prikazani su samo podaci za žrtve porodičnog nasilja, dok se smeštaj

28 Više informacija dostupno je na *Sl. List Grada Novog Sada*, br. 46/09.

29 Više informacija dostupno je na: <https://www.csrns.org.rs/prihvatiliste-sa-prihvatnom-stanicom-za-zene-i-decu-ugrozene-porodicnim-nasiljem-sigurna-zenska-kuca/?script=lat>

žrtava trgovine ljudima i pružene usluge ne pominju. Tokom konsultacija je naglašeno da se u SŽK-u u Novom Sadu ne zbrinjavaju sve žrtve trgovine ljudima sa područja Novog Sada, jer radi i prihvatilište Atine i prihvatilište Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

„Sigurna ženska kuća“ treba da ženama i deci ugroženim nasiljem obezbedi fizičku sigurnost, egzistencijalnu sigurnost, psihosocijalnu podršku, pravnu pomoć i da tako omogući prekidanje kruga porodičnog nasilja i pruži uslove ženi da, ojačana, izgradi sopstvenu strategiju organizovanja života bez nasilja.³⁰

Za potrebe istraživanja i kreiranja Institucionalnog barometra, rukovodstvo „Sigurne ženske kuće“ u Novom Sadu dostavilo je popunjen upitnik, a zatim je njena rukovoditeljka tokom usmenih konsultacija odgovorila na dodatna pitanja istraživačica i predstavila im način funkcionisanja SŽK-a, proces rada sa korisnicama, kao i izazove sa kojima se oni susreću tokom svog rada. Pored toga, kao izvor istraživanja korišćeni su Izveštaj o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021. godinu, Informator o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021. godinu, raniji finansijski izveštaji Centra za socijalni rad, Godišnji izveštaj za 2021. godinu Pokrajinskog zavoda za socijalnu zaštitu, različite odluke dostupne u *Službenom glasniku* Grada Novog Sada, kao i druge informacije dostupne na sajtu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada.

Interna efikasnost

Prema podacima iz upitnika koji je bio upućen „Sigurnoj ženskoj kući“ u Novom Sadu i fokusiran na posmatranje 2021. godine, u SŽK-u je zaposleno sedam osoba. Sa druge strane, prema odgovorima dobijenim od „Sigurne ženske kuće“, aktuelnom sistematizacijom je predviđeno da budu zaposleni samo jedan rukovodilac i jedan saradnik (domaćica). Prema Izveštaju Centra za socijalni rad Novog Sada, tokom 2021. godine u „Sigurnoj ženskoj kući“ radili su stručni radnici sledećih profila: rukovodilac-psiholog, socijalni radnik, pedagog i psiholog. Pored njih, bili su angažovani i: dva portira (ugovor na neodređeno na Tehničku službu Centra) i jedan saradnik (domaćica – ugovor na neodređeno na SŽK). Tokom usmenih konsultacija pojašnjeno je da socijalna radnica u SŽK-u radi od 2010. godine (u SŽK-u radi bez prekida, samo je ugovor na Dnevni boravak), rukovodilac-psiholog je takođe angažovan ugovorom na neodređeno vreme na SŽK, dok su psiholog u pedagog zaposleni prema ugovoru na određeno. Takođe, zaposleni na mestima pomoćnog osoblja (dva portira) u kontinuitetu su u „Sigurnoj ženskoj kući“, a primarno su zaposleni u Tehničkoj službi Centra. Prema

30 Više informacija dostupno je na: <https://www.csrns.org.rs/prihvatiliste-sa-prihvatnom-stanicom-za-zene-i-decu-ugrozene-porodicnim-nasiljem-sigurna-zenska-kuca/?script=lat>

sistematizaciji nije predviđeno fizičko obezbeđenje „Sigurne ženske kuće“ mada je istraživačicama tokom usmenih konsultacija naglašeno da bi ono bilo poželjno i potrebno. Kada je bilo reči o profesionalnom, fizičkom obezbeđenju, tokom usmenih konsultacija navedeno je da bi, zbog prirode usluga koje se pružaju, bilo potrebno da te usluge pružaju osobe ženskog pola.

U neposrednom, stručnom i organizacionom radu sa ženama i decom korisnicima radi pet osoba (stručni radnici – rukovoditeljka, psihološkinja, pedagoškinja, socijalna radnica i dodatno osoblje, saradnica/domaćica obavlja tehnički deo posla oko hrane, odeće, higijene, smeštaja, inventara i dr.), koje su angažovane na različitim segmentima podrške korisnicima, ali one realizuju i druge poslove, kao što su učestvovanje u aktivnostima za unapređenje kapaciteta i znanja (obuke, seminari i sl. edukativne aktivnosti), učestvovanje u edukacijama u zajednici radi podizanja svesti o problemu partnerskog nasilja i drugih srodnih tema, nastupanje u medijima, učestvovanje u poslovima vezanim za donacije i sl. To dovodi do preopterećenja zaposlenih iako su kadrovski kapaciteti već navedeni kao problem.³¹ „Sigurna ženska kuća“, pored aktivnosti u kojima učestvuje, navodi i druge poslove, kao što su učestvovanje u radu Lokalnog tima za podršku žrtvama trgovine ljudima, učestvovanje u pisanju dokumenata, poput Lokalnog akcionog plana, kao i obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom, standardima i drugim propisima.

Prostorije u SŽK-u raspoređene su na 552 kvadratna metra i sve je opremljeno za savetodavno-terapijski rad i zaštićen život smeštenih žena i dece. „Sigurna ženska kuća“ ima 20 ležajeva, a objekat je tokom 2021. godine dobio i rešenje o legalizaciji.³² Kada je reč o uslovima rada u Centru za socijalni rad Grada Novog Sada, u Godišnjem izveštaju za 2021. navodi se da se uslovi postepeno poboljšavaju, što je vezano za proširenje poslovnog prostora i nabavku novog te obnovu postojećeg nameštaja i opreme. U ovom Izveštaju, međutim, nije vidljivo koliko se toga odnosi na „Sigurnu žensku kuću“, koja je predstavljena kao usluga socijalne zaštite – Prihvatište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća“ (organizaciona jedinica).

Kada je reč o video-nadzoru i sigurnosnom sistemu, dostupan je podatak da je „Sigurna ženska kuća“ opremljena sa 11 kamera. U Izveštaju Centra za socijalni rad Grada Novog Sada (u daljem tekstu CSR Novi Sad) za 2021. godinu navodi se da Centar raspolaže sa pet automobila (od kojih su dva na granici funkcionalne upotrebljivosti).³³ „Sigurna ženska kuća“ nije prilagođena za korisnice sa fizičkim invaliditetom koje koriste kolica, ali je u Izveštaju CSR-a Novi Sad za 2021. godinu kao jedan od prioriteta za naredni period navedeno da će pristupačnost biti poboljšana.

31 Izveštaj o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021. godinu, Novi Sad, mart 2022.

32 Ibid.

33 Jedno od službenih vozila je ustupio Grad Novi Sad – Gradska uprava za opšte poslove.

Upućivanje i usluge

Prihvatilište za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća“ namenjeno je za privremeni smeštaj korisnika i primarno neodložno osiguranje njihove bezbednosti u kriznoj situaciji izloženosti porodičnom nasilju.³⁴ Pored toga, pruža se podrška i žrtvama trgovine ljudima, iako to nije primarni zadatak ove „Sigurne ženske kuće“, ali je u nekim situacijama neophodna i ova usluga.

Nakon što se osigura bezbednost korisnika smeštanjem u prihvatilište i realizuju planirane i vremenski definisane programske aktivnosti, radi se na uspostavljanju i održavanju doživljaja sigurnosti, na osnaživanju korisnika, prevazilaženju krizne situacije i iznalaženju održivih rešenja za samostalan život bez nasilja u zajednici. Usluga smeštaja u prihvatilište namenjena je odraslim žrtvama nasilja u porodici ženskog pola i njihovoj deci oba pola, koja su direktno ili indirektno izložena nasilju. Usluga prihvatilišta pruža se žrtvama psihološkog, fizičkog, seksualnog, ekonomskog nasilja ili nasilja u kojem ih član porodice proganja i može biti istovremeno pružena broju od ukupno 20 korisnika (žena i dece). Smeštaj u prihvatilištu može trajati najduže šest meseci.³⁵ U skladu sa potrebama korisnika/ca koje nekada zahtevaju i produžetak boravka, uz zahtev stručnog tima u SŽK-u, uvek se čine ovakvi ustupci i odobrava se produžetak boravka. Najduži boravak do sada trajao je dve godine.

„Sigurna ženska kuća“ neprekidno radi (24/7), a isti period pokriven je i kontakt telefonom i dežurstvima stručnih radnika. Rad je organizovan u dve smene i sa noćnim dežurstvom. Naglašeno je da su tri stručna radnika pasivno dežurna na nedeljnom nivou, dok se dežurstvo aktivira kad se zbrinjavaju korisnici, kada je potrebno reagovati u nepredviđenim, novonastalnim situacijama sa korisnicima koji borave u prihvatilištu, kao i kada je potrebno odazvati se na prijavu nasilja, koju podnosi lice koje je telefonom kontaktiralo SŽK.

Prema odgovorima iz upitnika, u „Sigurnoj ženskoj kući“ korisnicima se pružaju sledeće usluge:

- smeštaj;
- savetovanje;
- psihosocijalna podrška;
- informisanje;
- ekonomsko osnaživanje;
- upućivanje na druge institucije i službe u zajednici;

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

- pružanje podrške pri zapošljavanju i
- pravna pomoć i zastupanje.

Evidencija broja pruženih usluga nije dostupna i, kako je navedeno tokom usmenih konsultacija, razlog tome je nedostatak pravilnika o radu sigurnih kuća na nivou Republike Srbije, koji bi regulisali ovo pitanje.

Deo neophodnih usluga korisnicima/cama obezbeđuje se upućivanjem korisnika/ca na druge pružaoce, koji se uključuju u realizovanje usluga za korisnike/ce. Tu su posebno istaknuti Savetovalište za brak i porodicu, NVO sektor, Nacionalna služba za zapošljavanje i Biro za pružanje pravne pomoći. Nakon izlaska iz sigurne kuće korisnice se upućuju na institucije, službe i usluge dostupne u lokalnoj zajednici, u skladu sa potrebama korisnika.

Na pitanje o tome da li SŽK ulaže prigovore na rad i postupanje drugog organa/institucije, pojašnjeno je da se u tom slučaju SŽK trudi da zakaže konferenciju slučaja i da na taj način reše situaciju.

Tokom 2021. godine u „Sigurnoj ženskoj kući“ boravilo je ukupno 99 korisnika (45 žena i 54 dece), od čega je novoprimitljenih bilo 93, dok je tokom 2020. godine primitljeno šest korisnika, koji su u SŽK-u boravili i tokom 2021. godine.

Ukoliko posmatramo broj korisnika u odnosu na 2020. godinu, možemo primetiti da je broj korisnika porastao za 45% (2020. godine je bilo 68 korisnika), što je i najveći rast od 2017. godine, od kada se prati ovaj trend.

Iako u zvaničnoj statistici nije prikazano, u SŽK-u su tokom 2021. bile smeštene tri žrtve trgovine ljudima, koje su domaće državljanke. Tokom usmenih konsultacija potvrđeno je da se usluge ne uskraćuju ni stranim državljanke ukoliko se pojave takve korisnice.

Na pitanje o broju slučajeva sa pozitivnim odgovorima na upite za obezbeđivanje smeštaja u 2021. godini dobijena je informacija da ih je bilo 93 (90 žrtava nasilja u porodici i tri žrtve trgovine ljudima). S obzirom na to da su tokom 2021. godine u SŽK primitljena 93 nova korisnika, može se zaključiti da je na sve upite ogovoreno pozitivno.

Tabela 4: Prikaz korisnika prema polu i izrastu koji su primljeni u "Sigurnu žensku kuću" tokom 2021. godine

Korisnici prema uzrastu	Ukupan broj novoprimljenih korisnika u toku 2021. godine (1. 1. 2021 – 31. 12. 2021) ³⁶		
	M	Ž	Ukupno
0 – 5 godina	9	12	21
6 – 14 godina	12	9	21
15 – 17 godina	0	8	8
18 – 25 godina	0	12	12
26 – 64 godina	0	30	30
65 – 79 godina	0	1	1
80 i više godina	0	0	0
Ukupno³⁷	21	72	93

Analizom podataka o korisnicima „Sigurne ženske kuće“, koji su prikazani u Izveštaju Centra za socijalni rad za 2021. godinu, može se zaključiti da 74% korisnika (33 žene, sa 44 dece) ima prebivalište u Novom Sadu, dok 26% korisnika (11 žena i sedmero dece) ima prebivalište van teritorije Grada Novog Sada.³⁸ Najveći broj korisnika ženskog pola je u starosnoj kategoriji od 26 do 64 godine. Kada je reč o obrazovanju, najveći broj korisnica ima završeni IV stepen srednje škole (34%). Pri stupanju u SŽK 68% korisnica nije bilo zaposleno, a od ukupnog broja korisnica koje su dale podatke o svom imovnom stanju, najveći broj njih ne poseduje imovinu u svom vlasništvu. Od ukupnog broja korisnika, kod 11% odraslih korisnika dijagnostikovano je psihijatrijsko oboljenje.³⁹ Kada je reč o distribuciji oblika zlostavljanja, od

36 Tabela 4 prikazuje samo novoprimljene korisnike tokom 2021. godine, kojih je bilo 93, dok je šest korisnika primljeno tokom 2020. godine, pa zbog toga nisu prikazani u ovoj tabeli.

37 Od 51 deteta, koliko je primljeno tokom 2021. godine, 42 deteta zbrinuta sa majkama mlađa su od 14 godina. Od ukupnog broja dece, 41% je uzrasta mlađeg od 5 godina, a 41% je uzrasta od 5 do 14 godina. U skladu sa Pravilnikom prihvatilišta, deca muškog pola starija od 18 godina ne mogu biti korisnici usluge, dok je najveći broj korisnika ženskog pola u starosnoj kategoriji od 26 do 64 godine.

38 Lica koja nemaju prebivalište na teritoriji Grada ukoliko se nađu u stanju socijalne potrebe koja neodložno zahteva pružanje usluge, odnosno obezbeđivanje socijalne zaštite. Korisnici socijalne zaštite mogu biti i strani državljani i lica bez državljanstva, u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima. *Sl. glasnik* Grada Novog Sada, 38/11.

39 *Izveštaj o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021. godinu.*

ukupnog broja korisnika na smeštaju, najveći procenat žrtava dominantno je bio izložen psihološkom zlostavljanju (52%), koje je prisutno i uz druge oblike zlostavljanja.

Tabela 5: Prikaz korisnika prema polu i izrastu koji su primljeni u "Sigurnu žensku kuću" tokom 2021. godine

Dominantan oblik zlostavljanja ⁴⁰	Broj žrtava u %
fizičko zlostavljanje	37
seksualno zlostavljanje	5
proganjanje	3
ekonomsko zlostavljanje	3
psihološko zlostavljanje	52

Tokom 2021. godine stručni tim „Sigurne ženske kuće“ realizovao je različite oblike pomoći i podrške za ukupno 230⁴¹ žrtava nasilja u porodici. Analizom je utvrđeno da se do ove brojke (230 žrtava) došlo zbrajanjem broja korisnika koji su se samoinicijativno telefonom obratili za podršku (ukupno 96 žena), broja žrtava koje su se zbog nasilja u porodici obratile „Sigurnoj ženskoj kući“ imejlom (ukupno 35 žrtava) i broja korisnika koji borave u „Sigurnoj ženskoj kući“ (ukupno 99).

Uzmemo li u obzir sve navedeno, možemo zaključiti da je jedan stručni radnik bio zadužen za 24,75 korisnika ukoliko posmatramo samo korisnike koji su boravili u „Sigurnoj ženskoj kući“ tokom posmatrane godine (99 korisnika – 45 žena i 54 dece⁴²). Takođe, u odgovorima na pitanja iz upitnika naglašeno je da su zaposlenima u „Sigurnoj ženskoj kući“ delegirani i poslovi poput prevoza korisnika, kao i poslovi u vezi sa donacijama, nabavkom lekova i dr.

Na osnovu odgovora iz upitnika vidimo da su tokom posmatrane godine mesečno u proseku u SŽK-u bila 23 korisnika (žena i dece), što dovodi do zaključka da „Sigurna ženska kuća“ pruža podršku korisnicima i preko svojih kapaciteta (20 ležaja).

40 U izveštaju trgovina ljudima nije posebno izdvojena iako je potvrđeno da su tri korisnice, žrtve trgovine ljudima bile smeštne u SŽK-u.

41 U izveštaju o radu CSR-a Novi Sad za 2021. godinu na str. 14 pominje se: „U toku 2021. godine, 28.430 građana Grada Novog Sada se obratio Centru za razne vrste usluga (...) 131 lice Prihvatilištu za žene i decu ugrožene porodičnim nasiljem 'Sigurna ženska kuća'.".

42 Tokom 2021. godine 42 žene su novoprimljene, a tri korisnice primljene su 2020. godine i okončale su korišćenje usluge 2021. godine. Sa novoprimljenim majkama bilo je 51 dete tokom 2021. godine, a troje dece primljeno je 2020. godine i okončalo je svoj boravak 2021. godine.

Tabela 6: Ukupan broj korisnika prihvalitišta „Sigurne ženske kuće“ po mesecima

Naziv meseca	Broj korisnika (* kapacitet SŽK-a = ležaja)
Januar	19 (od toga 6 iz 2020. godine)
Februar	25 (od toga 6 iz 2020. godine)
Mart	23 (od toga 5 iz 2020. godine)
April	30 (od toga 4 iz 2020. godine)
Maj	28
Jun	30
Jul	26
Avgust	25
Septembar	22
Oktobar	19
Novembar	19
Decembar	15

Na pitanje da li je bilo negativnih odgovora SŽK-a na upit za smeštaj, u upitniku je odgovoreno da je takvih slučajeva bilo, ali da se oni odnose na slučajeve kada je bilo potrebno prvo primeniti druge oblike zaštite i da se to uglavnom odnosi na korisnike/ce ugroženog mentalnog zdravlja. Korisnici/ce se nakon izlaska iz sigurne kuće upućuju na institucije, službe i usluge dostupne u lokalnoj zajednici, u skladu sa potrebama. Na pitanje o postojanju i primeni formalnih indikatora ili procedura, na osnovu kojih se vrši upućivanje korisnika u sigurnu kuću, naglašeno je da oni ne postoje, već se korisnici upućuju na osnovu procene.

Tabela 7: Prikaz broja korisnika koje su na SŽK uputili nadležni organi/organizacije

Nadležni organ/organizacija	Broj upućivanja
Policija	15
Centar za socijalni rad	20
Zdravstvena ustanova	1
Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima	1
Korisnici samoinicijativno	4

Finansiranje „Sigurne ženske kuće“

Rad Centra za socijalni rad Grada Novog Sada finansira se iz budžeta Republike Srbije, iz sredstava Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, i iz budžeta Grada Novog Sada, iz sredstava Gradske uprave za socijalnu i dečju zaštitu, čijim se budžetom „Sigurna ženska kuća“ u potpunosti finansira kao usluga socijalne zaštite (usluga smeštaja – smeštaj u prihvatilište).⁴³ Finansijski izveštaj Centra za socijalni rad Grada Novog Sada nije objavljen na zvaničnom sajtu Centra do kraja 2022. godine, te su podaci o sredstvima izdvojenim za SŽK dostupni samo u Informatoru o radu Centra za 2021. godinu. U ovom dokumentu navedeno je da su ostvareni prihodi i primanja za SŽK u 2020. godini⁴⁴ iznosili 9.145.885,51 RSD.⁴⁵ Tokom dodatnih usmenih konsultacija potvrđeno je da je okvirni godišnji budžet SŽK-a oko 9.000.000 dinara. Analiziranjem prethodnih finansijskih izveštaja zaključuje se da struktura troškova SŽK-a obuhvata: zarade, materijalne troškove, troškove prevoza, troškove smeštaja, otpremnine i jubilarne nagrade i solidarnu pomoć. „Sigurna ženska kuća“ redovno prima i donacije pretežno u robi, ali su moguće⁴⁶ i novčane donacije na račun Centra.

Institucionalna povezanost

„Sigurna ženska kuća“ direktno je odgovorna Centru za socijalni rad, kao njegova organizaciona jedinica. Pored toga što saraduje sa drugim organizacionim jedinicama i odeljenjima, SŽK saraduje i sa svim institucijama koje su relevantne u oblasti suzbijanja i sprečavanja nasilja prema ženama i trgovine ljudima, pre svega na lokalnu, ali i širu. Tu se izdvajaju: policija, drugi centri za socijalni rad, pravosudni organi, kao i nevladine i međunarodne organizacije. Posebno su istaknuti: Policijska uprava u Novom Sadu, Biro za pružanje pravne pomoći iz Novog Sada, Dom zdravlja „Novi Sad“, Nacionalna služba za zapošljavanje – filijala Novi Sad, Predškolska ustanova „Radosno detinjstvo“, Osnovna škola „Jovan Jovanović Zmaj“ u Sremskoj Kamenici, Ženska odbornička mreža i Komisija za rodnu ravnopravnost Grada.⁴⁷ Deo svojih aktivnosti SŽK usmerava i na širu javnost, tj. na građane kao potencijalne korisnike/ce i sprovodi preventivne aktivnosti.

Tokom 2021. godine održane su četiri konferencije slučaja. Tek je u pet slučajeva tokom 2021. godine stručni radnik SŽK-a bio pozvan da pisano ili dolaskom na ročište dâ nalaz i stručno mišljenje. Izrađenih planova zaštite

43 *Službeni glasnik* Grada Novog Sada 38/11.

44 Izveštaj o radu iz 2021. godine sadrži podatke o prihodima i rashodima za 2020. godinu.

45 Informator o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021.

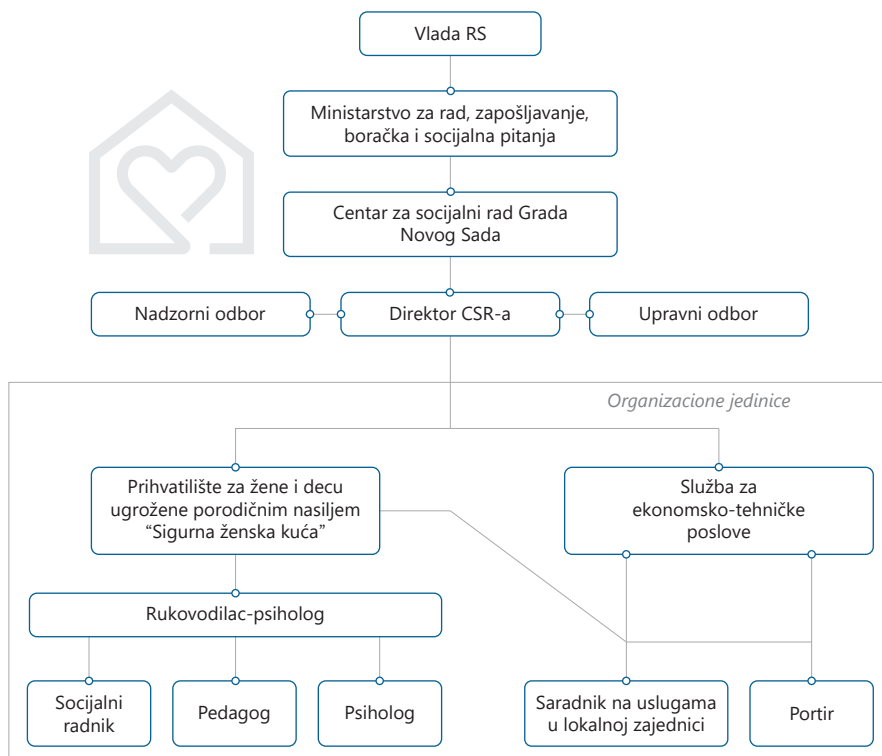
46 U Finansijskim izveštajima iz ranijih godina primetne su i novčane donacije.

47 *Izveštaj o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021. godinu.*

za korisnike smeštene u SŽK-u u 2021. bilo je tek osam. Saradnici SŽK-a suočavali su se sa preprekama u radu sa Grupom za koordinaciju i saradnju (morali su se izboriti da budu pozvani na sastanke Grupe, bilo je kašnjenja u radu i sl.), ali ističu i da su, u saradnji sa Višim javnim tužilaštvom u Novom Sadu, već inicirali unapređenje protokola. Tokom 2021. godine održano je 11 sastanaka sa Grupom za koordinaciju i saradnju. Sve navedeno govori u prilog tome da, i pored dobre uvezanosti i saradnje SŽK-a sa drugim akterima na lokalnu, postoji prostor za unapređenje. Što se tiče procena bezbednosti žrtava, naglašeno je da ih „Sigurna ženska kuća“ dobija, ali informacija o broj traženih i dobijenih procena bezbednosti za žrtve u 2021. godini nije dostupna.

U odgovorima iz upitnika istaknuto je da na fluktuaciju upućivanja u SŽK u najvećoj meri utiču akteri u procesu upućivanja (CSR, policija) i da je potrebno unaprediti proces informisanja o dostupnim uslugama. Tokom 2021. godine prvi kontakt sa „Sigurnom ženskom kućom“ zbog zbrinjavanja korisnika/ca pokrenuli su zaposleni CSR-a (45%), policija (35%) i u 7% slučajeva zdravstvene i obrazovne ustanove. U 13% slučajeva do prvog kontakta je došlo samoinicijativno, odnosno SŽK-u su se obratile same žrtve nasilja. U odgovorima iz upitnika navedeno je da je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima uputio samo jednu korisnicu, žrtvu trgovine ljudima.

Ilustracija 3: Institucionalna mapa „Sigurne ženske kuće“ u Novom Sadu



Legitimnost

Iz SŽK-a navode da korisnici/ce nisu tokom 2021. godine uputili žalbe na njihov rad. U skladu sa procedurom, svaki korisnik prilikom napuštanja prihvatilišta popunjava Upitnik o evaluaciji usluga u „Sigurnoj ženskoj kući“, koje zaposleni u kontinuitetu evaluiraju i u skladu sa odgovorima unapređuju rad. U prilog odgovornog i posvećenog rada sa korisnicima govori činjenica da je 12 korisnica sa kojima je rađena grupna podrška i nakon izlaska iz SŽK-a nastavilo da dolazi na aktivnost. U odgovorima na pitanja o kontroli rada u upitniku je istaknuto da zaposleni u SŽK-u redovno pripremaju izveštaje koji se predaju Centru za socijalni rad i koje razmatra Nadzorni odbor Centra.

Nadzorni odbor Centar za socijalni rada Grada Novog Sada čine tri člana (dva predstavnika osnivača i jedan član po predlogu zaposlenih u Centru). Predsednika i članove Nadzornog odbora imenuje i razrešava Skupština Grada Novog Sada na period od četiri godine i jedna od njihovih nadležnosti je upravo to da nadziru rad i poslovanje Centra.⁴⁸ Informacija o broju sednica Nadzornog odbora u 2021. godini nije dostupna.

Potvrđeno je da rad zaposlenih u SŽK-u kontroliše i inspekcija Pokrajinskog sekretarijata za socijalnu zaštitu, preko kontrolnih lista i poseta. Tokom 2021. godine Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu u jednom slučaju odgovorio je na zahtev za pružanje stručne podrške u predmetu tako što je dao mišljenje povodom određenog slučaja, u koji su bili uključeni dete i roditelji, od kojih je jedno bilo smešteno u „Sigurnoj ženskoj kući“.⁴⁹

Deo pitanja u upitniku odnosio se i na unapređenje kapaciteta i stručnih znanja zaposlenih u „Sigurnoj ženskoj kući“. Na osnovu dobijenih odgovora u upitniku i tokom usmene konsultacije zaključeno je da 100% stručnog osoblja ima licencu Komore socijalne zaštite za obavljanje osnovnih poslova u socijalnoj zaštiti. Svi zaposleni pohađaju akreditovane obuke u kontinuitetu, a omogućeno im je i učestvovanje na drugim obukama spram potreba i interesovanja. Naglašeno je da zaposleni, pored obuka o temi nasilja u porodičnim odnosima, temi trgovine ljudima i srodnim povezanim temama, pohađaju obuke i imaju dodatnu potrebu da se edukuju u oblasti rada sa decom, s obzirom na to da su i deca (oba pola koja su direktno ili indirektno izložena nasilju) smeštena u „Sigurnu žensku kuću“ sa svojim majkama.

U Izveštaju o radu Centra za socijalni rad Novi Sad za 2021. godinu u oblasti koja se odnosi na praktični rad službe, odnosno na rad „Sigurne ženske kuće“, navedeno je 36 obuka, okruglih stolova, radionica, sastanaka i konferencija, na kojima su prisustvovali i u kojima su učestvovali zaposleni u „Sigurnoj ženskoj kući“.

48 Statut Centra za socijalni rad Grada Novog Sada

49 Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu, Godišnji izveštaj za 2021. godinu.

Pored toga, „Sigurna ženska kuća“ organizovala je konferenciju „Prekini tišinu“, kojom je obeleženo 15 godina rada i postojanja, a kojoj su prisustvovali stručnjaci iz različitih oblasti sa pokrajinskog i lokalnog nivoa. U Izveštaju se navodi i da su zaposleni u „Sigurnoj ženskoj kući“ bili uključeni u kontinuirano informisanje građana o fenomenu nasilja u porodici, načinima borbe i mogućnostima rešavanja ovog problema, kako učestvovanjem na različitim događajima, tako i prisustvom u medijima. Posebno se ističe učestvovanje u međunarodnoj globalnoj kampanji „Šesnaest dana aktivizma protiv nasilja nad ženama“.

Prema iskustvu udruženja „Sloboda nema cenu“, zaposleni u „Sigurnoj ženskoj kući“ aktivni su kada je reč o prevenciji, podizanju svesti i unapređenju znanja u oblasti partnerskog nasilja i trgovine ljudima, što je podjednako usmereno ka stručnoj i široj javnosti i građanima.

Zaposleni u „Sigurnoj ženskoj kući“ u Novom Sadu prepoznati su kao važan i nezaobilazan lokalni akter u borbi protiv svih oblika nasilja prema ženama i devojčicama, o čemu govori njihovo prisustvo u svim aktivnostima na pomenutu temu na lokalnu.

S obzirom na to da se zaposleni u „Sigurnoj ženskoj kući“ nose sa svakodnevnim stresom koji podrazumeva pomagačka struka, posebno u oblasti zaštite žrtava od nasilja, kao i sa količinom i raznovrsnošću radnih zadataka, deo upitnika imao je za cilj da ispita dostupne programe podrške zaposlenima (supervizija, intervizija, mentorstvo i sl.). Tom prilikom došlo se do informacije da ne postoje programi podrške zaposlenima, ali da bi oni bili veoma značajna podrška ukoliko bi im bili dostupni.

Preporuke

- Centar za socijalni rad Grada Novog Sada je, u odnosu na prethodne godine, poboljšao dostupnost informacija o radu (na sajtu Centra dostupni su Informatore o radu, Izveštaj o radu, Pravilnik i sistematizacija). Neophodno je obezbediti dostupnost i transparentnost podataka o radu, oblasti planiranja, koordinacije i pružanja usluga i zaštite Prihvatišta za žene i decu ugroženu porodičnim nasiljem „Sigurna ženska kuća“.
- Nedostatak kadrovskih kapaciteta uočen je i u Izveštaju o radu Centra.⁵⁰ S obzirom na broj korisnika/ca i dece koji borave i koriste usluge „Sigurne ženske kuće“, očigledno je da postojeća sistematizacija ne odgovara

50 Izveštaj o radu Centra za socijalni rad Grada Novog Sada za 2021. godinu, Novi Sad, mart 2022.

realnom stanju i da postoji kadrovski deficit. S tim u vezi, preporuka je da se radi na unapređenju kadrovskih kapaciteta uz novu procenu potrebnih profila stručnih i pomoćnih radnika.

- U skladu sa činjenicom da SŽK u većem procentu vremena radi preko svojih smeštajnih kapaciteta, potrebno je raditi na unapređenju ne samo smeštajnih već i prostornih kapaciteta namenjenih slobodnom vremenu korisnica i dece.
- S obzirom na to da trenutno ne postoji fizičko obezbeđenje SŽK-a, preporuka je da se u narednom periodu obezbedi profesionalno fizičko obezbeđenje, čiji će izvršioci biti ženskog pola.
- „Sigurna ženska kuća“ bi trebalo da sprovodi nezavisnu eksternu evaluaciju radi poboljšanja usluga.

Više javno tužilaštvo u Užicu



Autor: Dragomir Pop-Mitić

Organizacija:

Užički centar za ljudska prava i demokratiju

Sažetak

„Užički centar za ljudska prava i demokratiju“ analizirao je rad Višeg javnog tužilaštva u Užicu tokom 2021. godine, koju je u velikoj meri obeležila priprema izmena ustavnih odredaba. One su u međuvremenu usvojene i predstavljaju uvod u izmene i dopune zakona koji regulišu rad javnog tužilaštva u Srbiji.

Više javno tužilaštvo u Užicu je deo javnotužilačke mreže Srbije, u strogoj hijerarhijskoj podeli, kakva je prisutna decenijama. Ima samostalnost u radu, ali suštinski ograničenu. Ne odlučuje o kadrovima i finansijskim sredstvima, a u maloj meri odlučuje o materijalno-tehničkoj opremljenosti. Za povećanje navedenih kapaciteta potrebna mu je saglasnost drugih organa. Da bi bilo efikasnije, nužno je povećati broj tužilaca i tužilačkih pomoćnika.

U tekstu je prikazana institucionalna povezanost javnog tužilaštva po sadašnjem pravnom okviru. Ustavom su, međutim, predviđene velike promene, koje treba detaljnije da budu uređene usklađivanjem zakonskih rešenja. Kako će se to odraziti na Više javno tužilaštvo u Užicu, ostaje da se vidi.

Na osnovu izvršene analize, može se zaključiti da Više javno tužilaštvo u Užicu svoju delatnost vrši uspešno uprkos navedenim ograničenjima. Njegova slaba karika je javnost rada, koju tužilaštvo može da poboljša, koristeći svoja ovlašćenja i resurse kojima već raspolaže, bez dodatnih ulaganja.

Lična karta institucije

Sedište Višeg javnog tužilaštva je u Užicu. Svojom nadležnošću ono pokriva najveći deo područja Zlatiborskog upravnog okruga, i to grad Užice i osam opština (osim Sjenice). Prema procenama Republičkog zavoda za statistiku, na ovom području je u 2021. godini živelo oko 234 hiljade stanovnika, čija je prosečna starost oko 43 godine. Prema zvaničnim podacima o registrovanim prijavama, zaposleno je oko 30% stanovništva, čija je prosečna bruto zarada oko 75 hiljada dinara, što je oko 80% republičkog proseka.

Javno tužilaštvo je, kao deo pravosudne delatnosti, samostalan državni organ, čiji su položaj, nadležnost i funkcionisanje uređeni Ustavom Republike Srbije⁵¹ i Zakonom o javnom tužilaštvu.⁵² Osnovano je sa zadatkom da goni učinioce onih krivičnih dela koja predstavljaju opasnost po javnost, zbog čega se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, nezavisno od volje lica koja su oštećena izvršenim krivičnim delom.

51 *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 98/06.

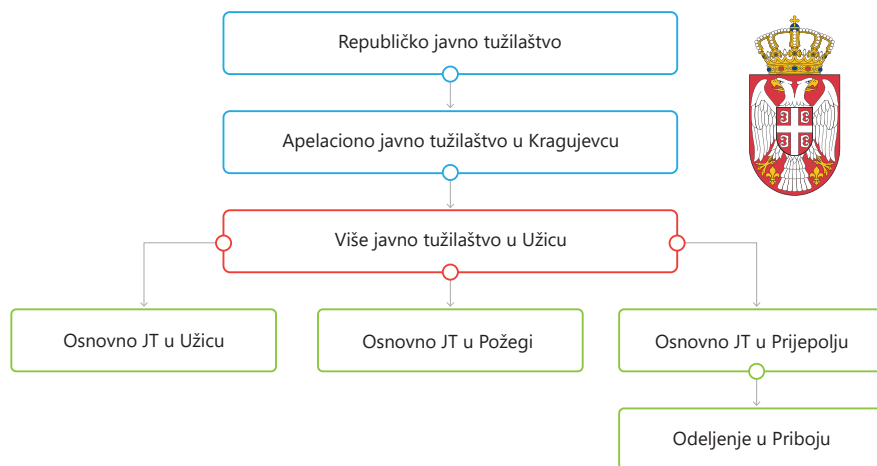
52 *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15 i 63/16.

Na osnovu člana 14 Zakona o javnom tužilaštvu, a u skladu sa odredbama koje važe za utvrđivanje stvarne nadležnosti suda, osnovno pravo i dužnost višeg javnog tužilaštva je: gonjenje izvršilaca krivičnih dela za koje je kao glavna kazna predviđena kazna zatvora preko 10 godina; gonjenje izvršilaca krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, protiv Vojske Srbije, odavanja državne i službene tajne, pozivanja na nasilnu promenu ustavnog uređenja, izazivanja verske, nacionalne i rasne mržnje i drugih protivustavnih dela; pokretanje krivičnih postupaka za sva krivična dela čiji su izvršioc maloletna lica i gonjenje izvršilaca drugih krivičnih dela, koja su posebnim zakonskim odredbama predviđena da spadaju u stvarnu nadležnost višeg suda, a time i višeg javnog tužilaštva.

Više javno tužilaštvo u Užicu deo je sistema koji čine Republičko javno tužilaštvo, četiri apelaciona javna tužilaštva (u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu), 25 viših i 58 osnovnih javnih tužilaštava, kao i dva javna tužilaštva posebne nadležnosti: Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine. Hijerarhijski pripada Apelacionom javnom tužilaštvu u Kragujevcu i usmerava i nadzire rad 3 osnovna javna tužilaštva: u Užicu, Požegi i Prijepolju, sa odeljenjem u Priboju.

Kao pravni sledbenik Okružnog javnog tužilaštva u Užicu, Više javno tužilaštvo u Užicu (u nastavku teksta VJT Užice) počelo je sa radom 1. januara 2010. godine. Osnovano je Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava,⁵³ kojim je uređena i mesna nadležnost, pa je VJT Užice mesno nadležno za područje postupanja Višeg suda u Užicu, odnosno za područja osnovnih sudova u Požegi, Priboju, Prijepolju i Užicu.

Ilustracija 5: Hijerarhijska struktura VJT Užice



53 Službeni glasnik RS, broj 101/13.

Počev od 1. marta 2018. godine, pri Višem javnom tužilaštvu u Kraljevu osnovano je Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije, čime je VJT Užice rasterećeno za tu vrstu krivičnih dela.

Mapa institucionalnog aranžmana

U svom radu VJT Užice upućeno je na široku mrežu najviših organa zakonodavne, sudske i izvršne vlasti, ali i drugih organa, organizacija i institucija. Ova povezanost se može posmatrati sa četiri aspekta: izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na funkcije, obezbeđivanje uslova za rad javnih tužilaštava, obavljanje funkcije javnih tužilaštava i javnost rada.

Izbor javnih tužilaca vrši Narodna skupština Republike Srbije među kandidatima za tu funkciju, a predlažu ih Vlada Republike Srbije i Državno veće tužilaca. Izabrani javni tužioci polažu zakletvu pred predsednikom Narodne skupštine. Isti organi učestvuju i u razrešenju javnih tužilaca.⁵⁴

Inicijativu za razrešenje javnog tužioca, odnosno zamenika javnog tužioca može podneti svako lice, a postupak za razrešenje može se pokrenuti na predlog javnog tužioca, neposredno višeg javnog tužioca, Republičkog javnog tužioca, ministra nadležnog za pravosuđe, organa nadležnih za vrednovanje rada i Disciplinske komisije, kao i Državnog veća tužilaca po službenoj dužnosti.

Javni tužilac, odnosno zamenik javnog tužioca ima pravo žalbe Ustavnom sudu protiv odluke Narodne skupštine, odnosno protiv odluke Državnog veća tužilaca o prestanku funkcije.

Državno veće tužilaca, osim što daje predloge za izbor javnih tužilaca, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, odlučuje o njihovom broju za svako tužilaštvo, utvrđuje merila za vrednovanje rada tužilaca, predlaže obim i strukturu budžetskih sredstava neophodnih za rad javnih tužilaštava za tekuće rashode, osim rashoda za zaposlene, raspodeljuje ta sredstva na javna tužilaštva i nadzire njihovo trošenje.

Ministar nadležan za pravosuđe donosi Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima i nadzire njegovu primenu; daje saglasnost Državnom veću tužilaca prilikom utvrđivanja broja zamenika javnih tužilaca za svako javno tužilaštvo; utvrđuje merila za određivanje broja osoblja u javnom tužilaštvu i daje saglasnost na broj osoblja u javnom tužilaštvu, koje određuje javni tužilac aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta; daje mišljenje Državnom javnom tužilaštvu na predlog obima i strukture budžetskih sredstava za rad javnih tužilaštava i nadzire njihovo trošenje.

54 Ustavnim amandmanima iz februara 2022. godine ova materija je drugačije uređena i dalje se razrađuje setom pravosudnih zakona, koji su usvojeni 9. februara 2023. godine. Međutim, pošto se ovi propisi nisu primenjivali u vreme istraživanja, predstavljeno je uređenje koje je važilo u periodu istraživanja.

Pored Državnog veća tužilaca i ministra nadležnog za pravosuđe, trošenje budžetskih sredstava javnih tužilaštava nadzire i ministarstvo nadležno za finansije.

Na zahtev javnog tužilaštva sudovi, drugi državni organi, organi jedinica lokalne samouprave i autonomne pokrajine, kao i druge organizacije i pravna lica dužni su da dostave spise i obaveštenja potrebna za preduzimanje radnji javnog tužilaštva.

Neophodan saradnik javnog tužilaštva je Ministarstvo unutrašnjih poslova, posebno Direkcija policije sa svojim policijskim upravama, a u slučaju VJT Užice to su Policijska uprava u Užicu i Policijska uprava u Prijepolju.

Javno tužilaštvo može da upozna javnost o stanju kriminaliteta i sa drugim pojavama koje uoči u radu, a u granicama svojih ovlašćenja pod određenim uslovima može obavestiti javnost i o pojedinim predmetima u kojima postupa.

Javni tužilac i zamenik javnog tužioca ne može biti član političke stranke niti delovati politički na drugi način, dok pravo na strukovna udruživanja radi zaštite svojih interesa i očuvanja samostalnosti u radu, osim javnog tužioca i zamenika, mogu imati i tužilački pomoćnici i pripravnici.

Ilustracija 6: Grafički prikaz institucionalne povezanosti VJT Užice



Interna efikasnost

Kadrovski resursi

Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u VJT Užice određena je organizaciona struktura, a odlukom Državnog veća tužilaca propisan je broj zamenika javnog tužioca VJT Užice.

Više javno tužilaštvo u Užicu ima ukupno 13 zaposlenih. Pored Višeg javnog tužioca (trenutno poslove obavlja Vršilac funkcije Višeg javnog tužioca), ima četiri zamenika javnog tužioca i jednog tužilačkog pomoćnika, a na šest radnih mesta za obavljanje pratećih poslova sistematizovano je sedam izvršilaca (administrativno tehnički sekretar, upisničar, zapisničar, samostalni izvršilac za finansijsko poslovanje, tehničar za IT podršku i ekspeditor pošte).

Finansijski resursi

U članu 33 Zakona o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu⁵⁵ propisana je nadležnost predsednika Državnog veća tužilaca za davanje naloga za prenos sredstava javnim tužilaštvima u okviru razdela 8 – Javna tužilaštva (osim za glave 8.1 – Republičko javno tužilaštvo, 8.2. i 8.3 – Tužilaštvo za ratne zločine i Tužilaštvo za organizovani kriminal). Prenos sredstava vrši se za sve rashode i izdatke, izuzev rashoda za zaposlene u javnim tužilaštvima. Predsednik Državnog veća tužilaca nadležan je i za prenos sredstava iz sopstvenih prihoda.

Izdavanje naloga za plaćanje je u nadležnosti rukovodilaca javnih tužilaštava, osim za plaćanja obaveza po jedinstveno sprovedenim javnim nabavkama, koja su u nadležnosti predsednika Državnog veća tužilaca.

U Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2021. godinu planirani su prihodi tužilaštva iz tri izvora: 01 – opšti prihodi i primanja iz budžeta, 04 – sopstveni prihodi i 13 – Neraspoređeni višak prihoda i primanja iz ranijih godina, ali se u izveštaju VJT Užice o izvršenju budžeta za 2021. godinu ostvareni prihodi ne iskazuju po izvorima, niti ima podataka za koje su namene ti prihodi iskorišćeni, odnosno iz kojih prihoda su rashodi i izdaci finansirani.

Detaljan tabelarni prikaz raspoloživosti finansijskih sredstava VJT Užice nalazi se u Tabeli 8.

55 Službeni glasnik RS, broj 149/20, 40/2011 i 100/21.

Materijalno tehnička opremljenost

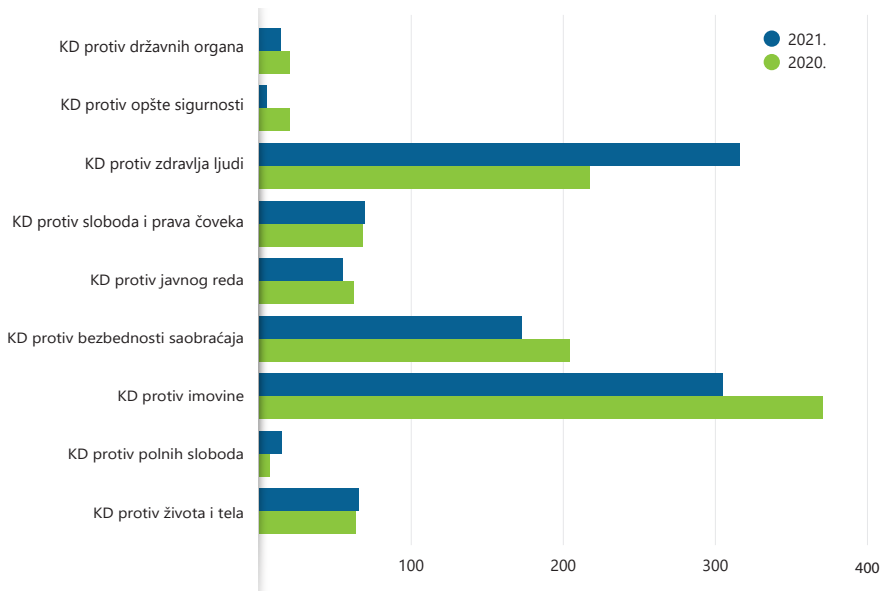
Više javno tužilaštvo u Užicu koristi deo zgrade Višeg suda u Užicu. Smeštajni kapacitet se sastoji od 11 kancelarija sa pripadajućim hodnikom i toaletom, dve male pomoćne prostorije i jednom garažom.

Od pokretnih stvari raspolaže sa dva službena vozila, starosti 17 i 10 godina, nameštajem, računarskom i birotehničkom opremom (15 stonih računara, pet prenosivih, 14 štampača, 22 monitora, dva fotokopir aparata i 1 telefaks). U 2021. godini sprovedene su nabavke računarske opreme i opreme za video-nadzor, u vrednosti od 267.204,00 dinara.

Napred opisanim kadrovskim, finansijskim i materijalno tehničkim resursima, VJT Užice je odgovorilo nastalim obavezama, čiji pregled je sadržan u tabeli priliva predmeta po upisnicima, u Prilogu 2. Primarno je posmatrana 2021. godina, a 2020. i 2019. dodate su radi ilustracije promene broja predmeta po godinama.

S obzirom na osnovne dužnosti javnih tužilaštava, njihov rad se mora posmatrati u kontekstu stanja kriminaliteta. U izveštaju Policijske uprave u Užicu za 2021. godinu uočava se smanjenje broja ukupno otkrivenih i prijavljenih krivičnih dela za 4% u odnosu na prethodnu godinu, pri čemu je privredni kriminal smanjen za 10%, a opšti kriminal za 5%. U 2021. godini, po evidenciji Policijske uprave u Užicu, otkriveno je i prijavljeno ukupno 1248 krivičnih dela.

Ilustracija 7: Prikaz strukture krivičnih dela opšteg kriminala 2020/2021. prema Izveštaju PU Užice



Iz tabele VJT Užice, objavljene u Informatoru o radu, vidi se da je ukupan broj predmeta po godinama u stalnom porastu. Broj krivičnih dela punoletnih učinilaca veći je za jedan u odnosu na prethodnu godinu, broj krivičnih dela čiji su učinioci maloletnici je manji za 61, a broj krivičnih prijava protiv nepoznatih (NN) izvršilaca manji je za jedan. Najveći deo ukupnog broja predmeta odnosi se na ostale krivične predmete, gde se i vidi najveći porast u odnosu na prethodnu godinu, a radi se o raznim molbama, predlozima, pritužbama, ali i krivičnim prijavama koje su nerazumljive, koje se ne mogu smatrati bilo kakvim izvorom saznanja o krivičnom delu ili učiniocu, pa se kao takve ne mogu svrstati u „KT” upisnik. Ovo stanje se donekle razlikuje od stanja u Republici Srbiji, gde je broj prijava protiv poznatih punoletnih i maloletnih učinilaca krivičnih dela u padu za 1,97%, dok je broj prijava protiv NN učinilaca u porastu za 13,5%.

Takođe, može se uočiti blagi pad broja naredaba o pokretanju istraga, uz istovremeni porast broja zaključenih sporazuma o priznanju krivice, a određeni broj prijava rešen je primenom načela oportuniteta. I ovde je stanje nešto drugačije nego na nivou cele zemlje, gde je broj postignutih sporazuma o priznanju krivičnog dela manji za 4,97%, dok je rešavanje predmeta primenom načela oportuniteta povećano za 7,31%.

U izveštajnom periodu podneto je 107 krivičnih prijava, od čega je PU podnela 63, drugi državni organi jedan, a oštećeni 43 prijave. Izdato je ukupno 56 naredaba o sprovođenju istrage, od čega su tri istrage rešene obustavom, dve prekidom, a za 51 je izdata naredba o završetku istrage. Nakon sprovedene istrage optuženo je 51 lice. Doneto je 26 osuđujućih presuda, za sve je izrečena kazna zatvora i nije bilo oslobađajućih presuda. Uz glavnu kaznu nisu izricane mere bezbednosti. Više javno tužilaštvo Užice je izjavilo dve žalbe na odluke o kazni i jedna žalba je uvažena. Tri slučaja su rešena načelom oportuniteta po članu 283 ZKP-a plaćanjem novčanog iznosa u korist humanitarne organizacije ili fonda, u ukupnom iznosu od 315.000 dinara.

Od 24 predloga za zaključenje sporazuma o priznanju krivičnog dela, odlukom suda prihvaćena su 22. U 19 slučajeva se predlog krivičnih sankcija odnosio na zatvor, a u tri slučaja se krivične sankcije vode kao ostalo, sa ukupno izrečenih 26 godina i sedam meseci zatvora i 130.000 dinara novčane kazne.

Protiv maloletnih učinilaca podneto je 85 prijava. Odbačajem je rešeno 17 slučajeva, i to 13 primenom načela oportuniteta, a četiri iz drugih razloga. Izrečeno je 19 vaspitnih naloga i 50 zahteva za pripremni postupak. U 12 slučajeva je predložena obustava postupka po članu 18 Krivičnog zakonika.⁵⁶ dok je sudu predato 17 mlađih i 52 starija maloletnika. Na kraju godine ostala su tri nerešena slučaja u javnom tužilaštvu i 34 kod drugih organa.

56 *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14, 94/16 i 35/19.

Detaljne informacije o radu VJT Užice nalaze se u godišnjem izveštaju Republičkog javnog tužilaštva.⁵⁷

Vršilac funkcije Višeg javnog tužioca zadovoljan je postojećim ljudskim, materijalnim i tehničkim resursima VJT Užice. Međutim, smatra da je potrebno povećati broj zaposlenih zamenika javnog tužioca, kao i tužilačkih pomoćnika.⁵⁸

Institucionalna povezanost

Krivično gonjenje i na osnovu njega pokrenuti krivični postupak odvijaju se kroz propisane faze, u kojima učestvuju zakonom propisani učesnici sa različitim ulogama i nadležnostima.

Nakon što dobije prijavu o učinjenom krivičnom delu za koje je propisano da se goni po službenoj dužnosti, javni tužilac sprovodi predistražni postupak, po pravilu uz pomoć policije, ali može i samostalno, kako bi utvrdio da li postoje osnovi za optuženje. Krivičnu prijavu mogu podneti državni i drugi organi, pravna i fizička lica na osnovu svojih saznanja.

Ukoliko ne odbaci krivičnu prijavu, javni tužilac donosi naredbu o pokretanju istrage protiv određenog lica (osumnjičenog) ili protiv nepoznatog učinioca krivičnog dela. Istraga se sprovodi uz moguću pomoć policije, drugih državnih organa i pravnih lica, a na zahtev javnog tužioca.

Ako se istragom utvrdi da ima osnova za podizanje optužnice, javni tužilac će podneti optužnicu nadležnom sudu, a sudsko veće će optužnicu dostaviti okrivljenom. Ispitivanjem optužnice se bavi sudsko veće, nakon čega donosi rešenje o obustavi postupka, o odbijanju optužbe ili o njenom potvrđivanju. Na ova rešenja se mogu uložiti žalbe.

Ukoliko se optužba potvrdi, predsednik sudskog veća zakazuje glavni pretres, u kom učestvuju sve strane: tužilac (ili njegov zamenik), oštećeni i njegov zastupnik ili punomoćnik i optuženi i njegov branilac, a po potrebi prevodilac ili tumač, svedoci, veštaci i stručni savetnici. Ukoliko se javni tužilac, odnosno lice koje ga zamenjuje ne pojavi na zakazanom glavnom pretresu i ukoliko nije moguće odrediti zamenu, pod određenim okolnostima biće obavešteno Državno veće tužilaca.

Zavisno od izrečenih krivičnih sankcija može doći do institucionalne povezanosti i sa drugim institucijama – odgovarajućom zdravstvenom ili drugom specijalizovanom institucijom i njihovim veštacima ili stručnim savetnicima.

57 Izveštaj Republičkog javnog tužilaštva „Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2021. godini“.

58 Odgovor VJT Užice na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 17. 11. 2022. godine.

Napred opisana povezanost u postupanju ista je za sva tužilaštva, samim tim i za VJT Užice, koje je povezano sa Višim sudom u Užicu, Apelacionim sudom u Kragujevcu, Policijskim upravama u Užicu i Prijepolju i drugim državnim organima, organizacijama i institucijama.

Vršilac funkcije VJT Užice zadovoljan je saradnjom sa policijom, ali smatra da svakako treba raditi na njenom daljem unapređenju.⁵⁹ U Policijskoj upravi Užice takođe ističu da je saradnja sa VJT Užice dobra.⁶⁰

Legitimnost institucije

Javnost rada VJT Užice utvrđena je Zakonom o javnom tužilaštvu, a bliže uređena Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima,⁶¹ koji uređuje i odnos javnog tužilaštva i građana.

Prema odredbama ovih akata, VJT Užice može da upozna javnost o stanju kriminaliteta i drugim pojavama iz svoje nadležnosti i nadležnosti osnovnih javnih tužilaštava, čiji rad nadzire i usmerava. Takođe, tužilaštvo može i da obaveštava javnost o pojedinim predmetima u kojima postupa, u granicama svojih ovlašćenja i u skladu sa interesima postupka, uz zaštitu privatnosti učesnika u postupku.

Na osnovu odredaba Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja VJT Užice ima obavezu da javno objavljuje sve informacije o svom radu i time ih učini dostupnim javnosti. Internet stranica daje mogućnost da se sve informacije značajne za javnost objave u formi saopštenja, obaveštenja, relevantnih dokumenata (informatora o radu, raznih izveštaja, pravilnika i drugih internih akata) ili davanjem uputstava i obezbeđivanjem linkova za nalaženje informacija objavljenih na drugim mestima.

Javnost rada VJT Užice obezbeđuje godišnjim i periodičnim izveštajima o radu, koje dostavlja Apelacionom javnom tužilaštvu u Kragujevcu i Republičkom javnom tužilaštvu, a oni te podatke objavljuju u svojim izveštajima.

Za obaveštavanje javnosti pisanom ili usmenom izjavom ili saopštenjem ovlašćen je Viši javni tužilac ili zamenik koga on odredi. O predmetima koji su izazvali veliku medijsku pažnju i interesovanje javnosti saopštenjima se obaveštavaju sredstva javnog informisanja. Ukoliko istupaju u svoje lično ime, Viši javni tužilac ili njegov zamenik dužni su da to naglase.

59 Ibid.

60 Odgovor PU Užice na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 4. 11. 2022. godine.

61 *Službeni glasnik Republike Srbije* broj 110/09, 87/10, 5/12, 54/17, 14/18, 57/19.

Ograničenje i isključenje javnosti vrši se u skladu sa odredbama Zakona o javnom tužilaštvu, Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, kao i u skladu sa Pravilnikom o upravi u javnim tužilaštvima.

U toku 2021. godine zabeležena su dva medijska istupanja VJT Užice povodom smrti dve osobe od strujnog udara i povodom štrajka glađu građanina nezadovoljnog postupanjem pravosudnih organa po krivičnim prijavama, koje je podneo i podnescima kojima se obraćao tužilaštvu, a koje su odbačene kao neosnovane ili se tužilaštvo oglasilo nenadležnim. Oba saopštenja su štura, sa najosnovnijim informacijama, i o njima na internet stranici VJT Užice nema informacija.

Više javno tužilaštvo u Užicu dužno je da svoj rad organizuje tako da građani mogu efikasno ostvariti svoja prava i zakonom zaštićene interese. Da bi građani znali o kom organu je reč, vidno su istaknuta identifikaciona obeležja na zgradi u kojoj je VJT Užice smešteno – naziv tužilaštva, državna zastava i grb, u kancelarijama tužilaca istaknuti su grbovi, a pečat sadrži sve propisane elemente o organu. Tužiocima imaju službene legitimacije i značke radi identifikacije. Istaknuto je obaveštenje o radnom vremenu tužilaštva, o vremenu prijema stranaka koje dolaze u VJT Užice bez poziva, o tome ko prima stranke, kao i o tome ko može da daje obaveštenja o predmetima.

Više javno tužilaštvo dužno je da od građana prima krivične prijave, predloge, molbe, pritužbe, predstavke i druge podneske, kojima se podnosioci obraćaju javnom tužilaštvu radi zaštite i ostvarenja svojih prava, pravnih interesa i obaveza.

Za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u VJT Užice zadužen je Viši javni tužilac, odnosno zamenik tužioca koga on odredi, kao i kolegijum tužilaštva u predmetima od posebnog značaja. Postupanje po zahtevima vrši se u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i uputstvom Republičkog javnog tužioca. Pristup informacijama može biti ograničen samo u skladu sa propisima, a Viši javni tužilac određuje koji podaci predstavljaju službenu ili profesionalnu tajnu, zbog čega se ne mogu dostaviti tražiocu informacije.

Informator o radu VJT Užice, pored napred navedenih, sadrži i sve druge potrebne informacije za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja: usluge koje tužilaštvo pruža zainteresovanim licima, postupak pružanja usluga, vrste informacija u posedu tužilaštva, vrste informacija kojima omogućava pristup, način podnošenja zahteva i postupanja po njima, kao i obrazac za podnošenje zahteva.

Više javno tužilaštvo u Užicu ima svoju internet stranicu,⁶² kojom bi trebalo da bude zadovoljena potreba ispunjavanja obaveze o javnosti rada. Međutim, pretragom stranice uočava se da nedostaju sadržaji.

U delu „Građani i javnost“, u podmenijima Saopštenja, Aktuelnosti, Projekti i Oglasna tabla nema nijednog podatka. Jedino podmeni Korisni linkovi sadrži linkove ka povezanim institucijama, uz napomenu da je poslednje ažuriranje izvršeno 18. februara 2018. godine.

Meni „Konkursi“ ima formirane podmenije Javne nabavke i Konkursi, ali u njima nema podataka. U meniju „JTRS“ (Javna tužilaštva RS) nalazi se Direktorijum koji sadrži kontakt podatke javnotužilačke mreže u Srbiji. Arhiva sadrži samo Informator o radu i Finansijski izveštaj, a oba dokumenta ažurirana su u martu 2022. godine. Meni „Kontakt“ sadrži deo mape sa obeleženom lokacijom VJT Užice i podacima o adresi, broju telefona i telefaksa, imejl adresi, radnom vremenu i vremenu i načinu prijema stranaka.

Informator o radu, koji se nalazi na internet stranici VJT Užice, kao što je već navedeno, ažuriran je u martu 2022. godine, dok se u Jedinostvenom informacionom sistemu informatora o radu, na sajtu Poverenika, nalazi Informator o radu sačinjen po novom uputstvu i ažuriran 2. decembra 2022. godine. Link za ovaj Informator još uvek nije postavljen na sajt VJT Užice.

Od VJT Užice informacije se traže na više načina, a najzastupljenije je upućivanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Najčešći tražioci informacija su udruženja građana, drugi državni organi i mediji. Najviše se traže informacije koje se odnose na rad i postupanje VJT Užice u konkretnim predmetima (saslušanja okrivljenih, podignute optužnice, postupanje po krivičnim prijavama, podnetim pritužbama i predstavkama), kao i informacije u vezi sa statističkim podacima i izveštajima o radu. Broj primljenih zahteva u prethodne tri godine je konstantan: u 2019. godini bilo je 12 zahteva, u 2020. godini 10, a u 2021. godini bilo je 11 zahteva.⁶³

Deo istraživanja o javnosti rada VJT Užice odnosio se i na saradnju sa lokalnim medijima i advokatima. Advokati kojima se obratio Užički centar za ljudska prava i demokratiju nisu bili voljni da se izjasne o tome da li su i u kojoj su meri zadovoljni saradnjom sa VJT Užice, dok su novinari naglasili da je saradnja zadovoljavajuća u delu postupanja VJT Užice po podnetim upitima i zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja i da odgovore dobijaju blagovremeno. Problem je u tome što odgovori sadrže vrlo malo informacija, dok se na neka pitanja uopšte i ne odgovori, uz obrazloženje da je to u interesu istrage. Više informacija dobijaju u neformalnim razgovorima, uz odbijanje tužilaca da javno istupe. Situacije u kojima se VJT Užice samoinicijativno obraća medijima izuzetno su retke i uglavnom protokolarnog tipa.

62 <https://ue.vi.jt.rs>

63 Informator o radu VJT Užice za 2021. godinu

Završne napomene

Otvaranjem Poglavlja 23 u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji Republika Srbija se obavezala da sprovede reformu pravosuđa. Prvi korak je promena Ustava Republike Srbije, koja je izvršena usvajanjem ustavnih amandmana u 2022. godini. Sledeći korak je usklađivanje seta pravosudnih zakona⁶⁴ sa ustavnim amandmanima, što je učinjeno usvajanjem ovih zakona u februaru 2023. godine.

Najbitnije izmene u vezi sa javnim tužilaštvom odnose se na:

- izbor javnih tužilaca;
- zabranu uticaja na tužilaštvo;
- hijerarhijsku strukturu javnog tužilaštva;
- strukturu i nadležnosti Visokog saveta tužilaštva;
- samostalnost javnih tužilaca;
- imunitet nosilaca javnotužilačke funkcije.⁶⁵

Za naredno istraživanje ostaje da se vidi kako će se izmene i dopune zakona koji uređuju rad tužilaštva odraziti na institucionalnu efikasnost u radu VJT Užice u odnosu na izmereno stanje.

Preporuke

Nakon analize rada VJT Užice u kontekstu opšteg vršenja javnotužilačke delatnosti u Srbiji, a polazeći od pravnog okvira, najvažnija preporuka koja se može uputiti VJT Užice, a koja je u okviru njegovih nadležnosti i ovlašćenja, odnosi se na javnost rada. Potrebno je:

- da se tužilaštvo u većoj meri otvori za javnost saopštenjima i detaljnijim informacijama o svojim aktivnostima;
- da poboljša statističku obradu upisnika radi dobijanja kvalitetnijih informacija o predmetima i postupanjima po njima;
- da ažurira informator o radu u skladu sa Uputstvom Poverenika;⁶⁶
- da unapredi svoju internet stranicu sadržajima i dokumentima.

64 Set pravosudnih zakona obuhvata Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Visokom savetu tužilaštva.

65 Lidija Komlen Nikolić. „Da li će radne verzije zakona o tužilaštvu dovesti do bržeg pristupa građana pravdi?“ Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 14. 2. 2023. <https://uts.org.rs/dali-ce-radne-verzije-zakona-o-tuzilastvu-dovesti-do-brzeg-pristupa-gradjana-pravdi/>

66 Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu organa javne vlasti (*Sl. glasnik RS* 10/22).

Time će biti povećana pristupačnost građanima, što će popraviti opšti utisak o samom tužilaštvu.

Tabela 8: Finansijska sredstva VJT Užice u 2021. godini

#	Naziv	Odobrene aproprijacije (RSD)	Procenat izvršenja	Neurošena sredstva (RSD)
1.	Plate, dodaci i naknade zaposlenih (zarade)	19.197.000,00	99,00%	190.061,65
2.	Socijalni doprinosi na teret poslodavca	3.196.880,00	98,99%	32.224,78
3.	Naknade u naturi	1000,00	0%	1000,00
4.	Socijalna davanja zaposlenima	546.879,00	99,45%	3000,00
5.	Naknada troškova za zaposlene	1.449.392,26	95,78%	61.023,15
6.	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi	2.000,00	0%	2000,00
7.	Stalni troškovi	900.000,00	77,19%	205.282,62
8.	Troškovi putovanja	50.000,00	0,90%	49.550,00
9.	Usluge po ugovoru	10.401.000,00	97,89%	218.941,90
10.	Tekuće popravke i održavanje	150.000,00	99,77%	348,50
11.	Materijal	520.000,00	99,80%	1041,80
12.	Porezi, obavezne takse i kazne	61.000,00	69,25%	18.760,00
13.	Novčane kazne i penali po rešenju sudova	1.000,00	0%	1000,00
14.	Mašine i oprema	300.000,00	89,07%	32.796,00
UKUPNO		36.776.151,26	97,78%	818.030,40

Izvor: Informator o radu VJT Užice za 2021. godinu.

Tabela 9: Tabela prikaz priliva predmeta po upisnicima u VJT Užice

Vrste evidencije	Broj predmeta po zahtevima/prijavama		
	2019.	2020.	2021.
„KT“ upisnik za punoletne učinioce krivičnih dela – broj krivičnih prijava	68	89	90
„KTO“ upisnik za podignute optužnice – broj optužnih akata	31	39	37
„KTI“ upisnik za naredbe o sprovođenju istraga – broj istraga	58	48	50
„SK“ upisnik za predmete o podnetim predlozima i zaključenju sporazuma o priznanju krivice – broj sporazuma	11	17	24
„KTM“ upisnik za maloletne učinioce krivičnih dela – broj predmeta	59	130	69
„OIK“ upisnik za oduzimanje imovinske koristi proistekle iz krivičnog dela – broj predmeta	1	4	3
„KTR“ upisnik za ostale krivične predmete – broj predmeta	574	793	1038
„KTN“ upisnik za nepoznate učinioce krivičnih dela – broj predmeta	3	10	9
„MPPU“ upisnik za međunarodnu pravnu pomoć i međunarodnu saradnju – broj predmeta	4	1	6
„MPPI“ upisnik za međunarodnu pravnu pomoć i međunarodnu saradnju – broj predmeta	0	2	6
„Pov“ i „Str. pov“ upisnik za predmete sa oznakom stepena tajnosti strogo poverljivo – broj predmeta	26	26	26
„A“ upisnik za administrativne predmete i akte – broj predmeta	185	249	201

Vrste evidencije	Broj predmeta po zahtevima/prijavama		
	2019.	2020.	2021.
„P” upisnik za personalne poslove – broj predmeta	7	6	16
„PI” upisnik o zahtevima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja – broj predmeta	12	10	11
„R” upisnik za finansijsko-materijalne poslove – broj predmeta	69	12	84
„KTPO” upisnik za prigovore oštećenog – broj predmeta	70	107	83
„KTNI” upisnik za naredbe o sprovođenju istrage protiv nepoznatog učinioca krivičnog dela – broj predmeta	2	1	1
„O” upisnik o obaveznim uputstvima i drugim hijerarhijskim odlukama višeg tužilaštva – broj predmeta	0	6	2
„MP” upisnik za međunarodnu pravnu pomoć i međunarodnu saradnju – broj predmeta	12	11	10
„KTŽ” upisnik predmeta u drugostepenom krivičnom postupku – broj predmeta	83	173	165
UKUPNO	1275	1734	1931

Izvor: Informator o radu VJT Užice za 2021. godinu.

Savet za migracije Grada Subotice



Autor: Ivana Vukašević Beti

Organizacija:

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju Novi Sad

Sažetak

Predmet ove analize su mere i aktivnosti koje sprovodi lokalni Savet za migracije Grada Subotice, njegova efikasnost u radu sa izbeglim licima sa prostora bivših jugoslovenskih republika, sa interno raseljenim licima sa područja Kosova i Metohije, sa povratnicima po sporazumu o readmisiji, kao i sa migrantima bez utvrđenog statusa i tražiocima azila. Posebno je uzeto u obzir koliko je sam Savet, kao savetodavno telo osnovano u skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama,⁶⁷ ispunio pun delokrug poslova zbog kojih je i osnovan, odnosno koliko je pratio i izveštavao, predlagao programe, mere i aktivnosti kako bi efikasno upravljao migracijama na teritoriji za koju je osnovan, u ovom slučaju za teritoriju Grada Subotice.

Nalazi istraživanja pokazuju da Savet za migracije Grada Subotice ne koristi svoje resurse iako ima kapaciteta da odgovori na zahteve i ciljeve zbog kojeg je i osnovan. Druge institucije nisu uopšte responzivne na konkretne aktivnosti posmatrane institucije, već se aktivnosti više realizuju posredstvom institucija iz kojih dolaze članovi Saveta, kao i posredstvom posebno osnovanog Radnog tela za migracije. Građani nisu upoznati sa radom Saveta za migracije, a korisnici su više bili usmereni na rad lokalnog Poverenika za izbeglice kada su u pitanju bila njihova prava i programi podrške predviđeni LaP-om, koji je doneo upravo Savet za migracije.

O Savetu za migracije

Nakon početka ratova na prostoru bivše Jugoslavije, a zatim i nakon NATO bombardovanja SR Jugoslavije 1999. godine, Republika Srbija se kontinuirano susretala sa prilivom velikog broja izbeglih i interno raseljenih lica. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, koji je kao posebna organizacija u sistemu državne uprave osnovan Zakonom o izbeglicama,⁶⁸ u Republici Srbiji je krajem 2021. godine još uvek boravilo 25.300 lica sa statusom izbeglice sa prostora bivše Jugoslavije i 196.140 osoba sa statusom interno raseljenih lica iz AP Kosovo i Metohija.⁶⁹ Kancelarija za readmisiju na Aerodromu „Nikola Tesla“ evidentirala je tokom 2021. godine 518 povratnika, 347 punoletnih lica i 171 maloletno lice.⁷⁰

Takođe, priliv lica koja mogu biti u potrebi da dobiju međunarodnu zaštitu, te izbeglica i tražilaca azila sa prostora Afrike, Azije, Bliskog istoka, Južne Amerike, ali i drugih delova sveta, traje bez prekida više od decenije. Republika Srbija je

67 *Sl. glasnik RS*, br. 107/2012.

68 *Sl. glasnik RS*, broj 18/92.

69 Izveštaj o radu Komesarijata za izbeglice i migracije za 2021. godinu, Beograd, mart 2022, <https://bit.ly/40U4Pyr>

70 *Ibid.*

jedna od glavnih tačaka tranzita na zapadnobalkanskoj ruti kretanja izbeglica i migranata, kojom svake godine prođe više desetina hiljada vrlo ranjivih kategorija migranata, između ostalog i stranih maloletnika bez pratnje roditelja, žena u riziku od rodno zasnovanog nasilja, stranaca sa posebnim medicinskim potrebama itd. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, tokom 11 meseci 2022. godine, odnosno do 1. 12. 2022. godine registrovan je priliv od preko 110.000 stranaca, tražilaca azila i migranata bez utvrđenog statusa, koji su se prvi put javili i zatražili smeštaj u prihvatnim centrima širom Republike Srbije, što u poređenju sa istim periodom 2021. godine predstavlja povećanje za više od 55%.⁷¹

Radi sistematskog praćenja migracionih tokova na teritoriji R. Srbije, ali i radi uvažavanja lokalnog konteksta, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je krajem 2012. godine Zakon o upravljanju migracijama⁷², kojim je prvi put uspostavljen koordinirani sistem za upravljanje migracijama i kojim su definisani osnovni pojmovi.

Pojam upravljanja migracijama definisan je tako da obuhvata:

- prikupljanje i analiziranje podataka relevantnih za upravljanje migracijama;
- uspostavljanje jedinstvenog sistema prikupljanja, organizovanja i razmene podataka;
- utvrđivanje i predlaganje ciljeva i prioriteta migracione politike;
- predlaganje i preduzimanje mera za sprovođenje migracione politike i
- koordiniranje organa državne uprave, koji obavljaju poslove vezane za upravljanje migracijama.⁷³

Zakon o upravljanju migracijama u članu 12 obavezuje lokalne samouprave da obrazuju lokalni savet za migracije, koji će na lokalnom nivou sprovoditi migracione politike.

Savet za migracije obavlja poslove koji se odnose na:

1. praćenje migracija i izveštavanje Komesarijata o migracijama na teritoriji autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave;
2. predlaganje programa, mera i planova aktivnosti koje treba preduzeti radi efikasnog upravljanja migracijama na njihovim teritorijama;
3. druge poslove u oblasti upravljanja migracijama, u skladu sa zakonom.

71 Dostupno na: <https://reliefweb.int/report/serbia/unhcr-serbia-update-november-2022>, pristupljeno 28. 12. 2022. godine.

72 *Službeni glasnik RS*, broj 107/12.

73 Dostupno na: <https://kirs.gov.rs/lat/migracije/o-migracijama>; pristupljeno 28. 12. 2022. godine.

Savet za migracije, čiji se sastav uređuje aktom o njegovom obrazovanju, po pravilu čine predstavnici izvršnog organa jedinice lokalne samouprave (predsednik opštine/gradonačelnik ili član opštinskog/gradskog veća), centra za socijalni rad, policijske uprave, službe za zapošljavanje, poverenika i opštinske, odnosno gradske uprave.

Nadležni organ u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, koji obrazuje Savet za migracije, može odlučiti da u njegovom radu, pored već navedenih predstavnika, učestvuju i predstavnici ustanova nadležnih za poslove zdravlja i obrazovanja, predstavnik udruženja za pitanja značajna za oblast migracija, kao i druga lica koja obavljaju poslove značajne za upravljanje migracijama na teritoriji za koju je nadležan.

Savet za migracije, na zahtev Komesarijata, dostavlja izveštaj o preduzetim merama i drugim pitanjima iz oblasti upravljanja migracijama na teritoriji za koju je osnovan.

Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, do kraja 2022. godine u 128 jedinica lokalne samouprave formirani su lokalni saveti za migracije, u čijem sastavu su predstavnici različitih institucija.⁷⁴ Svaka jedinica lokalne samouprave, odnosno njen savet za migracije priprema i usvaja Lokalni akcioni plan (LaP u nastavku teksta) kao strateški dokument, odnosno kao planski dokument kojim će biti regulisan, odnosno poboljšan položaj migracionih grupa na toj teritoriji.

Do sada je 157 jedinica lokalne samouprave prošlo obuku i bilo uključeno u izradu jednog ili više lokalnih akcionih planova. U prethodnom periodu je u specifičnim ciljevima lokalnih akcionih planova akcenat stavljen na rešavanje stambenih potreba i na ekonomsko osnaživanje najugroženijih kategorija izbeglica, interno raseljenih lica i povratnika po readmisiji.

Kada je reč o tražiocima azila i migrantima bez utvrđenog statusa, 47 jedinica lokalne samouprave predvidelo je svojim planovima aktivnosti koje su usmerene na jačanje kapaciteta jedinice lokalne samouprave, kao i na podizanje svesti i tolerancije sredine u kojoj postoji veći broj migranata ili u kojoj funkcioniše migrantski centar.

Nakon usvajanja Strategije za ekonomske migracije i Akcionog plana proširen je delokrug aktivnosti koje akcioni planovi obuhvataju: ekonomske migracije/dijaspora, demografska problematika, tj. populaciona politika na lokalnu i trgovina ljudima kao posebno osetljivo pitanje koje prati migracije. Do sada su obukom za unapređenje metodologije za izradu lokalnih akcionih planova obuhvaćeni predstavnici 51 jedinice lokalne samouprave iz Centralne Srbije i 7 jedinica lokalne samouprave iz AP Kosovo i Metohija.

74 Dostupno na: <https://kirs.gov.rs/lat/migracije/o-migracijama>; pristupljeno 28. 12. 2022. godine.

Savet za migracije Grada Subotice

Savet za migracije Grada Subotice⁷⁵ osnovan je prvi put skoro dve godine nakon početka primene Zakona o migracijama, odnosno oktobra 2014. godine.⁷⁶ Sastav Saveta se tokom godina menjao u skladu sa promenama u institucijama iz kojih su imenovani članovi Saveta. Međutim, uvidom u Rešenja o osnivanju⁷⁷, jasno se vidi da je 2016. godine član Saveta za migracije postao i predsednik Radne grupe za praćenje migracija, koji je istovremeno i član Gradskog veća Subotice za socijalnu zaštitu (koji se ne spominje kao član u aktuelnom sastavu Saveta iz 2020. godine), dok je 2020. godine Savet dobio još jednog člana, koji je predstavnik Crvenog krsta Subotice.⁷⁸

Istog meseca Skupština Grada Subotice odlučila je da usvoji i prvi LaP za rešavanja pitanja izbeglih, interno raseljenih lica i povratnika u Gradu Subotici za period 2014–2016. godine. Ovim LaP-om, koji poslove Saveta za migracije definiše istovetno kao što je predviđeno i samim Zakonom o upravljanju migracijama, nisu bile obuhvaćene izbeglice koje dolaze iz Afrike, Azije i drugih delova sveta, tražioci azila, kao i migranti, odnosno državljani trećih država, iako je Subotica tada već duži niz godina bila grad u kojem se okupljao i boravio veliki broj ovih lica. U prvom LaP-u su se pod pojmom izbeglice podrazumevala samo izbegla i prognana lica sa prostora Hrvatske i Bosne i Hercegovine, a pod interno raseljenim licima građani Republike Srbije, koji su prognani sa Kosova i Metohije. Tek se u sledećem LaP-u za period 2017–2021. godine spominju nove kategorije stranaca. Grad Subotica, odnosno Savet za migracije je, od svog prvog osnivanja 2014. godine, pa do kraja 2022. godine, usvojio dva LaP-a. Prvi za period 2014–2016. i drugi za period 2017–2021. godine.

U trenutku osnivanja, oktobra 2014. godine, članovi Saveta za migracije bili su: gradonačelnik Grada Subotice, koji je bio i predsednik Saveta, te član Gradskog veća Grada Subotice zadužen za oblast socijalne zaštite; predstavnik Centra za socijalni rad Grada Subotice; predstavnik Policijske uprave Grada Subotice; predstavnik Nacionalne službe za zapošljavanje; predstavnik Gradske uprave Grada Subotice i predstavnik Doma zdravlja Grada Subotice. U sastavu poslednjeg aktivnog saziva Saveta za migracije iz novembra 2020. godine,

75 Radi što boljeg upoznavanja sa radom ovog lokalnog saveta za migracije, 13. jula 2022. godine Gradskom veću Grada Subotice podnet je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja u vezi sa aktivnostima, preduzetim merama i opštim učinkom, odnosno u vezi sa efikasnošću rada ove lokalne institucije. Dostavljena su i Rešenja o obrazovanju Saveta za migracije Grada Subotice iz 2014, 2016. i 2020. godine, koja je donelo Gradsko veće Subotice. Takođe, dostavljeno je i Rešenje o obrazovanju Radne grupe za praćenje migracija na teritoriji Grada Subotice od 10. 11. 2020. godine iako je ova Radna grupa formirana prvi put 2015. godine.

76 Rešenje o obrazovanju Saveta za migracije Grada Subotice, broj: III-561-93/2014, od 09. 10. 2014. godine.

77 Rešenje o obrazovanju Saveta za migracije Grada Subotice, broj:II-021-68/2016, od 14. 7. 2016. godine.

78 Rešenje o obrazovanju Saveta za migracije Grada Subotice, broj:II-02-18/2020, od 10. 11. 2020. godine.

pored već navedenih predstavnika institucija, nalaze se i predstavnik Crvenog krsta Subotice, kao i Poverenik za izbeglice Grada Subotice.⁷⁹

Interna efikasnost

Pojedinačna uloga i obim ovlašćenja svakog člana Saveta nisu definisani posebnim dokumentom. Poslovi koje Savet obavlja definisani su Rešenjem o obrazovanju, a odgovaraju poslovima koje Savet može obavljati u skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama. Prema podacima iz poslednjeg LaP-a iz 2017. godine, u Gradu Subotici bilo je registrovano 10.500 izbeglih i 3500 interno raseljenih lica, što je u tom trenutku činilo 9,89% ukupnog broja građana i građanki (po popisu stanovništva iz 2011. godine, Grad Subotica imao je 141.554 stanovnika). Kada je reč o tražiocima azila i migrantima bez utvrđenog statusa, za sada nema podataka da u Subotici borave lica koja su dobila međunarodnu zaštitu u skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti (*Sl. glasnik RS*, br. 24/2018). U prihvatnom centru u Subotici ne borave tražioci azila, već isključivo migranti čiji status nije utvrđen. Njihov broj varira tokom godina. Smeštajni kapacitet ovog centra ne prevazilazi 300 kreveta.

Važno je naglasiti da je Savet bio najaktivniji tokom izrade, praćenja realizacije i evaluacije Lokalnih akcionih planova 2014. i 2017. godine, koji se odnose na unapređenje položaja izbeglih i interno raseljenih lica i povratnika u Subotici. Drugim LaP-om, usvojenim za period 2017–2021. godine, identifikovane su nove grupe potencijalnih korisnika usluga, kao što su „migranti u potrebi bez utvrđenog statusa” i tražioci azila. Kako se u samom LaP-u navodi, s obzirom na veliku fluktuaciju migranata u potrebi čiji status nije rešen, kao i na činjenicu da su ova lica konstantno prisutna na teritoriji Grada Subotice, potrebno je preduzeti mere kako bi se unapredio kvalitet života u lokalnoj sredini.

Ovaj LaP urađen je uz stručnu pomoć i podršku Komesarijata za izbeglice i migracije, a u okviru tadašnjeg projekta „Jačanje kapaciteta i pružanje pomoći u rešavanju izbegličke krize”, koji je finansirala Ambasada Danske, a implementirala NVO „Danski savet za izbeglice”. U ovom dokumentu se u kategoriji migranata i tražioca azila prvi put spominju i deca bez pratnje roditelja kao prioriteta grupa definisana LaP-om. Inače, prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije (u daljem tekstu KIRS), Evropska unija je za podršku lokalnim akcionim planovima 40 opština i gradova izdvojila 3,7 miliona evra, dok je UNHCR izdvojio 2,7 miliona dolara.⁸⁰

79 Rešenje o obrazovanju Saveta za migracije Grada Subotice, broj:II-02-18/2020, od 10. 11. 2020. godine.

80 Dostupno na: <https://kirs.gov.rs/lat/lokalni-akcioni-planovi/o-lap-ovima>, pristupljeno 28. 12. 2022. godine.

Kada je reč o odlukama usmerenim na ostvarenje specifičnih ciljeva predviđenih Lokalnim akcionim planom za period 2017–2021. godine, Savet za migracije kao savetodavno telo nije donosio posebne odluke, već su članovi Saveta u okviru svojih ovlašćenja i poslova u institucijama koje predstavljaju učestvovali u pripremanju specifičnih ciljeva, odnosno u odlučivanju o njihovoj realizaciji. Posebno je naglašeno da je pomoć pri rešavanju stambenog pitanja i unapređenju uslova stanovanja dobilo 65 porodica izbeglih lica, 14 porodica interno raseljenih lica, kao i dve porodice povratnika po readmisiji.

Od 10. 11. 2020. godine, kada je osnovan aktuelni saziv Saveta, pa do avgusta 2022. godine, Savet za migracije Grada Subotice nije se nijednom sastao. Prema stavu sekretarijata Gradske uprave nadležnog za poslove društvenih delatnosti koji obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove za Savet, članovi Saveta bavili su se poslovima vezanim za Savet, kao i aktivnostima u vezi sa sprovođenjem LaP-a u okviru svojih poslova u institucijama koje predstavljaju.

Takođe, članovi Saveta nisu imali organizovane obuke o upravljanju migracijama iako je Zakonom o upravljanju migracijama predviđena ta mogućnost, već su takve obuke pohađali članovi Saveta, takođe, u okviru institucija u kojima rade, ali o tome ne postoji posebna evidencija.

Na zahtev Komesarijata za izbeglice i migracije, a u skladu sa Zakonom o upravljanju migracijama, Savet za migracije Grada Subotice dostavio je samo jedan izveštaj o radu, i to za 2020. godinu. Međutim, jedinice lokalne samouprave, na čijoj teritoriji se nalaze prihvatni centri za migrante ili koje su na tranzitnoj ruti, u toku jedne godine u zavisnosti od aktivnosti dostavljaju mesečne ili periodične izveštaje. U Izveštaju za 2020. godinu⁸¹ Savet za migracije obavestava Komesarijat za izbeglice i migracije o preduzetim aktivnostima. U samom izveštaju ne navode se izričito aktivnosti Saveta, već samo činjenica da je Savet za migracije formiran Rešenjem Gradskog veća Grada Subotice 10. 11. 2020. godine, nakon što je formirana lokalna vlast u avgustu 2020. godine. Takođe, navode se individualne, odnosno zajedničke aktivnosti i održani sastanci gradonačelnika Subotice, kao i zajedničke aktivnosti KIRS-a, PU Subotica radi relokacije migranata iz Prihvatnog centar u Subotici, kao i svih onih koji su u to vreme boravili van smeštajnih kapaciteta. Takođe, navodi se da su članovi Saveta redovno prisustvovali mesečnim sastancima, koji se održavaju u Prihvatnom centru za smeštaj migranata u Subotici. Sa tim u vezi, izuzetno je važno naglasiti da je gradonačelnik Subotice oktobra 2020. godine obrazovao Radnu grupu za praćenje migracija na teritoriji Grada Subotice, koja na osnovu Rešenja o osnivanju ima zadatak da prati, analizira i razmatra pitanja migracija na teritoriji Grada Subotice, da koordinira aktivnosti radi

81 Izveštaj Saveta za migracije Grada Subotice za 2020. godinu, broj: II-561-10/2021, od 9. 2. 2021. godine.

rešavanja problema migracionih tokova, kao i da analizira stanje i daje predloge mera za rešavanje uočenih problema. Troškovi funkcionisanja Radne grupe biće regulisani posebnim Rešenjem gradonačelnika. Interesantno je da u sastav posebno osnovane Radne grupe za praćenje migracija zapravo ulaze predstavnici identičnih institucija kao u lokalni Savet za migracije Grada Subotice: predstavnik Gradskog veća, Poverenik za izbeglice i migracije kao predstavnik KIRS-a, predstavnik Centra za socijalni rad, predstavnik Doma zdravlja, predstavnik PU Subotica, predstavnik Crvenog krsta, ali i predstavnik Komunalne policije, kao i direktor Doma za za decu ometenu u razvoju „Kolevka“. Navedena Radna grupa formirana je kao operativno telo i sastaje se jednom mesečno u prostorijama Prihvatnog centra za migrante. Prema tome, iz dostavljenog Godišnjeg izveštaja o radu Saveta za migracije, može se zaključiti da su članovi Saveta prisustvovali spomenutim sastancima u Prihvatnom centru više u svojstvu članova Radne grupe za praćenje migracija nego kao članovi Saveta za migracije.

Postavlja se pitanje da li je bilo neophodno osnivati posebnu Radnu grupu kada već postoji lokalni Savet za migracije, koji je mogao aktivnije da se bavi pitanjima migracija i državljana trećih država, odnosno pitanjima migranata u potrebi bez utvrđenog statusa, kako ih sam LaP definiše, a ne samo interno raseljenim licima sa Kosova i Metohije i licima koja su izbegla sa prostora bivše SFRJ. Odnosno, postavlja se pitanje da li je kapacitet samog Saveta mogao više da se iskoristi u vezi sa merama i aktivnostima koje je preduzimala Radna grupa u istom sastavu.

Ovakvo svojevršno delegiranje nadležnosti u vezi sa migrantima iz trećih država i osnivanje posebne Radne grupe koja bi se samo time bavila, pored postojanja aktivnog Saveta za migracije, moglo bi se opravdati jedino činjenicom da se tokom niza godina pojačala fluktuacija ove kategorije, te da su česte promene situacije na terenu, njihovih potreba i da, samim tim, postoji potreba da se brže i adekvatnije reaguje nego onda kada su u pitanju potrebe izbeglih lica sa prostora bivše Jugoslavije i interno raseljenih sa Kosova i Metohije. S obzirom na to da se sam Savet kao savetodavno telo, izuzetno retko sastaje, potreba da se preduzimaju efikasne mere zbrinjavanja i reagovanja na migracijski tok u Subotici realizovana je formiranjem posebne Radne grupe, koja se i definiše kao operativno radno telo. Radi veće komplementarnosti rada ove dva lokalna tela, koja imaju gotovo identičnu nadležnost i gotovo identičan sastav, predlaže se samo da se Savet za migracije više angažuje u vezi sa kategorijom lica koja su definisana kao migranti bez utvrđenog statusa i tražioci azila, a njegove preporuke i mišljenja mogu biti implementirana u rad same Radne grupe.

Na kraju, važno je spomenuti da se tokom trajanja vanrednog stanja u Republici Srbiji, proglašenog usled pandemije COVID-19, stanjem u vezi sa migracijama i potrebama ovih kategorija stranaca bavio isključivo Gradski štab za vanredne situacije, pošto u tom periodu Savet nije zasedao.

Institucionalna povezanost

Savet za migracije, kao savetodavno telo, nije saradivao sa drugim državnim organima, međunarodnim i nevladinim organizacijama, već se saradnja odvijala u okviru poslova i ovlašćenja u institucijama koje članovi Saveta predstavljaju. U izveštaju Saveta među konkretnim zajedničkim aktivnostima pojedinih institucija koje čine Savet navode se i zajedničke aktivnosti Komesarijata za izbeglice i migracije, MUP-a, Policijske uprave (u daljem tekstu PU) Subotice i Grada Subotice vezane za relokaciju migranata iz Prihvatnog centra Subotica i iregularnih migranata, koji se nalaze van Prihvatnog centra.

Takođe, sam Savet nije saradivao ni sa Upravom Prihvatnog centra za migrante u Subotici, već se svi poslovi obavljaju isključivo posredstvom Radne grupe, koja svoje sastanke održava jednom mesečno upravo u prostorijama pomenutog Prihvatnog centra. Zapravo, nakon što je osnovana ova Radna grupa, sva pitanja koja se odnose na migrante i potencijalne tražioce azila „preneta” su u njenu nadležnost, a sam Poverenik za izbeglice i migracije Grada Subotice, kao i Savet za migracije ne bave se ovom kategorijom stranaca.

Uzimajući u obzir rizik od eksploatacije, kojem su tražioci azila i migranti bez utvrđenog statusa izloženi tokom puta od zemalja porekla do destinacijskih zemalja, važno je među drugim radnim telima osnovanim na nivou Grada Subotice za zaštitu različitih društvenih grupa izdvojiti Lokalni tim za borbu protiv trgovine ljudima.

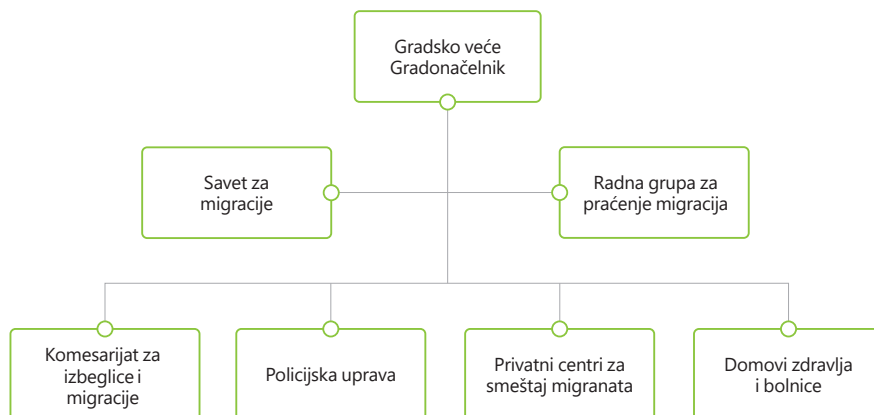
Pogledamo li Rešenje⁸² o obrazovanju Lokalnog tima za borbu protiv trgovine ljudima, možemo videti da Tim čine predstavnici identičnih institucija koji čine i Savet za migracije, te Radnu grupu za praćenje migracija Grada Subotice, pored predstavnika nekoliko lokalnih nevladinih organizacija. Na „čelu” ovog radnog tela nalazi se ista osoba, odnosno njom rukovodi član Gradskog veća za socijalna pitanja, koji je ujedno i član Saveta za migracije, ali i predsednik Radne grupe za praćenje migracija. Među zadacima i ciljevima rada ovog lokalnog tima nigde se tražioci azila i migranti bez utvrđenog statusa ne spominju kao kategorija lica koja je u riziku od trgovine ljudima. Sa druge strane, iz dostupnih informacija o radu Saveta može se zaključiti da Savet saradnju sa Lokalnim timom za borbu protiv trgovine ljudima ne vidi kao komplementarnu svom radu.

Dalje, Savet za migracije nije reagovao na povećanje ksenofobije u Gradu Subotici. Kako je u dostavljenom odgovoru na zahtev za informacije od javnog značaja obrazloženo, organizovanih ksenofobičnih i antimigrantskih aktivnosti u Subotici nije bilo. Međutim, činjenice govore suprotno. Prvi masovni protest protiv migranata u Subotici održan je neposredno pre

82 Rešenje o obrazovanju Lokalnog tima za borbu protiv trgovine ljudima, broj III-56-8/2018, od 28. 8. 2018. godine.

uvođenja vanrednog stanja 2020. godine. Naime, 1. 3. 2020. godine u centru Subotice okupilo se oko 500 građana, koji su od lokalnih vlasti zahtevali da sve migrante smeste u prihvatne centre, a ne da oni mogu slobodno da „lutaju gradom“, jer se ne osećaju bezbedno i brinu za svoju decu.⁸³ Protesti su se nastavili i u narednom periodu. Sa tim u vezi, smatramo da je izuzetno važno da se Savet za migracije potruži da građani Subotice budu bolje informisani i da se smanji ksenofobija, jer je u širem kontekstu to važan deo praćenja stanja i upravljanja migracijama na teritoriji lokalne samouprave.

Ilustracija 8: Mapa institucionalnog aranžmana Saveta za migracije Grada Subotice



Legitimnost institucije

Savet nema posebnu komunikacijsku strategiju, a sva komunikacija sa građanima odvija se posredstvom pres-službe Grada Subotice. Navodi se da građani Subotice, odnosno korisnici nisu zainteresovani za rad ovog savetodavnog tela, već više za ostvarivanje svojih individualnih prava, odnosno za aktivnosti u vezi sa realizacijom LaP-a za unapređenje izbeglih i interno raseljenih lica i povratnika u Gradu Subotici, postojanje aktuelnih konkursa i mogućnosti raspisivanja novih. O tome se najviše informišu kod Poverenika za izbeglice i migracije. Kada su u pitanju programi pomoći predviđeni samim LaP-om, svi konkursi i obaveštenja redovno se oglašavaju u sredstvima javnog informisanja. Tokom 2021. godine bila su svega tri zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upućena Gradskom veću Grada Subotice, a nijedan se nije odnosio na rad Saveta za migracije Grada Subotice. Takođe, nije bilo upita građana niti predloga za unapređenje rada Saveta za migracije Grada Subotice.

83 „Protest u Subotici zbog ilegalnih migranata: Deca ne smeju sama u školu, oni krađu, pale nameštaj“, *Telegraf*, 1. 3. 2020, <http://bit.ly/3YIA0uW>

Zaključak

Iz svega analiziranog i navedenog možemo zaključiti da, barem u slučaju Saveta za migraciju Grada Subotice, kapaciteti, odnosno resursi ovog savetodavnog dela nisu iskorišćeni i da nema prihvatljivog objašnjenja za vrlo limitiran rad ovog tela. U prilog tome govori i činjenica da se Savet nije niti jednom sastao od svog poslednjeg osnivanja novembra 2020. godine, kao i da u trenutku pisanja ovog izveštaja (decembar 2022. godine) Grad Subotica, kao jedinica lokalne samouprave, još uvek nema usvojen nov LaP, budući da je prethodni bio predviđen za period 2017–2021. godine. Ovo Savetodavno telo nije bilo uključeno u neke od ključnih aktivnosti vezanih za migracije, kao što su predlaganje edukacija za članove Saveta ili aktivna uloga u pokušajima smanjenja ksenofobije u Subotici, rad na pravovremenom informisanju građana o prisustvu migranata i tražilaca azila radi smanjenja dezinformacija i lažnih vesti.

Procena i predlaganje aktivnosti koje se odnose na tražioce azila i migrante neregulisanog statusa preneti je na lokalnu Radnu grupu za praćenje migracija, čija je efikasnost mnogo primetnija i koja, prema izveštaju Saveta, vrlo aktivno radi. S obzirom na zakonom jasno predviđene nadležnosti lokalnih saveta za migracije, može se zaključiti da je Savet u proteklom periodu imao vrlo limitiranu ulogu.

Zbog svog specifičnog položaja, Grad Subotica se već jednu celu deceniju nalazi na zapadnobalkanskoj ruti, na kojoj postoji kontinuirani priliv izbeglica i migranata bez utvrđenog statusa. Ne treba prenebretni činjenicu da nema pouzdanih pokazatelja na osnovu kojih se može opravdano očekivati da će se u narednom periodu tranzit izbeglica i migranata zaustaviti, te će ova lokalna samouprava, ali i njeni građani, i dalje imati potrebu da preduzima najrazličitije aktivnosti u vezi sa efikasnim upravljanjem migracijama. Tu se posebno misli na podizanje nivoa prihvatnih, odnosno smeštajnih kapaciteta, rad sa posebno ranjivim grupama, zadovoljenje humanitarnih potreba migranata, različite komunalne aktivnosti neophodne za funkcionisanje grada, ali i na izuzetno važnu strategiju rada na prevenciji i suzbijanju ksenofobije i govora mržnje, koja je tokom 2022. godine gotovo u potpunosti izostala.

Sa tim u vezi, važno je naglasiti da su u svim lokalnim samoupravama, ukoliko ispunjavaju određene kriterijume (jedan od kriterijuma je i postojanje Saveta za migracije), *Uredbom o utvrđivanju Programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za dostizanje utvrđenih ciljeva iz oblasti upravljanja migracija u jedinicama lokalne samouprave*⁸⁴ (koja se kontinuirano godišnje

84 Donosi se na osnovu člana 17 Zakona o upravljanju migracijama (*Sl. glasnik RS*, br. 107/12) i člana 42, stav 1 Zakona o vladi (*Sl. glasnik RS*, br. 55/05) kojim se utvrđuju podsticaji, mere i aktivnosti, kao i visina sredstava za podsticanje sprovođenja mera efikasnog upravljanja migracijama na nivou lokalne samouprave.

donosi od 2015. godine) predviđena određena materijalna sredstva, i to svake godine, kako bi upravljanje migracijama bilo što efikasnije i u skladu sa potrebama na lokalnom nivou. Kada su u pitanju migranti bez utvrđenog statusa i tražioci azila, Uredba predviđa podsticaj za lokalne samouprave u vezi sa dve mere i aktivnosti: 1) promovisanje i jačanje tolerancije prema migrantima u jedinicama lokalne samouprave u kojima su smešteni, i to radi povećanja tolerancije, otklanjanja predrasuda i razvoja komunikacije i dijaloga; 2) jačanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, na čijim teritorijama postoji povećan broj migranata, dodelom sredstava za aktivnosti unapređenja kapaciteta jedinica lokalne samouprave, i to za urgentno rešavanje elementarnih uslova života i otklanjanje posledica nastalih usled povećanja broja migranata koji se grupišu na teritorijama jedinica lokalne samouprave, na kojima se nalaze centri za azil i prihvatni centri, kao i na teritorijama jedinica lokalne samouprave, na kojima se ne nalaze pomenuti centri, ali koje trpe povećan priliv migranata (upravljanje otpadom, saniranje i odvoženje smeća, obezbeđivanje usluga vodosnabdevanja i kanalizacije, usluga higijenskog i sanitarnog održavanja, kao i drugih usluga namenjenih stvaranju uslova za normalno funkcionisanje prostora za smeštaj migranata, kao i druge slične aktivnosti).

S obzirom na postojeće negativno reagovanje javnog mnjenja na migrante sa neutvrđenim statusom, jedan od prioriteta za naredni period – koji bi sam Savet za migracije trebalo da uoči, definiše i predloži kao aktivnost – trebalo bi da bude upravo rad na adekvatnom informisanju građana i aktivnom doprinošenju smanjenja ksenofobije održavanjem različitih tribina, javnih diskusija i debata, pružanjem podrške i edukacijom novinara u vezi sa manje senzacionističkim, a više profesionalnim i adekvatnim izveštavanjem na tu temu.

Preporuke

- Neophodno je da se Savet za migracije više uključi u teme koje se odnose na prisustvo velikog broja migranata u Subotici i sve izazove u vezi sa tim, bez obzira na postojanje Radne grupe, a ne da se bavi samo „starim“ tradicionalnim korisničkim grupama, kao što su izbegla lica sa prostora bivše Jugoslavije, interno raseljena sa prostora AP Kosovo i Metohija i povratnika.
- Treba predlagati mere i aktivnosti koje se odnose na programe smanjenja ksenofobije i rad na pravovremenom i tačnom informisanju građana o stanju u gradu u vezi sa migrantima, posebno zato što je ova aktivnost predviđena kao prioritet *Uredbom o utvrđivanju Programa podsticaja za sprovođenje mera i aktivnosti neophodnih za dostizanje utvrđenih ciljeva iz oblasti upravljanja migracija u jedinicama lokalne samouprave.*

- Savet za migracije treba kontinuirano, učestalije i redovno, barem dva puta godišnje, a po potrebi i češće, da održava sastanke.
- Potrebno je unaprediti transparentnost rada Saveta za migracije, mogućnost da se građani bolje upoznaju sa radom ovog tela, kao i mogućnost da predlažu teme koje su značajne za njih same.
- Treba omogućiti dodatne stručne obuke za članove Saveta.

Savet za bezbednost u Požegi



Autori: Miroslav Tamburić i Goran Đukić

Organizacija:

Forum civilne akcije FORCA Požega

Uvod

Prošlo je 20 godina otkako je u Srbiji započeto formiranje prvih lokalnih saveta za bezbednost, koji su deo razvoja koncepta policije u zajednici. Od tada, samo neki saveti rade u kontinuitetu, a rezultati njihovog rada uglavnom su nepoznati i građanima nevidljivi. Broj saveta znatno je povećan tokom 2016. i 2017. godine.

Takva dinamika može se dovesti u vezu sa usvajanjem Zakona o policiji 2016. godine,⁸⁵ kojim je unapređen pravni okvir za njihovo osnivanje. Ovaj zakon omogućio je jedinicama lokalne samouprave i gradskim opštinama da formiraju savetodavna tela radi nadzora nad radom policije na lokalnom nivou. Pravni osnov za formiranje ovih tela postojao je i ranije. Zakonom o lokalnoj samoupravi⁸⁶ omogućeno je skupštini grada ili opštine, odnosno gradonačelniku ili predsedniku opštine da formiraju radna tela, koja će razmatrati pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave. Zatim, lokalne savete za bezbednost moguće je osnovati i statutima opština i gradova, kao i poslovnica o radu lokalne skupštine.

Novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima iz 2022. godine predviđa da „policija pruža podršku i učestvuje u radu savetodavnih i radnih tela za bezbednost u okviru jedinica lokalne samouprave“ (čl. 27). Ova tela pomažu organima lokalne vlasti da razmatraju izveštaj o stanju bezbednosti na svom području i zauzimaju stavove o bezbednosnim prioritetima (čl. 182).

Jedini plan koji usmerava rad lokalnih saveta za bezbednost u Srbiji jeste davnašnja Strategija policije u zajednici iz 2013. godine,⁸⁷ koja je istekla. Iako su sačinjeni modeli koji bi trebalo da uobliče unutrašnju organizaciju rada saveta, postoje najrazličitije prakse kad je reč o njihovom osnivanju, članstvu i dinamici rada. Jedan od ključnih nalaza iz malobrojnih istraživanja, koja su se bavila njihovim radom, jeste da je saradnja lokalne samouprave sa policijom dobra i da policijski službenici redovno učestvuju u njihovom radu.⁸⁸ Ovo je donekle i neočekivano jer se, prema postojećem pravnom okviru, saradnja policije sa organima lokalne samouprave uglavnom zasniva na dobrovoljnosti, dok nedostaju strateški pristup i institucionalizacija. Otuda su se lokalni saveti za bezbednost pokazali kao pravi mehanizmi, posredstvom kojih lokalna samouprava i policija, u saradnji sa ostalim akterima iz zajednice, planiraju i usklađuju rad na unapređenju bezbednosti građana na lokalnom nivou. Posredstvom saveta kao savetodavnih tela ovaj vid saradnje poprima obrise stalnosti, te oni predstavljaju primer partnerstva policije i lokalne samouprave.

85 *Službeni glasnik RS*, br. 6 od 28. januara 2016, br. 24 od 26. marta 2018, br. 87 od 13. novembra 2018.

86 *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 dr. zakon

87 *Službeni glasnik RS*, br. 43 od 17. maja 2013.

88 S. Đorđević, B. Elek i N. Gajić. Lokalni saveti za bezbednost u Srbiji: stanje i potrebe. SKGO, Beograd, 2018.

Imajući u vidu ovakvo stanje, ovaj izveštaj treba da predstavi izazove i dobre prakse, koji su identifikovani istraživanjem rada lokalnog Saveta za bezbednost u Požegi. Na osnovu uvida u osnivačka dokumenta i u ona proistekla iz rada ovog tela u Požegi, kao i na osnovu intervjua sa ljudima koji su bili uključeni u njegov rad, istraživanje treba da podstakne diskusiju o tome kako se rad ovog tela može unaprediti, ali i kako se naučene lekcije mogu iskoristiti u drugim opštinama, gde su ova tela osnovana ili gde postoje planovi da se oforme.

Lokalni Savet za bezbednost opštine Požega

Lokalni Savet za bezbednost u Opštini Požega osnovan je 2015. godine odlukom Skupštine opštine Požega, koja je donela i akt o osnivanju Saveta u skladu sa članom 17 Poslovnika o radu Skupštine i članom 42 Statuta Opštine Požega. Savet nema poslovnik o radu, ali se vodi zapisnik na održanim sednicama Saveta. Savet o svojim zaključcima obaveštava javnost posredstvom lokalnih medija – TV *Požega* i Radio *Požega*.

Prema prvoj odluci od 11. juna 2015. godine o izboru članova Saveta za bezbednost, sastav Saveta bio je u skladu sa preporukama Ministarstva unutrašnjih poslova i Stalne konferencije gradova i opština (u daljem tekstu SKGO), što je kasnije publikovano u Priručniku za delovanje Saveta za bezbednost u gradovima i opštinama.⁸⁹ U sastav su izabrani predstavnici:

- MUP-a (Polijske stanice Požega);
- Centra za socijalni rad;
- lokalne samouprave (predsednik Opštine);
- pravosuđa (predsednik Osnovnog suda u Požegi);
- zdravstvenog sektora (direktorka Doma zdravlja);
- civilnog sektora;
- obrazovnih ustanova (direktor srednje škole).

Narednim rešenjem iz 2016. godine menjaju se imenovana lica, dok se zadržava postojeća struktura Saveta. Rešenjem iz 2020. godine narušena je struktura u odnosu na preporuke, tako da u novom Savetu za bezbednost nema predstavnika suda, organizacija civilnog društva i obrazovnih ustanova. U savet su izabrani:

- dva predstavnika lokalne samouprave (predsednik i zamenik predsednika Opštine);
- predstavnik MUP-a (komandir Policijske stanice u Požegi);

89 MUP, SKGO, Beograd, 2015, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/0/217011.pdf>.

- predstavnik Kulturnog centra Požega;
- penzionisani propadnik MUP-a;
- predstavnik inspekcijske službe.

Prema odluci o osnivanju, nadležnost ovog Saveta je:

- identifikovanje problema članova zajednice, naročito onih najranjivijih, koji se odnose na pitanja bezbednosti, osećanja sigurnosti i druge probleme vezane za kvalitet života;
- razvijanje projekata koji odgovaraju na ove probleme (u saradnji sa drugim opštinskim organizacijama i građanima);
- promovisanje značaja bezbednosti u zajednici i preventivnih aktivnosti;
- upoznavanje javnosti sa ulogom i delovanjem lokalnog saveta za bezbednost.

Pored Savet za bezbednost, u Opštini Požega osnovan je i Savet za bezbednost saobraćaja, koji se bavi isključivo bezbednošću saobraćaja. Savet za bezbednost Opštine Požega posebnu pažnju posvetio je radu policije u Požegi, koja se vidi kao ključni akter u ovoj oblasti. U koordinaciji sa opštinskim organima i drugim akterima u oblasti bezbednosti, donet je zaključak da se Savet u svom radu najviše bavi preventivnim radom.

Ilustracija 9: Mapa institucionalne povezanosti LSB Požega⁹⁰



90 Prema preporukama iz Priručnika za delovanje LSB u gradovima i opštinama (MUP, SKGO, Beograd, 2015).

Poslovima iz oblasti bezbednosti u Opštini Požega bave se: MUP, Javno tužilaštvo, Osnovni sud u Požegi, Vatrogasna služba i vojska. U okviru preventivnog delovanja, radom policije u zajednici i delovanjem lokalnog saveta za bezbednost stvaraju se uslovi da se u prevenciju uključe različiti subjekti zajednice, svi nivoi vlasti, udruženja, građani, mediji i poslovna zajednica. Policija u saradnji sa lokalnom samoupravom mora prvo da radi na uspostavljanju poverenja i zajedništva, i da preuzme lidersku ulogu u savetu usmeravanjem zajedništva na bezbednosne inicijative iz oblasti policije u zajednici.

Savet za bezbednost u Požegi bio je uključen u niz aktivnosti, kao što su, na primer:

- analiza stanja bezbednosti u zajednici, prikupljanje informacije od ključnih ustanova i od građanstva;
- priprema i sprovođenje plana komunikacije, kojim se građanima obezbeđuje način da svoje stavove prenose lokalnom Savetu za bezbednost;
- iniciranje aktivnosti koje nisu u direktnoj vezi sa problemima iz oblasti bezbednosti, ali koje mogu značajno uticati na bezbedonosnu strukturu Opštine Požega.

Savet za bezbednost nema posebno mesto za sastanke, pa koristi prostor u zgradi Opštinske uprave Požega, što važi i za sve druge savete opštine.

Savet za bezbednost, u skladu sa osnivačkom odlukom, odgovara i podnosi izveštaje Skupštini opštine Požega, koja o izveštaju glasa i usvaja ga. Nema dostupnih podataka o tome da li je u prethodnom periodu bilo slučajeva kada je Skupština glasala i usvajala ove izveštaje.

Presek planiranja i delovanja Saveta

Prema odluci o osnivanju, Savet za bezbednost dobio je mandat da do 2022. godine:

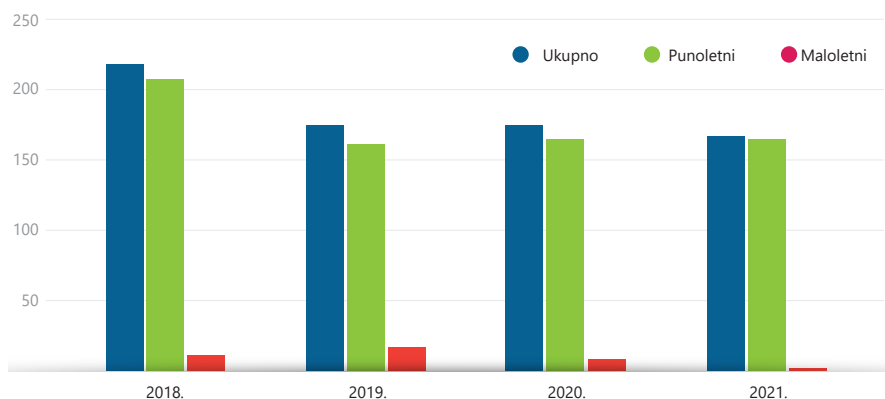
- Analizira stanje bezbednosti u Opštini Požega (analiza svih redovnih i vanrednih sportskih, kulturno-umetničkih i drugih sličnih događaja koji imaju bezbedonosni rizik, i to bez obzira na nivo rizika);
- Prikuplja podatke o pitanjima koja se odnose na bezbednost i osećanje sigurnosti građana. To može podrazumevati podatke o bezbednosti na putevima, bezbednosti na radnom mestu, o pretnjama, poput kriminaliteta ili elementarnih nepogoda, kao i informacije o socijalnim pitanjima koja se odnose na bezbednost i osećanje sigurnosti građana;

- Analizira uticaj dolaska auto-puta nadomak Požege i izazove u sektoru saobraćaja;
- Ispita javno mnjenje, čime sakuplja korisne informacije o stavovima ljudi iz lokalne zajednice;
- Identifikuje uzročnike zbog kojih se građani ne osećaju sigurno;
- Identifikuje aktivnosti koje mogu biti učinjene radi poboljšanja bezbednost i osećanja sigurnosti građana.

Nisu dostupni podaci o tome šta je iz ovog plana realizovano niti da li su mereni efekti sprovedenih aktivnosti. Savet za bezbednost ne vodi evidenciju o svojim aktivnostima ili se ta evidencija ne arhivira propisno, budući da ti podaci nisu dostupni.

Analiziranjem statističkih podatak za period 2019–2021. godinu⁹¹ dolazimo do zaključka da ukupno stanje bezbednosti na području Opštine Požega može biti ocenjeno kao povoljno. Za navedene tri godine na području opštine izvršeno je ukupno 1060 krivičnih dela ili prosečno 353,33 krivična dela po godini. Od navedenog broja krivičnih dela, nepoznati izvršioци počinili su 440 dela ili prosečno po godini 146,67, a od tog broja rasvetljena su 334 dela ili 75,91%, tj. identifikovani su izvršioци. Bez obzira na visok procenat rasvetljavanja krivičnih dela koja su izvršili nepoznati izvršioци, potrebno je sve snage usmeriti ka smanjenju ukupnog broja izvršenih krivičnih dela, što bi u velikoj meri uticalo na povećanje stepena bezbednosti. Istovremeno, u periodu 2018–2021. godine broj pravosnažno osuđenih lica za krivična dela izvršena na teritoriji Opštine Požega iznosi u proseku 183 (videti ilustraciju broj 10).

Ilustracija 10: Pravosnažno osuđena lica za krivična dela izvršena na teritoriji Opštine Požega



91 Izvor: Vrhovni kasacioni sud, Statistika o radu sudova opšte nadležnosti za 2019. godinu, str. 276, <https://bit.ly/40XRGET>. Statistika o radu sudova opšte nadležnosti za 2020. godinu, str. 262, <https://bit.ly/3lou5N6>. Statistika o radu sudova opšte nadležnosti za 2021. godinu, str. 271, <https://bit.ly/3YxNt8U>.

Što se tiče broja slučajeva narušavanja javnog reda i mira, u prethodne tri godine podneto je ukupno 735 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog učinjenih prekršaja ili u proseku 245 godišnje. Najčešća mesta izvršenja prekršaja jesu kuća/stan i ugostiteljski objekti (oko 40%), tako da je u narednom periodu potrebno planirati mere koje bi trebalo da smanje broj prekršaja na ovim mestima. Kada je reč o bezbednosti saobraćaja, u analiziranom periodu na području Opštine Požega dogodilo se 465 saobraćajnih nezgoda ili u proseku 155 godišnje. U tim nezgodama 233 lica zadobila su lake telesne povrede, 74 teške, dok je, nažalost, 16 lica izgubilo život.⁹²

S obzirom na činjenicu da kroz teritoriju Opštine Požega prolaze dva državna puta, da državnim putem 1-B reda broj 23 (Čačak–Užice) u proseku dnevno prođe oko 10.000 vozila, da Opština Požega ima razvijenu putnu mrežu lokalnih kategorisanih i nekategorisanih puteva, ovi statistički podaci pokazuju da postoji određena povoljnost kada je reč o stanju ukupne bezbednosti saobraćaja, ali svakako ostavljaju i veliki prostor za delovanje radi smanjenja ukupnog broja nezgoda, naročito onih sa težim posledicama.

Interna efikasnost

Iako Savet ima jasne ingerencije i eksplicitna zaduženja, ipak nije postigao zadovoljavajući nivo efikasnosti rada. Dok je u periodu odmah nakon što je osnovan Savet bio aktivan u okviru svojih ingerencija, nakon 2019. godine njegove aktivnosti zamiru ili bar nema formalnih dokaza, zapisnika, o njegovom radu. Tokom 2016. godine, prema dostupnom zapisniku, prezentovana je analiza rezultata u sektoru bezbednosti za 2015. godinu, kao i analiza bezbednosnih rizika za tekuću 2016. godinu. Obe analize radila je Policijska stanica u Požegi. Pored toga što je razmatrao navedene analize, Savet je kao radno telo učestvovao i u izradi Strategije razvoja Opštine Požega za period 2016–2021 godinu. Nema relevantnih podataka o tome da se Savet sastajao nakon 2019. godine.

Promenom sastava Saveta nije došlo do pomaka u radu ili pak taj pomak nije dokumentovan. Na osnovu raspoloživih zapisnika i razgovora sa pojedinim članovima Saveta, ključnu ulogu u aktivnostima imali su predstavnici Policijske stanice u Požegi (izrada analiza, uključivanje u izradu strateškog plana opštine), dok je nedostajala inicijativa lokalne samouprave i drugih članova Saveta. S obzirom na to da izrada novog Plana razvoja Opštine Požega nije ni započeta, nema ni aktivnosti Saveta vezanih za učestvovanje u Radnoj grupi, poput onih iz 2016. godine.

⁹² Izvor: Statistika o radu sudova opšte nadležnosti, Vrhovni kasacioni sud 2019. godina (str. 276), 2020. godina (str. 262), 2021. godina (str. 271).

Tabela 10: Dugoročne oblasti delovanja Saveta za bezbednost Opštine Požega prema preporukama SKGO

Oblast delovanja	Indikatori za merenje
Bezbednosna zaštita lica	Ubistva, teške telesne povrede, nasilje u porodici, silovanja, ugrožavanje sigurnosti, izazivanje opšte opasnosti, krivična dela u vezi sa drogom
Bezbednosna zaštita imovine	Krađe, teške krađe, oštećenje tuđe stvari
Maloletnička delinkvencija	Vršnjačko nasilje, krađe, tuče, posedovanje narkotika, ispisivanje grafita
Javni red	Broj javnih skupova, sportskih priredbi, prekršaja (svađa, tuča, drsko i bezobzirno ponašanje)
Komunalni red	Problemi u vezi sa psima i drugim životinjama bez nadzora, ispisivanje grafita, neosvetljeni javni prostori, podzemni prolazi, park staze, prekršaji (buka, rad ugostiteljskih objekata duže od propisanog radnog vremena)
Sprečavanje diskriminacije	Položaj LGBT zajednice, položaj manjinskih nacionalnih zajednica, krivična dela (izazivanje rasne, verske mržnje i netrpeljivosti, povreda ravnopravnosti, rasna i druga diskriminacija, zločini iz mržnje, pritužbe na diskriminaciju)
Zaštita životne sredine	Požari, poplave, nasipi, skladištenje otpada, divlje deponije
Bezbednost saobraćaja	Broj vozila u saobraćaju, saobraćajne nezgode, stradala lica, povređena lica, deca, broj škola, stanje vertikalne i horizontalne saobraćajne signalizacije, praćenje i izmena režima saobraćaja

Nije dokumentovano da su sprovedene aktivnosti u navedenim oblastima delovanja. Oblast bezbednosti saobraćaja istovremeno pokriva Savet za bezbednost saobraćaja, koji je osnovan 2016. godine i čije su aktivnosti do 2020. godine pratili lokalni i regionalni elektronski mediji. Sve aktivnosti vezane za bezbednost sprovode organi u čijoj su nadležnosti. Međuinstitucionalna saradnja realizuje se u skladu za pozitivnim pravnim propisima (npr. Saradnja Policijska stanica Požega i Centra za socijalni rad).

Na osnovu raspoloživih činjenica možemo zaključiti da su statistički pokazatelji pada kriminaliteta u Opštini Požega posledica delovanja aktivnosti MUP-a, tj. Policijske stanice u Požegi, bez aktivnog učestvovanja lokalne samouprave i Saveta za bezbednost.

Institucionalna povezanost

Lokalni Savet za bezbednost bio je reprezentativniji u prvoj godini nakon osnivanja nego što je danas. Vidljiva je međusektorska saradnja kroz učestvovanje u radu Saveta i angažovanje Saveta kao radne grupe u procesu izrade Strateškog plana razvoja Opštine Požega. Nakon tog perioda nema dokumentovanih aktivnosti Saveta, a samim tim ni institucionalnog povezivanja sa drugim subjektima relevantnim za bezbednost u lokalnoj zajednici.

Legitimnost institucije

Komunikacija između istraživača i članova Saveta bila je veoma profesionalna i blagovremena, ali je zajednički konstatovano da je Savet pasivan i da nema pisanih tragova o delovanju Saveta tokom prethodnih godina. Postojeća dokumenta o konstituisanju i radu Saveta dobijena su u kratkom vremenskom roku, na osnovu pisane molbe upućene nadležnoj skupštinskoj službi. Deo informacija prikupljen je tokom razgovora sa Odeljenjem za društvene delatnosti, opštinskim službenicima, predstavnicima policijske stanice, kao i sa bivšim i sadašnjim članovima Saveta. Tokom razgovora sa opštinskim službenicima uočeno je da većina njih ne zna da postoji Savet. Promenom izabranih lica u organima Skupštine opštine, kao i promenom određenih vršilaca dužnosti u opštinskoj upravi, došlo je do revitalizacije rada nekih skupštinskih saveta (npr. Saveta za socijalna pitanja), ali ne i Saveta za bezbednost. Iz razgovora sa građanima, politički aktivnim pojedincima, predstavnicima udruženja, privrednicima, prosvetnim radnicima i mladima, zaključuje se da ni oni ne znaju da postoji Saveta za bezbednost. Prema raspoloživim informacijama koje su dobijene od skupštinskih službi, niko od građana ni udruženja nije se obraćao Savetu.

Preporuke

Potrebno je:

- reaktivirati rad Saveta za bezbednost Opštine Požega;
- uskladiti sastav Saveta sa preporukama iz Priručnika za delovanje Saveta za bezbednost u gradovima i opštinama iz 2015. godine, tako da on, pored predstavnika policije i opštinske uprave, obuhvati i predstavnike Centra za socijalni rad, obrazovnih institucija, medija, nevladinog i zdravstvenog sektora i predstavnike nacionalnih manjina;
- izraditi plan komunikacije, interni i eksterni (prema građanima, drugim institucijama);

- uvesti transparentnost u rad Saveta, te uključiti aktivno predstavnike medija;
- obezbediti sredstva u budžetu lokalne samouprave za rad Saveta, svake godine, u okviru odgovarajućih budžetskih linija i u skladu sa zakonom;
- revidirati postojeći plan rada Saveta;
- razmeniti iskustva sa drugim lokalnim savetima za bezbednost u opštinama u Srbiji.

Metodološki pristup

Metodološki pristup koji koristimo u našoj analizi detaljno je objašnjen u prvom izdanju Institucionalnog barometra,⁹³ tako da ga ovde nećemo ponavljati, već ćemo samo ukratko predstaviti „korpe“ indikatora, objasniti njihovu primenu i još jednom podsetiti na glavne prednosti ovakvog pristupa.

„Korpe“ indikatora

„Korpe“ indikatora



1) INTERNA EFIKASNOST

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

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

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

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

2) INSTITUCIONALNA POVEZANOST

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

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

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

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

3) LEGITIMNOST INSTITUCIJE

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

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

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

Primena „korpi indikatora“ na određenu instituciju

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

Ova analiza se odvija u 5 koraka.

Analiza institucionalnog dizajna u pet koraka



Glavne prednosti ovakvog pristupa

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

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

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

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

LOKALNI institucionalni barometar / [autori Aleksandar Đekić, ... [et al.]]. -
Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2023 (Beograd : Unigraf).
- 94 str. : tabele i graf. prikazi ; 24 cm

Tiraž 100. - Spisak korišćenih skraćenica: str. 6. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst.

ISBN 978-86-6237-227-7

1. Ђекић, Александар, 1983- [аутор]

а) Коалиција преУговор б) Антикорупцијски механизми Града Новог Пазара
(Нови Пазар) -- Ефикасност в) Покрајински заштитник грађана – омбудсман
(Нови Сад) -- Ефикасност г) Прихватилиште за жене и децу угрожене
породичним насиљем „Сигурна женска кућа“ при Центру за социјални рад
Града Новог Сада (Нови Сад) -- Ефикасност д) Више јавно тужилаштво (Ужице)
-- Ефикасност ђ) Савет за миграције Града Суботице (Суботица) -- Ефикасност е)
Савет за безбедност (Пожега) -- Ефикасност ж) Европска унија -- Придруживање
-- Србија

COBISS.SR-ID 113866249

O prEUgovoru

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

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs



Glavni proizvod prEUgovora je **polugodišnji izveštaj** o napretku Srbije u klasteru 1.



www.preugovor.org



[prEUgovor](https://www.facebook.com/prEUgovor)



[prEUgovor](https://twitter.com/prEUgovor)



**#EY
ZA TEBE**

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

ISBN-978-86-6237-227-7