

# REUFORMATOR

INFORMATOR O POGLAVLJIMA 23 I 24

Tema broja

## PERCEPCIJA GRAĐANA SRBIJE I POKAZATELJI NEUSPEŠNOSTI ANTI-KORUPCIJSKIH REFORMI



### SADRŽAJ

<b>TEMA BROJA</b>	<b>2</b>
Percepcija građana Srbije i pokazatelji neuspešnosti antikorupcijskih reformi	2
<b>SRBIJA ANALIZA</b>	<b>7</b>
Krijumčarenje migranata	7
Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskim postupcima tokom 2017. godine	9
<b>EU ANALIZA</b>	<b>11</b>
Kako će se Bregzit odraziti na policijsku saradnju između Ujedinjenog Kraljevstva i Evropske unije?	11
<b>ZANIMLJIVOSTI</b>	<b>15</b>
Usaglašena akcija – put stabilizacije Zapadnog Balkana	15
Ojačati kapacitete institucija za napredak u ključnim poglavljima pregovora sa EU	18



## TEMA BROJA

## PERCEPCIJA GRAĐANA SRBIJE I POKAZATELJI NEUSPEŠNOSTI ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI

*Na isteku rokova za sprovođenje strateških reformi u oblasti borbe protiv korupcije u Srbiji, važno je osvrnuti se na rezultate antikoruptivnih politika u proteklom periodu. Rezultati nedavno sprovedenog istraživanja o stavovima građana o ovim pitanjima mogu poslužiti kao putokaz o pravcu u kom budući reformski planovi treba da se kreću.*

Međunarodni dan borbe protiv korupcije, koji se već petnaest godina obeležava 9. decembra, prilika je za svaku državu i društvo da razmotre u kojoj meri su ispunili svoje planove i koji su glavni problemi ostali za rešavanje. Naime, Međunarodni dan borbe protiv korupcije ustanovila je Generalna skupština UN jer je 9. decembra 2003. godine počelo potpisivanje [Konvencije UN protiv korupcije](#).

### Strategija na zalasku

U Srbiji, [Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije](#) doneta za period 2013-2018. upravo ističe, a da izrada nove nije ni započeta. Velika većina mera koje su uz snažnu promociju predstavljene pre pet godina nije realizovana, a one koje su formalno ispunjene uglavnom nisu donele očekivane rezultate. Kada je Srbija ubrzala svoj put ka Evropskoj uniji i počela da se priprema za otvaranje Poglavlja 23, nacionalni strateški dokumenti pali su u drugi plan. Značajni deo mera iz „nacionalnog“ akcionog plana iz 2013. prenet je u Akcioni plan za Poglavlje 23 (AP 23), uz pomeranje rokova, sužavanje i relativizaciju pojedinih mera. Tako su rokovi za poboljšanje bitnih zakona, originalno predviđeni za poslednji kvartal 2014, pomereni do kraja 2016. Činjenica da se za sada uopšte ne planira donošenje novog strateškog dokumenta u oblasti borbe protiv korupcije, uz izgovor



Izvor: iStock

da se ova oblast prati kroz napredak u okviru Poglavlja 23, šalje veoma pogrešnu poruku građanima. Naime, tako se borba protiv korupcije sagledava kao obaveza prema spoljnim akterima, koji će biti jedini merodavni da procene da li je napredak dovoljan, a ne kao unutrašnja potreba srpskog društva. To je naročito vidljivo iz predviđenih indikatora za ocenu uspešnosti reformi. Drugi rizik leži u činjenici da se kroz AP za Poglavlje 23 prati napredak u vezi sa rešavanjem samo onih problema koje su eksperti EU identifikovali. Iako je spisak tih problema impresivan, nisu svi dobili adekvatan značaj, a neka od bitnih pitanja nisu obuhvaćena uopšte.

U primeni još uvek važeće Strategije, državni organi Srbije odstupili su i od nekih osnovnih načela. Vladavina prava je redovno žrtva političkog interesa, za šta je najočigledniji primer masovno nezakonito v.d. stanje u javnim preduzećima kao i u javnoj upravi, donošenje jednodnevnih zakona za potrebe političkih projekata, nepostupanje po obavezujućim rešenjima Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i nedosledno uklanjanje nelegalnih objekata. Proklamovana „nulta tolerancija na korupciju“ nije rezultirala kažnjavanjem svih zloupotreba. Naprotiv, tužilaštvo je ostavilo javnost bez obrazloženog odgovora na pitanje zbog čega nije preduzeto krivično gonjenje čak ni u nekim sumnjivim slučajevima o kojima su podrobno izveštavali mediji (npr. „novogodišnja jelka“, „tетка iz Kanade“ i slično), kao ni u situacijama na koje je ukazivao Vladin Savet za borbu protiv korupcije i pojedini nezavisni državni organi.

Slično tome, načelo „odgovornosti“ takođe je ostalo mrtvo slovo na papiru. Narodna skupština i Vlada nisu ra-

zrešili nijednog rukovodioca institucije koji nije ispunio svoje obaveze iz strateških akata. Na isti način, nije uspostavljena odgovornost ni za kršenje obaveza iz Akcionog plana za Poglavlje 23 EU integracija. Narodna skupština, koja bi trebalo da prati sprovođenje svojih zaključaka povodom izveštaja nezavisnih državnih organa i da na taj način rešava uočene probleme i obezbedi odgovornost za sprovođenje politika, samo je jednom (2014.) uopšte donela te zaključke nakon usvajanja strateškog akta, a ni tada nije učinila ništa da se oni sprovedu u delo.

### Konkretno neispunjene mere

U oblasti prevencije korupcije, između ostalog, još uvek nije uspostavljena zakonska obaveza ministarstava da utvrde rizike od korupcije u postupku pripreme propisa. Uz to, Agencija za borbu protiv korupcije je od februara 2018. prestala sa ranije uspostavljenom dobrom praksom da javno upozorava na uočene nedostatke u propisima. „Transparentnost u radu organa vlasti“ nije obezbeđena kada je reč o bitnim odlukama o raspolaganju javnom imovinom. To je vidljivo, između ostalog, na primeru skrivanja ugovora o upravljanju Železarnom Smederevo kao i studije opravdanosti koncesije za beogradski aerodrom.

Kada je reč o kontroli finansiranja političkih stranaka i kontroli imovine i prihoda javnih funkcionera, javnih nabavki i u mnogim drugim oblastima nema pomaka čak ni na normativnom nivou, dok je lobiranje uređeno tek nedavno, ali na nepotpun način. „Učešće javnosti u praćenju trošenja budžetskih sredstava“, nije unapređeno, kako je bilo predviđeno Strategijom iz 2013. Štaviše, nije obezbeđen ni zakonski minimum – da Vlada podnosi završni račun, a da Skupština o njemu raspravlja.

„Rizici od korupcije u oblasti javno-privatnih partnerstava i koncesija“, ne samo da nisu umanjeni, već se ovaj vid raspolaganja javnim sredstvima učestalo praktikuje kroz direktne dogovore državnih organa sa privatnim partnerima, bez nadmetanja i transparentnosti, uz pozivanje na međudržavne ugovore o saradnji.

### Podbačaj krivičnih osuda

Za uspešnost gonjenja korupcije u Strategiji i Akcionom planu pre pet godina postavljeni su ne naročito ambiciozni ciljevi – da se za svega 30% poveća broj pravosnažno osuđenih učesnika u korupciji. Međutim, broj osuđenih ne samo da nije povećan, već je značajno smanjen. Za krivična dela primanja mita, davanja mita i trgovine uticajem, broj osuda se 2017. smanjio više nego duplo u odnosu na 2012. godine – sa 116 na 55, dok je kod kažnjavanja zloupotrebe službenog položaja podbačaj nešto manji. Nije se povećao ni broj prijavljenih slučajeva korupcije i pored toga što je u međuvremenu usvojen [Zakon o zaštiti uzbunjivača](#), a neki od njih su dobili zaštitu od otkaza. Sudeći po nalazima istraživanja o korupciji i percepciji korupcije, nema osnova da se zaključi da je manji broj otkrivenih i kažnjenih slučajeva posledica smanjenja ukupnog nivoa korupcije.

Godinama najavljivana nova organizacija pravosudnih organa za borbu protiv korupcije, mogućnost angažovanja finansijskih forenzičara, zakonske mere za oduzimanje imovine, proaktivnost i vođenje finansijske istrage uporedo sa krivičnom, jesu šansa za postizanje boljih rezultata u borbi protiv korupcije. Međutim, praksa pokazuje da zakonska i institucionalna rešenja nisu „čarobni štapić“, u situaciji kada izostaje ispitivanje „politički osetljivih“ predmeta. Nije realno očekivati ni da će tužiocima biti išta spremniji da postupaju u takvim predmetima, ukoliko se u telu koje odlučuje o njihovom izboru, razrešenju i napredovanju smanji udeo javnih tužilaca, kao što predviđa aktuelni predlog izmena Ustava.

Ova godina se okončava ponovljenim najavama donošenja Zakona o ispitivanju porekla imovine, koje nije predviđeno ni u jednom strateškom aktu, ali je pomenuto u dva premijerska eskpozee. U vezi sa time, treba podsetiti da u Srbiji već postoje propisi koji omogućavaju kontrolu i oduzimanje nezakonitih prihoda, te da bi osnova za bilo kakvu raspravu o novom zakonu trebalo da bude objašnjenje zbog čega postojeći poreski, krivični i anti-korupcijski propisi nisu doneli rezultate koji se očekuju od novog akta.

S druge strane, Vlada je kroz reviziju Akcionog plana iz 2016. odustala od uvođenja krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“, iz člana 20. Konvencije UN protiv korupcije, kao što je bilo originalno planirano 2013. Ta norma je trebalo da omogući krivično gonjenje javnog funkcionera „za znatno uvećanje imovine koje ne može razumno objasniti s obzirom na njegova zakonita primanja.“ Ovakvo zakonsko rešenje bi, da je usvojeno, značajno olakšalo gonjenje korupcije u slučajevima kada za tako nešto postoji volja.

#### *Utisci i stavovi građana i njihov značaj za reforme*

Istraživanje percepcije građana o borbi protiv korupcije, koje je za potrebe USAID projekta za odgovornu vlast (GAI) sproveo CESID doo u oktobru i novembru 2018, značajno je pre svega zbog toga što u dužem periodu nisu vršena slična istraživanja (nakon 2015). Istraživana je percepcija, ali odgovori ukazuju u pojedinim pitanjima i na aktuelne oblike korupcije kao i razloge za njenu raširenost, te se mogu koristiti i za osimišljavanje antikorupcijskih politika.



Izvor: CeSID

Građani lošijeg imovinskog stanja ocenjuju uticaj korupcije na njihov kvalitet života kao daleko veći nego oni koji smatraju da žive dobro. Tako, među građanima koji žive „nepodnošljivo“ čak 62% smatra korupciju kao faktor koji „veoma utiče“ na njihov život, dok je kod onih koji žive „dobro“, korupcija veliki problem za svega 4%. Ovi podaci mogu se tumačiti tako da davanje mita teže poga-

đa one koji su lošijeg materijalnog statusa, ali i tako da se u moru problema sa kojima se siromašni suočavaju i korupcija percipira kao veći problem nego što realno jeste. U svakom slučaju, odgovore na ova pitanja bi trebalo ukrstiti sa podacima o stvarnom iskustvu sa korupcijom i videti u kojoj meri građani ocenjuju da je ona problem na osnovu stvarnih troškova podmićivanja. Nalazi su takođe poučni za kreiranje politika i poruka o aktivnostima u borbi protiv korupcije, jer treba uzeti u obzir ne samo štetu koju donosi korupcija, već i njen pojačani uticaj na najsiromašnije.

Ocena visoke rasprostranjenosti korupcije u Srbiji je izrazita. Više od polovine ispitanika (57%) smatra da je ona raširena u velikoj ili veoma velikoj meri. Onih koji smatraju da je ima malo je svega 8%. To je jasan znak da bi borba protiv korupcije trebalo da bude definisana kao prioritet Vlade i državnih organa uopšte. Međutim, to nije slučaj, a borba protiv korupcije je posle 2014. znatno izgubila na značaju u premijerskim ekspozicijama i na potrebu ovih aktivnosti više podsećaju predstavnici međunarodnih organizacija i EU nego domaći donosioci odluka.

#### **Neovlašćena institucija najvećeg učinka?**

Posebno privlači pažnju odgovor na pitanje koje institucije građani vide kao najviše posvećene borbi protiv korupcije. Tu je na prvo mesto istaknut predsednik Republike, sa 23% „glasova“, iako je reč o državnom organu koji nema nadležnosti za borbu protiv korupcije, izuzev mogućnosti da ne proglasi i vrati Skupštini zakon koji sadrži antikoruptivne norme, te nadležnosti da predlaže pojedine javne funkcionere, među kojima i člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije. Očigledno je da su građani prepoznali u ponuđenom spisku institucija ličnost aktuelnog predsednika, Aleksandra Vučića, a ne instituciju predsednika Republike. Naime, u ranijim istraživanjima, između 2012. i 2015, koje je sprovodio UNDP, predsednik je u odgovorima na donekle slično pitanje (ko treba da predvodi borbu protiv korupcije) navođen od strane 5–6% građana, i to u situaciji kada je bilo moguće

dati čak tri odgovora, a ne samo jedan kao što je slučaj u ovom istraživanju. Nalaz istraživanja može se tumačiti kao posledica enormnog medijskog prisustva Vučića, ali i okolnosti da on efektivno odlučuje i o mnogim pitanjima koja spadaju u nadležnost Vlade Srbije, Narodne skupštine i mnogih drugih državnih organa. Utisak o doprinosu borbi protiv korupcije takođe može biti odraz političke popularnosti aktuelnog predsednika kod velikog broja građana. Kako god bilo, odgovor ukazuje na nedovoljnu podelu vlasti i vladavinu prava, ili makar nedovoljnu svest u građanstvu o tome šta je čiji posao.

S druge strane, poražavajuće je da svega 14% građana vidi represivne državne organe kao nekog ko najviše doprinosi borbi protiv korupcije, a od toga svega 2% identifikovalo je javno tužilaštvo kao jedini organ koji je nadležan za gonjenje krivičnih dela. Agencija za borbu protiv korupcije prepoznata je kod 9% kao vodeća u ovom poslu, a Savet za borbu protiv korupcije sa 4%. Među drugim organima, Vlada je dobila 9% glasova, Skupština svega 1%, a od nezavisnih državnih organa građani su uočili još i doprinos Poverenika za informacije (4%), Zaštitnika građana (3%) i Državne revizorske institucije (1%). Još sumorniju sliku pruža podatak da čak 30% građana nije moglo da prepozna posvećenost borbi protiv korupcije ni kod jedne od navedenih institucija javnog sektora ili „nije moglo da proceni.“

Sve institucije koje imaju ovlašćenja u borbi protiv korupcije slabo su ocenjene za svoja postignuća. U tom pogledu najlošije su prošli sudovi i tužilaštvo, sa prosečnom ocenom ispod 2, a za nijansu bolje tela poput Vlade i Agencije za borbu protiv korupcije (2,37). Iznenaduju i podaci prema kojima relativno mali broj građana uopšte prepoznaje da pojedine institucije imaju ovlašćenja za borbu protiv korupcije, iako ona nesumnjivo postoje. Ni najbolje plasirana policija nije prešla 78%, a institucije koje čak imaju reči „borba protiv korupcije“ u svom nazivu su prepoznate tek oko polovine ispitanika. Predsednik Republike nije bio na ovoj listi, s obzirom na to da za borbu protiv korupcije i nije nadležan, ali bi bilo zanimljivo videti u kojoj meri bi građani koji vide doprinos predsednika prepoznali i ovlašćenja ove institucije.

## Šta treba da radi Vlada?

Odgovor na pitanja o uspešnosti Vlade u borbi protiv korupcije slični su onima koji su pronađeni u [Globalnom barometru korupcije](#) Transparency International iz 2015, ali uz znatno manji broj neopredeljenih. Natpolovična većina smatra da je Vlada neefikasna. Nalazi pokazuju takođe da se stanje nije bitnije promenilo od kraja 2015, kada se rezultati porede sa istraživanjima rađenim za potrebe UNDP. Naime, u poslednjem objavljenom istraživanju s kraja 2015, bilo je 52% onih koji su rad Vlade ocenili loše, dok je ocena nešto ranije (2013) bila značajno bolja.

Među prioritetima za Vladu, građani u prvi plan ističu istraživanje slučajeva korupcije (23%), a zatim nekoliko mera koje se odnose na prijavljivanje korupcije i zaštitu uzbunjivača (29% u zbiru). Tek iza toga dolaze i mere koje više spadaju u nadležnost Vlade, kao što je smanjenje birokratije i pojednostavljenje procedura sa 7%, kontrolisanje javnih nabavki, dodatna sredstva za ove potrebe i pomoć istražnim organima. Građani nisu imali ponuđene odgovore u vezi sa generalnim nadležnostima Vlade da predlaže propise, osim posebno izdvojenog poboljšanja Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, za šta se opredelilo soldinih 6% građana, time dajući jasan znak Vladi da su reforme u ovoj oblasti neophodne. One su predviđene strateškim aktima, ali se sa ispunjenjem kasni već četiri godine. Pored pomenutog, postoje značajne nadležnosti Vlade i na drugim poljima koja su elementarnije prirode – primena postojećih zakona – a što Vlada još uvek nije ispunila u mnogim bitnim oblastima, kao što su davanje dokumenata na osnovu zahteva za pristup informacijama, imenovanje direktora javnih preduzeća i postavljanje visokih javnih službenika nakon sprovedenog konkursa a ne političkih odluka.

## Veze češće nego mito

Odgovor prema kojem građani korupciju najviše prepoznaju u zdravstvu sa 23%, pa u sudovima sa 13%, a mnogo manje u ostalim sektorima i među funkcionerima

poput ministara i gradonačelnika, trebalo bi tumačiti u vezi sa ličnim iskustvima sa korupcijom. Naime, mnogo je veći broj građana koji dolaze u kontakt sa zdravstvom i tu traže usluge nego onih koji po bilo kom osnovu imaju posla sa carinicima ili visokim državnim funkcionerima. Generalno, pošto je korupcija o kojoj građani svedoče uvek u vezi sa zadovoljenjem potreba od strane javnog sektora, postoji mogućnost da je, makar delimično, identifikacija zdravstva i sudstva u vezi sa nezadovoljstvom građana efikasnošću rada ovih institucija, to jest dugim čekanjem na potrebne preglede i na ishod sudskih sporova.

Vrlo su korisni nalazi u vezi sa vrstom korupcije koja je najzastupljenija. Građani ističu u prvi plan dva vida „ne-novčane“ korupcije, to jest nepotizam radi zapošljavanja i bržeg obavljanja poslova sa ukupno 45%. S druge strane, razni obolici podmićivanja su zastupljeni sa 21%, ali samo za slučajeve kada se novac, poklon ili usluga daje za nešto što službenik i inače mora da uradi. Nije bila ponuđena varijanta da se podmićuje zarad pružanja nezakonite usluge. Ostali ispitanici su se opredelili za zloupotrebe u ličnu ili partijsku korist i mešanje javnog posla i privatnog biznisa – 16% ukupno. Iako se i ranije znalo da je kod korupcije razmena usluga češća od novčanih transakcija, ovaj nalaz potvrđuje da bi kod prevencije korupcije više pažnje trebalo usmeriti sužavanju diskrecionih ovlašćenja i povećanju transparentnosti. Takođe, kod istraživanja korupcije od strane tužilaštva, naročito prilikom proaktivnog delovanja, značajniju ulogu bi moglo da ima utvrđivanje obrazaca privilegovanja građana na osnovu ličnih, partijskih ili drugih sličnih oblika povezanosti.

Građani pozitivno ocenjuju razne vidove borbe protiv korupcije, pri čemu su za nijansu više skloni strožem kažnjavanju i pojačanoj zaštiti uzbunjivača u odnosu na preventivne mere. Ovi odgovori su u skladu sa ranijim istraživanjima i ukazuju više na nezadovoljstvo situacijom u kojoj krivci ostaju nekažnjeni nego što umanjuju značaj prevencije.

## Zašto građani ne prijavljuju korupciju

Vrlo su značajni nalazi o spremnosti građana da prijave slučaj korupcije. U tom smislu moguća su poređenja i sa nalazima iz Globalnog barometra korupcije, koji je sadržao slično pitanje, istina formulisano tako da se oceni „zašto ljudi ne prijavljuju korupciju“ a ne nužno sam ispitanik. Uz ovu rezervu, primetno je veliko pogoršanje u odnosu na 2015, kada je reč o oceni da se „ništa neće promeniti“ ako građanin prijavi korupciju. Dok je ovaj odgovor pre tri godine kao prvi biralo 10% građana, sada je to učinilo njih 31%. Imajući u vidu da je pre nekoliko godina počeo da se primenjuje Zakon o zaštiti uzbunjivača, i da je glavni motiv kod najprominentnijih uzbunjivača u Srbiji bio da se reši problem na koji ukazuju, ovaj nalaz pokazuje da prijavljivanje korupcije nije bilo u dovoljnoj meri praćeno aktivnostima državnih organa na ispitivanju slučajeva. Samim tim, ako na neki način državni organi planiraju da ohrabre uzbunjivače, to treba da učine tako što će postupiti po njihovim prijavama i o rezultatima obavestiti kako uzbunjivača, tako i celokupnu javnost.

Trend je negativan u odnosu na pre tri godine i kada je reč o motivima „objektivne prirode“, da je „teško dokazati“ da je neko tražio mito, što se sada pojavljuje u 22% a ranije u 17% slučajeva. S druge strane, strah od posledica sada navodi za četvrtinu manji broj građana nego 2015: 18% u odnosu na 24%. To bi moglo biti posledica afirmisanja zaštite uzbunjivača u pojedinim slučajevima koji su dospeli u javnost i svesti da postoji takva zakonska zaštita. Ipak, ovaj ohrabrujući nalaz treba uzeti sa određenom rezervom, jer je u ovogodišnjem istraživanju ponuđen donekle sličan odgovor, da se „u našem društvu ne cene oni koji prijavljuju korupciju“, za koji se opredelilo 13% ispitanika, dok ovakvog pitanja nije bilo u [GCB iz 2015/16](#).

Broj građana koji ne prijavljuju korupciju zato što ih se ne tiče lično, ostao je približno isti kao i ranije. Očigledan napredak u odnosu na stanje od pre tri godine predstavljaju ocene građana o tome kome treba da se obrate i po

kojoj proceduri, što je ranije kao problem navodilo 18%, a sada 9%.

Među faktorima koji utiču na korupciju, po mišljenju građana najzastupljenija je „neadekvatna kontrola.“ Sličnu frekvenciju navođenja imaju i „pasivnost građana da prijave korupciju“, korupcija kao „uobičajena praksa“, korumpiranost onih koji sprovode zakone... Nešto ređe se kao razlog prepoznaje odsustvo volje političkih lidera, nesavršenost zakona i blage kazne, te neznanje građana. Iako svi navedeni uzroci imaju negativnog uticaja, teško je oceniti relevantnost stavova građana po ovom pitanju kad je reč o rangiranju štetnih uticaja, pogotovo kada se ima u vidu da se ni jedan faktor ne ističe kao drastično zastupljeniji u odgovorima od ostalih.

Rezultati istraživanja predstavljaju snažan putokaz za buduće strateške akte, propise i praksu borbe protiv korupcije. Pre svega, građane treba ohrabriti da podele svoja saznanja o korupciji, kako bi ona bila sprečavana i kažnjavana češće nego sada. To se najbolje može učiniti rešavanjem svih slučajeva koji su tužilaštvu i drugim nadzornim organima postali poznati na osnovu uzbunjivačkih prijava i iz drugih izvora, i kroz pružanje javnosti detaljnih informacija o ispitivanju sumnji na korupciju.

*Nemanja Nenadić  
Transparentnost Srbija*

#### KORISNI LINKOVI:

1. Rezultati istraživanja Percepcija građana o borbi protiv korupcije u Srbiji, decembar 2018. Godine
2. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2013-2018.
3. Globalni barometar korupcije

## SRBIJA ANALIZA

### KRIJUMČARENJE MIGRANATA

*Sa povećanim migratornim kretanjima na prostoru Zapadnog Balkana u proteklih nekoliko godina, uključujući i Republiku Srbiju, došlo je do povećanja iregularnih aktivnosti, naročito u pogledu omogućavanja nedozvoljenog boravka, ulaska i tranzita migranata. Situacija na terenu pokazuje da su ove kriminalne radnje često organizovanog karaktera i neretko praćene drugim krivičnim radnjama, poput finansijskih delikata, falsifikovanja isprava, krađe i drugim kažnjivim radnjama, a krijumčareni migranti izloženi su visokom riziku od narušavanja i povrede ljudskih prava.*

#### Suzbijanja krijumčarenja migranata jedan od straških prioriteta EU

Pitanje suzbijanja krijumčarenja migranata prioritzovano je u politikama Evropske unije u oblasti migracija. Brojni dokumenti, poput Evropske agende za migracije, Evropske agende za bezbednost i Strategije pomorske sigurnosti, prepoznaju pitanje suzbijanja krijumčarenja migranata kao jedan od ključnih ciljeva. Evropska agenda za migracije, usvojena 13. maja 2015. godine, kao jednu od prioritarnih mera u cilju sprečavanja eksploatacije migranata ističe targetiranje kriminalnih krijumčarskih mera i identifikuje borbu protiv krijumčarenja migranata u okviru šireg cilja smanjenja podsticaja za iregularne migracije. Ovo je ujedno jedan od četiri stuba agende EU za bolje upravljanje sistemom migracija. Ostali stubovi odnose se na: upravljanje granicama – spašavanje života i obezbeđivanje eksternih granica EU (uključujući saradnju sa trećim zemljama u pogledu jačanja njihovih kapaciteta za zaštitu granica); unapređenje zajedničkog evropskog sistema azila (uključujući obezbeđivanje njegove koherentne implementacije, kao i jačanje Dablin sistema); i uspostavljanje nove politike legalnih migracija (kroz dobro upravljanje regularnim migracijama i viznom

politikom, efektivnu integraciju i uvećanje razvojnih programa za zemlje porekla).

**Akcioni Plan EU za suzbijanje krijumčarenja migranata (2015 – 2020)** predstavlja ključni dokument javne politike koji na novou EU reguliše ovo pitanje, operacionalizuje definisani strateški cilj suzbijanja krijumčarenja i bliže definiše mere i aktivnosti koje nadležne institucije EU moraju preduzeti. Akcioni plan (u daljem tekstu AP) poziva na jačanje odgovora EU na krijumčarenje migranata, što uključuje veću saradnju unutar EU, kao i jačanje saradnje sa zemljama porekla i tranzita i drugim zainteresovanim stranama. AP ima za cilj da preuzme «multidisciplinarni pristup» i da pokrije «sve faze i vrste krijumčarenja migranata.» Istovremeno, AP izričito ističe da se krijumčarenje migranata mora «posmatrati u širem kontekstu napora EU da se pozabave osnovnim uzrocima ilegalne migracije.» Aktivnosti za sprečavanje i suprotstavljanje krijumčarenju migranata predviđene Akcionim planom grupisane su u okviru četiri prioriteta: a) jačanje policijskog i pravosudnog odgovora; b) unapređenje procesa prikupljanja i razmene informacija; v) jačanje prevencije krijumčarenja i unapređenje pomoći i podrške ranjivim kategorijama migranata, kao i g) bliža saradnja sa trećim državama.

## Potreba za revidiranjem postojećeg pravnog okvira EU

Najvažniji dokumenti koji na nivou EU regulišu pitanje krijumčarenja migrana (tzv. 'Facilitators Package') su: **Direktiva 2002/90/EC od 28. novembra 2002. godine** kojom se definiše omogućavanje neovlašćenog ulaska, tranzita i boravka i predviđa "mogućnost" odstupanja od izricanja kaznenih sankcija za slučajeve u kojima "je cilj takvih postupanja pružanje humanitarne pomoći osobi na koju se to odnosi" (tzv. humanitarna klauzula); i **Okvirna Odluka Saveta 2002/946/JHA od 28. novembra 2012. godine** o jačanju kaznenog okvira u cilju sprečavanja omogućavanja nezakonitog ulaska i boravka.



Izvor: Pexel.com

Već nekoliko godina na nivou EU debatuje se o izmenama navedenih izvora. **Jedna od ključnih zamerki** šire stručne javnosti, uključujući i pojedine zemlje članice EU, na trenutno aktuelne standarde tiče se se humanitarne klauzule. S tim u vezi, zastupljeni su stavovi da je potrebno uvesti obavezu propisivanja humanitarne klauzule u nacionalna zakonodavstva svih zemalja članica kao i preciziranje obima njene primene. Prema poslednjem stavu EK ovo pitanje i dalje ostaje otvoreno.

## Mere preduzete na nacionalnom nivou

U kontekstu R. Srbije, značajno je napomenuti da revidirana verzija AP za Poglavlje 24 u okviru potpoglavlja Migracije označava krijumčarenje kao jednu od prioritarnih tema koja ima izuzetan uticaj na stanje bezbednosti i vladavinu prava.

Jedan od prvih koraka preduzetih u cilju suzbijanja sve prisutnijeg trenda krijumčarenja migranata jeste potpisivanje **Memoranduma o saradnji između MUP i Republičkog javnog tužilaštva 4. aprila 2016. godine**. Na osnovu navedenog Memoranduma, u 2016. godini obrazovana je Stalna udarna grupa za borbu protiv krijumčarenja migranata sastavljena od predstavnika javnog tužilaštva i policije. U skladu sa odredbama sporazuma, saradnja podrazumeva ostvarivanje sledećih ciljeva: identifikacija žrtava trgovine ljudima u lancima krijumčarenja ljudi, uspostavljanje uslova za efikasan rad policije i tužilaštva radi suzbijanja krijumčarenja ljudi, podnošenje zajedničkih inicijativa za izmenu i dopunu postojećih propisa koji se odnose na krijumčarenje ljudi, kreiranje



odgovarajućih mehanizama za pokretanje i uspešno sprovođenje istraga, koordinaciju aktivnosti i usklađivanje rada tužilaštava i predstavnika policije, učešće u postojećim međunarodnim inicijativama, posebnim regionalnim kanalima poput EUROPOL-a i EUROJUST-a i dr. Prema izveštaju Republičkog javnog tužilaštva za 2017. Godinu, formiranje Stalne udarne grupe i aktivnosti preduzete u cilju prikupljanja informacija, otkrivanja i krivično gonjenje krijumčara, značajno su doprineli povećanju broja identifikovanih aktivnosti krijumčarenja migranata i broja krivičnih prijava vezanih za krivično delo nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi iz člana 350. [Krivičnog zakonika](#) ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016). S tim u vezi, [tokom 2017. godine od strane Stalne udarne grupe za suzbijanje krijumčarenja](#) pokrenut je krivični postupak protiv 7 organizovanih kriminalnih grupa, odnosno protiv ukupno 77 osoba, u okviru kojih je identifikovano ukupno 922 oštećena migranta.

Imajući u vidu kompleksnost ovog krivičnog dela, potrebno je intenzivirati napore u pogledu obezbeđivanja kontinuirane podrške izgradnji kapaciteta nadležnih institucija u borbi protiv krijumčarenja ljudi, kako kroz Stalnu udarnu grupu ali i druge organizacione jedinice i mehanizme saradnje.

## Zakonodavne izmene (?)

Prema informacijama iz predstavljene radne verzije revidiranog AP za Poglavlje 24, u planu je izmena KZ, odnosno člana 350. kojim se propisuje krivično delo nedozvoljeni prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi u cilju usklađivanja sa pravnim okvirom EU. S tim u vezi, u procesu izrade izmena potrebno je voditi računa o debati koja se vodi na nivou EU institucija i zemalja članica, odnosno potencijalnim prvacima izmene pravnog okvira EU, kao i međunarodnim standardima odnosno odredbama Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacional-

nog organizovanog kriminala i [Protokola protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom](#).

Gordana Grujičić  
Grupa 484

### KORISNI LINKOVI:

1. Evropska komisija
2. European Agenda on Migration - European Commission
3. EU Action Plan against migrant smuggling - European Commission
4. European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)
5. Republički javni tužilac

## POLOŽAJ ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA U SUDSKIM POSTUPCIMA TOKOM 2017. GODINE

*ASTRA već sedmu godinu za redom sprovodi istraživanje o položaju žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku kroz analizu pravosudne prakse, koje ima za cilj kontinuirani monitoring poštovanja prava žrtava trgovine ljudima u sudskim postupcima, kako bi se unapredio njihov položaj i istovremeno ocenili rezultati dosadašnjih zakonodavnih i institucionalnih reformi. Predstavnice ASTRE ističu da analiza pravosudne prakse za 2017. godine ukazuje na nezadovoljavajući stepen poštovanja prava žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku, a kao pitanje od posebnog značaja jeste neadekvatan položaj maloletnih oštećenih lica u svim segmentima ostvarivanja prava.*

Zaštita privatnosti žrtve, pravovremeno informisanje i savetovanje, bezbednost žrtve i poštovanje njenog do-

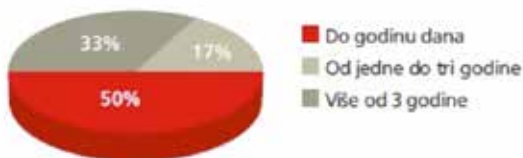
stojanstva posebno prilikom saslušanja pred organima postupka, pravo na kompenzaciju žrtve, kao i odgovarajuća kaznena politika moraju biti prioritet u sistemu sudske zaštite te stoga, kao i prethodnih godina, analiza pravosudne prakse za 2017. godinu zadržava strukturu koja prati navedene segmente prava žrtava.

## Osnovni nalazi istraživanja

Analizom je obuhvaćeno ukupno 15 sudskih odluka donetih u krivičnim postupcima tokom 2017. godine pred prvostepenim i drugostepenim sudovima i rezultati pokazuju sledeće:

- **Prosečno trajanje postupka je 3 godine i 5 meseci;** najduži postupak je trajao 9 godina i 5 meseci, a najkraći 6 meseci. U 50% slučajeva postupak je trajao do 1 godine, 17% postupaka je trajao od 1-3 godine, dok je 33% postupaka trajalo duže od 3 godine. Procenat postupaka čije je trajanje do godinu dana uvećan u odnosu na prethodne godine.

Period trajanja suđenja

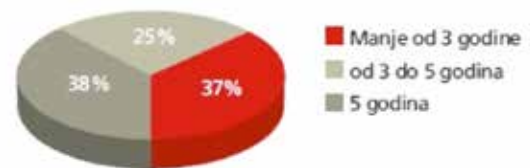


- Osuđujuća presuda doneta je u 73% slučajeva, što je znatno manje u odnosu na 2016. godinu kada je ovaj procenat iznosio 94% (uz napomenu da je prethodnih godina ovaj procenat bio znatno manji).

Svim licima koja su oglašena krivim za krivično delo trgovina ljudima izrečena kazna zatvora u visini zakonom propisanog minimuma (zakonski minimum za osnovni oblik trgovine ljudima je 3 godine, a ako je žrtva dete, 5 godina). **Prosečna dužina kazne iznosi 3 godine i 5**

**meseci.** Najviša pojedinačna kazna je 5 godina, dok je najniža 2 godine. Postupak u kome je dosuđena kazna od 2 godine zatvora se odnosi na delo počinjeno pre izmena i dopuna Krivičnog zakonika iz 2009. godine, kada je minimalna kazna za ovo delo bila 2 godine.

Kazne zatvora za trgovinu ljudima



- Tokom suđenja **pritvor je bio određen u 64% slučajeva.** Najduže trajanje pritvora je iznosilo 270 dana, a najkraće 1 dan.
- Svi **okrivljeni su državljani Republike Srbije, muškog pola.**
- **Sve žrtve su državljani/ke Republike Srbije, od kojih je 71% lica ženskog pola.** Od ukupno 7 žrtava, 6 je maloletno (od kojih se u dva slučaja radi o maloletnim licima starim do 14 godina). U pogledu vrste eksploatacije, i dalje preovlađuje seksualna eksploatacija (prostitucija ili druga vrsta seksualne eksploatacije).
- Svi oštećeni koji su istakli imovinskopравни zahtev su odlukom suda **upućeni da isti ostvare u parničnom postupku.**

Samo u jednom slučaju maloletna oštećena je imala status posebno osetljivog svedoka koji joj je dodeljen još u prethodnom prvostepenom postupku. Ovaj podatak je alarmantan, imajući u vidu da je 85% žrtava bilo maloletno u vreme izvršenja dela. Izostanak statusa posebno osetljivog svedoka u skoro svim slučajevima (osim 1) teško se može objasniti, imajući u vidu da žrtve trgovine ljudima u većini slučajeva ispunjavaju uslove predviđene

zakonom da im se ovaj status u postupku dodeli (uzrast, životno iskustvo, način života, pol, zdravstveno stanje, priroda, način ili posledice izvršenja krivičnog dela).

U 2017. godini doneta je još jedna pravnosnažna presuda u parničnom postupku kojom je odlučeno o naknadi štete. Iako je krivično delo trgovine ljudima u nacionalno zakonodavstvo uvedeno još 2003. godine, a pravo na nadoknadu štete žrtvama garantuju Ustav, zakoni i ratifikovane međunarodne konvencije, tokom ovih godina **ovo je tek drugi slučaj u kome je žrtvi trgovine ljudima dosuđena odšteta**, što jasno ukazuje na nepostojanje efikasnog sistema za kompenzaciju žrtava.

## Zaključna razmatranja

Postojeća zakonska rešenja u pogledu zaštite žrtava kao što je dodeljivanje statusa posebno osetljivog svedoka, saslušavanje žrtava bez prisustva okrivljenog upotrebom odgovarajućih tehničkih sredstava i druge mere koje mogu doprineti zaštiti žrtava trgovine ljudima i izbegavanju sekundarne viktimizacije, u praksi se retko koriste, čak i kada se radi o maloletnim oštećenim licima. Pored toga, izuzetno blaga kaznena politika koja je posledica izricanja zatvorskih kazni najčešće u visini minimalne propisane kazne, nije adekvatna i ne dovodi do srazmernih sankcija koje bi odvrćale od vršenja krivičnog dela. Kao poseban i hroničan problem ističe se nemogućnost žrtava trgovine ljudima na pravo na kompenzaciju ostvare u krivičnom postupku makar delimičnim odlučivanjem sudova o imovinskoopravnom zahtevu.

Postojeće zakonske odredbe koje pružaju mogućnost da se žrtve trgovine ljudima saslušavaju bez prisustva okrivljenih, bez suočavanja sa okrivljenima i pod posebnim uslovima, ne nalaze svoju adekvatnu primenu u praksi u meri koja bi se realno mogla očekivati, imajući u vidu specifičan položaj žrtava trgovine ljudima a posebno maloletnih lica. Stoga se osnovano može postaviti pitanje da li se standard zaštite prava žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku može popraviti samo insistiranjem na doslednoj primeni postojećih zakonskih

rešenja, posebno ako njihova primena nije zakonom propisana kao obavezna, već zavisi od ocene različitih okolnosti od strane organa postupka.

Ivana Radović

ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima

## EU ANALIZA

### KAKO ĆE SE BREGZIT ODRAZITI NA POLICIJSKU SARADNJU IZMEĐU UJEDINJENOG KRALJEVSTVA I EVROPSKE UNIJE?

*Kako se bliži datum izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz Evropske unije, javlja se niz pitanja o ustrojstvu njihovih budućih odnosa. Jedno od najosetljivijih tiče se policijske saradnje i, s tim u vezi, britanskog članstva u Evropolu. Budući da postoje velike razlike između prava država članica Evropske unije i trećih država u okviru Evropola, te da će Velika Britanija izgubiti znatan deo prava promenom svog statusa, postavlja se pitanje da li će uspeti da izdejstvuje takav režim saradnje koji bi gubitke sveo na najmanju moguću meru.*

Ujedinjeno Kraljevstvo je 29. marta 2017. godine obavestilo Evropski savet o svojoj odluci da napusti Evropsku uniju. Nakon toga, članom 50 Ugovora o Evropskoj uniji postavljen je dvogodišnji rok, odnosno, 29. mart 2019. godine kao konačan datum izlaska. Ugovor o povlačenju treba da odredi način izlaska i modalitete kasnije saradnje u različitim oblastima, između ostalog i na koji način će se odvijati policijska i saradnja u krivičnim stvarima nakon što ono postane treća zemlja u odnosu na Uniju. Budući da blisku saradnju visoko vrednuju obe strane, te da će u borbi protiv prekograničnog kriminala bez sumnje često biti upućivane jedna na drugu, potrebno je pronaći takav oblik saradnje koji će ispuniti recipročne zahteve.

Tokom poslednje dve decenije Evropska unija je uložila znatne napore u cilju razvitka saradnje u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Agencije i tela koja su formirana u tu svrhu jesu „ključni igrači” za unapređenje saradnje, budući da predstavljaju čvorišta za prikupljanje i obradu podataka i obezbeđuju koordinaciju i umrežavanje. Među njima Kancelarija Evropske unije za saradnju u sprovođenju zakona - Evropol ima naročito značajnu ulogu. Ona se sastoji u pružanju pomoći i podrške policijskim zvaničnicima i organima za sprovođenje zakona u borbi protiv “ozbiljnih krivičnih dela koja pogađaju dve ili više države članice, terorizma i oblika kriminala koji utiču na zajedničke interese pokrivene politikama Unije”. Glavna vrednost Evropola je u tome što služi kao platforma za

koji joj odgovaraju. Sa druge strane, znatno je uticala na oblikovanje krivičnog prava Evropske unije, zagovarajući među prvima pristup borbi protiv kriminala koji će biti zasnovan na obaveštajnom radu i podacima. Aspekt saradnje u kom se Ujedinjeno Kraljevstvo naročito ističe jeste učešće u zajedničkim istražnim timovima podržanih od strane Evropola i Evrodžasta. Njih formiraju pravosudni organi i organi za sprovođenje zakona dve ili više država članica radi sprovođenja krivičnih istraga u jednoj ili više uključenih država. Podaci pokazuju da je u toku protekle godine Ujedinjeno Kraljevstvo učestvovalo u 65 zajedničkih istražnih timova podržanih od strane Evrodžasta, što je čini najaktivnijom državom članicom u ovom domenu saradnje (Tabela 1).

	Zajednički istražni timovi formirani u 2017. godini	Zajednički istražni timovi formirani prethodnih godina	Ukupno
Ujedinjeno Kraljevstvo	24	41	65
Rumunija	25	21	46
Francuska	17	18	35
Češka	11	18	29
Nemačka	7	21	28
Belgija	16	10	26
Holandija	6	16	22
Slovačka	10	11	21
Švedska	9	8	17
Španija	9	7	16

sakupljanje, obradu i razmenu informacija između zainteresovanih strana. Države postavljaju svoje oficire za vezu pri Evropolu i preko njih mogu da se povežu sa oficirima za vezu druge države članice EU, ili pak neke treće države, kada god potrebe istrage slučajeva prekograničnog kriminala to nalažu. Na ovaj način saradnja postaje znatno efikasnija, brža i primerenija prirodi bezbednosnih pretnji sa kojima se državni akteri danas suočavaju.

## ŠTA TO ŽELI UJEDINJENO KRALJEVSTVO?

Ujedinjeno Kraljevstvo ima šarenolik učinak kada je u pitanju doprinos razvoju policijske saradnje u Evropskoj uniji. Sa jedne strane, ova država je u prošlosti često birala da bude izuzeta iz različitih mera i instrumenata, svodeći obim svog učešća u saradnji na one aspekte

*Tabela 1. Broj zajedničkih istražnih timova podržanih od strane Evrodžasta, top 10 država, 2017.*

I nakon izlaska iz Unije britanske vlasti će nastaviti da učestvuju u onim zajedničkim istražnim timovima koji su prethodno formirani, odnosno u kojima već učestvuju. Što se tiče onih formiranih nakon što Ujedinjeno Kraljevstvo postane treća zemlja u odnosu na Evropsku uniju, i dalje će imati mogućnost učešća, ali uz određena ograničenja. Najpre, neće biti u poziciji da preuzme lidersku ulogu, budući da organi države koja nije članica Evropske unije mogu učestvovati u zajedničkom istražnom timu samo na poziv države članice (ovo naročito brine britanske organe, jer su do sada upravo oni bili inicijatori najvećeg broja istražnih timova u kojima učestvuju). Zatim, uključivanje organa treće države u rad zajedničkog istražnog tima može da zahteva ispunjenje

određenih uslova, poput onih koji se tiču poverljivosti i zaštite podataka, pa je očekivano da učešće Ujedinjenog Kraljevstva postane dosta komplikovanije nego što je to trenutno slučaj. Konačno, postavlja se pitanje pravnog osnova za formiranje zajedničkih istražnih timova podržanih od strane Evropske unije u kojima će učestvovati Ujedinjeno Kraljevstvo nakon što istupi iz članstva u Uniji.



Izvor: Centre for European Policy Studies

Dakle, ako se ima na umu da će izlazak iz Evropske unije imati za posledicu gubitak prava koja Ujedinjeno Kraljevstvo trenutno uživa kao država članica, a koja su od vitalnog značaja za sprovođenje efikasnih istraga, nije iznenađujuć zahtev da se zadrži postojeći nivo i kvalitet saradnje, posebno sa Evropolom. [Vlada Ujedinjenog Kraljevstva poziva na pronalaženje rešenja koje će olakšati saradnju preko agencija Evropske unije i očuvati postojeće kapacitete.](#) Štaviše, ona teži ka ustanovljenju oblika saradnje kakav do sada nije uspostavljen između Evropola i neke treće države.

Iz Ujedinjenog Kraljevstva su više puta stizale [poruke o značaju bezbednosne saradnje u Evropskoj uniji.](#) Puno članstvo u Evropolu je posebno vrednovano, najpre jer bi prisustvo u Upravnom odboru sa punim glasačkim pravima omogućio uticaj na upravljanje strateškim prioritetima agencije. Takođe, puno članstvo bi pružilo mogućnost postavljanja svojih zvaničnika na visoko rangirane položaje u hijerarhiji Evropola, što bi svakako proširilo polje uticaja. Dalje, važan motiv je zadržavanje pristupa Evropskom sistemu podataka, odnosno mogućnost uživanja svih benefita koje u strateškom i operativnom smislu pruža članstvo u Evropolu. Dakle, kada je u pitanju policijska i saradnja u krivičnim stvarima, interes Ujedinjenog Kraljevstva je održanje postojećeg režima i nakon konačnog izlaska iz Evropske unije. Ipak, trenutno ne postoji treća država koja uživa ista prava u agencijama Evropske unije kao države članice, te bi takav modalitet saradnje predstavljao presedan.

## KAKVE ODNOSI USPOSTAVLJA EVROPOL SA DRŽAVAMA NEČLANICAMA EVROPSKE UNIJE?

Od političke volje vlasti obe strane zavisi koliko će budući dogovori o načinima nastavka saradnje zadovoljiti recipročne zahteve i potrebe. No, takav dogovor je ograničen i sa pravnog aspekta, budući da je manevarski prostor ograničen institucionalnim i pravnim poretkom Evropske unije koji je postavljen Ugovorom iz Lisabona 2009. godine. Jedna od promena uvedenih Lisabonom tiče se nadležnosti za sklapanje sporazuma između agencija Unije i trećih država. U slučaju Evropola to znači da sada sporazume sa trećim državama u njegovo ime sklapa Savet, a ne agencija sama, kako je to ranije bio slučaj. Evropol, ipak, može da sklapa određene radne sporazume sa trećim državama, koji se tiču nekih tehničkih i manje osetljivih pitanja, ali ostaje bez nadležnosti kada su u pitanju sporazumi koji za posledicu imaju razmenu ličnih podataka između agencije i druge ugovorne strane. U tom slučaju, u ulozi pregovarača nalazi se Komisija, a ugovor

konačno sklapa Savet u skladu sa članom 218 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, te je za očekivati da će ovako usložnjena procedura trajati mnogo duže.

Postoje dva tipa sporazuma koje Evropol sklapa sa trećim državama - strateški i operativni. U oba slučaja, treća zemlja ima pravo na postavljanje svojih službenika pri agenciji, ali razlike postoje kada je u pitanju pristup informacijama kojima Evropol raspolaže. Strateški ugovori o saradnji, kakvi su sklopljeni sa državama poput Kine, Rusije i Turske, ograničavaju razmenu na informacije koje spadaju u tehničke i opšte obaveštajne podatke. Sa druge strane, operativni ugovori o saradnji, sklopljeni sa bliskim partnerima Evropske unije, poput Sjedinjenih Američkih Država, Švajcarske, Australije, Norveške, a između ostalih i Srbije, omogućavaju i razmenu osjetljivijih podataka, poput poverljivih i podataka o ličnosti. Ipak, i ovakav „privilegovan” položaj nije jednak položaju koji imaju države članice Evropske unije. Na primer, na osnovu operativnog sporazuma o saradnji ove države mogu da zahtevaju pristup podacima iz Evropske baze podataka, ali je taj pristup indirektan, budući da su usmerene najpre na oficire za vezu postavljene u sedištu agencije, a potom preko njih na odgovarajuću Evropolovu jedinicu. Dalje, učešće treće države u projektima i operacijama Evropola uslovljeno je jednoglasnom odlukom svih članica Evropske unije koje su pune članice agencije. Pored toga, i kada im se učešće odobri, ne postoji mogućnost da se nađu u leaderskoj ulozi. Ukoliko se uz sve navedeno ima u vidu da je treća država, prirodno, lišena bilo kakvog uticaja u oblikovanju strateških principa i usmerenja agencije, jasno je zašto zahteve Ujedinjenog Kraljevstva ne zadovoljavaju već postojeći aranžmani.

## **DA LI MODEL SARADNJE EVROPOLA I DANSKE MOŽE DA POSLUŽI KAO UZOR?**

Postoji jedan izuzetak od pravila da Evropol sklapa ugovore o saradnji samo sa državama koje nisu članice Evropske unije. Naime, nakon referenduma u Danskoj na kom je doneta odluka o izuzimanju iz onih delova Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji pokrivaju

prostor slobode, bezbednosti i pravde, a što sa sobom povlači i napuštanje Evropola, po prvi put je sklopljen sporazum sa državom članicom Evropske unije koja nije istovremeno i članica Evropola. Sporazum uspostavlja trenutno najnapredniji režim saradnje, ali čak ni on ne uspeva da uključi brojne benefite koje države članice Evropske unije uživaju. Pored toga, iz niza razloga nije za očekivati da će Ujedinjeno Kraljevstvo uspeti da izdejstvuje slične ili bolje uslove saradnje. Danska je sporazum ispregovarala u svojstvu države članice koja će to i ostati, a ne države članice koja je na putu da postane treća država u odnosu na Evropsku uniju. Dodeljen joj je status posmatrača u Upravnom odboru Evropola, sa pravom da prisustvuje sastancima na kojima se raspravljaju i usvajaju strateške odluke, ali bez glasačkih prava. Dalje, uspostavljen je nov model indirektnog pristupa podacima za Dansku, budući da joj je odobren pristup operacionim podacima u bilo kom trenutku preko pristupne tačke i službenika sa danskog govornog područja koji su zaduženi za obradu zahteva i unošenje podataka dobijenih od danskih vlasti. Ovakav položaj je svakako višestruko uslovljen – Danska je morala da potvrdi svoju nameru da ostane članica Evropske unije, kao i Šengenske zone. Dalje, obavezna je da svoje akcije usaglašava sa svim standardima Evropske unije kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti. Takođe je prihvatila nadzor [Evropskog nadzornika za zaštitu podataka](#) u procesu implementacije sporazuma, kao i Evropskog suda pravde u vezi sa svim pitanjima koja se istog tiču. Konačno, Danska nastavlja da doprinosi budžetu Evropola.

Navedene odlike odnosa Evropola i Danske pokazuju da je u pitanju situacija znatno drugačija od one u kojoj će se Ujedinjeno Kraljevstvo naći nakon izlaska iz Evropske unije, stoga nije verovatno da će mu biti garantovana prava analogna danskim. Pored toga što će nastupiti kao treća država u odnosu na Uniju, Ujedinjeno Kraljevstvo nije članica Šengena. Iako su britanske vlasti izrazile spremnost na ispunjenje određenih uslova sličnih onim koji u postavljeni Danskoj, poput nastavka finansijskog doprinosa budžetu Evropola i usaglašavanja sa principima po kojim agencija funkcioniše, kada je u pitanju priznanje nadležnosti Evropskog suda pravde situacija je

nešto složenija. Naime, u [Beloj knjizi britanske vlade o odnosima sa Evropskom unijom](#) se navodi da će se nadležnost Suda prihvatiti ukoliko se radi o odluci Evropola koja utiče na interese države, a to predstavlja priznanje uže od onog na koje se Danska obavezala (koje podrazumeva da nadležnost Suda nije ograničena samo na ugovorne sporove). Britanske vlasti i same uviđaju svu različitost svoje pozicije u odnosu na Dansku, pa i sve druge države članice i nečlanice Unije koje saraduju sa Evropolom, ali od benefita koje donosi puno članstvo u agenciji nisu spremne da odustanu lako. Ostaje da se vidi da li će uspeti da izdejstvuju sporazum koji će postaviti još jedan značajan presedan kada je rad Evropola u pitanju.

*Tamara Stepanović,  
Beogradski centar za bezbednosnu politiku*

#### KORISNI LINKOVI:

1. Policijska i saradnja u krivičnim stvarima između Ujedinjenog Kraljevstva i Evropske unije posle Bregzita
2. Odnosi Ujedinjenog Kraljevstva i Evropske unije posle Bregzita: opcije za policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima
3. Budući odnosi između Ujedinjenog Kraljevstva i Evropske unije
4. Okvir za bezbednosno partnerstvo Ujedinjenog Kraljevstva i Evropske unije
5. Loss of EU security cooperation could make UK less safe, say peers
5. Vodič kroz saradnju u unutrašnjim poslovima u Evropskoj uniji

#### ZANIMLJIVOSTI

## USAGLAŠENA AKCIJA – PUT STABILIZACIJE ZAPADNOG BALKANA

*Strategija Evropske komisije za verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje Evropske unije na Zapadnom Balkanu potvrdila je značaj evropske perspektive ovog regiona. Ipak, povratak poverenja građana i političkih elita zemalja regiona u evropske integracije zahteva suočavanje sa brojnim izazovima koji stoje na putu učlanjenja u Uniju.*

Ističući višestruki značaj usklađenog delovanja država članica EU i zemalja Zapadnog Balkana, Evropski centar za stratešku politiku (EPSC) rezimirao je ključne probleme na putu ka evropskoj perspektivi ovog strateški važnog područja u svojoj analizi [Angažman na Zapadnom Balkanu](#). EPSC opravdano polazi od toga da bezbednost Zapadnog Balkana nije stvar isključivo ovog regiona, te da je neraskidivo povezana sa bezbednošću same Evropske unije. S pravom se postavlja i pitanje odgovornosti Unije kao garanta mira i bezbednosti na području evropskog kontinenta. Strategija Komisije dodatno pojačava ovaj kompleksan odnos odgovornosti, navodeći da je unapređenje bezbednosti Zapadnog Balkana jedna od šest vodećih inicijativa koje idu u prilog proširenja EU na ovaj region.

Jasno identifikovanje problema koji stoje na putu unapređenja regionalne bezbednosti Zapadnog Balkana prvi je i neophodan korak u pravcu njihovog prevazilaženja. Tako EPSC upozorava da je za stabilizaciju regiona nužno suočiti se sa tzv. „osetljivim bezbednosnim izazovima”.

## Zapadni Balkan u vrtlogu organizovanog kriminala i ekstremizma

Teritorija Zapadnog Balkana i dalje je čvrsto uporište organizovanog kriminala, bilo da se ovaj ispoljava u trgovini oružjem i drogama, bilo ljudima. Takođe, upliv kriminala u politički i ekonomski sistem najvidljiviji je upravo u ovom regionu. Organizovane kriminalne grupe po prirodi su transnacionalne, uz rastući broj zapadno-balkanskih ćelija koje operišu i na tlu Unije. Većinu njih odlikuje oslanjanje na sajber kriminal, uz sve češću pojavu tzv. „polikriminalnih” grupa. Hiljade tona oružja i municije čuvaju se i dalje kao zaštićene zalihe. Iako nema egzaktnih podataka, široko je rasprostranjena sumnja da upravo organizovane kriminalne grupe trguju velikom količinom ovih zaliha.

Analiza pokazuje da je i sam region izložen posledicama rastućeg aktivizma i broja ekstremističkih grupa na globalnom nivou. Rizik od porasta radikalnih ideologija, skrivenih pod kišobranom ekonomskih investicija, pojačava se time što Zapadni Balkan i dalje održava previše liberalan vizni režim prema pojedinim vanevropskim državama. Sprovođeci takvu politiku viza prema ovim zemljama, region Zapadnog Balkana postaje ulazna tačka za različite ekstremističke uticaje. U periodu 2014-2016. samo je na Kosovu preko šezdeset lica bilo povezano sa nasilnim ekstremizmom, četrnaest imama je uhapšeno, dok je devetnaest muslimanskih organizacija raspušteno usled zagovaranja ekstremizma i regrutovanja za terorističke organizacije.

Radikalizacija proizvodi dodatne brige društvu, budući da njeni zagovornici neretko nude viziju potpuno suprotnu ideji evropske integracije i demokratske vladavine, uz pozivanje na odsustvo religijske tolerancije i redefinisavanje značenja rodne jednakosti. Postoji objektivna zabrinutost da radikalizacija proizvodi „izgubljenu generaciju” u određenim segmentima zapadnobalkanskih društava.



Izvor: EPSC

## Kriza ekonomije: uvod u krizu poverenja

Osim ovih, pretežno bezbednosno-političkih problema, EPSC veliku pažnju pridaje ekonomskoj dimezniji regionalne stabilnosti. Glavni utisak je da nijedna od zemalja Zapadnog Balkana nema funkcionalnu tržišnu ekonomiju, koja je sposobna da izdrži pritiske konkurencije na unutrašnjem tržištu EU. Niska produktivnost, neefikasna i rigidna tržišta, nejasno definisano pravo svojine, ograničeni pristup finansijama, dovode do niske konkurentnosti i visoke nezaposlenosti u zemljama regiona. Posebno se ovi negativni trendovi odražavaju na mlađu populaciju.

Jasno je da su upravo korupcija i kriminalitet ti koji koče razvoj pouzdanog okvira za veću konkurentnost biznisa Zapadnog Balkana. Ovo sa sobom nosi dalekosežne posledice poput netransparentnosti, atmosfere nejednakosti i odsustva poverenja unutar društava regiona. Nedostatak poverenja u demokratske institucije vodi do iznalaženja novih izvora lojalnosti, tzv. „kvazidržavnih”. Kao alternativni načini za sticanje prihoda sve češće se javljaju organizovani kriminal, sajber kriminal, nasilni ekstremizam, čime se samo potvrđuje teza da se bezbednosni problemi Zapadnog Balkana ne mogu posmatrati izolovano.

U vezi sa ekonomskom zaostalošću jeste i pojava „odliva mozgova”, pri čemu emigracija u pojedinim delovima regiona doseže neverovatne razmere. Iako je manje destruktivan, ovaj način borbe građana sa ekonomskom zaostalošću svojih država jednako je bolan kao i prethodni. On dalje pospešuje krug zastoja inovacija, poslova i razvoja biznis sektora. Posledica svega ovoga jeste sve vidljivija praksa zaduživanja država regiona u



inostranstvu, što vodi ekspanziji interesa onih koji nisu nužno pristalice procesa proširenja.

Ukoliko se pak sagleda uticaj inostranog faktora na ekonomski razvoj regiona, ne treba smetnuti s uma činjenicu da tu najznačajniju ulogu ima upravo Evropska unija. Statistički pokazatelji potvrđuju da je ona daleko najznačajniji investitor i trgovinski partner zemalja ovog područja. Na trgovinu sa zemljama Unije otpada preko tri četvrtine ukupne trgovine zapadnobalkanskih država. Ipak, stiče se utisak da se javno mnjenje značajnih delova regiona još nije oporavilo od bujice evroskeptičnih raspoloženja. Ovakvu klimu u društvima Zapadnog Balkana oblikuju kako faktori unutar regiona, tako i kriza same Unije koja je kulminirala tokom 2008. godine. Što se poverenje u evropsku integraciju smanjivalo, to su se i vlade zemalja Zapadnog Balkana sve slabije angažovale oko sprovođenja neophodnih reformi.

I pored lavovskog doprinosa Unije regionu Zapadnog Balkana, kako putem direktnih investicija, tako i kreiranjem trgovinskih aranžmana, znatno se pozitivnije percipiraju doprinosi Rusije i Kine. Istraživanje javnog mnjenja sprovedeno 2015. godine pokazalo je da značajan broj građana u Srbiji veruje da je finansijski doprinos Rusije mnogo veći od doprinosa Evropske unije. Podrška javnosti opala je sa preko 70% tokom 2003. na manje od 30% tokom 2017, i pored činjenice da ukupno 75% stranih direktnih investicija u ovoj zemlji dolazi iz zemalja Unije.

Nezaobilazni faktor promovisanja raspoloženja koje je protiv EU svakako predstavljaju mediji u regionu Zapadnog Balkana. Evropski centar za stratešku politiku posebno naglašava mešavinu antievropske i proruske kampanje u oblikovanju dominantnog medijskog diskursa u regionu. Širenje lažnih vesti postalo je unosan posao, što primer Makedonije najbolje potvrđuje. Uz to, nizak nivo medijske pismenosti samo pojačava ranjivost Zapadnog Balkana u odnosu na nacionalističke narative.

## **Tromost pravosuđa kao „nova normalnost” na Zapadnom Balkanu**

Imajući u vidu da su države regiona pogođene složenim bezbednosnim pretnjama i izazovima, puno se očekuje od njihovih pravnih sistema. I dalje nema dovoljno pravnih i administrativnih kapaciteta, dok krivičnopravni sistemi nisu na potrebnom nivou razvoja. Čak i tamo gde postoji politička volja, pravne praznine i nedostatak sveobuhvatne mreže podataka ograničavaju sposobnost da se zakonski okvir sprovedi.

Problemi korupcije na visokom nivou i institucionalizovanog kriminala zahtevaju hitno rešenje. Iako su danas desetine kriminalnih grupa locirane i poznate u regionu, duboka upletenost biznisa, javne administracije i politike u kriminalne radnje ometa razvoj i jačanje pravnog okvira na nacionalnom nivou. Zabrinutost stvara i slab napredak u suočavanju regiona sa prošlošću, te u rešavanju pitanja uništavanja preostalih zaliha oružja.

## **Doprinos Evropske unije suočavanju sa gorućim problemima regiona**

Suočena sa deficitom demokratije na Zapadnom Balkanu, Evropska unija ulaže sopstvene napore kako bi bili prevaziđeni tekući problemi. Evropski centar za stratešku politiku podseća da već postoji određeni stepen saradnje regiona i Unije u suprotstavljanju ekstremizmu i radikalizaciji. Strategija za Zapadni Balkan predviđa moguće dalje korake u ovoj borbi, posebno ističući značaj Instrumenta za pretpriprastupnu pomoć (IPA). Mnogi projekti koje finansira EU usmereni su na osposobljavanje civilnog društva za borbu protiv nasilnog ekstremizma. Radi uvećanja sajber bezbednosti Zapadnog Balkana, Komisija je ustanovila Instrument za doprinos stabilnosti i bezbednosti (IcSP). Važno je spomenuti i pokušaj Komisije da delovanjem Evropske službe za spoljne poslove promoviše značaj činjenično zasnovanih narativa o Uniji.

## Izgradnja mreža poverenja za prevazilaženje nestabilnosti

Bez obzira na pojedinačne napore Unije, da bi se Zapadni Balkan suočio sa aktuelnim izazovima, potrebno je uložiti dodatna sredstva i strpljenje. Nova sredstva podrazumevaju, u prvom redu, pojačanu saradnju i izgradnju poverenja unutar regiona. Veća saradnja zapadnobalkanskih zemalja u oblasti odbrane bila bi najbolji signal javnom mnjenju da su se vremena promenila.

Daljem učvršćivanju sigurnosti i stabilnosti regiona može doprinosti samo usklađeno delovanje Zapadnog Balkana i Evropske unije. Adresiranje bezbednosnih pretnji i izazova na brži, bolji i efikasniji način moguće je ostvariti samo koherentnom akcijom obe strane. Imajući u vidu da je najpodesniji kontekst za ovakvo zajedničko delovanje već stvoren procesom pristupanja, valja iskoristiti sve raspoložive mehanizme koji obema stranama stoje na raspolaganju. Ili, kako je rekao predsednik Komisije Žan Klod Junker na 54. Minhenskoj bezbednosnoj konferenciji: *Mnogo je bolje širenjem perspektiva članstva na Zapadni Balkan izvoziti u to područje stabilnost, nego uvoziti nestabilnost tog regiona na prostor Unije.*

*Marina Radovanović  
Beogradski centar za bezbednosnu politiku*

### KORISNI LINKOVI:

1. Studija EPSC - Engaging with the Western Balkans: An Investment in Europe's Security
2. Strategija Evropske komisije za verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje Evropske unije na Zapadnom Balkanu
3. Instrument contributing to Stability and Peace

## OJAČATI KAPACITETE INSTITUCIJA ZA NAPREDAK U KLJUČNIM POGLAVLJIMA PREGOVORA SA EU

*Državne institucije koje imaju nadležnosti u sprovođenju reformi u okviru poglavlja 23 i 24 rade sa smanjenim kapacitetom i njihova međusobna povezanost je na niskom nivou, istaknuto je na predstavljanju „Institucionalnog Barometra” koalicije prEUgovor koje je organizovano 7. decembra 2018. u Beogradu.*

Reforme u oblastima pravosuđa, borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala koje su obuhvaćene poglavljima 23 i 24 su dugotrajne i nose veliki značaj za život građana Srbije jer su suštinske za poštovanje ljudskih prava, borbu protiv korupcije i izgradnju istinski liberalnog društva. Međutim, građani retko razumeju sadržaj ovih poglavlja i zato treba isticati vladavinu prava kao konkretan koncept, rekao je Šef I sektora operacija Delegacije Evropske unije u Srbiji Nikolas Bizel na otvaranju događaja.

„Cilj vladavine prava u slobodnom i demokratskom društvu je da obezbedi a ne da ograniči prava, što je jedna od glavnih vrednosti na kojima počiva EU,” istakao je Bizel.

Bizel je ocenio da će [poduhvat koalicije prEUgovor](#) koji ima za cilj da meri efekte sprovedenih reformi doprineti u ogromnoj meri usklađivanju pravnog i institucionalnog okvira Srbije sa međunarodnim standardima.

„Cilj vladavine prava u slobodnom i demokratskom društvu je da obezbedi a ne da ograniči prava, što je jedna od glavnih vrednosti na kojima počiva EU,” istakao je Bizel.

Bizel je ocenio da će poduhvat koalicije prEUgovor koji ima za cilj da meri efekte sprovedenih reformi doprineti u ogromnoj meri usklađivanju pravnog i institucionalnog okvira Srbije sa međunarodnim standardima.



Izvor: koalicija prEUgovor

## Prekinuti „ćutanje javne uprave“

Dušan Šabić iz Centra za primenjene evropske studije predstavio je glavne nalaze o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Analiza rada ove institucije je važna jer se radi o nezavisnoj instituciji koja štiti dva ustavom zagarantovana prava i koja se odupire zarobljavanju, rekao je Šabić.

Izveštaj pokazuje konstantan rast broja predmeta, Šabić je ukazao.

„Pohvalno je što je odnos pristiglih i rešenih predmeta skoro 1:1, iako Poverenik prenosi iz godine u godinu ne mali broj predmeta. Zabrinjavajuće je što se oko 85% žalbi odnosi na situacije kada organ vlasti ignoriše zahtev za pristup informacijama. Vlada nije reagovala nijednom u preko 170 slučajeva kada joj se Poverenik obratio,“ upozorio je Šabić.

Ispred Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti govorila je Slavoljupka Pavlović.

„Od svih žalbi upućenih Povereniku u oblasti slobodnog pristupa informacijama, 85% - 90% uzrokovane su 'ćutanjem javnih uprava', a najčešće Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i Ministarstva odbrane (MO),“ Pavlović je istakla.

Pavlović smatra da se mora raditi na svesti zaposlenih u institucijama poput MUP i MO koji će ubuduće pružiti zatražene informacije kako bi se broj žalbi smanjio.

## Nedovoljno kapaciteta u Agenciji za borbu protiv korupcije

Zlata Đorđević iz Transparentnosti Srbija predstavila je rezultate analize rada Agencije za borbu protiv korupcije. Agencija radi sa 50 odsto kapaciteta ako se uzme u obzir broj radnih mesta predviđenih sistematizacijom, primetan je i odlazak zaposlenih, dok odsustvo formalnog rukovodećeg organa predstavlja dodatnu teškoću, Đorđević je ukazala. Zbog toga Agencija ne može adekvatno da odgovori na zadatke koji su joj povereni.

„Još jedna manjkavost je neprecizno određenje delokругa rada Agencije u zakonodavnom okviru i u internim aktima Agencije. Neefikasnost se pojačava činjenicom da Agencija ima ovlašćenje ali ne i obavezu da pokreće postupke protiv organa koji je propustio da dostavi podatke o svom radu,“ Đorđević je objasnila.

Đorđević je podvukla da Agencija za borbu protiv korupcije što pre treba tačno da utvrdi koje poslove će obavljati, na koji način i u kojim rokovima.

„Donošenje novih zakonskih rešenja o Agenciji za borbu protiv korupcije i finansiranju političkih partija ključno je za postizanje opipljivog napretka u Poglavlju 23. Još uvek čekamo izveštaj o tome šta je učinjeno sa pojedinim funkcionerima koji su u kampanji za izbore pre godinu dana koristili svoje funkcije za političku promociju svoje stranke,“ podsetila je Đorđević.

## Skupština ignoriše izveštaje Poverenice

Tanja Ignjatović iz Autonomnog ženskog centra predstavila je analizu rada institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koja funkcioniše sa 60% broja zaposlenih u odnosu na ono što je predviđeno. Ignjatović je ukazala da se skoro polovina predmeta koje Poverenica dobije odnosi na pritužbe građana, a da ih manje podnose državne strukture, koje najviše i krše Zakon o zabrani diskriminacije. U 75% slučajeva se postupa po preporuci Poverenice.

„Veliki problem je što građani i građanke još uvek ne prepoznaju diskriminaciju ili ne znaju kako da je prijave. Poverenica mora više da se usmeri na višestruko marginalizovane grupe,“ rekla je Ignjatović.

Da veliki značaj za vidljivost ove institucije ima Skupština slaže se i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Brankica Janković.

„Moramo više pažnje posvetiti onima koji ne poštuju mišljenja i preporuke Poverenice kao državnog tela,

i u tome veliki značaj ima Skupština. Naš uticaj bi bio mnogo veći kada bi Skupština razmatrala naše izveštaje i kada bi poslanici bili svesni značaja ovog mehanizma, koji njima stoji na raspolaganju,“ istakla je Janković.

Janković je podvukla značaj saradnje sa organizacijama civilnog društva koje rade sa marginalizovanim grupama na temu osveščivanja šta sve diskriminacija predstavlja, naročito mladih, koji najmanje prepoznaju diskriminaciju.

## Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima bez elementarnih uslova za rad

Ivana Radović iz ASTRE-Akcije protiv trgovine ljudima predstavila je analizu rada Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Radović je istakla ogroman značaj ove institucije kao centralnog mehanizma za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, koordinaciju pomoći i utvrđivanje potrebnih usluga za žrtve.

Međutim, Radović je upozorila da polovina zadataka Centra ne može da bude adekvatno ispunjena zbog alarmantnog nedostatka prostornih i ljudskih kapaciteta.

„Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je slikovit primer toga da se neretko obezbeđuje postojanje određenog organa ili institucije na papiru, a da joj se kasnije ne obezbede elementarni uslovi za rad. Tako za šest godina postojanja Centra ne postoji prihvatilište jer nema raspoloživog prostora za te svrhe,“ podvukla je Radović.

Aleksandra Ljubojević, direktorka Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima potvrdila je da institucija funkcioniše sa 25% kapaciteta, zbog čega kroz rad uključuju i organizacije civilnog društva kako bi njihovi korisnici dobili adekvatnu pomoć.

## Nedovoljna unutrašnja kontrola policije

Istraživač Beogradskog centra za bezbednosnu politiku Saša Đorđević ocenio je rad Sektora unutrašnje kontrole

(SUK) u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, čiji je zadatak da kontroliše da li zaposleni rade u skladu sa zakonom i da smanji korupciju u policiji.

Đorđević je istakao da uslovi za rad SUK nisu ispunjeni jer nema dovoljno zaposlenih, smeštajni i tehnički kapaciteti nisu dovoljni, a pravni okvir sektoru ne dozvoljava nezavistan rad. Učinak bi se poboljšao ukoliko bi se povećao broj zaposlenih i smanjio politički uticaj, Đorđević je zaključio.

„Broj krivičnih prijava protiv zaposlenih u MUP se povećao, ali nema evidencije o tome šta se sa njima dalje dešava. Ne postoji dobra komunikacija između SUK i tužilaštva, koje odbacuje veliki broj prijava,“ naglasio je Đorđević.

## Za poboljšanje rada sa izbeglicama potrebna revizija Akcionog plana za Poglavlje 24

Gordana Grujičić iz Grupe 484 predstavila je rezultate analize rada Komesarijata za izbeglice i migracije.

Na rad Komesarijata uticalo je donošenje novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. U okviru interne efikasnosti značajna je izrada baze podataka, redovni izveštaji prihvatnih centara Komesarijatu, i to što je izrađen program učenja srpskog jezika i pisma i upoznavanja sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem, istakla je Grujičić.

Grujičić je ukazala na potrebu za revidiranjem postojeće organizacione strukture Komesarijata i preporuku izdavanja standardizovanih upitnika za evaluaciju usluga.

Marina Ćakić iz Komesarijata za izbeglice i migracije Srbije napomenula je da će biti neophodno da se sprovedu reformski procesi kada konačno budu utvrđene tačne nadležnosti ove institucije. Takođe je ukazala na potrebnu reviziju Akcionog plana za Poglavlje 24 i kreiranje

novih aktivnosti na osnovu preporuka Evropske komisije upućenih Vladi Republike Srbije.

Među preporukama Ćakić je istakla rad na smanjenju tražioca azila domaćih državljana u zemljama Evropske unije i snažniju inkluziju izbeglica sa Bliskog Istoka kroz učenje srpskog jezika i kulture i regulisanje njihovog statusa prilikom traženja zaposlenja.

*koalicija prEUgovor*

### KORISNI LINKOVI:

1. [prEUgovor Institucionalni barometar](#)

## IMPRESSUM

### Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, 11000 Beograd, Srbija  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

### Urednik

Bojan Elek  
([bojan.elek@bezbednost.org](mailto:bojan.elek@bezbednost.org))

### Autori/ke

Nemanja Nenadić, Gordana Grujičić, Ivana Radović,  
Tamara Stepanović, Marina Radovanović

### Dizajn i prelom:

Marko Marinković

Ova publikacija izrađena je uz pomoć Evropske unije.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost koalicije  
prEUgovor i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.



Decembar 2018, Beograd

## PRED VAMA JE

### rEUformator – informator o poglavljima 23 i 24

rEUformator je namenjen profesionalcima, državnim službenicima, studentima, novinarima, predstavnicima civilnog društva, građanima i građankama zainteresovanim za praćenje politika iz dva najvažnija poglavlja u procesu pregovora o učlanjenju Srbije u Evropsku uniju. Nastao je u okviru koalicije **prEUgovor**, koja praćenjem procesa pregovora u oblastima pravosuđa i osnovnih prava (poglavljje 23) i oblasti pravde, slobode i bezbednosti (poglavljje 24) treba da doprinese suštinskoj demokratizaciji Srbije. Tekstovi koji se nalaze u rEUformatoru objavljuju se redovno na sajtu [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

Ukoliko:

želite da sarađujete ili da objavimo vest o nekoj vašoj aktivnosti, pošaljite imejl urednicima sa naslovom *Prilog za rEUformator*

želite da se prijavite ili odjavite sa mejling-liste pošaljite imejl *Prijava – Odjava rEUformator* na:  
[info@preugovor.org](mailto:info@preugovor.org)

