

Belgrade  
Centre for  
Security  
Policy



CPES  
CENTRE FOR APPLIED  
EUROPEAN STUDIES



Grupa  
**484**



Centar za istraživačko novinarstvo  
Nezavisnog udruženja novinara Srbije

# NALAZI KOALICIJE “PREUGOVOR” O NAPRETKU SRBIJE KA EU

Beograd, septembar 2013.

prEUgovor

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

[www.twitter.com/prEUgovor](http://www.twitter.com/prEUgovor)

## O KOALICIJI „prEUgovor“

Koalicija “prEUgovor” formirana je na inicijativu Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) u maju 2013. godine sa misijom da nadgleda sprovođenje politika iz oblasti pregovora o pristupanju Srbije u EU, sa akcentom na poglavljima 23 i 24 pristupne povelje. “prEUgovor” učesnicima pregovora i javnosti nude svoju stručnost i iskustvo u više oblasti pregovora sa ciljem da se ovaj proces iskoristi za postizanje suštinskih promena u društvu.

### Članice koalicije „prEUgovor“:

ASTRA

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

Centar za istraživačko novinarstvo (CINS)

[www.cins.org.rs/](http://www.cins.org.rs/)

Grupa 484

[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

Transparentnost Srbija (TS)

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

## Sadržaj:

<b>O KOALICIJI „PREUGOVOR“ .....</b>	<b>2</b>
<b>TRI GLAVNE PORUKE .....</b>	<b>4</b>
<b>GLAVNI NALAZI .....</b>	<b>5</b>
<b>ZAKLJUČCI.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Politički kriterijumi.....</b>	<b>10</b>
2.1. Demokratija i vladavina prava .....	10
2.2. Ljudska prava i zaštita manjina .....	18
2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze .....	19
<b>4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika.....</b>	<b>19</b>
<b>4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke .....</b>	<b>19</b>
<b>4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava .....</b>	<b>23</b>
4.23.1 Politika borbe protiv korupcije.....	23
4.23.2 Osnovna prava .....	26
<b>4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost .....</b>	<b>28</b>
4.24.1 Migracije .....	28
4.24.2 Azil .....	29
4.24.3 Vizna politika .....	29
4.24.4 Saradnja policije i borba protiv organizovanog kriminala .....	30
4.24.4 Borba protiv trgovine ljudima .....	31
<b>Kontakti: .....</b>	<b>35</b>

## TRI GLAVNE PORUKE

- I. Transparentnost procesa pristupanja.** Glavni zahtev pred Vladom je da obezbedi javnost procesa pregovora čineći dostupnim sledeće informacije: (1) ko je ko u pregovorima; (2) ko su članovi organizacionih struktura za pregovore (unutar Vlade, Skupštine); (3) na osnovu kojih kriterijuma i u kojem procesu će se birati spoljni nezavisni eksperti (stručnost, integritet, na čiji predlog); (4) kada će se i o čemu razgovarati (javnost kalendara, dnevni red razgovora). Pored toga, javnosti treba da budu dostupni sledeći dokumenti: (1) analitički pregled zakonodavstva (engl. *screening*); (2) merila za otvaranje i zatvaranje pregovaračkih poglavlja, kao i za ocenu napretka tokom procesa pregovora (engl. *benchmarks*); (4) „mape puta“ (akcioni planovi) za ispunjenje zahteva proizašlih iz merila; (5) predlozi zakona, strategije, podzakonski i interni akti proizašli iz merila. Najzad, sednice Odbora za evropske integracije i sektorskih odbora Narodne skupštine da budu otvorene za javnost kad se razmatra napredak u pregovorima ili konkretna rešenja proistekla iz merila.
  
- II. U borbi protiv korupcije treba obezbediti sistemsku borbu protiv korupcije zasnovanu na podeli vlasti i vladavine prava.** Srbija je konačno dobila sveobuhvatniji okvir za borbu protiv korupcije za narednih 5 godina usvajanjem Strategije i Akcionog plana. Međutim, ovim dokumentima nije adekvatno pokriveno sve što je značajno za uspešnu borbu protiv korupcije. Bez obzira na to što borba protiv korupcije zauzima visoko mesto na listi prioriteta Vlade, još uvek ima mnogo slučajeva da državni organi ne primenjuju usvojene antikorupcijske propise. U pogledu krivičnog gonjenja još uvek nisu otklonjeni mehanizmi političkog uticaja na policiju i tužilaštvo. Treba ispitati i utvrditi odgovornost u najvećim aferama, naročito onih koji su povezani sa policijom i pravosuđem.
  
- III. Neophodno je obezbediti poštovanje ljudskih prava, a naročito pripadnika ugroženih grupa** jer je njihov pristup pravima i dalje u značajnoj meri otežan. Veća pažnja mora biti posvećena primeni zakona i međunarodnih obaveza u ovoj oblasti.

## GLAVNI NALAZI

Platforma *prEUgovor*, koja okuplja šest stručnih organizacija, pratila je oblasti koje se odnose na obaveze sadržane u političkim kriterijumima i poglavljima 23 i 24. Nalazi u ovim izveštajima rezultat su detaljnog praćenja napretka koji je učinjen u ovim oblastima u pogledu promena u zakonodavstvu i primeni usvojenih zakona. Političku dinamiku i reforme u Srbiji tokom 2013. godine obeležila su dva važna događaja. Prvi se tiče pregovora u vezi sa Kosovom i Briselskog sporazuma. Značajan napredak koji je načinjen tek treba da se pokaže u praksi, što će biti važno u procesu Evropskih integracija Srbije u budućnosti. Drugi događaj jeste rekonstrukcija Vlade, koja je bila u središtu pažnje kako političkih partija, tako i javnosti. Iako je u ovom periodu usvojen veliki broj strategija i zakona, mnogi problemi nisu dobili prioritet i njihovom rešavanju nije posvećeno dovoljno pažnje.

Napredak koji je Srbija učinila u oblastima koje obuhvata izveštaj *prEUgovor-a* neujednačen je i nestalan. U pojedinim oblastima, načinjeni su značajni koraci u pogledu unapređenja i što bolje primene zakonodavstva, dok je Vlada druge oblasti gotovo u potpunosti zanemarila. Čini se da su pojedinačne agende političkih aktera uticale na napredak u većoj meri nego što je to bio slučaj sa redovnim funkcionisanjem institucionalnog okvira. Glavne opšte preporuke koje su zasnovane na sprovedenom praćenju su:

- U mnogim oblastima **i dalje je potrebno usvojiti nove strategije i politike**, a glavni prioriteti su: reforma javne administracije, migraciona politika, sistem azila i to posebno kada je u pitanju delotvorno socijalno uključivanje osetljivih grupa i obnovljena strategija borbe protiv trgovine ljudima.
- **I dalje je potrebno značajno osnaživanje institucionalnog okvira**, a to se posebno odnosi na Parlament, nezavisna tela i pravosuđe. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti mehanizmima koji obezbeđuju odgovornost Vlade. Institucije na koje je potrebno obratiti posebnu pažnju – Narodna skupština i njeni odbori, Agencija za borbu protiv korupcije, Komisija za zaštitu konkurencije, Ombudsman i druga nezavisna tela – ključne su za jačanje odgovornosti izvršne vlasti.
- Najzad, kao najvažnije, **primena usvojenih zakona i strategija** u ovim oblastima i dalje mora biti značajno unapređena. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti ustavnim i zakonskim garancijama ljudskih prava (pravo na okupljanje i pravo zaštite privatnosti). Borba protiv korupcije zavisi od poštovanja odredbi i duha niza zakona koji regulišu ključne oblasti – javne nabavke, konflikt interesa, finansiranje političkih aktivnosti, da navedemo samo neke. Takođe, znatno veći naponi se moraju uložiti u delotvornu borbu protiv politizacije i zloupotrebe javne funkcije u svim sektorima, a posebno u slučaju javnih preduzeća.

Izveštaj o praćenju koji sledi obuhvata razvoj događaja između septembra 2012. i septembra 2013. godine i njegov je glavni cilj da skrene pažnju na važne probleme u praćenim oblastima. Ovo je rezime nalaza iz izveštaja:

## Politički kriterijumi

Pitanja koja predstavljaju dugoročan problem, poput manjkavosti koje se odnose na Ustav, tj. konkretno na položaj nezavisnih tela, nezavisnost sudstva, status Nacionalnog saveta bezbednosti itd, još nisu rešena. Izuzev inicijativa koje dopiru iz javnosti, nijedna politička stranka nije pokrenula inicijativu za promenu Ustava. Došlo je do nekih poboljšanja kada je reč o radu Skupštine, a najzapaženije je jačanje transparentnosti rada ove institucije i usvajanje Rezolucije o zakonodavnoj politici. Međutim, rad Skupštine i dalje je pod prevelikim uticajem agende vladajuće koalicije. Kontrolnu funkciju Parlamenta, kroz rad Odbora, korišćenje instituta poslaničkih pitanja i razmatranje izveštaja koje podnose nezavisna tela i Vlada, i dalje je potrebno značajno unaprediti, posebno kada je reč o nastavku sprovedenih aktivnosti (npr. izveštaji nezavisnih tela se čitaju, ali bez daljeg reagovanja ili predloga Skupštine). Napredak je potreban u praksi skupštinskog nadzora nad radom Nacionalnog saveta bezbednosti. Izuzev političkog prekomponovanja i promena u više ministarstava, Vlada nije prošla ni kroz kakve strukturne reforme. Nije došlo do sprovođenja najavljenih koraka u racionalizaciji i revidiranju broja vladinih tela, niti do njihovog adekvatnog planiranja. Usvajanje Nacionalnog programa za usvajanje pravne tekovine Evropske unije za period 2013-2016, koji će biti osnova za procenu napretka u narednim godinama, predstavlja ključan događaj. Reforma javne uprave je i dalje problematična oblast. Iako su učinjeni delimični pomaci, još uvek nedostaje sveobuhvatna reformska strategija (koja je trenutno u fazi nacрта), dok su mehanizmi za suzbijanje politizacije na svim nivoima slabi ili ih nema. Naši nalazi pokazuju da problem politizacije (postavljenja državnih službenika isključivo kroz kanale političkih stranaka) i dalje postoji u nizu oblasti – postavljenja na nivou lokalne vlasti, upravljanje javnim preduzećima itd. Novi zakoni koji se usvajaju (npr. Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javno-privatnim partnerstvima) samo su prvi korak i treba ih pomno pratiti. Kapacitete nezavisnih tela, čije su nadležnosti ključne u nizu oblasti, i dalje je potrebno ojačavati, dok ona sama moraju povećati svoju efikasnost u radu. Civilni nadzor nad sektorom bezbednosti je još jedna oblast u kojoj su potrebna značajna zakonodavna unapređenja. Zakon o detektivskoj delatnosti i Zakon o privatnom obezbeđenju još uvek su u skupštinskoj proceduri. Amandmani na Zakon o policiji su usvojeni bez javne rasprave, što se negativno odražava na status policijske reforme i sadrži pojedine problematične odredbe. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti usklađivanju seta zakona kako bi se obezbedila bolja kontrola nad primenom specijalnih istražnih mera i tehnika. Zakonik o krivičnom postupku bi trebalo promeniti kako bi se policija obavezala da zatraži sudski nalog za pristup podacima o telekomunikacijama i pružaocima internet usluga pre korišćenja specijalnih istražnih mera.

## Antikorupcijska politika i javne nabavke

Borba protiv korupcije, “zaštitni znak” politike aktuelne Vlade se zahuktala, ali se čini da je uglavnom rukovođena političkom voljom da se pokrenu krivične istrage za odabrane nerešene slučajeve. Još uvek ostaje da se vidi kakvi će biti rezultati povećane pažnje koja se posvećuje korupciji, budući da akcenat nije na postojećim institucijama, već na selektivnoj političkoj volji.

Novi Zakon o javnim nabavkama predstavlja značajan napredak i, ukoliko bude sproveden, doprineće suzbijanju zloupotrebe javnih sredstava koja je još uvek široko rasprostranjena. Posebni slučajevi koje smo predstavili u izveštaju ilustruju mehanizme zloupotrebe javnih funkcija, zaobilaženje, a ponekad i otvoreno kršenje postojećih zakonskih odredbi. Nažalost, nova Strategija za borbu protiv korupcije koja je usvojena u junu u nedovoljnoj meri uzima u obzir naučene lekcije iz prethodnog perioda: ne obezbeđuje adekvatne odgovore na pojedina značajna pitanja iz oblasti korupcije i nedostaje joj ambicija kad je reč o postavljenim ciljevima, posebno u odnosu na procesuiranje slučajeva korupcije (postavljen je cilj da se broj procesuiranih slučajeva do 2017. godine poveća za 30% u odnosu na 2012. godinu). Nezavisna tela su nastavila da doprinose borbi protiv korupcije. Agencija za borbu protiv korupcije i dalje radi na izveštaju o finansiranju političkih stranaka tokom prethodnih izbora. Logističke prepreke u radu nezavisnih tela i dalje nisu u potpunosti otklonjene, niti su preporuke ovih tela u potpunosti uvažene. Takođe, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti sistemu javnih nabavki u sektoru bezbednosti, budući da su rizici za pojavu korupcije veliki usled nedostataka u unutrašnjoj i spoljnoj kontroli i nadgledanju rada policije, odsustvu kontrole nad sprovođenjem poverljivih nabavki u Ministarstvu unutrašnjih poslova (koje čine 55% ukupnih nabavki u ovoj instituciji). Zakon o zaštiti uzbunjivača, a koji bi značajno mogao da unapredi borbu protiv korupcije, i dalje je u ranoj fazi razmatranja.

## Ljudska prava

Osnovne strukture i pravne garancije za poštovanje ljudskih prava postoje i, uopšteno govoreći, ljudska prava se poštuju. Međutim, pravo na udruživanje je prekršeno u slučaju LGBTIQ populacije, s obzirom na to da je u 2012. godini Parada ponosa bila još jednom otkazana. Nalazi da je došlo do porasta torture u zatvorima predstavljaju značajan osnov za zabrinutost, dok je glavni uzrok ovog porasta odsustvo znanja o upotrebi sile i nepostojanje nekoliko podzakonskih akata. Još jedan osnov za zabrinutost je manjkavo zakonsko rešenje koje se odnosi na upotrebu posebnih istražnih mera koje rezultiraju u čestom obaranju prvostepenih presuda i zloupotrebi ovlašćenja državnih službenika. Akcioni plan i dalje nije usvojen i ne postoje nagoveštaji da će se to dogoditi u bliskoj budućnosti. Slab napredak je učinjen u oblasti zaštite ličnih podataka. Posebni pravni akt koji reguliše pitanje zaštite podataka koji se obrađuju, zaštite i čuvanja biometrijskih podataka i podataka prikupljenih putem video nadzora i dalje ne postoji. Podzakonski akt koji detaljnije definiše najviše nivoe tajnosti – strogo poverljivo i poverljivo – donet je u maju, ali drugi nivoi tajnosti i dalje nisu

regulisani, što znači da se još koriste stari kriterijumi za klasifikaciju ova dva nivoa tajnosti. Podsetićemo da je Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i zaštitu tajnih podataka imala obavezu da usvoji podzakonska akta koja su neophodna za punu implementaciju Zakona o tajnosti podataka do kraja 2011. godine. Oblast sektora privatne bezbednosti i video nadzora i dalje je neregulisana. Novi Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, ili amandmani na postojeći, takođe su potrebni kako bi se regulisale i precizno definisale nadležnosti, zadaci i ovlašćenja članova Bezbednosno informativne agencije pri korišćenju posebnih istražnih mera i tehnika.

### **Migracije, azil i vizna politika**

Srbiji i dalje nedostaje obuhvatna migraciona politika koja se odnosi na upravljanje migracijama, uspešnu reintegraciju i sistem azila. Kada je reč o azilu, nikakav napredak nije učinjen. Broj lica koja su izrazila nameru da traže azil konstantno je visok, dok Odsek za azil Uprave granične policije još uvek procesuirá zahteve, s obzirom na to da Kancelarija za azil, koja bi trebalo da kao telo prvog stepena vodi postupak, i dalje nije formalno uspostavljena. Promene u politikama u ovoj oblasti bi trebalo da uključuju barem sledeće: dodatne prostorije za prijem tražilaca azila, uspostavljanje Kancelarije za azil, angažovanje većeg broja administrativnih službenika koji bi se bavili zahtevima za azil i jačanje njihovih kapaciteta, promene Zakona o azilu u delu koji se odnosi na određivanje sigurnih trećih zemlja, posebnu zakonsku regulativu o integraciji lica sa priznatim izbegličkim statusom i korisnika supsidijarn ezaštite i razvoj funkcionalnih mehanizama za integraciju, obezbeđivanje mogućnosti da kulturni i socijalni programi pospeše komunikaciju između tražilaca azila i lokalnog stanovništva. Srbija nema sveobuhvatnu politiku koja se odnosi na društvenu uključenost lica koja traže azil u EU. Relevantne nacionalne institucije zadužene za socijalno uključivanje osetljivih grupa nisu pokazale napredak u obavljanju dužnosti u vezi sa ovim pitanjem. Štaviše, jedino je Ministarstvo unutrašnjih poslova objasnilo postignute rezultate po pitanju smanjenja broja državljana Srbije koji traže azil u EU. Nije bilo napretka u promovisanju toka regularnih migracija ka EU. Delimičan napredak je postignut u implementaciji politika za reintegraciju povratnika pod međunarodnom zaštitom.

### **Borba protiv trgovine ljudima**

Uopšte uzev, Srbija ima adekvatnu zakonsku regulativu koja se odnosi na zabranu trgovine ljudima, ali je njena primena u praksi još puna problema. Reformom Nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava, bivša Agencija za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima prošla je kroz značajnu transformaciju i uspostavljena je nova agencija pod nazivom Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Pomoć žrtvama (koja se ne pruža ni po kakvim pisanim procedurama), smanjenje smeštajnih kapaciteta za žrtve (postoji samo jedno sklonište za žrtve), krivični postupci (dugotrajni postupci i nedostatak proaktivne istrage, usled čega su žrtve prinuđene da svedoče više puta) i kompenzacija i plaćanje odštete (nijedna osoba u Srbiji nije dobila kompenzaciju) još uvek predstavljaju problematične oblasti. Još jednu



problematicnu tačku predstavljaju manjkavosti u primeni odredaba o tome da se žrtve trgovine ljudima ne zadržavaju u pritvoru, ne gone krivično i ne izriču im se kazne, s obzirom na to da i dalje postoje slučajevi pritvaranja, krivičnog gonjenja i izricanja kazni žrtvama trgovine ljudima kao rezultat neadekvatne procene državnih službenika i zbog nedostatka znanja. Kada je reč o saradnji regionalne policije, nije bilo napretka i čini se da zemlje u regionu daju prednost bilateralnoj saradnji. Na kraju, nova Strategija borbe protiv trgovine ljudima i akcioni plan i dalje nisu usvojeni, iako je prethodni Akcioni plan prestao da važi 2011. godine.

## ZAKLJUČCI<sup>1</sup>

### 2. Politički kriterijumi

#### 2.1. *Demokratija i vladavina prava*

##### 2.1.1. *Ustav*

Nije bilo inicijativa za izmenu i dopunu Ustava koje bi bile značajne za efikasniju borbu protiv korupcije (npr. odredbe o imunitetu, definisanje konflikta interesa, korišćenje javnih sredstava), kao ni za boljom institucionalizacijom demokratske civilne kontrole sektora bezbednosti.

***Mandat, sastav i demokratski nadzor Saveta za nacionalnu bezbednost bi trebalo da budu regulisani Ustavom.*** U ovom trenutku, postoji prilična koncentracija vlasti u rukama Sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, koji je ujedno i potpredsednik Vlade zadužen za borbu protiv korupcije. Regulisanjem ove materije Ustavom, ne samo što bi bili uspostavljeni mehanizmi za nadzor Saveta za nacionalnu bezbednost, već bi se, takođe, sprečile buduće lake izmene ovog tela putem izmena i dopuna zakona, koje bi imale za cilj zadovoljavanje svakodnevnih političkih potreba. Ova materija je trenutno regulisana Zakonom o osnovama uređenja službi bezbednosti, koji je izmenjen nakon poslednjih majskih izbora, radi zadovoljavanja specifične težnje Aleksandra Vučića, lidera Srpske napredne stranke, da uspostavi potpunu kontrolu nad obaveštajnim sektorom i sektorom odbrane. Na ovaj način, Aleksandar Vučić je preuzeo veliku količinu vlasti (nad bezbednosnim informacijama), a koja bi lako mogla biti upotrebljena za uklanjanje političkih protivnika. Ova činjenica postaje značajnija ako se uzme u obzir da trenutno zakonodavstvo ne definiše mehanizme za demokratski nadzor (naročito parlamentarni i nadzor javnog sektora) nad ovim telom. Prethodna Vlada Srbije, koju je predvodila Demokratska stranka, takođe je kroz mesto sekretara Saveta za nacionalnu bezbednost, koristila ovo telo radi sprovođenja dominantne kontrole nad sektorom bezbednosti Srbije.

#### **Preporuke:**

- Mandat, sastav i demokratski nadzor Saveta za nacionalnu bezbednost, kao glavnog koordinacionog tela bezbednosnog sistema Srbije, bi trebalo da budu regulisani Ustavom.
- Kroz izmene i dopune Ustava Republike Srbije ovlastiti Narodnu Skupštinu da usvoji Nacionalnu strategiju bezbednosti kao glavni strateški dokument države.
- Kroz izmene i dopune Ustava regulisati status nezavisnih državnih tela; preciznije regulisati pitanje imuniteta i konflikta interesa, radi unapređivanja preuzimanja odgovornosti vlade (obavezne rasprave o građanskim inicijativama, jasnije pravo na

<sup>1</sup> Zaključci su strukturirani na osnovu Srbija 2012 Izveštaja o napretku, Dokument COM(2012)600 final.

pristup informacijama vlade, pravo na „dobro upravljanje”); ograničiti diskreciono pravo vlade po pitanju donošenja finansijskih odluka i omogućiti ograničavanje sprovođenja sistemskih zakona kroz druge zakonske akte.

### **2.1.2 Skupština**

Skupština je usvojila važne zakone u vezi sa borbom protiv korupcije, jedan od njih je bio na osnovu predloga (SNS) poslaničke grupe (Zakon o javnim nabavkama). Skupština je, od jula 2012. godine, usvojila važne zakone, kao što su: Zakon o javnim preduzećima, izmene Zakona o budžetskom sistemu, izmene Krivičnog zakonika, izmene važnih poreskih zakona, novi Zakon o prekršajima, itd.

Skupština je nastavila dobru praksu javnih rasprava, koje su organizovane radi diskutovanja o aktuelnim temama u vezi sa zakonima.

Relevantni skupštinski odbori su o izveštajima nezavisnih tela za 2011. godinu raspravljali sa ogromnim zakašnjenjem (koje je delimično uzrokovano izborima), ali o zaključcima odbora nije raspravljano u plenarnom zasedanju. Skupština nije obezbedila sprovođenje prošlogodišnjih zaključaka, niti je koristila izveštaje nezavisnih tela radi povećanja preuzimanja odgovornosti vlade. Samo je jedno poslaničko pitanje postavljeno u vezi sa ovim problemom, i vlada nije pružila odgovor na njega. Odbori su uzeli u razmatranje godišnje izveštaje nezavisnih tela za 2012. godinu, a u plenarnom zasedanju su razmatrani u junu 2013. godine. U pojedinim slučajevima (kao što su Zaštitnik građana i Državna revizorska institucija, ali ne i Poverenik za informacije od javnog značaja i Agencija za borbu protiv korupcije), zaključci Skupštine imaju određene mehanizme za vršenje monitoringa.

Iako postoji praksa postavljanja poslaničkih pitanja Vladi i ministrima, Skupština još uvek ne poziva na odgovornost ministre koji su načinili propuste u sprovođenju zakona, strateških akata ili skupštinskih zaključaka. Lična odgovornost ministara nije bila tema diskusije tokom procesa rekonstrukcije vlade, jer su podneli ostavku, a nisu razrešavani.

Skupština je obrazovala Odbor za ispitivanje korišćenja budžetskih sredstava Srbije za Kosovo i Metohiju, za period između 2000. i 2012. godine, koji je do sada imao 10 sednica.

Skupština je ispunila svoju izbornu funkciju, većim delom u roku ili sa malim zakašnjenjem: ponovno imenovanje Zaštitnika građana, izbor članova odbora Agencije za borbu protiv korupcije, i izbor članova Komisije za zaštitu prava ponuđača.

U vršenju zakonodavne funkcije, Skupština je uglavnom efikasna. Međutim, diskusije o zakonima u proceduri nisu uvek dovoljno kvalitetne, što onemogućava da se uoče i isprave svi nedostaci predloga zakona.

### **2.1.3 Vlada**

Vlada je postavila borbu protiv korupcije među najviše prioritete i imenovala potpredsednika Vlade, A. Vučića, kao nadležnog za ovu oblast. Međutim, plan Vlade za borbu protiv korupcije nije u potpunosti razvijen i mnogi delovi sporazuma vladajuće koalicije nisu jasni. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan postavljaju neke elemente antikorupcijske politike za period 2013.–2018. godine, ali se ne osvrću na sve aspekte rada vlade, kao što su transparentnost i diskrecija u procesu donošenja odluka. Ovlašćenja potpredsednika Vlade, i lidera najjače političke partije, u borbi protiv korupcije nisu jasno definisana, dok postoje jasna ovlašćenja koje ista osoba ima kao koordinator obaveštajnih službi.

Vladin Savet za borbu protiv korupcije priprema izveštaje. Prethodni izveštaji Saveta se sada koriste za istragu organa gonjenja i čini se da je to posledica političke volje. Međutim, nije uspostavljen mehanizam koji bi raspravljao o budućim izveštajima ovog tela.

Vlada nije unapredila transparentnost sopstvenog rada (zapisnici sa sednica se i dalje tretiraju kao „službena tajna”), ali postoji blagi napredak u broju organizovanih javnih rasprava u zakonodavnom postupku, od strane nadležnih ministarstava. Neki bitni akti su, pak, predloženi bez takve rasprave (kao što je Zakon o budžetskom sistemu), a slaba praksa javnih rasprava je nastavljena čak i nakon izmene Poslovnika Vlade.

Vlada je nastavila, pa i proširila, praksu postavljanja i razrešavanja službenika na položajima u suprotnosti sa Zakonom o državnim službenicima (njih 148 od ukupno 161, do februara 2013. godine), bez obrazloženja i postupka javnog konkursa za zapošljavanje. Šta više, ovakva imenovanja i razrešenja se otvoreno tretiraju kao predmet političkog razmatranja.

Vlada je predložila nekoliko važnih zakona, i inicirala izmene Poslovnika Vlade koji bi mogli da poboljšaju situaciju u vezi sa javnim raspravama. Ministarstvo pravde i državne uprave pripremilo je nacrt Strategije za reformu državne uprave i Strategije za reformu pravosuđa.

### **2.1.4 Državna uprava**

Nije bilo značajnih promena u radu državne uprave, a nova Strategija državne uprave je u pripremi.

Ne postoji jasna politika u vezi sa uspostavljanjem i funkcijama koje treba da vrše razne vrste organizacija unutar javnog sektora (npr. javne agencije). Nakon početnih najava ukidanja velikog broja „agencija“, neke od njih su samo inkorporirane u resorna ministarstva.

I dalje, sa stanovišta borbe protiv korupcije, nije adekvatno zakonodavstvo u oblasti zapošljavanja u različitim delovima javnog sektora (lokalna uprava, zdravstvo, kultura i obrazovanje, javna preduzeća).

Vlada nastavlja i proširuje praksu imenovanja i razrešavanja visokih zvaničnika u suprotnosti sa Zakonom o državnim službenicima (njih 148 od ukupno 161, do februara 2013. godine), bez obrazloženja i postupka javnog konkursa za zapošljavanje.

Vlada je zadržala značajan uticaj na imenovanja u javnim preduzećima, čak i nakon izmena odgovarajućeg zakonodavstva (mogućnost izbora između tri kandidata ili mogućnost da ne odabere nijednog kandidata sa konkursa).

Preporuke i konačne odluke nezavisnih tela se ponekad ignorišu od strane drugih organa vlasti. Takođe, situacije u kojima Tužilaštvo odbacuje sve krivične prijave koje su podnete od strane Agencije za borbu protiv korupcije su pokazatelj opšteg stanja stvarne moći nezavisnih tela da se bave svojim ovlašćenjima. Najavljeno je rešavanje problema prostorija Poverenika za informacije od javnog značaja i Zaštitnika građana, ali Vlada još uvek nije predložila neophodne izmene zakona za bolje uređenje njihovog rada.

***Politizacija državne uprave je i dalje veoma prisutna.*** Dugotrajan problem politizacije se odlikuje izraženom koncentracijom vlasti u rukama dva najbitnija funkcionera u Vladi, Aleksandra Vučića i Ivice Dačića, koji drže nekoliko važnih funkcija, a istovremeno su i lideri svojih partija. Ivica Dačić vrši funkciju Predsednika vlade, ministar je unutrašnjih poslova, i nalazi se na čelu Socijalističke partije Srbije. Aleksandar Vučić je potpredsednik Vlade, bio je ministar odbrane do septembra 2013. godine, glavni je koordinator službi bezbednosti i nalazi se na čelu Srpske napredne stranke. Borba za prevlast između ova dva pojedinca negativno utiče na ministarstva i agencije koje su pod njihovom nadležnošću, koja se često zloupotrebljavaju u političkim igrama. Kao posledica, državna uprava nije u službi građana, već služi političkim partijama.

Takođe, postoji trend politizacije transfera novca iz budžeta u lokalne opštine<sup>2</sup>. Politika regionalnog razvoja se narušava dobrovoljnim transferima koji su motivisani pripadnošću političkim strankama, umesto razvojnim planovima.

***Nije postignut napredak u implementaciji sistema zapošljavanja i unapređenja na osnovu zasluga.*** Jedna od najvažnijih karakteristika Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine je trebalo da bude „depolitizacija” najviših funkcionera koji donose odluke u državnoj upravi (npr. pomoćnici ministara, viši savetnici, načelnici odeljenja, itd.). Kako bi se to postiglo, bilo koja buduća primena člana 179, koja omogućava pojedincu da bude imenovan bez javnog

---

<sup>2</sup> CPES istraživanje

konkursa, je trebalo da bude onemogućena do 31. decembra 2010. godine. Međutim, nova Vlada Srbije je odlučila da ignoriše ovu činjenicu, i nastavi sa imenovanjem pojedinaca u skladu sa pomenutim članom. Prema izveštaju „Transparentnosti Srbije”, od 161 imenovanja Vlade, velika većina – 148 – je sprovedena u skladu sa starim zakonodavstvom, čime je onemogućeno zapošljavanje u Vladi<sup>3</sup> na osnovu zasluga.

Veoma ilustrativan primer je Bezbednosno-informativna agencija, u kojoj je izvršeno 50 zamena i smena na svim organizacionim nivoima od avgusta 2012. godine, kada je imenovan novi direktor.<sup>4</sup> Poslednji primer je poslanik Narodne skupštine, Mićo Rogović, iz vladajuće Srpske napredne stranke, koji je napustio mesto poslanika da bi se zaposlio u Bezbednosno-informativnoj agenciji.

Vlada obećava da će visoki zvaničnici koji upravljaju javnim preduzećima od sada, pa na dalje biti birani nakon sprovođenja postupka javnog konkursa. Iako je bilo nekoliko pozitivnih primera<sup>5</sup>, ostaje razlog za zabrinutost – da li će na kraju biti izabrani najkvalifikovaniji kandidati, uzevši u obzir činjenicu da su političke stranke do sada pokušavale da održe potpunu kontrolu nad radom javnih preduzeća.

Slab učinak Vlade u tom pogledu seže do Akcionog plana iz 2010. godine, kada su „logistička ograničenja” prvi put navedena kao prioritet. **Ljudski resursi koji su na raspolaganju nezavisnim regulatornim organima nastavljaju da budu nedovoljno i slabo struktuirani**<sup>6</sup>; naročito sada, zbog budžetskih ograničenja. **Nezavisnim regulatornim organima i dalje nedostaju adekvatne prostorije i oprema.** Pozitivna stvar je to što su sve kancelarije Zaštitnika građana nedavno premeštene na jednu adresu, umesto da budu na više lokacija. Agencija za borbu protiv korupcije, sa druge strane, se nalazi u prostorijama koje je kupila Uprava za zajedničke poslove državnih organa, a prethodno su se iste prostorije nalazile u vlasništvu kontraverznog pojedinca povezanog sa organizovanim kriminalom. Neko vreme je ova prodaja podivala kredibilitet Agencije u očima javnosti. Zbog plata koje su znatno niže od plata u privatnim revizorskim kućama, Državna revizorska institucija se suočava sa rizikom od odliva kadrova. Konačno, Institucija ima prostorije rasprostranjene na četiri lokacije u Beogradu, što komplikuje i povećava troškove svakodnevnog rada.

---

<sup>3</sup>[http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=270%3Aproblem-sa-postavljanjem-slubenika-na-poloaju-i-depolitizacija-dravne-uprave&catid=14%3Avesti&lang=sr](http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=270%3Aproblem-sa-postavljanjem-slubenika-na-poloaju-i-depolitizacija-dravne-uprave&catid=14%3Avesti&lang=sr)

<sup>4</sup> Videti: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/375804/Naprednjak-ugostitelj--buduci-operativac-BIA>

<sup>5</sup> Do 20. jula 2013. godine, preko 60 prijava je podneseno za poziciju direktora (generalnog direktora) „Elektroprivrede Srbije” (EPS). Takođe, Ministarstvo odbrane je postavilo na svoju internet stranicu – prvi put ikada – javni konkurs za mesto direktora „Jugoimport SDPR” – srpskog javnog preduzeća zaduženog za izvoz oružja i municije, koje proizvodi srpska industrija za odbranu.

<sup>6</sup> Marko Milošević, „Nezavisni državni organi i borba protiv korupcije“ [Independent Oversight Bodies in a Fight Against Corruption], BCBP predlog praktične politike, [http://www.bezbednost.org/upload/document/milosevic\\_2012\\_nadzor\\_nda\\_nad\\_korupcijom.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/milosevic_2012_nadzor_nda_nad_korupcijom.pdf) (pristupljeno 8 aprila, 2013. godine): prevod na engleski nije dostupan, str. 5-6

### 2.1.5 Nadzor građana nad sektorom bezbednosti

Nacrt Zakona o privatnom obezbeđenju i nacrt Zakona o detektivima se nalaze u skupštinskoj proceduri, ali još uvek nisu usvojeni<sup>7</sup>. Prema nacrtima, nadzorna uloga je poverena Ministarstvu unutrašnjih poslova. U obrazloženju nacrta zakona stoji da „nisu potrebna dodatna finansijska sredstva za implementaciju ovih zakona”. Može se reći da je ovo diskutabilno, pošto Ministarstvo unutrašnjih poslova mora (makar) da obučni zaposlene, ili zaposli nove ljude, kako bi se omogućili delotvoran nadzor i kontrola nad, otprilike, 40,000 zaposlenih u sektoru privatnog obezbeđenja. Do sada, unutrašnja kontrola Policije nije bila u mogućnosti da spreči nelegalan rad policajaca u privatnom obezbeđenju, što nas navodi da verujemo da bi nadzor sa postojećim kapacitetima bio nedelotvoran.

#### Preporuke za unapređenje skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti:

- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti bi trebalo da usvoje srednjoročne i godišnje planove rada i da postave prioritete oblasti delovanja (budžetsku kontrolu, nadzor i kontrolu trgovine oružjem, i slično).
- Odbori bi trebalo da razviju mehanizme za redovnu saradnju sa drugim skupštinskim odborima (finansija, pravosuđa i uprave, spoljnih poslova), kao što su: zajedničke sednice, redovna razmena informacija, konsultacije i slično.
- Poslanici bi trebalo da zahtevaju češće javne rasprave o gorepomenutim pitanjima prioriteta oblasti delovanja.

Ključna promena u prethodnom periodu jeste usvajanje **izmena i dopuna Zakona o policiji** sa sledećim obrazloženjem: „usled trenutnog stanja bezbednosti i neadekvatnih uslova rada policajaca u Srbiji”. Izmene i dopune su usvojene bez javne rasprave, što se negativno odražava na trenutni status reforme policije u Srbiji. Glavni razlog za izmenu Zakona o policiji je pritisak policijskih sindikata u vezi sa primenom kolektivnog ugovora. Uvidom u sadržaj izmena, nalazi se da postoje četiri pozitivna i četiri negativna elementa.

Ključni pozitivni napreci su: (1) usvajanjem izmena Zakona o policiji biće jasnija uloga policije u međunarodnim policijskim odnosima i multinacionalnim operacijama. (2) zakonodavci su ograničili aktivnosti policajaca van radnog vremena, što je od velikog značaja za borbu protiv korupcije i sukoba interesa; međutim, ova mera se mora sprovesti u delo kroz usvajanje podzakonskih akata. (3) bitna novina koja je uvedena u okviru Zakona o policiji jeste uvećanje jednokratne finansijske pomoći porodici policajca koji je preminuo od povrede na radu, profesionalnog oboljenja ili opasne pojave u iznosu od 36 prosečnih plata u policiji.

---

<sup>7</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1866-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1866-13Lat.pdf)  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1865-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1865-13Lat.pdf)  
[http://www.bezbednost.org/upload/document/posle\\_20\\_godina\\_privatno\\_obezbeenje\\_ponovo\\_u\\_okril.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/posle_20_godina_privatno_obezbeenje_ponovo_u_okril.pdf)

(4) kršenje načela Kodeksa policijske etike iz 2006. godine je prema novom Zakonu definisana kao ozbiljna povreda dužnosti koja podrazumeva određene sankcije.

Ključni nedostaci Zakona o policiji su: (1) nije ukinut beneficirani radni staž koji ne postoji u većini modernih policijskih službi; (2) u skladu sa novim izmenama i dopunama, policajac ima pravo da odbije zadatak ukoliko ne postoje adekvatni radni uslovi, što je u suprotnosti sa suštinom policijskog zvanja; (3) kriterijumi za povećanje plata u Ministarstvu unutrašnjih poslova nisu jasno definisani jer je nejasno da li dodatni koeficijenti uvećavaju platu svim zaposlenima u MUP-u, ili samo ovlašćenim službenim licima, tj. onima koji primenjuju policijska ovlašćenja. Značajnija nepreciznost je da predlog izmena zakona nije identifikovao uslove za povećanje plate, kao ni „pojedine kategorije zaposlenih“ kojima je moguće uvećati plate za više od 50 odsto. (4) nije jasno šta tačno, pored pravne pomoći, podrazumeva „druga pomoć“ policajcu protiv koga je pokrenut krivični postupak.

#### **Ključne preporuke za rešavanje pravnih praznina u vezi sa demokratskom odgovornošću bezbednosnih institucija**

- Ukidanje odredbe iz člana 5. Zakona o policiji po kojoj policija pruža građanima informacije iz svoje nadležnosti samo ukoliko postoji legitimni interes za to, i time usklađuje ovaj zakon sa članom 4. Zakona o pristupu informacija od javnog značaja, po kom se pristup takvim informacijama dozvoljava bez obzira na to da li vlasti veruju da je zahtev opravdan ili ne.
- Izmeniti član 24. Zakona o policiji, prema kojem ministar unutrašnjih poslova imenuje i razrešava načelnike policijskih uprava i daje ovlašćenje direktoru policije da izvrši ovaj zadatak.
- Ukinuti odredbe iz člana 14a Zakona o vojsci Srbije koja zabranjuje profesionalnim pripadnicima srpskih oružanih snaga da učestvuju u aktivnostima udruženja koja se bave temom odbrane. Ova odredba je u suprotnosti sa članom 141. Ustava u kojem stoji da je Vojska Srbije podvrgnuta demokratskoj civilnoj kontroli. Pored toga, ova odredba je u suprotnosti sa članom 29. Zakona o Vojsci Srbije o demokratskoj civilnoj kontroli Vojske u kom stoji da su građani, a prema tome i njihova udruženja, podvrgnuti takvoj vrsti kontrole.
- Uskladiti odredbe Zakona o policiji, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, Zakona o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji, Krivičnog zakonika, Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji i Carinskog zakona, koje se tiču primene posebnih istražnih mera i procedura utvrđivanjem jednoobraznih uslova za sprovođenje pomenutih mera i procedura, kao i jednoobraznog metoda kontrole nad njihovom implementacijom.
- Putem Protokola o saradnji, utvrditi veću transparentnost podele nadležnosti između svake specijalne jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane. Ovako bi se eliminisao sukob nadležnosti i unapred bi bio definisan spektar aktivnosti svake jedinice.
- Usvojiti Zakon o privatnim kompanijama za obezbeđenje i Zakon o detektivskoj delatnosti.



U 2012. godini, ni Skupština ni (pređašnji) Odbor za odbranu i bezbednost nisu **raspravljali o učešću Srbije u multinacionalnim operacijama, čime se rizikuje povlačenje kontingenta koji je već prisutan u misijama UN i EU**. Tek nakon intervencije Ministarstva odbrane je doneta odluka Vlade kojom se produžava njihov mandat. Ovaj propust se, međutim, nije ponovio u 2013. godini, jer je Skupština 20. februara 2013. godine raspravljala o odluci za učestvovanje u multinacionalnim operacijama.<sup>8</sup>

### **2.1.6 Politika borbe protiv korupcije**

Najočiglednija oblast jeste borba protiv korupcije, gde ključne napore ulaže Aleksandar Vučić, potpredsednik Vlade koji je „zadužen za koordinaciju napora u borbi protiv korupcije u ime Vlade”, iako bez izričitih zakonskih ovlašćenja za tu oblast. Pojedini slučajevi korupcije visokog profila (naročito u vezi sa prethodnim privatizacijama ili zloupotrebama na koje se sumnja) su, izgleda, istraživani samo zbog jakog ličnog zalaganja gospodina Vučića. „Lanac komande” u istražnim organima se zakonski nije menjao (tužilac za organizovani kriminal je nadležan za istragu), ali su, i pored toga, potpredsednik Vlade i drugi političari na vlasti nekoliko puta najavljivali otvaranje istraga i rokove u kojima će se one okončati. Slučajeve korupcije istražuju posebne „radne grupe”, čija povezanost sa Biroom za koordinaciju bezbednosnih službi i dalje ostaje nejasna. Osim toga, istrage se najavljuju u medijima se smatraju bliskim strankama na vlasti. Iako je neophodno da se istraže slučajevi u kojima se sumnja da su tokom prethodnih godina postojali, kako korupcija, tako i drugi vidovi zloupotrebe, **održivost postojećeg rešenja je od velike važnosti, zato što se zasniva na „političkoj volji”, a ne na institucionalnim polugama**. Drugo zabrinjavajuće pitanje je moguća zloupotreba borbe protiv korupcije za dobijanje političkih poena i odstranjivanje političke konkurencije u Vladi.

Nova Strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan su usvojeni u junu, odnosno avgustu 2013. godine, i predviđaju značajna zakonska poboljšanja, podršku nezavisnim organima za borbu protiv korupcije i mehanizme nadzora. Međutim, **Strategija ne pruža adekvatan odgovor na neka značajna pitanja u vezi sa korupcijom**. Vlada, koja je otpočela mandat u julu 2012. godine, svojim Akcionim planom predviđa prilično neambiciozne ciljeve za period do 2018. godine – 30% povećanja broja pravosnažnih presuda za korupciju u odnosu na 2012. godinu, uprkos proklamovanoj politici „nulte tolerancije”, svesti o tome da se ogromna većina korupcije uopšte ne prijavljuje i procene da je prethodnim vladama „nedostajala politička volja” da se bore protiv korupcije. Mnogi zakoni su usvojeni ili izmenjeni u prethodnih 12 meseci, sa novim Zakonom o javnim nabavkama kao najznačajnijim korakom napred. Poboljšani su i Zakon o javnim preduzećima, Poslovnik Vlade (javne rasprave) i Krivični zakonik, ali su njihovi efekti još uvek pod znakom pitanja.

---

<sup>8</sup> Videti [http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2013/RS6-13.pdf](http://www.parlament.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS6-13.pdf) (pristupljeno 8. aprila 8, 2013. godine); dostupno samo na srpskom jeziku

Međutim, zakonske reforme u većini drugih oblasti se još uvek čekaju. Reforme u pravosuđu i državnoj upravi su najavljene, ali strategije još uvek nisu implementirane (pravosuđe), odnosno potpuno razvijene (državna uprava). U praksi se krše čak i važeće zakonske odredbe (npr. Zakon o državnim službenicima). Dok su odluke Ustavnog suda uklonile neke od posledica prethodnog postupka izbora sudija i tužilaca, uspostavljanje odgovornosti za njihov rad i **efikasnost pravosuđa ostaju ozbiljni problemi.**

**Nezavisni državni organi nastavljaju da doprinose borbi protiv korupcije, ali logističke prepreke za njihov rad još uvek nisu uklonjene, niti se poštuju njihove preporuke.** Kontrola izveštaja o finansiranju kampanja za nacionalne, pokrajinske i lokalne izbore 2012. godine je još uvek u toku. Agencija za borbu protiv korupcije je pokrenula prekršajne postupke protiv stranaka koje nisu podnele finansijske izveštaje i identifikovala slučajeve drugih vidova kršenja zakona. Nadležni organi još uvek nisu istražili „kupovinu glasova”, „zloupotrebu službenog položaja” i „trgovinu medijskim uticajem u cilju političke promocije”. Pošto se i dalje mnoge značajne odluke za državu donose u direktnim pregovorima lidera vladajućih partija, odnosno u forumima vladajućih partija, umesto na sednicama Vlade i Skupštine, **potpuna implementacija pravila o finansiranju partija, kontrola sukoba interesa i transparentnost lobiranja ostaju ključni preduslovi za sprečavanje korupcije i zloupotrebe službenog položaja u procesu donošenja odluka.**

## ***2.2. Ljudska prava i zaštita manjina***

### ***2.2.1 Poštovanje i zaštita manjina, prava na kulturu***

Prema podacima UNHCR-a, u Srbiji postoji oko 66.000 izbeglica i 210.000 interno raseljenih lica, a broj kolektivnih centara je opao na 19. Program podrške opštinama koje pripremaju akcione planove za unapređenje statusa izbeglica i interno raseljenih lica se nastavlja, i zabeležena su pojedina poboljšanja u vezi sa smeštajem interno raseljenih lica. Međutim, **životni uslovi mnogih izbeglica i interno raseljenih lica su i dalje teški.** Mnogi su nezaposleni i žive u siromaštvu. Interno raseljena lica koja nemaju lična dokumenta su u naročito teškoj situaciji, pošto nisu u mogućnosti da ostvare svoja osnovna prava. Određeni napredak je postignut usvajanjem Zakona o prebivalištu i boravištu građana, koji omogućava interno raseljenim licima da podnesu zahtev za prebivalište u centrima za socijalni rad. Još uvek se čeka da se ovo sprovede u delo. Pomoć u vezi sa pristupom pravima na teritorijama porekla je i dalje neophodna, kako za izbeglice, tako i za interno raseljena lica. Besplatnu pravnu pomoć, gotovo isključivo, pružaju nevladine organizacije i projekti koje finansiraju inostrani donatori.

### ***2.3. Regionalna pitanja i međunarodne obaveze***

Blagi napredak je postignut kroz usvajanje relevantnih zakona u vezi sa regulisanjem statusa i prebivališta interno raseljenih lica, i u sprovođenju regionalnog programa za smeštaj izbeglica.

***Sprovođenje regionalnog programa za smeštaj se nalazi u ranoj fazi implementacije.*** Regionalna kampanja, koja ima za cilj da obuhvati što je moguće više korisnika, je otpočela. Regionalni program se jasno fokusira na smeštaj izbeglica i raseljenih lica, a dodatni napori su potrebni da bi se osigurala održiva integracija ili povratak kroz mogućnost zapošljavanja. Organizacije civilnog društva bi trebalo da se više uključe u proces praćenja rezultata Programa.

### **4.2. Poglavlje 2: Sloboda kretanja radnika**

***Nije bilo napretka u oblasti tržišta rada.*** Zakon o zapošljavanju stranaca i dalje čeka na usvajanje u Skupštini. Država prilično diskreciono postupa u procedurama za davanje državljanstva, dugoročni boravak i okupljanje porodice. Šta više, mnogi emigranti dobijaju jedva ikakvu dodatnu pomoć za dalje obrazovanje, pomoć deci u školi ili učešće u političkom životu.

### **4.5. Poglavlje 5: Javne nabavke**

**Novi zakon, na snazi od aprila 2013. godine, je u velikoj meri poboljšao zakonski okvir.** Uprava za javne nabavke je pripremila niz podzakonskih akata za implementaciju zakona, a do oktobra 2013. godine bi trebalo da pripremi dva značajna akta – Plan za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama (u saradnji sa Agencijom za borbu protiv korupcije) i podzakonski akt na osnovu koga će naručilac interno regulisati planiranje javnih nabavki, podelu nadležnosti i kontrolu nad izvršenjem ugovora.

**Međutim, zakon ne pokriva neka bitna pitanja, kao što su nabavke koje se finansiraju kroz međudržavne sporazume ili kroz kredite međunarodnih finansijskih institucija.** Drugo problematično pitanje jeste nedostatak kapaciteta kontrolnih tela, kao što su Uprava za javne nabavke, Komisija za zaštitu prava i Budžetska inspekcija. **Nad javno-privatnim partnerstvima, nedavno regulisanim, ali retko kad sprovedenim, mora se vršiti strogi nadzor zbog potencijalne opasnosti od korupcije.** Samo deo ovih problema će se rešiti kroz implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije. Ažuriranje Strategije za reformu sistema javnih nabavki je takođe predviđeno. Međutim, i druge promene su još uvek neophodne, naročito izmene Zakona o budžetskom sistemu (posebno u smislu planiranja javnih nabavki), i Krivičnog zakonika (novo krivično delo u vezi sa javnim nabavkama, koje treba da se izmeni).

Primena novog zakona je započela brojnim zahtevima iz raznih sektora i institucija koje su tražile izuzeće iz opšteg režima javnih nabavki (npr. nabavka farmaceutskih proizvoda i nabavka za kulturne institucije). Novi portal za javne nabavke funkcioniše, i pruža informacije koje ranije nisu objavljivane redovno (npr. nabavke male vrednosti, tenderska dokumentacija i sl.). Imenovani su građanski nadzornici za nekoliko velikih nabavki, ali o njihovim izveštajima još uvek nije raspravljao skupštinski odbor. Međutim, još uvek je rano da se predvide efekti koje bi zakon mogao da ima. Istovremeno, Vlada je nastavila sa praksom sprovođenja ogromnih infrastrukturnih projekata bez postupka javne nabavke, npr. sprovođenje specijalnih procedura dogovorenih sa međunarodnim finansijskim institucijama stranih zemalja. Državna revizorska institucija je započela „reviziju svrsishodnosti” na odabranom uzorku. **Upravi za javne nabavke, Komisiji za zaštitu prava i Budžetskoj inspekciji još uvek nedostaju kadrovi, da bi u potpunosti mogle da vrše funkciju nadzora nad procesom javnih nabavki.** Ne postoji evidencija o implementaciji novih pravila u vezi sa poništavanjem ugovora, kršenjem pravila, niti u vezi sa kažnjavanjem zabranjenog dogovaranja između ponuđača.

#### ***4.5.1 Javne nabavke u sektoru bezbednosti***

U srpskom sektoru bezbednosti, po pitanju korupcije naročito su osetljive poverljive nabavke, koje su prilično zapostavljene u prethodnom zakonodavstvu. Tokom 2012. godine, u štampi su se pojavili brojni skandali, sa zajedničkim imeniteljem: poverljive nabavke su korišćene da bi se prikrila neopravdana potrošnja Vlade<sup>9</sup>. Novi Zakon o javnim nabavkama predviđa novi tip (ili proceduru) nabavke, pod nazivom „javne nabavke u bezbednosti i odbrani“, kako bi se povećala transparentnost, i preuzimanje odgovornosti tokom nabavki u bezbednosnim institucijama. Međutim, određeni broj važnih podzakonskih akata i dalje nedostaje, te njihovo pravovremeno usvajanje mora da bude prioritet za Vladu Srbije, kako bi se suzbila korupcija u potrošnji novca za odbranu i bezbednost.

#### ***4.5.2 Implementacija Zakona o javnim nabavkama – Istražne priče***

Istraženo je deset javnih nabavki<sup>10</sup> koje su odabrane u skladu sa negativnim nalazima u izveštaju Državne revizorske institucije i podacima o neregularnostima u javnim nabavkama iz drugih izvora. Detaljnim uvidom su otkriveni brojni slučajevi u kojima ***javna preduzeća i institucije, po jednoj nabavci, krše Zakon o javnim nabavkama u mnogim aspektima*** (kao što je istražna priča „Problematične nabavke i krediti ugrozili kruševačku toplanu”<sup>11</sup>), ***postoji neadekvatan zakonski okvir za reagovanje države na žalbe i negativne izveštaje*** (kao u

---

<sup>9</sup> Kao što je očigledno u BCSP Mapi rizika u korupciji, različite stvari, počev od taktičke opreme za komunikaciju i vozila za VIP transport do lekova i prostog kancelarijskog nameštaja su kupljene na ovaj način <http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/110/Slucajevi.shtml>

<sup>10</sup> Kao deo projekta „Istraživanje javnih nabavki“, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

<sup>11</sup> <http://www.cins.org.rs/?p=12654>

slučaju „Elektromreža Srbije: mimo zakona dodelili posao od dva miliona evra”<sup>12</sup>), **specifične posledice nekih zakona ograničavaju delotvornost Zakona o javnim nabavkama, mehanizam za vršenje monitoringa nad javnim nabavkama je veoma ograničen, gubici javnih sredstava su ogromni i nekažnjavanje za kršenje antikorupcijskih propisa je skoro potpuno.**

Dve najspecifičnije i najočiglednije praznine u srpskom sistemu javnih nabavki su:

- Srpski Zakon o podršci građevinskoj industriji je legalizovao značajna kršenja Zakona o javnim nabavkama, stvarajući teren za političku zloupotrebu javnih sredstava. Ovu okolnost su ranije koristile, i još uvek je u velikoj meri koriste lokalne uprave i drugi za arbitrarno dodeljivanje javnih građevinskih ugovora, i kroz, na različite načine motivisano, favorizovanje nekompetentnih ponuđača, ostavljajući kvalitetnije ponuđače da se bore za opstanak<sup>13</sup>. Ovo je bilo veoma očigledno u slučaju rekonstrukcije fudbalskog stadiona u srpskom gradu Novi Pazar<sup>14</sup>.
- Zakon o javnim nabavkama je propustio da definiše „drugi stepen nadmetanja”, omogućavajući političarima i kompanijama da indirektno profitiraju od javnih radova. Slučajeve u kojima su političari vlasnici kompanija koje su dobavljači za firme koje su dobile državne ugovore je teško dokazati (najčešće se koriste of-šor kompanije), ali je CINS uspeo da dokaže jedan takav slučaj, i radi na nekoliko drugih slučajeva<sup>15</sup>.

Ovaj projekat je otkrio i zabrinjavajuće neznanje državnih zvaničnika, kompanija i institucija. Pretežan stav uprava javnih preduzeća, lokalnih političara i drugih činilaca prema zakonodavstvu javnih nabavki bi se najbolje mogao opisati kao ležerni otpor na „nepotrebno uznemiravanje”, kao da je ono prepreka za obavljanje posla i sprovođenje politike. Ova okolnost naglašava potrebu za intenzivnijim osvešćivanjem javnosti i vršenjem pritiska javnosti na političke stranke da se bore za edukaciju i bolji odabir sopstvenih imenovanih lica i svih organizacija koje rukuju javnim sredstvima.

Proces istrage, priča po priču, je otkrio sledeće neregularnosti:

„Problematične nabavke i krediti ugrozili kruševačku toplanu”<sup>16</sup>:

Politički postavljeno rukovodstvo gradske toplane u Kruševcu je dodelilo sedam javnih nabavki za ugalj istoj kompaniji, koja je ostvarila 30.000.000€ prihoda od ovih ugovora. CINS je istražio svih sedam javnih nabavki i došao do zaključka da su sve bile manjkave. Pet od sedam nabavki je poništeno nakon što su se ponuđači koji nisu

<sup>12</sup> <http://www.cins.org.rs/?p=12234>

<sup>13</sup> „Diskriminatorna javna nabavka đubriva Draginovog ministarstva”, <http://www.cins.org.rs/?p=11824>

<sup>14</sup> „Grad Novi Pazar mimo zakona uložio milion i po evra u izgradnju stadiona”<http://www.cins.org.rs/?p=12891>

<sup>15</sup> Priča o uglednom srpskom političaru koji je iskoristio rupu u zakonu je istražena i dokazana.

<sup>16</sup> <http://www.cins.org.rs/?p=12654>

pobedili na tenderu žalili, ali do trenutka kada su odluke donete, ugalj je već bio kupljen i potrošen. Toplani su nedostajala sredstva za kupovinu uglja, tako da je kompanija koja je pobedila na tenderu pomogla uspostavljanjem kontakta sa bankama koje su izdale kreditne linije za toplanu. Toplana sada duguje 4.000.000€ bankama; i 3.000.000 € kompaniji kojoj je dodelila tih sedam javnih nabavki. Ove zime, grejanje za 60% grada Kruševca, koje dolazi iz toplane, je bilo obezbeđeno samo zbog specijalne intervencije Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine, što je omogućilo toplani da kupi ugalj bez javne nabavke, direktno iz rudnika. Da ovo nije učinjeno, građani Kruševca bi se grejali na struju i ugrozili čitav sistem snabdevanja strujom u Srbiji, koji je i inače veoma osetljiv. Nakon svega ovoga, novo politički postavljeno rukovodstvo toplane je otvorilo ponude za najnoviju javnu nabavku uprkos činjenici da nisu svi članovi komisije za nabavke bili prisutni, i time prekršili zakon o prisustvu novinara CINS-a i eksperta Transparentnosti Srbije. Bilo je očigledno da je ovo urađeno iz čistog nedostatka znanja o pravnom okviru za ovu proceduru.

„Elektromreža Srbije: mimo zakona dodelili posao od dva miliona evra”<sup>17</sup>:

Javno preduzeće „Elektromreža Srbije” je dodelilo posao od 2.000.000€ svom zavisnom preduzeću, i time izbeglo procedure javne nabavke. Samo par dana kasnije, zavisno preduzeće je angažovalo privatnu kompaniju kao podizvođača za isti posao, zadržavajući 5% sredstava za sebe. Rukovodstvo zavisnog preduzeća tvrdi da je „Elektromreža” znala za nedostatak kapaciteta za potrebne radove i da će podizvođač biti angažovan. Rukovodstvo „Elektromreže” tvrdi da je posao bio hitan i da nije bilo drugog načina da se obavi na vreme. Dotičan posao je bio planiran preko 30 godina, četiri različite lokacije su promenjene, i odluka da se konačno obavi je ozvaničena 2009. godine. Javno tužilaštvo istražuje ovaj slučaj.

„Diskriminatorna javna nabavka đubriva Draginovog ministarstva”<sup>18</sup>:

Ministarstvo poljoprivrede je sprovedo javnu nabavku za angažovanje snabdevača subvencionisanog đubriva za poljoprivrednike u vrednosti od 10.000.000€. Dan nakon što je izabran, Ministarstvo je promenilo snabdevača. Diskvalifikovani snabdevač je promenjen zato što su protiv njega bili pokrenuti pravni postupci, iako u zakonu jasno stoji da je uslov za diskvalifikaciju konačna odluka protiv ponuđača. Novi snabdevač nije ispunio ni uslove navedene u javnoj nabavci Ministarstva. Iako je uslov bio da se đubrivo isporuči u roku od 30 dana, Ministarstvo je ubrzo potpisalo aneks ugovora sa novim snabdevačem, produžavajući time rok na 60 dana. Tadašnji ministar, gospodin Saša Dragin, je uhapšen, između ostalog, i zbog drugih manipulacija sa đubrivima, ali

---

<sup>17</sup> <http://www.cins.org.rs/?p=12234>

<sup>18</sup> <http://www.cins.org.rs/?p=11824>

ne i zbog ove. Tužilaštvo nije moglo da kaže da li će uzimati ovo u obzir prilikom krivičnog gonjenja.

#### Preporuke

- Izmeniti Zakon o javnim nabavkama kako bi se politički funkcioneri sprečili u ostvarivanju profita kao podizvođači, ili u ostvarivanju drugačije indirektno koristi od projekata koji se finansiraju iz javnih sredstava.
- Unaprediti kapacitete Uprave za javne nabavke i senzibilitet reagovanja medijskog izveštavanja; umanjiti uticaj Vlade na odluke i rad Javnog tužilaštva.

### 4.23. Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava

#### 4.23.1 Politika borbe protiv korupcije

*Srbija je učinila ograničen napredak u borbi protiv korupcije.* Politička posvećenost nove Vlade je, kako se čini, veoma uticala na sprovođenje istraga u slučajevima u kojima postoji dugogodišnja sumnja na korupciju, uglavnom u onim koji su pokriveni prethodnim izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije, ili u vezi sa drugim zloupotrebama (npr. u radu banaka u državnom vlasništvu). Ovlašćenja vodeće osobe u borbi protiv korupcije, potpredsednika Vlade, nisu jasno regulisana. Slučajeve korupcije istražuju specijalne „radne grupe”, čiji odnos sa Biroom za koordinaciju obaveštajnih službi ostaje nejasan. Nije bilo promena u organizaciji organa gonjenja i pravosuđu. Važnost koja se pridaje borbi protiv korupcije u govorima predstavnika Vlade; hapšenjima i/ili istragama o brojnim osobama sa velikim uticajem (kao što su bivši ministri i tajkuni) značajno podiže očekivanja javnosti i verovatno utiče na neke potencijalne učesnike u korupciji da ne uzmu učešće u sličnim radnjama. Međutim, konstantne objave potencijalnih hapšenja u glavnim medijima ugrožavaju jedno od najosnovnijih načela krivičnog prava – pretpostavku nevinosti. Ako to ne donese rezultate u sudnici, borba protiv korupcije će se znatno odužiti. Stoga je ključno da se hapšenja i optužnice adekvatno proprate.

Nakon odluke Ustavnog suda, sudije i tužioci koji nisu izabrani u reformi 2009. godine su vraćeni na posao. Međutim, **pravosuđe tek treba da obezbedi smislen način za preuzimanje odgovornosti svojih članova i veću delotvornost u rešavanju korupcijskih i drugih slučajeva.** Na borbu protiv korupcije bi mogao pozitivno da utiče na početak pune implementacije Zakona o krivičnom postupku (ne samo za specijalne tužioce za organizovani kriminal i ratne zločine), ali su takvi rezultati pod znakom pitanja, zbog logističkih i ostalih prepreka.

**U oblasti zakonodavstva**, novi Zakon o javnim nabavkama je popravio zakonski okvir; određena poboljšanja su učinjena kroz izmene i dopune Zakona o budžetskom sistemu i novi Zakon o javnim preduzećima, dok su izmene Krivičnog zakonika rešile samo deo problema u toj oblasti. Finansiranje političkih partija i dalje ostaje pitanje koje ozbiljno zabrinjava, zbog

nedostatka transparentnosti u procesu donošenja odluka i jakog uticaja političkih partija na imenovanje i razrešenje službenika u čitavom javnom sektoru, što se nekada odvija i suprotno Zakonu o državnim službenicima i Zakonu o javnim preduzećima. Agencija za borbu protiv korupcije i dalje proverava finansijske izveštaje sa izbora koji su održani u maju 2012. godine, dok je na stotine prekršajnih postupaka pokrenuto protiv partija koje su propustile da podnesu finansijske izveštaje o lokalnim kampanjama. Agencija za borbu protiv korupcije je takođe identifikovala i neka druga kršenja. „Kupovina glasova”, „zloupotreba službenog položaja” i „trgovina medijskim uticajem u cilju političke promocije” su primeri slučajeva koje nadležni organi još uvek ne istražuju valjano. Pošto se mnoge odluke koje su značajne za državu formulišu i/ili dogovaraju u direktnim pregovorima lidera vladajućih partija, odnosno u forumima vladajućih partija, umesto na sednicama Vlade i Skupštine, puna implementacija pravila o finansiranju partija, kontrola sukoba interesa i transparentnost lobiranja ostaju ključni preduslovi za sprečavanje korupcije i zloupotrebe službenog položaja u procesu donošenja odluka.

Nova Strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan su usvojeni u junu, odnosno avgustu 2013. godine, i predviđaju značajna zakonska poboljšanja, podršku telima za borbu protiv korupcije i mehanizme nadzora. Međutim, Strategija ne pruža adekvatan odgovor na neka značajna pitanja u vezi sa korupcijom. Vlada, koja je otpočela mandat u julu 2012. godine, u svom Akcionom planu predviđa prilično neambiciozne ciljeve za period do 2018. godine – 30% povećanja broja pravosnažnih presuda za korupciju u odnosu na 2012. godinu, uprkos proklamovanoj politici „nulte tolerancije”, svesti o tome da se ogromna većina slučajeva korupcije uopšte ne prijavljuje i procene da je prethodnim vladama „nedostajala politička volja” da se bore protiv korupcije.

Poverenik za informacije od javnog značaja je predstavio model Zakona o zaštiti uzbunjivača početkom aprila 2013. godine, ali nadležno ministarstvo još uvek nije preduzelo odgovarajuće korake na usvajanju tog akta. Izmene Poslovnika Vlade, koje imaju za cilj da obezbede javne rasprave u zakonodavnom postupku su usvojene u aprilu 2013. godine, ali još uvek ne donose nikakve rezultate. Rad na Zakonu o lobiranju je započeo, ali dalje informacije o tom procesu nisu dostupne. O izveštajima nezavisnih tela, kojima se identifikuju ozbiljni sistematski problemi, je raspravljano na skupštinskim odborima, ali nikakve radnje nisu preduzete da bi se ovi problemi rešili, osim što je najavljeno da će Poverenik i Zaštitnik građana dobiti dodatne prostorije za rad.

Najavljena je reforma državne uprave, i izrađen je nacrt Strategije. Rad državne uprave, javnih službi, javnih preduzeća i lokalnih uprava i dalje ostaje pod neprimerenim uticajem politike. Još uvek nije postignut dovoljan stepen transparentnosti procesa donošenja odluka, naročito kada se radi o ekonomskim odlukama Vlade.



**Tri opšte preporuke za unapređenje situacije (skoro iste kao za 2010., 2011. i 2012. godinu):**

- Fokusirati se na implementaciju usvojenih antikorupcijskih zakona i uklanjanje prepreka za delotvoran rad nezavisnih organa koji imaju ulogu u borbi protiv korupcije.
- Inicirati proaktivne istrage na osnovu identifikovanih obrazaca korupcije, upotrebiti specijalne istražne tehnike za razotkrivanje korupcije na najvišem nivou i ohrabrivati uzbunjivanje.
- Sprovoditi mere koje imaju za cilj suzbijanje političke korupcije, uključujući potpunu depolitizaciju javnih preduzeća i rukovodstva javnih službi; uporediti imovinu državnih zvaničnika sa njihovim legitimnim prihodima; usvojiti propise o lobiranju i sprovesti strog nadzor nad finansiranjem političkih partija i izbornih kampanja.

***Rizici od postojanja korupcije u sektoru bezbednosti***

**Srbija je načinila slab napredak u borbi protiv korupcije u policiji.** Postoje indikatori koji ukazuju da je integritet policije u Srbiji narušen. Globalni barometar korupcije Transparency International-a za 2013 god. je upoređivanjem stavova građana balkanskih država o pojavi korupcije u policiji dobio podatak prema kome je policijska služba u Srbiji na prvom mestu po utisku korumpiranosti. Čak 69% građana Srbije smatra da je policija korumpirana. Sa takvim rezultatom, policija u Srbiji deli ovu poziciju sa policijskim službama Filipina, Tunisa i Jemena. Štaviše, u 2012. godini, Sektor unutrašnje kontrole u policiji je pokrenuo 146 krivičnih prijava protiv policajaca (7.2% više nego u 2011. godini i 16.5% više nego u 2010. godini). Svaka deveta krivična prijava u 2012. godini je pokrenuta protiv rukovodilaca u policiji, uključujući i jednu protiv načelnika Policijske uprave u Zaječaru. Takođe, sa radom Ministarstva unutrašnjih poslova povezane su razne afere. Postoje tri izazova. **Najpre**, u Srbiji ne funkcioniše valjano skladan sistem unutrašnje kontrole policije koji, zajedno sa institucijama spoljašnjeg nadzora i kontrole, obezbeđuje da policija ne deluje izvan pravila i istovremeno povećava odgovornost i integritet policijskog službenika. Nadležnosti u radu unutrašnjih kontrolora u Ministarstvu unutrašnjih poslova nisu podeljene, osim za službu koja je zadužena za kontrolu finansijskog upravljanja u MUP-u, Službi interne revizije. Ministar unutrašnjih poslova ima diskreciono pravo da izuzme slučaj koji je u okviru nadležnosti Sektora za unutrašnju kontrolu policije i prebaci isti u drugu organizacionu jedinicu. To je nelogično rešenje, s obzirom na to da ministar unutrašnjih poslova, budući da je član Vlade, donosi odluku o imenovanju načelnika Sektora unutrašnje kontrole policije. **Drugo, do sada nije bilo nadzora, niti kontrole nad sprovođenjem poverljivih nabavki u MUP-u, koje čine 55.51% ukupnih nabavki u tom ministarstvu.** Nadzor i kontrola postupka pokretanja nabavke po skraćenoj proceduri je otežana jer je za njeno pokretanje ovlašćen rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se nabavka sprovodi. S obzirom na složenost organizacione strukture MUP-a, postoji rizik od pojave korupcije onda kada dođe do hitne i vanredne situacije, u kojoj komandir policijske stanice, kao rukovodilac svoje organizacione jedinice, pokreće nabavku po skraćenoj proceduri, za šta je ovlašćen. Ovim je rukovodiocima organizacionih jedinica u MUP-u dato značajno ovlašćenje, a to nije pod odgovarajućom

kontrolom i nadzorom. Jasno je da u nekim vanrednim situacijama postoji potreba da se nabavka realizuje po skraćenoj proceduri, ali ne postoje jasni dokazi za to da je taj postupak bio pod nadzorom i kontrolom. Zbog toga rukovodilac može samovoljno da odredi kada će pokrenuti postupak po skraćenoj proceduri, što dovodi do rizika od pojave korupcije. Utvrđeno je da usvojenim procedurama, direktivama i instrukcijama u MUP-u nije u potpunosti kreiran sistem finansijskog upravljanja i kontrole. **Treće, postoji problem u okviru upravljanja ljudskim resursima**, jer sistem eksternog i internog oglašavanja slobodnih radnih mesta u MUP-u nije dovoljno razvijen, što otvara mogućnost za korupciju u vidu primanja i davanja mita ili činjenja usluge koja podrazumeva obuku, premeštaj ili unapređenje. Ova situacija bi se mogla promeniti ukoliko bi Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018 zaista počeo da se sprovodi. Akcioni plan predviđa nove zakonske i institucionalne mere koje bi mogle da unaprede borbu protiv korupcije u policiji, ali takođe postoji i niz manjkavosti

#### Glavne preporuke:

- Unutrašnjim kontrolorima u MUP-u se mora obezbediti dovoljno materijalnih, finansijskih i ljudskih resursa, a njihov rad bi trebalo da bude transparentan institucijama spoljne kontrole i nadzora.
- Neophodno je unaprediti edukaciju službenika Sektora unutrašnje kontrole policije o potrošnji budžetskih sredstava i sprovođenju poverljivih nabavki.

***Vojska i Bezbednosno-informativna agencija su, kao institucije, veoma izložene riziku od korupcije.*** Vojska troši ogroman deo državnog budžeta (oko 7%), a Agencija sprovodi 95% nabavki putem poverljivog postupka. Uz to, ova dva aktera u oblasti bezbednosti su ogromni poslodavci i postoje mnogi izveštaji koji ukazuju na to da su procesi zapošljavanja i napredovanja u karijeri pod jakim uticajem političkih partija.<sup>19</sup> Strategija jedino prepoznaje policiju kao instituciju bezbednosti koja je izložena riziku od korupcije i važan je akter u borbi protiv ovog fenomena.

#### 4.23.2 Osnovna prava

***Nije došlo do značajnog napretka u vezi sa zaštitom ljudskih prava u Srbiji.***

Što se tiče **prevencije torture**, uočen je trend porasta upotrebe sredstava prinude kod policijskih službenika i pripadnika obezbeđenja Uprave za izvršenje krivičnih sankcija. Jedan od razloga je nepostojanje znanja o principima i uslovima kada se koriste sredstva prinude, ali i ili nedovoljna obučenosť zaposlenih. Štaviše, nedostaju i mnogi podzakonski akti. Jedan od njih bi trebalo da reguliše uslove pod kojima bi se sredstva prinude upotrebljavala kod pripadnika Vojnobezbednosne agencije, Bezbednosno-informativne agencije i Uprave carina.

---

<sup>19</sup> Videti: <http://korupcija.bezbednost.org/Korupcija/1/Naslovna.shtml>

Po pitanju **poštovanja i zaštite prava manjina i kulturnih prava**, došlo je do ograničenog napretka. Izveštaji međunarodnih organizacija i branilaca ljudskih prava naglašavaju da su u Srbiji Romi, LGBT populacija, žene, etničke manjine, i osobe sa invaliditetom otvoreno ili latentno diskriminirani; da policija ne sprovodi adekvatne istražne radnje, a sudovi ne procesuiraju incidente u kojima su žrtve pripadnici manjina ili drugih ugroženih grupa. Romi nastavljaju da trpe diskriminaciju i napade koji su i dokazani u izjavi Delegacije EU u kojoj se protive preseljenju nasilno iseljenih Roma u rasno odvojena naselja. Ministarstvo unutrašnjih poslova je ponovo zabranilo Paradu ponosa (Prajd) i uskratilo LGBT osobama pravo na slobodu izražavanja i slobodu okupljanja.

**Procene statusa zaštite ljudskih prava zaposlenih u sektoru bezbednosti se retko vrše.** Očekuje se početak novih pregovora između policije i policijskih sindikata, zato što će kolektivni ugovor među njima isteći u februaru 2014. godine.

Jedan od najvećih problema u Srbiji su manjkavi pravni propisi koji regulišu **korišćenje specijalnih istražnih mera i procedura**, kao rezultat postojanja različitih pravnih sistema, što ukazuje na mogućnost kršenja prava na privatnost. Kao posledica, pravna sigurnost je slaba, krivične prijave i presude prvostepenih sudova se redovno ukidaju, a specijalne istražne mere se koriste u nezakonite svrhe od strane beskrupuloznih delova sektora bezbednosti, koji idu tako daleko da targetiraju čak i visoke državne zvaničnike.

**Ustav Srbije propisuje da se telekomunikacije mogu nadzirati samo nakon odluke suda.** Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji je izmenjen kako bi se ispunile ove zakonske obaveze.<sup>20</sup> Takođe, Bezbednosno-informativna agencija je promenila svoju praksu uvođenjem mehanizma „duplih provera“, što znači da je potrebno da dve instance – neko unutar Agencije i sud, daju odobrenje za nadziranje komunikacije. Prema Saši Jankoviću, Zaštitniku građana, policija ne poštuje Ustavne odredbe, i ne samo što se komunikacije nadziru bez naloga suda, već se ove mere koriste i previše često, naročito kada su ispunjena načela proporcionalnosti i potrebe. Sa druge strane, nadziranje telekomunikacija od strane Agencije je prepolovljeno<sup>21</sup>.

Od prošlogodišnjeg izveštaja, akcioni plan kojim bi se implementirala Strategija o zaštiti ličnih podataka i dalje čeka na usvajanje – još uvek nije usvojen i nema naznaka da će se usvojiti u skorije vreme. **Nije bilo nikakvog napretka u vezi sa zaštitom ličnih podataka.** Poseban pravni akt koji reguliše oblast zaštite podataka je u izradi, dok zaštita i čuvanje biometrijskih podataka i podataka sakupljenih putem video nadzora i dalje nedostaju. Vlada je do sada, probvši Zakonom o tajnosti podataka utvrđene rokove, donela samo Uredbu o 2 najviša nivoa tajnosti. Uredba o druga dva, niža, nivoa tajnosti je još uvek u proceduri u

---

<sup>20</sup> <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/282-13Lat.pdf>

<sup>21</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/363106/BIA-prepolovila-prisluskivanjepolicija-i-dalje-prisluskuje>

ministarstvima i očekuje se njeno usvajanje do kraja godine, čime će biti omogućena puna primena Zakona o tajnosti podataka.

**Privatni sektor bezbednosti i video nadzor i dalje nisu regulisani**, ali je Poverenik za informacije od javnog značaja pripremio nacrt zakona i dostavio isti Ministarstvu pravde<sup>22</sup>. Međutim, čitav proces nije transparentan. Samo u Beogradu, preko 200 000 kamera za javni nadzor svakodnevno sakuplja podatke, sa malo ili bez ikakvog pravnog osnova. Zakon o zaštiti ličnih podataka samo delimično pokriva pitanje video nadzora.

#### Glavne preporuke:

- Neophodno je usvojiti novi Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji, ili izmeniti i dopuniti postojeći da bi se regulisale i precizno definisale nadležnosti, zadaci i ovlašćenja pripadnika Bezbednosno-informativne agencije prilikom upotrebe istražnih mera i procedura, što će biti u skladu sa zahtevima iz člana 5. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i sa Preporukom Saveta Evrope [Rec(2005)10] o ‘specijalnim tehnikama istraživanja’ u vezi sa ozbiljnim krivičnim delima.
- Potrebno je precizno definisati sisteme za korišćenje, procesuiranje, kontrolisanje i zaštitu biometrijskih podataka, imajući u vidu poštovanje ustavnih prava na zaštitu ličnih podataka, budući da je Zakon o ličnoj karti i Zakon o putnim ispravama omogućio korišćenje biometrijskih podataka u novim dokumentima.

## 4.24. Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost

### 4.24.1 Migracije

**Srbiji i dalje nedostaje sveobuhvatna politika migracija koja se odnosi na upravljanje migracijama, i delotvoran sistem za reintegraciju i azil.**

Broj iregularnih migranata koji prolaze kroz Srbiju i čije je konačno odredište EU se povećao: MUP procenjuje da se radi o cifri od 15.000-18.000 iregularnih migranata koji prolaze kroz Srbiju (2012. godina), u poređenju sa 2011. godinom, kada je zabeleženo otprilike 9,500 migranata. **Postignut je određeni napredak u sprovođenju politike reintegracije za readmisante.** IPA projekti uključuju readmisante kao krajnje korisnike, što omogućava pronalaženje odgovarajućih stambenih rešenja za ovu grupu ljudi.

---

22

[http://www.politickiforum.org/index.php?vrsta=tribina&kategorija=&tekst=61&naredba=prikaz&br\\_stranice=#1376](http://www.politickiforum.org/index.php?vrsta=tribina&kategorija=&tekst=61&naredba=prikaz&br_stranice=#1376)

#### 4.24.2 Azil

**Nije došlo do napretka po pitanju azila.** Broj osoba koje su izrazile nameru da zatraže azil je konstantno visok (u 2011. godini – 3.3134, u 2012. – 2. 723, a u periodu od 1. januara 2013. do 30. juna 2013., 863 osobe su tražile azil u Srbiji). Odsek za za azil i dalje privremeno obrađuje zahteve, pošto planirana Kancelarija za azil, koja bi trebalo da bude prvostepeni organ, još uvek nije zvanično formirana. Potrebno je obezbediti dodatne smeštajne kapacitete za prijem azilanata. Treći centar za azil još uvek nije otvoren, zbog otpora lokalne populacije u Mladenovcu koju podržava određen broj lokalnih i nacionalnih političara. Kapaciteti i praksa, uključujući i obuku zaposlenih, se moraju poboljšati. Iako mnogi azilanti jednostavno odustanu od zahteva za azil u prilično ranoj fazi postupka, i dalje, postoje određeni nedostaci u smislu kvaliteta i delotvornosti samog postupka za azil. Većina zahteva se odbacuje na osnovu primene koncepta sigurne treće zemlje, zato što je podnosilac iz određene bezbedne treće zemlje, bez procene osnovanosti zahteva. Dalje, kriterijumi za verifikovanje bezbednih trećih zemalja porekla i lista sigurnih trećih zemalja još uvek nisu potpuno usklađeni sa tekovinom EU prava (*acquis*). Uspostavljena je nacionalna baza podataka za proveru ličnih podataka i otisaka prstiju za azilante. Generalno, Srbija je i dalje u ranim fazama sprovođenja politike azila.

#### 4.24.3 Vizna politika

**Srbija nema sveobuhvatnu politiku koja se odnosi na socijalno uključivanje onih koji traže azil u EU.** U 2012. godini, samo je MUP izložio svoje rezultate u pogledu sprovođenja Uredbe o bližem uređivanju načina vršenja policijskih ovlašćenja policijskih službenika granične policije i dužnostima lica koje prelazi državnu granicu. Relevantne nacionalne institucije nadležne za socijalno uključivanje ugroženih grupa su izvestile da nije bilo napretka u vršenju njihovih dužnosti u vezi sa ovim pitanjem. Nije bilo napretka ni u unapređivanju redovnih migracionih kretanja prema EU.

#### **Glavni predlozi za viznu politiku, migraciju i azil bi bili:**

- Potrebno je uspostaviti efikasniju i pravedniju proceduru za dobijanje azila u Srbiji. Koncept sigurne treće zemlje bi trebalo primenjivati u skladu sa relevantnim standardima koje bi trebalo uvrstiti u Zakon o azilu.
- Potrebno je intenzivirati dijalog između Vlade Srbije i Komisije EU/država članica EU po pitanju srpskih državljana koji traže azil u EU nakon vizne liberalizacije, kako bi se pronašlo održivo rešenje koje bi počivalo na standardima ljudskih prava, i koje bi zadovoljilo ekonomske i socijalne potrebe ove grupe.
- Vlada bi trebalo da se u potpunosti posveti rešavanju nerazrešenih pitanja u vezi sa pristupom pravima izbeglica i raseljenim licima iz perioda 1991.–1995. Regionalni višegodišnji program bi trebalo da sadrži jasne putokaze i pokazatelje. Proces implementacije bi trebalo da bude transparentan i otvoren za praćenje, a relevantne organizacije civilnog društva u sve četiri države moraju da se uključe u konsultacije i praćenje. Trebalo bi uspostaviti nepristrasne mehanizme praćenja i ocenjivanja

dostignuća regionalnog programa, a implementacijom programa bi trebalo upravljati u skladu sa rezultatima praćenja i evaluacije. Osim toga, veoma je bitno da se dobije integralna podrška za (re)integraciju izbeglica i raseljenih lica. Zajedno sa projektima smeštaja, koji su podržani kroz mehanizme poverilačkog fonda, neophodno je obezbediti odgovarajuću podršku za zapošljavanje, pravnu pomoć i socijalne službe.

- Vlada Srbije treba da stvori sveobuhvatnu politiku azila koja će osigurati efikasniju i pravedniju proceduru azila. Izmene politike bi trebalo da podrazumevaju (makar): dodatne prostorije za prijem azilanata; osnivanje Kancelarije za azil; veći broj zaposlenih koji bi postupali po zahtevima za azil; više obuke za sve koji se bave pitanjima azila; izmene i dopune Zakona o azilu u vezi sa utvrđivanjem koncepta sigurne treće zemlje; posebne zakonske propise o integraciji priznatih izbeglica i korisnika subsidijarne zaštite, i razvoj funkcionalnih mehanizama integracije; omogućavanje kulturnih i socijalnih programa koji bi olakšali komunikaciju između azilanata i lokalnog stanovništva.

#### ***4.24.4 Saradnja policije i borba protiv organizovanog kriminala***

***Napredak u oblasti regionalne policijske saradnje je stopiran.*** Postoji nedostatak koordinacije aktivnosti regionalnih policijskih inicijativa, što za posledicu ima preklapanje aktivnosti. Zemlje jugoistočne Evrope (npr. zemlje Balkana) još uvek insistiraju na bilateralnoj policijskoj saradnji. Jedan od razloga je to što se kapaciteti regionalnih policijskih inicijativa ne koriste u potpunosti. Osim toga, mehanizmi policijske saradnje nisu u potpunosti funkcionalni, a to se ogleda i u izgradnji zajedničkih informacionih sistema, slanju i primanju oficira za vezu, realizaciji hitnih i direktnih potera, ili u formiranju zajedničkih istražnih timova.

***Srbija uglavnom ima adekvatne zakonske propise koji se tiču trgovine ljudima, ali je primena istih u praksi prilično problematična.*** Zakonska definicija krivičnog dela je u skladu sa Protokolom UN o trgovini ljudima i Konvencijom Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima. Međutim, položaj žrtava je prilično slab, kao i poštovanje njihovih prava u praksi – iako je opšte poznato da je Srbija ostvarila značajan napredak u poslednjih deset godina, sa stanovišta žrtava se nije mnogo toga zapravo promenilo.

U okviru **reformе nacionalnog mehanizma upućivanja**, bivša Agencija za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima je tokom 2012. godine reformisana. Naime, osnovana je potpuno nova agencija, pod nazivom **Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima**, koja obavlja svoju delatnost kroz dve organizacione jedinice: Službu i Prihvatište. Prva je počela sa radom u julu 2012. godine, dok druga (sklonište je trebalo da bude u kući koja je sudskom odlukom konfiskovana kao imovina stečena krivičnim delom) još uvek nije otvorena zbog proceduralnih propusta, pravnih i tehničkih razloga. Štaviše, adresa budućeg prihvatilišta je objavljena u Službenom listu Srbije.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je formiran sa idejom da se reše manjkavosti prethodnog nacionalnog mehanizma upućivanja i Službe, centralnog dela tog mehanizma, koja je prilično ambiciozno postavljena, ali bez pružanja adekvatne podrške.

Zajednički kriterijumi za dobijanje pravnog statusa žrtava trgovine ljudima nikad nisu definisani u srpskom zakonodavstvu. Kao naslednik Službe, koja je bila centralni deo nacionalnog mehanizma upućivanja, ni Centar ne poseduje nikakav zvanični dokument koji utvrđuje kriterijume za identifikaciju, već je to arbitrarna odluka zaposlenih u Centru. Međutim, Centar je novo telo (radi godinu dana) i tek treba da razvije svoje procedure, protokole i standarde rada. Novo rukovodstvo Centra je ostvarilo vidan napredak u pogledu jačanja kapaciteta zaposlenih i spremnosti da se stvore procedure i komunikacija sa NVO.

NVO imaju velika očekivanja od Centra, pošto ovo deluje kao ozbiljan pokušaj da se valjano organizuje nacionalni mehanizam upućivanja. Centar ima centralnu ulogu u pogledu identifikacije žrtava i koordinacije pomoći žrtvama. Veliki deo rada Centra tek treba da bude formalizovan. Sa druge strane, postoji opasnost da bi Centar, kad jednom bude imao svoje resurse koji bi se mogli upotrebiti za pomoć žrtvama, mogao da počne da radi kao direktan pružalac pomoći žrtvama i da time marginalizuje NVO koje imaju dugotrajno iskustvo u ovoj oblasti.

#### ***4.24.4 Borba protiv trgovine ljudima***

**Pomoć žrtvama** u Srbiji se ne pruža prema bilo kakvim pisanim procedurama, da ne pominjemo monitoring i kontrolu kvaliteta. Reintegracija, procena rizika i zaštita ličnih podataka su još uvek goruća pitanja. Žrtvama trgovine ljudima se većinom nude kursevi stranih jezika, kursevi za računare i slično, ali sistemski i dugoročni programi i ozbiljne inicijative i dalje nedostaju. **Smeštaj** žrtava trgovine ljudima u Srbiji je trenutno sveden na samo jedno prihvatilište – tačnije prihvatilište za reintegraciju koje vodi NVO, u koje se smeštaju sve žrtve kojima je potreban smeštaj, bez obzira na to da li su tek identifikovane ili su u proceduri reintegracije. Ne postoji prihvatilište za hitne slučajeve, iako je Vlada svojom odlukom zvanično osnovala jedno u maju 2012. godine. U nekoliko prilika su NVO, bez prethodnog iskustva u pomaganju žrtvama – kada bi pronašli donatore voljne da obezbede finansijska sredstva – otvarale prihvatilišta za žrtve trgovine ljudima kao projektnu aktivnost, ali takva prihvatilišta bi se zatvarala nakon završetka projekta. Ako ostavimo po strani pitanje kvaliteta takvih usluga pružanja pomoći žrtvama, važno je naglasiti da ovaj pristup definitivno nije održiv i ne obezbeđuje stabilnost i izvestnost ni žrtvama, ni ostalim akterima u borbi protiv trgovine ljudima na terenu.

**Specijalizovana prihvatilišta i programi pomoći za decu** ne postoje, uprkos velikom procentu dece koja se nalaze među žrtvama, što se već godinama beleži. U odsustvu specijalizovanog prihvatilišta, deca koja su žrtve trgovine ljudima se često smeštaju u Gradsko prihvatilište za zlostavljanu decu (u okviru Instituta za decu i mlade u Beogradu),

dom za decu bez roditeljske brige, prihvatilišta za odrasle i hraniteljske porodice. Ovakav smeštaj ne pruža specijalizovanu pomoć deci žrtvama trgovine ljudima i ne pruža programe namenjene njihovom oporavku i reintegraciji.

Prihvatilišta, programi oporavka i reintegracije za žrtve koje su zavisnici takođe ne postoje. Ovo takođe važi i za specijalizovane programe za odrasle žrtve muškog pola. Pomoć žrtvama se i dalje uglavnom finansira putem stranih donatora, iako je Vlada Srbije napravila svoja prva budžetska izdvajanja za rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.

**Nacrt Strategije za borbu protiv trgovine ljudima i Nacionalni akcioni plan za 2013.–2015. još uvek nisu usvojeni** (poslednji NAP je istekao 2011. godine). Iako su ova dva dokumenta pripremana u procesu u kom je bio veliki broj učesnika, došlo je do ozbiljnog pokušaja da se marginalizuju NVO koje su igrale glavnu ulogu u izgradnji sistema za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji poslednjih 10 godina. Naime, u procesu je učestvovalo oko 25 predstavnika iz 10 ministarstava i dve državne agencije, a samo 2 predstavnika NVO. NVO su takođe marginalizovane i u pogledu sprovođenja Strategije i NAP-a. Naime, Tim za sprovođenje Strategije – koji treba da oformi Savet vlade za borbu protiv trgovine ljudima – će činiti predstavnici ministarstava, Kancelarije za ljudska i manjinska prava i Bezbednosno-informativne agencije Srbije. NVO neće učestvovati kao članovi, ali će im biti dozvoljeno da prisustvuju sastancima Tima za sprovođenje. Takva marginalizacija je iznenađujuća, kad se uzme u obzir njihova uloga kao jedinog pružaoca specijalizovane pomoći žrtvama tokom niza godina, kao i činjenica da su imale glavnu i odlučujuću ulogu u izgradnji mehanizama za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. Takođe, aktivnosti koje nikada nisu raspravljane tokom rada na Strategiji i NAP-u su se odjednom pojavile u konačnim verzijama (npr. saradnja sa crkvama i religioznim zajednicama). Sve ovo dovodi u pitanje posvećenost države stvaranju međusektorske saradnje i participatornom radu.

Srbija još uvek nema **odvojenu budžetsku liniju za finansiranje akcija protiv trgovine ljudima i pomoći žrtvama**. Ovo znači da se potencijali države da obezbedi adekvatan odgovor na problem trgovine ljudima svode na *ad hoc* izdvajanja i donacije stranih vlada i međunarodnih donatora. Prvi put je ove godine izdvojena određena suma novca iz republičkog budžeta za pomoć žrtvama, kao deo budžeta novoosnovanog Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (oko 172,320 EUR). Međutim, veći deo ovog iznosa je namenjen za plate i troškove zaposlenih u Centru, i za troškove vođenja Centra (samo 3,560,000 RSD, odnosno 31,800 EUR od ukupnog iznosa je namenjeno za pomoć žrtvama).

Uprkos nekim sporadičnim događajima, kao što je potpisivanje Memoranduma o razumevanju između ASTRA-e i Republičkog javnog tužilaštva, postoji vidna **suzdržanost državnih organa da se formalizuje saradnja sa NVO** i time se doprinese delotvornijoj borbi protiv trgovine ljudima. Još uvek nema ni jednog memoranduma o razumevanju sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. Dalji nedostatak spremnosti na saradnju je primećen kada je ASTRA pozvala Ministarstvo spoljnih poslova da formalizuje saradnju i pomogne nam da



obezbedimo adekvatnu opremu i tretman za žrtve trgovine ljudima, putem izrade i sprovođenja pravila za zaposlene u svim diplomatskim i konzularnim predstavništvima Srbije u vezi sa slučajevima trgovine srpskim državljanima u inostranstvu.

**Krivični postupci** u kojima se traži da žrtve svedoče i pruže glavni dokaz ponekad traju godinama, bez pružanja garancije za njihovu bezbednost pre, tokom i nakon suđenja. Zbog nedostatka proaktivne istrage, svedočenja žrtava/svedoka nastavljaju da budu glavni dokazi u slučajevima trgovine ljudima. Trajanje sudskih postupaka u slučajevima trgovine ljudima je i dalje veoma dugačko, što uzrokuje sekundarne traume za žrtvu i onemogućava joj pun oporavak od trauma. Kaznena politika je prilično slaba u slučajevima trgovine ljudima, ali i šire<sup>23</sup>.

Ponovo, žrtve su često primorane da daju i ponavljaju izjave pre završetka perioda refleksije. Uprkos brojnim obukama, sudije još uvek ne razumeju trgovinu ljudima kao pojam, niti mogu da prepoznaju žrtvu i tretiraju ga/je u skladu sa međunarodnim obavezama Srbije. Poslednjih godina, bilo je slučajeva u kojima su osobe koje su bile žrtve trgovine ljudima zapravo procesuirane i osuđene.

**Klauzule o nezadržavanju, neprosecuiranju i nekažnjavanju nisu u potpunosti sprovedene u praksu.** Još uvek postoje slučajevi zadržavanja, prosecuiranja i kažnjavanja žrtava trgovine ljudima iz razloga loše identifikacije od strane državnih službenika i nedostatka znanja o trgovini ljudima.

Iako se u mnogim zemljama trgovina ljudima smatra problemom organizovanog kriminala, to nije slučaj u Srbiji. Policijski službenici smatraju da u Srbiji ne delaju ozbiljne grupe organizovanog kriminala i da se trgovina ljudima javlja kao zločin jednog počinioca. 25 meseci je Specijalno javno tužilaštvo za organizovani kriminal odbijalo da procesuiraju slučajeve trgovine ljudima. Slučaj koji su prihvatili nakon 25 meseci je okončan prvostepenom presudom sa najtežom kaznom za počinioca dela trgovine ljudima ikada izrečenom u Srbiji – u rasponu od 10 do 15 godina. Nakon ove presude u februaru 2013. godine, nije bilo ni jednog slučaja trgovine ljudima pred ovim sudom.

Što se tiče **obeštećenja**, od inkriminacije trgovine ljudima do danas, **nijedno lice koje je bilo žrtva trgovine ljudima u Srbiji nije dobilo obeštećenje.** Iako je dozvoljeno zakonom, krivične sudije oklevaju da donesu odluku o obeštećenju žrtava u krivičnim postupcima, ali ih upućuju na parnicu. Međutim, parnica je, po pravilu, duga, skupa i zahteva prisustvo žrtve, uprkos izjavama datim u krivičnim postupcima, samim tim ugrožavajući njenu/njegovu bezbednost, dodajući sekundarnu traumu i stvarajući prepreku za oporavak i reintegraciju

---

<sup>23</sup> <http://www.astra.org.rs/eng/wp-content/uploads/2008/07/Legal-analysis-2012.pdf>

žrtve. Štaviše, čak i u retkim slučajevima kada se dodeli obeštećenje, nijedna žrtva nije uspeła da isto naplati<sup>24</sup>.

Iako je Misija OEBS-a u Srbiji 2010. godine formirala radnu grupu eksperata u cilju pripreme najboljeg modela obeštećenja za Srbiju, a koja je predložila osnivanje kompenzacionog fonda za žrtve nasilnih zločina, uključujući žrtve trgovine ljudima, donosioci odluka i kreatori politike još uvek nisu uzeli ovaj predlog u razmatranje.

#### **Preporuke:**

- Usvojiti Strategiju i NAP u vezi sa trgovinom ljudima.
- Ratifikovati Evropsku Konvenciju o obeštećenju za žrtve nasilnih zločina CETS br.:116, osnovati kompenzacioni fond i započeti praksu obeštećenja za žrtve trgovine ljudima.
- U potpunosti implementirati mere za zaštitu ličnih podataka u praksi.
- Početi sa korišćenjem drugih mogućnosti definisanih zakonom radi zaštite identiteta, privatnosti i bezbednosti žrtava/svedoka i započeti sprovođenje proaktivnih istraga radi sakupljanja ostalih dokaza, osim svedočenja žrtava, da bi se izbegla sekundarna viktimizacija; istražiti slučajeve organizovanog kriminala u vezi trgovine ljudima.
- Razviti i sprovesti procedure u svim stadijumima, od identifikacije do reintegracije/dobrovoljnog povratka, kao i protokole o saradnji sa NVO.
- Razviti specijalizovane programe oporavka za decu koja su žrtve trgovine ljudima.
- Početi sa implementacijom Procene rizika kao obavezne faze nakon identifikacije žrtve.
- U potpunosti implementirati klauzule o nezadržavanju, neprosecuiranju i nekažnjavanju.
- Izdvojiti sredstva za borbu protiv trgovine ljudima.

---

<sup>24</sup> Iako je Srbija potpisala Evropsku Konvenciju o obeštećenju za žrtve nasilnih zločina CETS br.: 116 od 12. oktobra 2010. godine, ona još uvek nije ratifikovana. Još uvek ne postoji kompenzacioni fond i ni jedna žrtva trgovine ljudima nije dobila obeštećenje u redovnom sudskom postupku.

**Kontakti:****ASTRA**

Marija Anđelković

Predsednica

Tel: +381 11 785 0001

Fax: +381 11 785 0010

Mejl: [am@astra.rs](mailto:am@astra.rs)Veb: [www.astra.rs](http://www.astra.rs)**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

Sonja Stojanović Gajić

Direktorka

Tel: +381 11 3287 226

Fax: +381 11 3287 226

Mejl: [sonja.stojanovic@bezbednost.org](mailto:sonja.stojanovic@bezbednost.org)Veb: [www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

Srđan Đurović

Direktor

Tel: +381 11 30 25 811

Mejl: [srdjan.djurovic@cpes.org.rs](mailto:srdjan.djurovic@cpes.org.rs)Veb: [www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)**Centar za istraživačko novinarstvo (CINS)**

Branko Čecan

Direktor

Mejl: [brankocecen@gmail.com](mailto:brankocecen@gmail.com)

Tel: +381 11) 33 43 255

Veb: [www.cins.rs](http://www.cins.rs)**Grupa 484**

Vladimir Petronijević

Izvršni direktor

Address: Pukovnika Bacica 3, 11000 Belgrade, Serbia

Tel: +381 11 2660 972

Mejl: [vladimir.petronijevic@grupa484.org.rs](mailto:vladimir.petronijevic@grupa484.org.rs)Veb: [www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)**Transparentnost Srbija (TS)**

Nemanja Nenadić

Programski direktor

Tel: +381 11 303 38 27

Fax: +381 11 322 81 96

Mejl: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)Veb: [www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)