

PREUGOVOR – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 | 24



PREUGOVOR



Technical Assistance for
Civil Society Organisations
Serbia Office



The project is implemented
by the Swedish Institute for
Public Administration



This project is funded
by the European Union



PrEUgovor –
Izveštaj o
napretku Srbije
u poglavljima
23 i 24

Beograd – Novembar 2014.

PREUGOVOR –
IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
Tel: 011 3287 226
Email: office@bezbednost.org
Web: www.bezbednost.org

Autori

Vanja Macanović, Tanja Ignjatović, Elena Krsmanović,
Danijela Nikolić, Bojan Elek, Vladimir Erceg, Saša Đorđević,
Predrag Petrović, Marko Milošević, Branko Čečen,
Vladimir Petronijević, Miroslava Jelačić, Nemanja Nenadić

Urednik

Bojan Elek

Dizajn i prelom

Marko Marinković

Štampa

Dual mode

Tiraž

300

ISBN

978-86-6237-098-3

CIP - Katalogizacija u publikaciji - Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

PREUGOVOR : izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 / [autori
Vanja Macanović ... et al.]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu
politiku, 2014 (Beograd : Unagraf). - 28 str. ; 30 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-098-3

1. Мацановић, Вања [аутор]

а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Право - Хармонизација -
Европска унија - Србија с) Људска права - Међународна заштита - Србија
COBISS.SR-ID 211188236

SADRŽAJ

O PrEUgovoru	6
Sažetak	7
Uvod	9
NALAZI	10
1. NORMALIZACIJA ODNOSA SRBIJE I KOSOVA	10
2. POLITIČKI KRITERIJUMI	11
2.1. Civilni nadzor nad sektorom bezbednosti	11
2.2. Privatno obezbeđenje	11
3. POGLAVLJE 23	12
3.1. Borba protiv korupcije	12
3.2. Korupcija u policiji	16
3.3. Prava žena i rodna ravnopravnost	16
3.4. Prava LGBT osoba	17
3.5. Dečija prava	17
3.6. Proceduralne garancije	18
3.7. Pravo na pravično suđenje	18
3.8. Prava žrtava	18
3.9. Pravo na pomoć	19
4. POGLAVLJE 24	20
4.1. Migracije i azil	20
4.2. Borba protiv trgovine ljudima	21
5. KOMENTARI NA NACRT AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 23	24
5.1. Borba protiv korupcije	24
5.2. Pravosuđe i osnovna prava	25
6. VANREDNA SITUACIJA UZROKOVANA POPLAVAMA U MAJU	27

O PrEUgovoru

PrEUgovor je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je formirana sa ciljem da prati sprovođenje politika vezanih za pregovore o pridruživanju između Srbije i Evropske unije, sa fokusom na poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, slobode i bezbednost). PrEUgovor je formiran na inicijativu Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP), sa zadatkom da predloži mere koje će poboljšati stanje u oblastima relevantnim za pregovore. Pri tome, koalicija cilja da kroz proces integracije u Evropsku uniju ostvari značajan napredak u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koalicija „prEUgovor“ okuplja:

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

Sažetak

Koalicija PrEUgovor bavila se u toku prethodnih šest meseci monitoringom stanja u oblastima koje su ključne za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Ove oblasti obuhvataju političke kriterijume i politike koje su pokrivene poglavljima 23 i 24 u okviru pristupnih pregovora. Ovaj period obeležen je sa dva ključna događaja za proces pristupanja, a to su objavljivanje Izveštaja sa skrininga za poglavlja 23 i 24 od strane Evropske komisije kao i izrada nacrtu Akcionih planova za ova dva poglavlja. Pored toga, EK je u oktobru objavila Izveštaj o napretku za Srbiju za 2014, te ovaj izveštaj predstavlja u isto vreme komentar i dopunu na ovaj dokument. Izveštaj sadrži i konkretne slučajeve, istražene i dokumentovane od strane članica koalicije, koje ilustruju probleme u navedenim oblastima. Takođe, predstavljeni su i komentari na nacrt Akcionog plana za poglavlje 23.

Generalno gledano, napredak u oblastima koje PrEUgovor izveštaj pokriva je neujednačen i ograničen. U normalizaciji odnosa Srbije i Kosova nije bilo napretka, pre svega usled izbora i nemogućnosti formiranja vlade u Prištini. Iako je došlo do promene regulative u oblasti civilne kontrole nad sektorom bezbednosti izmenama zakona, propuštena je prilika da se ova oblast sistematski uredi. U oblasti borbe protiv korupcije napravljen je delimičan napredak usvajanjem propisa, međutim propuštena je prilika da se antikorupcijski ciljevi u potpunosti ostvare. Na polju zaštite žena od rodno zasnovanog nasilja, zaštite dece i zaštite žrtava nasilja nije bilo pomaka. U oblasti migracija i azila, i pored izvesnih napora nije učinjen značajniji pomak. Isto važi i za borbu protiv trgovine ljudima gde i dalje postoje brojne prepreke u cilju usklađivanja domaćih propisa sa evropskim standardima.

Na osnovu sprovedenog monitoringa, kao i iskustava iz dosadašnjih aktivnosti vezanih za pristupne pregovore Srbije, koalicija PrEUgovor predlaže sledeće mere u cilju efektivnijeg uključenja civilnog društva u ovaj proces i efikasnijeg sprovođenja neophodnih reformi:

1. **Neophodno je prestati sa praksom neopravdanog usvajanja zakona u hitnim procedurama.** Većina zakonskih akata u prethodnom periodu usvojena je u hitnoj proceduri, čak i u slučajevima kada potreba za time objektivno nije postojala. Na ovaj način se iz zakonodavnog procesa isključuju akteri civilnog društva, stručna i zainteresovana javnost, a doneti zakoni se predstavljaju kao evropski iako su sumnjivog kvaliteta.
2. **Neophodno je na efikasan način uključiti organizacije civilnog društva u proces izrade nacrtu Akcionih planova za poglavlja 23 i 24.** Dosadašnja praksa pokazala je da su nacrti Akcionih planova dostavljani na komentare Evropskoj komisiji u toku trajanja konsultacija sa civilnim društvom u Srbiji, što izaziva zabrinutost o smislenosti ovakvog uključivanja domaćeg civilnog društva u ovaj proces. Pored toga, komentari na nacrtu Akcionih planova ne dostavljaju se direktno nadležnim ministarstvima već idu preko Vladine kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, koja vrši primarnu selekciju ovih komentara na osnovu nejasnih kriterijuma.

3. **Neophodno je da državni organi usvoje praksu dostavljanja obrazloženja na komentare nacrtu propisa dobijenih od strane civilnog društva.** Iako su organizacije civilnog društva aktivne u dostavljanju predloga i komentara ovaj proces obično teče u jednom smeru, bez obrazloženja od strane države o razlozima za usvajanje ili odbijanje pojedinačnih predloga. Ovaj zahtev je u skladu sa Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, koje još uvek čeka adekvatnu primenu nakon usvajanja od strane Vlade Srbije zaključkom sa sednice od 26. avgusta 2014. godine.

Uvod

Na ovom izveštaju je radila grupa od sedam organizacija civilnog društva, formirana da nezavisno prati sprovođenje politike vladavine prava u Srbiji (politički kriterijumi, poglavlja 23 i 24).

Izveštaj je osmišljen tako da predstavi nalaze koji su relevantni za oblasti pokrivene Izveštajem o napretku Evropske komisije iz 2014. godine, kao i da ukaže na nova potencijalno važna pitanja. Svaka organizacija civilnog društva je pokrila jednu ili više oblasti. U Izveštaju je i dodatno poglavlje koje se tiče izrade Akcionog plana za poglavlje 23. Ovaj izveštaj sadrži i poseban deo koji se tiče problema nastalih usled majskih poplava u Srbiji, uključujući neadekvatni odgovor državnih institucija i rizike od korupcije koji su se pojavili.

NALAZI

1. Normalizacija odnosa Srbije i Kosova

Od Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2013. godine izvestan napredak je ostvaren u sprovođenju Briselskog sporazuma, postignutog između Beograda i Prištine 19. aprila 2013. godine. Integracija srpskih policajaca zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova na severnom Kosovu je završena, iako nisu ispoštovani rokovi predviđeni Planom implementacije iz juna 2013. godine, koji prati Briselski sporazum.¹ Ovo ujedno ostaje i jedini uspešan segment sporazuma, budući da su pregovori o integrisanju pravosuđa i formiranja Zajednice srpskih opština na Severu zaustavljeni usled vanrednih izbora u Srbiji u martu kao i izbora na Kosovu i nemogućnosti formiranja Vlade. Normalizacija odnosa Srbije i Kosova pokrivena je poglavljem 35 u pristupnim pregovorima Srbije i EU i očekuje se da bude jedno od prvih otvorenih poglavlja, najverovatnije na sledećoj medjuvladinoj konferenciji 19. decembra ove godine ali uslovljeno i formiranjem Vlade na Kosovu. Sem implementacije Briselskog sporazuma bilo je i napredaka u integrisanom upravljanju granicama, slobodi kretanja i distribuciji struje.

PREPORUKE:

- Vlada Srbije mora da preuzme proaktivnije mere u cilju ispunjavanja obaveza koje je na sebe preuzela potpisivanjem Briselskog sporazuma.
- Transparentnost u procesu pregovora Beograda i Prištine mora da se poveća, posebno u vezi sa implementacijom Briselskog sporazuma o čijoj primeni ne postoje javno dostupni izveštaji od strane Vlade Srbije.

¹ Za više informacija pogledati publikaciju *Integracija policije na severu Kosova: napredak i preostali izazovi u primeni Briselskog sporazuma*, april 2014, BCBP, dostupna na: http://www.bezbednost.org/upload/document/integracija_policije_na_severu_kosova.pdf

2. Politički kriterijumi

2.1. Civilni nadzor nad sektorom bezbednosti

U junu je po hitnom postupku usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o BIA, čime su sa Ustavom usaglašene odredbe ovog Zakona koje se odnose na presretanje komunikacija. Međutim, ne samo da je probijen produženi rok za usaglašavanje, zbog čega BIA nekoliko dana nije bila u mogućnosti da primenjuje mere nadzora komunikacija nad osumnjičenima za ugrožavanje bezbednosti Srbije, već je zakrpljena samo jedna rupa u inače lošem Zakonu o BIA. Zakonom o BIA su poslovi i zadaci Agencije na uopšten način uređeni pa je BIA u praksi kontraobaveštajna, bezbednosna i obaveštajna služba, ali ponajviše policijska služba jer je uključena u policijske istrage. Ovo stanje su u više navrata kritikovali stručna javnost i Zaštitnik građana, a zamerke na ovakvu praksu mogu se naći u Izveštaju o napretku za Srbiju² Evropske komisije za ovu godinu kao i u Izveštaju sa skrininga za poglavlje 24. Iako je izmenama Zakona o BIA dobro uređen način prikupljanja podataka presretanjem komunikacija, ostala ovlašćenja Agencije su i dalje ostala uopšteno uređena. Na kraju, unutrašnja kontrola BIA nije regulisana Zakonom već podzakonskim aktom koji donosi direktor Agencije. To za posledicu ima da u praksi unutrašnja i budžetska kontrola BIA ima slabu nezavisnost u radu. Problem i dalje ostaje činjenica da ova i prethodne Vlade funkcionišu samo pod pritiskom i rokovima, jer da nije bilo odluke Ustavnog suda i rokova koje je Sud propisao ni ova, svima dobro poznata, rupa u zakonu o BIA ne bi bila zakrpljena.

PREPORUKE:

- Potrebno je usvojiti novi, savremeni Zakon o BIA. Oko ovoga se slažu i vlast i opozicija, što se moglo čuti i u skupštinskoj raspravi na dan usvajanja izmena zakona.

2.2. Privatno obezbeđenje

Budući da podzakonski akti koji bi trebalo da odrede kriterijume za obučavanje i licenciranje osoblja koje radi u oblasti privatnog obezbeđenja još uvek nisu doneseni, malo je verovatno da će zakonska obaveza o obaveznoj obuci i licenciranju do sredine 2015. godine biti ispunjena. Još jedan problem predstavlja i mogućnost da MUP iskoristi svoj povlašćeni položaj na tržištu u oblasti ponude obuke kroz korišćenje sopstvenih kapaciteta u cilju sticanja novčane koristi. Naime, budući da ova institucija propisuje kriterijume ona se može na tržištu pojaviti i kao pružalac usluga obuke.

² Izveštaj o napretku za Srbiju, 2014, str. 10.

PREPORUKE:

- Prioritet za primenu Zakona o privatnom obezbeđenju jeste usvajanje neophodnih podzakonskih akata i alociranje dovoljnih resursa Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a koji će verovatno biti nadležan za nadzor kompanija koje se bave privatnim obezbeđenjem.

3. Poglavlje 23

3.1. Borba protiv korupcije

Narodna skupština je usvojila neke propise koji mogu imati uticaja na borbu protiv korupcije, ali nije iskorišćena prilika da se antikorupcijski ciljevi u potpunosti ostvare zato što su ignorisani predlozi dati tokom javne rasprave i kroz skupštinske amandmane.

Tako je novim Zakonom o medijima i javnom informisanju uvedena obaveza da se sredstva za sufinansiranje programa dodeljuju na javnom konkursu, kao i pravila o javnosti podataka o državnoj pomoći i vlasničkoj strukturi. Međutim, u taj zakon nisu uvrštena pravila koja bi obezbedila javnost drugih podataka o finansijerima medija, nasuprot medijskoj strategiji iz 2011, a mnogi podaci će biti dostupni samo po zahtevu, a ne i proaktivno. Drugi primer su izmene Zakona o državnim službenicima, gde je praktično postavljen novi rok za okončanje dugogodišnje nezakonite prakse (od 1.1.2011) postavljanja službenika na položaje (npr. pomoćnici ministara) bez konkursa, ali je taj rok bez razloga učinjen predugačkim. Time je depolitizacija ponovo odložena. Najproblematičnije odredbe (mogućnost Vlade da odabere bilo kog od tri kandidata ili ne odabere ni jednog) nisu uopšte menjane, a izmenama Zakona o državnoj upravi su načelnici upravnih okruga i formalno prevedeni u politički postavljena lica uz cinično obrazloženje o „mogućnosti saradnje“ sa državnim organima. Ni novi Zakon o privatizaciji nije otklonio rizike od nastanka korupcije, jer je zadržan visok stepen diskrecionih ovlašćenja kod donošenja odluka o izboru postupka. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je objavilo nacrt Akcionog plana za reformu javne uprave koji predviđa, između ostalog i analize potrebne za „optimizaciju“ javne uprave. Isto Ministarstvo je objavilo nacrt Zakona o inspeksijskom nadzoru (otvorena javna rasprava), kao i nekoliko nacrti koji se odnose na lokalnu samoupravu. Ministarstvo pravde je objavilo „drugi nacrt“ Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji je bolji od prethodne verzije istog akta, ali i dalje, u mnogim bitnim segmentima, lošiji od dokumenta od kojeg je rad počeo – modela Zakona koji je pre godinu i po dana objavio Poverenik za informacije. Kao veoma zabrinjavajuća pojava može se uočiti pojačan trend da se za antikorupcijske reforme i donošenje propisa uopšte traži „evropska legitimacija“, koja se svodi na usaglašenost sa minimalnim standardima, a da se istovremeno javne rasprave, na kojima treba da se čuje glas domaće stručne javnosti u potpunosti zaobilaze (suprotno Zakonu o državnoj upravi i Poslovniku Vlade) ili se tretiraju kao stvar od sekundarnog značaja. Odsu-

stvo javnih rasprava i donošenje zakona po hitnoj proceduri – zakoni koji se predstavljaju kao evropski a sumnjivog su kvaliteta.

Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. nije dovoljno precizna u pogledu ovlašćenja ovog tela, otvara prostor za tumačenja u pravcu proširenja nadležnosti Vlade na druge grane vlasti i nezavisne državne organe i može stvoriti konfuziju kod obveznika Strategije kod izveštavanja o sprovođenju Akcionog plana.

Ova odluka, sa jedne strane, ne daje odgovore na pitanja da li je u dosadašnjem sprovođenju Strategije i Akcionog plana unutar izvršne vlasti bilo problema koji se nisu mogli drugačije rešiti osim izmeštanjem koordinacije na nivo premijera. Jedino što smo mogli pročitati jeste da je "to bio zahtev EU". Odluka ne daje Koordinacionom telu jasna ovlašćenja u slučaju da postoje problemi u sprovođenju Akcionog plana koje bi trebalo rešiti - npr. u slučajevima kada jedno ministarstvo ne pripremi mišljenje ili nacrt zakona u predviđenom roku, kada neko ministarstvo uoči da je Akcioni plan nepotpun, kada više ministara iznosi u javnosti suprotne stavove o rešavanju istog pitanja (npr. oko sprovođenja Zakona o javnim preduzećima) i slično.

S druge strane, Odluka ostavlja prostor za tumačenje da je reč o želji izvršne vlasti da koordiniše obavljanje poslova iz nadležnosti organa koji joj nisu podređeni - organe pravosuđa, lokalne samouprave, nezavisnih državnih organa (uključujući tu i Agenciju za borbu protiv korupcije koja je zakonom zadužena za nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana) i same Narodne skupštine koja je donela Strategiju (koja je takođe obveznik Akcionog plana).

Uzrok ovog problema potiče iz teksta same Strategije (poglavlje 5.2) na šta je TS upozoravala pri njenoj izradi i dala konkretne predloge da se problem prevaziđe, koji nisu uzeti u obzir.³ Nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana je i po Strategiji i po Zakonu (o Agenciji za borbu protiv korupcije) isključiva nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije. Tom nezavisnom državnom organu svi obveznici iz Akcionog plana podnose izveštaje o onome što je urađeno. S druge strane, u poglavlju 5.2. Strategije je predviđeno da u okviru Vlade, koordinaciju sprovodi Ministarstvo pravde, i da ta koordinacija obuhvata „međusobnu komunikaciju, razmenu iskustava i informacija“. U istom poglavlju se pominju i „tromesečni sastanci sa državnim organima“, što bi, imajući u vidu nadležnost Ministarstva za koordinaciju „unutar Vlade“ moglo da se odnosi samo na one državne organe koji deluju u okviru izvršne grane vlasti. Međutim, i do sada je neosnovano tumačeno da su tom obavezom koordinacije obuhvaćeni i drugi državni organi.⁴

Odluka Vlade izdiže ovu koordinaciju sa ranga Ministarstva pravde na nivo Vlade. Takvo rešenje jeste suprotno Strategiji, ali načelno može imati smisla - na primer, ukoliko je Ministarstvo pravde do sada imalo problem da koordiniše antikorupcijske aktivnosti za koje je zaduženo nekoliko ministarstava (o čemu nisu saopštene informacije u javnosti), za očekivati je da bi takve probleme među ministrima mogla da reši koordinacija u kojoj učestvuje i predsednik Vla-

3 Primenbe TS možete pogledati na sajtu TS, na stranici <http://goo.gl/Y2KBAp> u dokumentima Strategija za borbu protiv korupcije april 2013.doc i zbirni i korigovani komentari TS na Strategiju od 11 3 2013.doc

4 Videti: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/3284/osobe-zaduzene-za-izvestavanje-i-koordinaciju.php>

de. Međutim, suštinski problem sa Odlukom je druge prirode - u njoj se govori o „usmeravanju poslova iz delokruga državnih organa“, ne ograničavajući se pri tom na izvršnu vlast (član 2).

Slučaj problematičnog državnog ugovora

Balkanska regionalna istraživačka mreža (BIRN) je, radeći na projektu u partnerstvu sa CINS-om, otkrila nacрте pet ugovora koji regulišu kupovinu akcija kompanije u državnom vlasništvu JAT od strane kompanije Etihad iz Ujedinjenih arapskih emirata. Ugovori pokazuju da je Etihad investirao samo mali deo u odnosu na ono što je sržava Srbija investirala, kao i druge načine preko kojih je kompanija iz UAE profitirala na račun države Srbije. U isto vreme, Srbija se obavezala da otplati dugove kompanije koji se procenjuju na preko 230miliona dolara. Ovo je uradjeno kroz instituciju državne pomoći ali je i jedinstven slučaj da je ta procedura išla preko kancelarije Prvog potpredsednika Vlade, što je u suprotnosti sa zakonom. Ugovori su izuzeti od pristupa informacijama od javnog značaja kao što su i svi ostali međudržavni ugovori. Premijer je nekoliko puta obećavao da će ovi ugovori biti objavljeni tokom čitave godine nakon potpisivanja, ali to nije učinio dok ova istraživačka priča nije bila objavljena. Ugovori su konačno bili objavljeni, ali su to bile nove verzije potpisane od obe ugovorne strane svega nekoliko meseci pre objavljivanja.

Nakon objavljivanja istraživačke priče BIRN i CINS, kao partneri na projektu, našli su se na udaru tabloidne štampe koja je otvoreno podržavala Vladu. Obe organizacije su bile nazivane „izdajničkim“ i „špijunskim.“

Komentar: Zakonska regulativa koja štiti međudržavne ugovore izazvala je nedostatak transparentnosti u vezi sa potpisivanjem ugovora koji je i strateški i finansijski od velikog značaja za Srbiju. Takođe, pokazalo se da se javnim sredstvima ne raspolaže na način koji je u interesu države. Ako je cilj pristupa informacijama od javnog značaja da učini javnu potrošnju transparentnom, iracionalno je držati najveće i najznačajnije ugovore daleko od očiju javnosti. U isto vreme, skoro potpuno odsustvo analitičkog i kritičkog izveštavanja o ovim temama ukazuje na to da su mediji u Srbiji ili uplašeni da bi se bavili temama koje Vlada smatra osetljivim, ili nisu dovoljno profesionalni da bi ih izabrali kao temu koja je od značaja za javnost.

Koordinaciono telo čine premijer, ministar pravde, ministar finansija i član Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije, a kaže se da „u radu koordinacionog tela mogu da učestvuju ostali članovi Vlade i rukovodioci nadležnih državnih organa“ (član 3). Dalje se govori o učešću državnih sekretara iz ministarstava pravde i finansija, kao i da državni sekretar iz Ministarstva pravde „vrši koordinaciju nadležnih državnih organa za potrebe Koordinacionog tela“ (član 4), koje se sastaje jednom u šest meseci, što bi moglo da znači da ovaj državni sekretar tu koordinaciju vrši u periodu između dva sastanka tela, mada nije izričito rečeno. U članu 5. se kaže da su „državni organi nadležni za sprovođenje Akcionog plana“ dužni da odrede „jednog svog funkcionera za kontakt sa državnim sekretarom iz Ministarstva pravde i da državni sekretar i ove kontakt osobe održavaju sastanke najmanje jednom u tri meseca u cilju praćenja i ispunjavanja obaveza predviđenih Akcionim planom“, te da državni sekretar može da održava i bilateralne sastanke sa kontakt osobama (član 6). Kako se može videti, u ovim odredbama se ne pravi razlika između organa koji su u okviru izvršne vlasti i drugih državnih organa.

Član 7. govori o „obaveštavanju o ispunjenosti mera iz Akcionog plana“, gde se ponovo koristi termin „nadležni državni organi“, bez pravljenja razlike o tome da li je reč o izvršnoj vlasti ili svim obveznicima iz Akcionog plana. To obaveštavanje se vrši „preko“ Ministarstva pravde i Vladinog Saveta za borbu protiv korupcije, što bi značilo da se obaveštenja šalju i Ministarstvu i Savetu (da podsetimo, na osnovu Strategije i Zakona, već postoji obaveza izveštavanja

Agencije za borbu protiv korupcije). Kad je reč o ovlašćenjima Koordinacionog tela, jasno je predviđeno samo jedno – „koordinaciono telo može predlagati Vladi donošenje odluka u cilju sprovođenja Akcionog plana“ (član 8). Administrativno-tehničku podršku radu Koordinacionog tela pružaju Ministarstvo pravde i Vladin Savet za borbu protiv korupcije (član 9). Kaže se i da će „u roku od osam dana od dana stupanja na snagu odluke“ biti određeni državni sekretari, član Saveta i kontakt osobe iz drugih organa (član 10).

Slučaj sukoba interesa

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije otkrio je, istraživao i dokazao finansijske transakcije između kompanija povezanih sa osobama iz bliskog okruženja ministra za vanredne situacije Velimira Ilića (uključujući njegovu ćerku) i kompanije u vlasništvu osobe sa kriminalnom pozadinom. Ova kompanija je sklopila desetine ugovora sa lokalnim vlastima, ministarstvima i drugim javnim institucijama u istom vremenskom periodu. Vlasnik kompanije koja je u središtu ovog kruga blizak je prijatelj ministra i često je viđen u njegovom društvu u toku izbornih kampanja i drugih javnih pojavljivanja povezanih sa partijom gospodina Ilića. Bio je umešan u obračune vatrenim oružjem a policija ga je u svojim dokumentima imenovala kao „bliskog“ kriminalnom klanu iz Beograda.

Komentar: Zakon o sprečavanju sukoba interesa iz 2004. godine ne zalazi u detalje potencijalno koruptivnih kombinacija razmene finansijskih, poslovnih i drugih interesa osoba koje su povezane sa nosiocima javnih funkcija i trebalo bi da bude redovno menjan i unapređivan kako se pojavljuju novi slučajevi korupcije. U isto vreme, korupcionaški slučajevi pred sudovima koji bi mogli da utiču na donošenje takvih izmena su retki, previše dugo traju i bez adekvatnih su sankcija.

PREPORUKE:

- Prestati sa praksom bespotrebnog i neopravdanog usvajanja zakona po hitnoj proceduri budući da to nemogućava javnu raspravu i negativno utiče na kvalitet zakona koji se donose.
- Odluka Vlade o osnivanju Koordinacionog tela za primenu Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. bi trebalo što pre da bude precizirana, tako da se jasno odnosi na koordinaciju u okviru izvršne vlasti, koja je nesumnjivo potrebna.

3.2. Korupcija u policiji

Načinjen je slab napredak u borbi protiv korupcije u policiji. Unapređena je transparentnost rada policije, usvojeni su i Plan integriteta i Strategija razvoja. Međutim, na integritet policije najviše utiču neodgovarajuće upravljanje ljudskim resursima, slaba unutrašnja kontrola i politizacija.⁵ Najpre, za prijem u policijsku službu nije obavezan konkurs. Kriterijumi za napredovanje su tajni. Čak i za same policajce. Lista slobodnih radnih mesta u MUP-u ne postoji. Nejasni su opisi radnih mesta. Zatim, Sektor unutrašnje kontrole policije nije nezavistan u svom radu. Ministar unutrašnjih poslova može da spreči istragu koju vodi Sektor pri čemu ne postoji direktna obaveza izveštavanja prema Narodnoj skupštini ili odboru nadležnom za unutrašnje poslove. Sektor ne poseduje odgovarajuće ljudske, materijalne i finansijske sposobnosti. Najzad, rad policije u Srbiji i dalje umnogome zavisi od interesa političkih stranaka, zbog čega ona gubi svoju operativnu nezavisnost i odgovornost. U junu 2014. godine smenjeno je pet načelnika uprava u sedištu Ministarstva. Razlozi za smenu nisu jasni ili, bolje je reći, nedorečeni su. Zbog toga je nemoguće reći da li su opravdani.

PREPORUKE:

- Preduzeti sistemске mere da bi se tri glavna problema otklonila u cilju efikasnijeg rada policije: neodgovarajuće upravljanje ljudskim resursima, neefikasna unutrašnja kontrola i preterana politizacija policije.

3.3. Prava žena i rodna ravnopravnost

Nije bilo pomaka u pogledu zaštite žena od svih oblika rodno zasnovanog nasilja. Negativni trend ubistava žena u porodici i partnerskim odnosima se nastavlja, a posebno zabrinjava slučaj ubistva žene u prostorijama zatvora, koja je bila u poseti bivšem suprugu. Napadi na braniteljke ljudskih prava se nastavljaju bez adekvatnog odgovora pravosudnih organa prema osumnjičenima. Ništa nije urađeno u vezi usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

Nakon ratifikacije Konvencije Saveta Evrope (oktobar 2013) i njenog stupanja na snagu avgusta 2014.g.⁶, i zaključnih preporuka Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)⁷ od jula 2013.g., država Srbija nije učinila ništa kako bi izmenila pozitivno zakonodavstvo u skladu sa Konvencijom i zaključnim preporukama, niti je imenovala Koordinaciono telo za praćenje primene Konvencije. Negativni trend ubistava žena u porodici

5 Za više informacija pogledati publikaciju *Procena integriteta u sektoru bezbednosti Srbije*, 2014, BCBP, dostupna na: <http://bezbednost.org/Sve-publikacije/5596/Procena-integriteta-u-sektoru-bezbednosti-Srbije.shtml>

6 <http://www.womenngo.org.rs/vesti/362-konvencija-protiv-nasilja-nad-zenama-stupa-na-snagu>

7 http://www.gendernet.rs/files/dokumenta/Izvestaji_Uprave/Cedaw_zakljucna_zapazanja_2013_srp..pdf

i partnerskim odnosima se nastavlja (18 žena je ubijeno od strane svojih sadašnjih ili bivših partnera ili članova porodice u periodu od 1. januara do 1. septembra 2014.g.), a posebno zabrinjava slučaj ubistva žene u prostorijama zatvora u Nišu, koja je, radi dobijanja dozvole da odvede zajedničko dete u inostranstvo, bila u poseti bivšem suprugu koji je izdržavao zatvorsku kaznu.

Napadi na Žene u Crnom se nastavljaju bez adekvatnog odgovora pravosudnih organa prema osumnjičenima⁸, ali i bez zalaganja države za promenu javne svesti u odnosu na braniteljke ljudskih prava u Srbiji. Ukinuta je Uprava za rodnu ravnopravnost, jedino izvršno telo koje je bilo zaduženo za pitanja rodne ravnopravnosti. Nakon formiranja nove Vlade, nije imenovan novi Vladin Savet za rodnu ravnopravnost.

3.4. Prava LGBT osoba

Bezbednost LGBT osoba još uvek je u visokom riziku. Održavanje Parade ponosa, kao i prethodnih godina, zavisi od procene bezbednosnih rizika, koje se ne zna do poslednjeg momenta. Učesnik Beogradske konferencije o pravima LGBT osoba, nemački državljani, teško je povređen nakon što je doživeo fizički napad u centru Beograda.

3.5. Dečija prava

Nije bilo nikakvog poboljšanja u pogledu zaštite dece. Autonomni ženski centar je u slučaju krivičnog dela nedozvoljene polne radnje zloupotrebom položaja nad maloletnom decom podneo Ustavnu žalbu⁹ iz razloga što je osumnjičeni, nakon 7 godina trajanja sudskog postupka, pravnosnažnom presudom Apelacionog suda u Beogradu oslobođen krivice. Praksa izmeštanja dece u hraniteljske porodice, kojoj prethodno nije pružena sudska zaštita, se nastavila. I dalje nema adekvatne audio-vizuelne opreme u sudovima/prostorijama tužilaštva, a situacija vezana za naplatu alimentacije postaje sve alarmantnija.

U martu 2013. godine, u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava,¹⁰ Srbija je dobila godinu dana da rasvetli sve slučajeve nestalih beba. Iako je rok za izvršenje presude istekao u septembru 2014. godine, Republika Srbija preuzela je nedovoljno konkretnih koraka kako bi ispunila obaveze koje je naložio evropski sud. Država je osnovala radnu grupu zaduženu za izvršenje presude koja se sastala nekoliko puta, ali mere poput usvajanja posebnog zakona (lex specialis po preporuci suda) nisu preduzete. Zbog toga na stotine roditelja još uvek čeka na odgovor na pitanje šta se dogodilo sa njihovom decom.

8 <http://www.womenngo.org.rs/vesti/361-hitan-odgovor-na-nasilje-prema-braniteljicama-ljudskih-prava>

9 Broj predmeta UŽ. 4048/2014.

10 Predstavka br. 21794/2008, slučaj Jovanović protiv države.

3.6. Proceduralne garancije

Ministarstvo pravde planira da nakon više od 10 godina rada na kreiranju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Narodnoj skupštini pošalje predlog koji, ukoliko bude usvojen, neće biti primenjiv u praksi. Dodatnu otežavajuću okolnost za ostvarivanje prava građana na pristup sudu, na pravnu pomoć i na pravično suđenje predstavlja, bez javne rasprave i po hitnom postupku, usvojena izmena Zakona o parničnom postupku kojom se ograničava pravo na izbor punomoćnika, koju je Ustavni sud već jedanput bio proglasio neustavnom.

3.7. Pravo na pravično suđenje

I dalje nema pomaka vezano za donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, jer Ministarstvo pravde ignoriše predloge i komentare nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć da se nacrt zakona izmeni tako da bude primenjiv¹¹. Narodna Skupština je, bez prethodne javne rasprave i po hitnom postupku, tokom vanrednog stanja, usvojila izmene i dopune Zakona o parničnom postupku¹², kojima je u čl. 85 ograničila pravo građana na izbor punomoćnika u parničnom postupku. Slična odredba je 2013.g. odlukom Ustavnog suda bila proglašena neustavnom¹³, na koji način se ne samo ugrožava pravo građana na pristup sudu, na pravnu pomoć i na pravično suđenje, već i pravo na pravnu sigurnost. Na ovaj član zakona je ponovo podnet Zahtev za ocenu ustavnosti¹⁴.

3.8. Prava žrtava

Autonomni ženski centar je u slučaju koji se vodio za krivično delo silovanje u braku podneo Ustavnu žalbu¹⁵ iz razloga što je osumnjičeni pravnosnažnom presudom Apelacionog suda u Beogradu oslobođen krivice. Žalbom je ukazano i na diskriminatoran stav sudije prvostepenog suda prema ženi žrtvi nasilja u porodici, kao i na diskriminatornu praksu Apelacionog suda u Beogradu koji nije obavestio oštećenu o danu održavanja javne rasprave pred drugostepenim većem u situaciji kada je to oštećena tražila. Ovaj slučaj pokazuje do koje mere je krivično zakonodavstvo u Srbiji daleko od standarda predviđenih *Direktivom 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela*. I dalje ne postoji nijedan oblik državne službe pomoći za žrtve krivičnih dela, niti naknada štete. Srbija i dalje ne ispunja-

11 <http://www.womenngo.org.rs/vesti/346-za-besplatnu-pravnu-pomoc-dostupnu-svim-gradanima>

12 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/zakoni/2014/1357-14.doc>

13 <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/access-to-justice/item/600-constitutional-court-established-that-the-provisions-of-the-article-85-paragraph-1-stating-%E2%80%9Cwho-must-be-the-lawyer%E2%80%9D-article-85-paragraph-2-and-articles-494-through-505-of-the-civil-procedure-law-are-not-in-accordance-with-the-constitution>

14 <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/access-to-justice/item/794-praxis-submitted-the-initiative-for-the-assessment-of-the-article-85-paragraph-2-of-the-law-on-civil-procedure>

15 Broj predmeta UŽ. 5510/2014.

va uslove predviđene Konvencijom Saveta Evrope jer se ništa ne preduzima na uspostavljanju nacionalnog SOS telefona za žene žrtve nasilja, kao ni Kriznih centara za one koji su preživeli seksualno nasilje. I dalje ne postoje službe za podršku žrtvama, niti se žrtvama radi njihove zaštite dodeljuje status posebno osetljivog svedoka. Tužilaštva sve većom primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja kod krivičnog dela nasilja u porodici i nalaganjem da osumnjičeni uplati novčani iznos u humanitarne svrhe vraćaju novčanu kaznu za ovo krivično delo, na koji način dovode žrtvu u veću opasnost od ponavljanja nasilja činjenicom da će žrtva snositi posledice plaćanja tog novčanog iznosa. Status posebno osetljivog svedoka se ne dodeljuje ni žrtvama trgovine ljudima koje su primorane da kao svedoci učestvuju u višegodišnjim krivičnim postupcima protiv trgovaca ljudima pod pretnjom nasilnim privođenjem ukoliko se ne odazovu pozivu da svedoče.

Slučaj nepoštovanja radničkih prava

U istraživačkoj priči o problematičnoj privatizaciji jednog od najvećih proizvođača alkoholnih pića u Srbiji, sada u vlasništvu osobe povezane sa kriminalnim klanom iz Beograda, CINS je otkrio slučaj blatantne zloupotrebe radničkih prava. Nakon što su prevarom lišeni vlasništva nad svojim akcijama kompanije "Rubin" iz Kruševca, radnici su dobili spor protiv kompanije na sudu. Kompanija je uprkos tome odbila da izvrši sudsku presudu bez ikakvih posledica. U isto vreme, radnici koji su učestvovali u sindikalnim akcijama u cilju zaštite svojih prava bili su raspoređeni na rad pod tako užasnim uslovima da je većina bila prinudjena da podnese ostavke. Povrh svega, ne samo da je u ovom slučaju država prihvatila ugovore koji su bili zasnovani na vlasništvu koje je osporeno od strane srpskog suda, već je i Predsednik Srbije došao u posetu ovoj kompaniji i promovisao je na taj način kao uzornu.

Komentar: Država Srbija ne treba da potkopava rad sopstvenih sudova ignorišući njihove odluke, posebno ne na račun obespravljenih građana u slučajevima poput sporova radnika i njihovih poslodavaca.

3.9. Pravo na pomoć

Izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku¹⁶ koje su takođe usvojene bez prethodne javne rasprave i po hitnom postupku, tokom vanrednog stanja, predvidele su da se novac od primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja od strane tužilaštava više ne uplaćuje direktno u humanitarne svrhe, već na račun Ministarstva pravde. Na ovaj način oštećeni su posebni i retki Fondovi za žrtve nasilja u porodici koja su na ovaj način pribavljala sredstva za pomoć ovoj kategoriji stanovništva. Ministarstvo pravde još uvek nije donelo podzakonske akte vezano račun Ministarstva na koji će se uplaćivati novac primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja, niti je oformila Komisiju koja će odobravati u koje svrhe će se novac koristiti.

16 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/zakoni/2014/1353-14.doc>

4. Poglavlje 24

4.1. Migracije i azil

I pored izvesnih napora koji su učinjeni, i dalje nema suštinskog napretka u oblasti azila i migracija. Srbija je i dalje u ranim fazama implementacije politike azila i nedostaje sveobuhvatni strateški set mera kojim bi se aktivnosti na polju izgradnje sistema azila povezale sa širim poljem migracionih politika u Srbiji (u prvom redu, ne postoji sveobuhvatan pristup rešavanju problema iregularnih migracija i primena sporazuma o readmisiji sa susednim zemljama je neefikasna, odnosno primena sporazuma o readmisiji izostaje za veliki broj iregularnih migranata, koji su bili kažnjeni od strane prekršajnih sudova u Republici Srbiji). Dodatno, aktuelni nacionalni strateški dokumenti iz oblasti migracija nedavno su istekli (Strategija za borbu protiv iregularnih migracija) ili njihov rok uskoro ističe (Strategija upravljanja migracijama), pa Srbiji predstoje obimna i obuhvatna revizija migracionih politika i strategija.

Procene govore da je broj iregularnih migranata tokom 2013. godine bio dvostruko veći od broja lica koja su izrazila nameru da traže azil (5 056). Snažan trend porasta broja lica se nastavlja, te je do kraja maja azil zatražilo 3476 ljudi, pa se osnovano može pretpostaviti da će do kraja godine broj lica koja su zatražila azil u RS biti dvostruko veći u odnosu na 2013. godinu.

U oblasti azila, problemi su najvidljiviji bili u oblasti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja, pa je bilo i višemesečnih perioda kada je veliki broj tražilaca azila boravio van centara i bez institucionalne podrške. Pozitivno je da situacija je od decembra prošle godine znatno poboljšana i danas u Srbiji postoji pet centara koji mogu primiti preko šest stotina tražilaca azila. Smeštajni kapaciteti su prošireni i unapređeni, ali gotovo svi centri i dalje imaju status privremenih centara, te sistem smeštaja tražilaca azila i dalje nije dostigao svoju zaokruženu i stabilnu formu. Smeštaj tražilaca azila nije cilj sam po sebi i institucije nadležne za postupak azila i dalje nisu u dovoljnoj meri ojačane te ne mogu obezbediti dovoljno efikasan i pravičan postupak. Zahteve za azil i dalje procesuiraju Odsek za azil Uprave granične policije MUP RS, s obzirom da Kancelarija za azil, koja je trebala da bude nadležni prvostepeni organ, još uvek nije formalno ustanovljena.¹⁷ Primetan je nedostatak znanja o primeni međunarodnih standarda tokom procesuiranja zahteva za azil. Iako značajan broj tražilaca azila samovoljno napusti postupak azila, pre donošenja konačne odluke, postoje značajni nedostaci u pogledu kvaliteta i efikasnosti sprovođenja postupka azila. U praksi od dolaska u centar za azil do podnošenja zahteva može da protekne i do 6 meseci,¹⁸ što doprinosi dugom trajanju postupka a može biti i motivišući faktor za dalja iregularna kretanja lica. U 2013. godini od ukupno 5 056 lica koja su izrazila nameru, registrovano je 742 lica, podneta su 153 zahteva za azil, saslušano je 19 lica, a donete su 193 odluke (4 usvojena zahteva, 5 odbijenih zahteva, 8 odbačenih zahteva i 176 obustava postupka). Pored institucionalnih i infrastrukturnih nedostataka, analiza uspostavljene prakse

17 Screening-report-chapter-24-Serbia, III B. Asylum, p. 18

18 Pravo na utočište u Republici Srbiji 2013, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2014., p.17

postupka azila,¹⁹ ukazuje i na potrebu izmena važećeg Zakona o azilu, što konstatuje i Screening report za Poglavlje 24.²⁰ Kriterijumi za procenu sigurne zemlje porekla i liste sigurnih trećih zemalja još uvek nisu usklađeni sa pravnim tekovinama Evropske unije. Nisu usklađene ni proceduralne garancije, pristup postupku, uslovi prijema, zagwarantovana prava tražiocima azila, niti prava dostupna licima kojima je dodeljen neki oblik međunarodne zaštite.

PREPORUKE:

- Potrebno je u najkraćem mogućem roku započeti sa revidiranjem Zakona o azilu, pratećih propisa i relevantnih strategija u oblasti upravljanja migracijama na način da proces njihove izrade i usvajanja u potpunosti bude transparentan i da uključi i vaninstitucionalne aktere koji sudeluju u postupku azila, odnosno u zaštiti prava drugih kategorija migranata.
- Nužno je da promena politika i propisa bude praćena obezbeđivanjem neophodnih finansijskih sredstava, infrastrukturnih, materijalno-tehničkih i kadrovskih uslova za njihovo nesmetano sprovođenje.

4.2. Borba protiv trgovine ljudima

Brojne prepreke ostaju da budu savladane u cilju harmonizacije srpskog zakonodavstva, anti-trafiking mehanizma i prakse u zaštiti žrtava sa standardima i vrednostima Evropske unije. U ovom delu izveštaja osvrnućemo se na tri gorepomenute oblasti i dati ocenu napretka koji je država Srbija postigla u implementaciji politika za suzbijanje trgovine ljudima i zaštitu ljudskih prava koje su relevantne za poglavlja 23 i 24.

Iako je krivično delo trgovine ljudima inkriminisano u Krivičnom zakoniku RS, postoje brojni propusti u zakonima i njihovoj primeni u vezi sa zaštitom žrtava trgovine ljudima i njihovih prava. Nije zabeležen napredak u pogledu efikasnosti pravosuđa u procesuiranju slučajeva trgovine ljudima. Sudski postupci su i dalje veoma dugi, svedočenja žrtava i dalje služe kao ključni dokazi, a malo se radi kako bi se sprečila sekundarna viktimizacija i kako bi se zaštitila bezbednost žrtava tokom i nakon suđenja. **Prava na nezatvaranje, negonjenje i nekažnjavanje, koja štite međunarodni i evropski propisi,²¹ nisu u potpunosti zaštićena u praksi.** Izvestan broj slučajeva trgovine ljudima se i dalje tretira kao posredovanje u vršenju prostitucije, čak i kada su seksualne radnice maloletne; takođe, i dalje postoje slučajevi pritvaranja, krivičnog gonjenja i kažnjavanja žrtava trgovine ljudima za dela koja su počinile pod prinudom

19 Izazovi prisilnih migracija u Srbiji: drugi pogled na pitanja azila i migracija, Grupa 484, Beograd, 2013.

20 Screening-report-chapter-24-Serbia, III B. Asylum, p. 20

21 Protokol UN za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom uz UN Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola, Službeni list SRJ - međunarodni ugovori, br. 6/2001); Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima CETS br. 197 (Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, Službeni glasnik RS - međunarodni ugovori, br. 19/29); EU Direktiva o prevenciji i suzbijanju trgovine ljudima i zaštiti žrtava (Directive 2011/36/EU).

i koja su direktna posledica njihove eksploatacije. Sledeća studija slučaja pokazuje u kojoj meri takav sistem može izazvati dalju patnju i ozbiljne posledice po život žrtava trgovine ljudima.

Žrtva trgovine ljudima bila je brutalno zlostavljana i eksploatisana tokom sedam godina od strane čoveka koji je u njenom prisustvu počinio ubistvo i prisilio je da prizna krivicu za to delo. Zbog toga su je Viši sud u Pančevu (presuda 1K br. 95/11 doneta 2012. godine) i Apelacioni sud u Novom Sadu (presuda KŽ 1 br. 3234/2013 doneta 2014. godine) osudili na zatvorsku kaznu u trajanju od 18 godina za krivično delo teško ubistvo. Slučaj njene eksploatacije nikada nije bio procesuiran, s obzirom na to da je ona postala žrtva trgovine ljudima 1995. godine, godinama pre nego što je trgovina ljudima kriminalizovana u Srbiji. Iako je zvanično identifikovana kao žrtva trgovine ljudima u Srbiji, oba suda odbila su da priznaju njen status žrtve u sudskom postupku, što je isključilo mogućnost primene odredbe o nekažnjavanju u skladu sa članom 26 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima koju je Srbija potpisala i ratifikovala 2009. godine.

ASTRA baza podataka, ID broj 2849

Napredak nije postignut i malo napora uloženo je u cilju dostizanja standarda EU u **zaštiti prava žrtava trgovine ljudima**. Najveći problemi ostaju nedostatak konkretnih indikatora za identifikaciju žrtava trgovine ljudima i nedostatak minimalnih standarda za pružanje pomoći, što praćenje i kontrolu kvaliteta ovih procesa čini gotovo nemogućim. Iako međunarodno pravo štiti prava žrtvama krivičnih dela, uključujući i žrtve trgovine ljudima (EU Direktiva 2012/29/EU štiti prava svih žrtava krivičnih dela, uključujući i pravo na blagovremeno informisanje, prevod i razumevanje, prava vezana za učestvovanje u sudskom postupku koja uključuju saslušavanje, kompenzaciju, zaštitu, itd), nacionalno zakonodavstvo prepoznaje jedino pravo žrtava na kompenzaciju koje se u praksi ne primenjuje. Iako je Srbija potpisala Evropsku konvenciju o naknadi štete žrtvama krivičnih dela sa elementima nasilja CETS br. 116 još 2010. godine, ova konvencija još uvek nije ratifikovana. Fond za kompenzaciju još uvek ne postoji, a prva kompenzacija koja je dosuđena i isplaćena žrtvi trgovine ljudima posle dugackog i skupog parničnog postupka realizovana je zahvaljujući presudi donetoj 11 godina nakon što je trgovina ljudima uvedena u nacionalno zakonodavstvo. Zbog toga je ASTRA, domaća nevladina organizacija koja se bavi suzbijanjem trgovine ljudima, pokrenula inicijativu za izmene politika koja bi uključila i promenu Krivičnog zakonika, kojom bi se krivični sudovi obavezali da odlučuju o imovinsko-pravnom zahtevu o nadoknadi štete u okviru krivičnog postupka. To bi doprinelo sprečavanju sekundarne viktimizacije, a izbegli bi se i čekanje i nepotrebni troškovi vođenja parničnog postupka (za upoznavanje sa nedostacima postojuće procedure pročitajte studiju slučaja ispod). Ovu inicijativu podržalo je više od 100 organizacija civilnog društva, profesionalaca iz sektora pravosuđa, predstavnika relevantnih državnih institucija i drugih aktera, kao i šef Delegacije EU u Srbiji. Inicijativu je pratila izrada nacrtu izmena Krivičnog zakonika koji će tokom jeseni biti predstavljen Ministarstvu pravde. Odgovor države na ovu inicijativu još uvek se očekuje.

Početak građanskog postupka pred Višim sudom u Beogradu odložen je za godinu dana s obzirom da je jedan od pet optuženih, nakon izlaska iz zatvora na koji je osuđen u krivičnom postupku, postao nedostupan sudu za uručenje poziva. Kako bi započeo parnični postupak bez njegovog prisustva, sud je ovom optuženom dodelio privremenog pravnog zastupnika, čije plaćanje po Zakonu o parničnom postupku ide na teret tužioca. Kao rezultat, zastupanje nedostupnog trgovca ljudima je po nalogu suda morala da pokrije žrtva, tj. ASTRA koja joj pruža pravnu pomoć. Kako počinitelj nije imao imovinu na osnovu koje bi se uopšte mogla naplatiti odšteta, te pošto su troškovi angažovanja privremenog zastupnika veoma visoki, jedino rešenje bilo je da žrtva odustane od potraživanja odštete od ovog trgovca ljudima.

ASTRA baza podataka, ID broj 1737

Spremnost države da saraduje i koristi kapacitete OCD kako bi osigurala bolje funkcionisanje nacionalnog mehanizma za borbu protiv trgovine ljudima nije se povećala. Nije osigurano učešće civilnog društva u sprovođenju nacionalnih politika za pomoć žrtvama, a žrtve su retko kada upućene na usluge i pomoć koje pružaju NVO. Pošto država ima ograničene kapacitete da pruži odgovarajuću pomoć (svega 8,42% novca dostupnog Centru u 2013. godini izdvojeno je za pružanje pomoći žrtvama, dok su preostala sredstva usmerena na plaćanje državnih službenika zaposlenih u Centru i pokrivanje operativnih troškova ovog tela), postavlja se pitanje da li i kakva je podrška pružena ostalim žrtvama nakon identifikacije. Više od godinu dana nakon početka javne rasprave, **Nacrt strategije za borbu protiv trgovine ljudima i Nacionalni akcioni plan** još nisu došli na dnevni red za usvajanje, iako je inicijalno bilo predviđeno da se odnose na period od 2013. godine (prethodni Nacionalni akcioni plan je istekao 2011. godine).

PREPORUKE:

- Usvojiti Strategiju za borbu protiv trgovine ljudima i Nacionalni akcioni plan.
- Prihvatiti inicijativu za promenu Krivičnog zakonika kojom bi se krivični sudovi obavezali da odlučuju o imovinsko-pravnom zahtevu o nadoknadi štete u okviru krivičnog postupka.

5. Komentari na nacrt Akcionog plana za poglavlje 23²²

Na osnovu Izveštaja o skriningu za Srbiju za poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava²³ koji je EK objavila krajem jula, Srbija je pristupila izradi Akcionog plana za ovo poglavlje koji obuhvata mere, sredstva, indikatore i vremenske rokove za usvajanje preporuka i sprovođenja reformi u ovoj oblasti. Organizacije civilnog društva u Srbiji bile su pozvane da učestvuju u ovom procesu, prvo kroz davanje inputa Ministarstvu pravde za Akcioni plan a zatim i kroz komentisanje nacrtu Akcionog plana.²⁴ Četiri članice koalicije PrEUgovor (ASTRA, Autonomni ženski centar, Centar za primenjene evropske studije i Transparentnost Srbija) dostavile su svoje komentare na nacrt Akcionog plana za ovo poglavlje a u ovom delu izveštaja biće predstavljene glavne zamerke i komentari na ovaj dokument.

5.1. Borba protiv korupcije

Slabosti AP su vidljive već na elementarnom nivou – dokument očigledno nije bio podvrgnut jezičkoj proverbi pre objavljivanja i otvaranja javne rasprave, tako da sadrži brojne pravopisne i stilske greške, a nosioci aktivnosti određeni su pogrešno ili makar nepotpuno (npr. da će ministarstva menjati zakone, iako to može da učini samo Narodna skupština). Za čak dvanaest preporuka iz Izveštaja sa skrininga EK nisu uopšte bile planirane aktivnosti u dokumentu koji je oglašen na javnu raspravu (npr. zaštita uzbunjivača, kontrola javnih nabavki, „curenje informacija“ o istragama, jedinstvene statistike o korupciji, revizija sistema imuniteta).

Ovaj Akcioni plan sadrži i neke istovetne mere kao i Akcioni plan za sprovođenje antikorupcijske strategije, ali sa drugačije definisanim rokovima ili izvršiocima, što će stvoriti ozbiljne probleme u praćenju. Štaviše, u mnogim situacijama „novi“ Akcioni plan donosi lošija rešenja od postojećeg (npr. bezrazložno duže rokove), što ni u kojem slučaju ne bi trebalo prihvatiti. Opis trenutnog stanja je nepotpun, pa tako nisu pomenuti ozbiljni problemi u vezi sa izbegavanjem konkurencije i transparentnosti primenom međudržavnih sporazuma, neuređeno i netransparentno lobiranje, nesprovođenje pojedinih normi Zakona o javnim preduzećima, preširoka diskreciona ovlašćenja, visok broj neprijavljenih slučajeva korupcije, nedovoljno jasni odnosi (u praksi) između organa koji istražuju korupciju i izvršne vlasti kod određivanja predmeta koji će biti prioritarno istraživani.

22 U vreme pisanja ovog izveštaja nacrt Akcionog plana za poglavlje 24 nije bio dostupan u javnosti iako je, prema informacijama koje poseduju organizacije članice PrEUgovora, nacrt sačinjen i prosleđen na komentarisane Evropskoj komisiji.

23 Dostupan na sajtu Kancelarije za evropske integracije: http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/Screening%20Report%2023_SR.pdf

24 Nacrt Akcionog plana za poglavlje 23 dostupan je na sajtu Ministarstva pravde: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7079/akcioni-plan-za-poglavlje-23.php>

Među brojnim manjkavostima izdvajaju se pogrešno postavljen koncept koordinacije svih državnih organa u borbi protiv korupcije od strane političkog vrha, nerazrađene aktivnosti za adekvatno postupanje po prijavama i preporukama Agencije i uspostavljanje delotvornih nadzornih mehanizama. Nacrt Akcionog plana pokazuje veliko nerazumevanje problema, manjka transparentnosti jer nije prepoznata potreba da se menjaju i drugi propisi osim Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (rok za te izmene je nerazumno dug), kao ni mere koje se mogu sprovesti i bez izmene bilo kog zakona (za početak, da sama Vlada postupa po primljenim zahtevima), da svi organi vlasti izrade i ažuriraju potpune informatore o radu, da se objave pretraže baze podataka o javnim rashodima, ugovori i sporazumi koje zaključuju Vlada, ministarstva i javna preduzeća. Mere za ostvarivanje depolitizacije javne uprave su očigledno nedovoljne za ostvarivanje tog cilja.²⁵

5.2. Pravosuđe i osnovna prava

U delu koji se odnosi na pravosuđe nisu prepoznate neke od aktivnosti koje se mogu sprovesti i pre izmene Ustava radi unapređenja transparentnosti izbora sudija i tužilaca, pokazatelji uspešnosti reformi nisu dovoljno razrađeni, potrebno je osmisliti konkretnije aktivnosti kako bi se saznalo za političke pritiske kojima su sudije i tužioci izloženi i povećala transparentnost pravosudnih institucija, a rokovi za preduzimanje pojedinih aktivnosti su predugi. U delu o osnovnim pravima, postavljeni su predugački rokovi za povećanje kapaciteta Zaštitnika građana, koji pri tom nisu stavljeni u vezu sa potrebnim izmenama zakona. Problem „curenja informacija u medije“ o krivičnim istragama trenutno se tretira sa formalne strane – kroz uređenje i preciziranje unutrašnjih procedura.²⁶

Iako se u Izveštaju o napretku navodi da postoji još uvek dosta posla da se uradi kako bi se zakonodavstvo Srbije usaglasilo sa pravnim tekovinama EU i ratifikovanim međunarodnim dokumentima u pogledu rodne ravnopravnosti i zaštite žena od nasilja (katalog krivičnih dela tek treba da bude usklađen sa Konvencijom Saveta Evrope, naredbe hitne zaštite se ne izdaju dovoljno brzo, ne postoji nacionalna ženska SOS telefonska linija, broj skloništa je nedovoljan i ne postoje centri za žrtve seksualnog nasilja, mehanizmi za koordinaciju, prikupljanje i razmenu podataka između svih relevantnih aktera u sistemu treba da se poboljšaju), u nacrtu Akcionog plana za poglavlje 23 nema merila i konkretnih akcija u vezi sa ovim pitanjima. Postavljena merila ne pokazuju na koji način će se ravnopravnost polova postići, osim stvaranjem novih strategija u situaciji kada Srbija nema izveštaje o dostignućima prethodnih strategija.

Kad je reč o borbi protiv trgovine ljudima, ova politika nije obuhvaćena Akcionim planom za poglavlje 23 u oblasti pravosuđa i osnovnih prava. Mišljenje ASTRA je da problemi u vezi sa

²⁵ Intergalna verzija komentara Transparentnosti Srbije na nacrt Akcionog plana za poglavlje 23 u oblasti borbe protiv korupcije dostupna je na sajtu TS: <http://goo.gl/7gpqNO>

²⁶ Intergalna verzija komentara Transparentnosti Srbije na nacrt Akcionog plana za poglavlje 23 u oblasti pravosuđa i osnovnih prava dostupna je na sajtu TS: <http://goo.gl/Nd2U6A>

trgovinom ljudima, odnosno zaštita prava žrtava, treba da budu uključene u ovo poglavlje kao deo osnovnih prava, a ne samo da se posmatraju kao deo organizovanog kriminala i migracija u okviru poglavlja 24 (koje obuhvata pravdu, slobodu i bezbednost). Što se tiče srpskog zakonodavstva neophodno je usvojiti novu Strategiju o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava, kao i Akcioni plan za njenu implementaciju. Neophodno je preduzeti dodatne mere u cilju promocije pristupa trgovini ljudima zasnovanog na ljudskim pravima, a potrebno je i pojačati mere koje se tiču identifikacije i zaštite žrtava. Žrtve trgovine ljudima treba da imaju efikasan pristup materijalnoj i nematerijalnoj naknadi iz fonda za kompenzaciju bez obzira na ishod krivičnog postupka i nezavisno od identifikovanja počinioca. Nekažnjavanje žrtava za njihovo učešće u nezakonitim aktivnostima dok su bile eksploatisane treba izričito predvideti u članu 388. Krivičnog zakonika Republike Srbije. Takođe, Republika Srbija mora da sprovede presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Jovanović protiv Srbije u vezi sa nestalim bebama (koja datiraju iz sedamdesetih godina do danas), prema kojem je potrebno ne samo pružiti odgovore i odobriti naknadu podnosiocu zahteva, već i uspostaviti mehanizam kojim bi se ispitali svi slični slučajevi a naknade isplatile i drugim roditeljima. Rok za izvršenje presude bio je septembar 2014.

PREPORUKE:

- Imajući u vidu ogroman značaj ovog dokumenta za ostvarivanje dva ključna prioriteta aktuelne Vlade Srbije, naime pridruživanje EU i borba protiv korupcije, nacrt Akcionog plana mora biti ozbiljno revidiran.
- Ministarstvo pravde treba da objavi komentare na Akcioni plan koje je primilo kao i podatke o njihovom razmatranju, tj. obrazloženja o usvajanju ili odbacivanju pojedinačnih komentara i predloga.

6. Vanredna situacija uzrokovana poplavama u maju

Velike poplave u maju mesecu 2014. otkrile su u kojoj meri je funkcionalan sistem zaštite i spasavanja u Srbiji. Zakon o vanrednim situacijama, donet 2010. godine sa pratećim propisima uspostavio je kvalitetan okvir za prevenciju i postupanje u vanrednim situacijama, ali nakon 4 godine praktično ostaje mrtvo slovo na papiru. Iz godine u godinu, ionako nedovoljan, budžet Sektora za vanredne situacije se značajno umanjuje na račun „prioritetnijih izdataka“. Uznemirujuć je podatak da će to izgleda biti slučaj i u ovoj godini. U nadležnim i odgovornim organima za odbranu od poplava i upravljanje vanrednim situacijama mahom sede nekompetentni ljudi koji često nisu ni upoznati sa svojim zakonskim obavezama. Civilna zaštita kao obavezni predmet već 4 godine nije uvedena u nastavne programe škola u Srbiji. Državni organi ozbiljno kasne sa donošenjem najvažnijih operativnih dokumenata za procenu rizika i planova zaštite i spasavanja. Bez ovih dokumenata reakcije nadležnih organa u vanrednim situacijama su stihijske i prepuštaju se političkim autoritetima. Evidentan je i propust oko uređenja nadležnosti za postupanje u vanrednim situacijama između gradova i gradskih opština, posebno u slučaju Beograda, u kome se značajan deo štete za vreme poplava može pripisati ovom problemu.

Izveštavanje o poplavama

U toku poplava, CINS je reagovao na situaciju u skladu sa svojom misijom da građanima Srbije obezbedi pristup važnim informacijama na osnovu kojih oni mogu donositi sopstvene odluke. Nedelju dana pre poplava, trećina CINSovog istraživačkog tima bavila se istraživanjem:

- Uzroka, reakcija države i posledica poplava
- Odbrane i štete koja je načinjena glavnim strateškim objektima u zemlji
- Slobode izražavanja na internetu tokom vanredne situacije

U toku prvog meseca istraživanja, razvijen je projekat u partnerstvu sa Share fondacijom, koja se specijalizuje u oblasti slobode izražavanja na internetu i Beogradskim centrom za bezbednosnu politiku. CINS je posvetio sve dostupne resurse istraživačkom procesu i nastaviće da to čini zbog kompleksnosti teme i uticaja koje je situacija imala na srpsku ekonomiju i sprovođenje reformi. CINS očekuje da do novembra objavi najmanje šest istraživačkih priča na ove teme i da se, kao posledica objavljivanja informacija o tome kako se država pokazala neuspešnom u zaštiti svojih građana, nađe na udaru tabloida i ostalih medija bliskih Vladi.

Poplave koje su zahvatile Srbiju i ostale zemlje regiona u maju 2014, uticale su i na pojedina pitanja borbe protiv korupcije. Tokom poplava i nakon njih otvoreno je pitanje kvaliteta upravljanja rizicima od poplava, ali o tome nije vođena temeljna rasprava. Nakon što je počela da pristiže pomoć za ugrožene građane iz zemlje i inostranstva, otvoreno je pitanje transparentnosti prikupljanja i trošenja novca. Međutim, i pored brojnih zahteva javnosti, koji su zasnovani na brojnim lošim iskustvima iz prošlosti, kao i više najava predstavnika Vlade, javnost podataka nije obezbeđena. Vlada je formirala posebnu Kancelariju za pomoć i obnovu

poplavljenih područja, a ubrzo zatim predložila i poseban zakon koji uređuje rad te kancelarije i raspodelu pomoći (Zakon o otklanjanju posledica poplava u Republici Srbiji). Najproblematičnije odredbe ovog zakona, zbog narušavanja jedinstva pravnog sistema, jesu one koje se odnose na javne nabavke, gde se predviđa isključenje pojedinih odredaba Zakona o javnim nabavkama (plan javnih nabavki, prethodno mišljenje UJN o primeni pregovaračkog postupka, suspenzivno dejstvo odluka Komisije za zaštitu prava), mada se predviđaju neki alternativni mehanizmi čiji efekti treba da se pokažu u praksi (npr. obavezna saglasnost Kancelarije za pregovarački postupak). Predstavnici Vlade su iznosili tvrdnje o pokušajima prevara kod podnošenja zahteva za pomoć, a građani iz pojedinih opština su se žalili na nejasne ili pogrešne kriterijume za raspodelu pomoći.

PREPORUKE:

- U vreme sve nepredvidljivijih klimatskih događaja i sve češćih nepogoda velikog rizika, država bi trebalo da, iz čisto ekonomskih razloga ako ni zbog čega drugog, značajno promeni svoju politiku prema problemu funkcionalnosti sistema zaštite i reši navedene probleme.









Ova publikacija proizvedena je uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i ni u kom slučaju ne odražava stanovišta Evropske unije.