

# ***'Non-paper' o тренутном стању у поглављима 23 и 24 за Србију мај 2017. године***

## **1. Увод и сажетак**

Према општој позицији ЕУ за преговоре о приступању Србије („Преговарачки оквир“), Комисија је дужна да уредно обавештава о стању напредовања преговора по поглављима „Правосуђе и основна права“ (поглавље 23) и „Правда, слобода и безбедност“ (поглавље 24), и да извештава Савет двапут годишње. Од отварања преговора о приступању у јулу 2016. године и након представљања годишњег извештаја за Србију у новембру 2016. године, овај извештај је други полугодишњи преглед тренутног стања. Он представља напредак Србије у спровођењу Акционих планова за поглавља 23 и 24. Заснива се на извештајима Србије о спровођењу тих акционих планова, о информацијама датим у контексту Пододбора за правосуђе, слободу и безбедност (8. и 9. фебруар 2017.) као и о низу других извора, укључујући и експертске мисије и извештаје међународних организација и цивилног друштва.

Акциони планови обухватају обавезе Србије које прате амбициозни рокови, у погледу напредовања у преговорима у поглављима 23 и 24. Прошло је дванаест месеци од њиховог усвајања у априлу 2016. године. Тада је Србија усвојила односно припремила бројне измене законодавног и институционалног оквира. Такође, усвојила је односно припремила низ стратегија и акционих планова као и процедура и оперативних смерница као и извршила бројне процене након којих су дате препоруке. У многим случајевима спровођење је у раној односно врло раној фази.

Како Србија буде напредовала, пажња ће се постепено премештати на делотворност процеса реформе законодавства у пракси као и на капацитет институција задужених за спровођење владавине права као и условима у којима оне поступају. У том погледу и да би се осигурало стално информативно извештавање и показао напредак кроз почетне, а потом и суштинске резултате, Србија треба да повећа пажњу и напоре ради прибављања адекватних и поузданих статистичких података у свим областима.

У предстојећем периоду Србија посебно треба да повећа напоре у области реформе правосуђа. У борби против корупције Србија треба додатно да побољша институционалну сарадњу и власништво над процесом, уз подршку јаке политичке воље, како би постигла опипљиве резултате. Што се тиче основних права, Србија треба знатно да унапреди законодавство у области заштите података, родне равноправности, бесплатне правне помоћи и заштите мањина. Србија треба да уложи додатни напор у области борбе против трговине људима, финансијских истрага и технолошког криминала.

Инклузивност, транспарентност и квалитет израде закона као и делотворан надзор извршне власти треба додатно унапредити, док усвајање закона по хитној процедури у Народној скупштини треба ограничити. Србија треба да омогући да се консултације са цивилном друштвом одвијају на систематски и садржајан начин, а потенцијалне користи од стручног знања цивилног друштва у потпуности признају и искористе.

## 2. Детаљна процена

### 2.1. Поглавље 23 – Правосуђе и основна права

#### Правосуђе

2014. године Светска банка обавила је свеобухватну процену рада правосудног система Србије с циљем да пружи релевантне информације за иницијативе у области реформе правосуђа у контексту процеса приступања Србије ЕУ. Према српским органима, радна група Комисије за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа узела је у обзир препоруке и закључке ове процене и обавила своју процену правосудне мреже Србије у односу на трошкове, инфраструктуру, ефикасност и приступ правди као и потреба и обима посла правосуђа на основу постојећих људских и техничких ресурса. Србија тек треба да изради свеобухватну средњорочну стратегију људских ресурса за правосуђе.

#### *Независност и непристрасност*

2014. године радна група Комисије за спровођење Националне стратегије за реформу правосуђа којом је председавао Врховни касациони суд, а чинили су је представници струковних удружења судија и тужилаца, извршила је анализу **уставних одредаба** које се односе на правосуђе и предложене измене. Предлози су представљени разним интересним групама укључујући организације цивилног друштва, међународне организације и представнике Венецијанске комисије у два наврата. 2015. године формиран је скупштински акциони тим с циљем да се, између осталог, бави реформом Устава. У контексту иницијативе цивилног друштва, група националних стручњака за устав представила је препоруке за реформу Устава. Међутим, српски органи тек треба да припреме предлоге измена Устава, спроведу јавну расправу, консултују се са Венецијанском комисијом и поднесу предлог Народној скупштини.

Преостале **буџетске надлежности за мреже судија и тужилаца** тек треба да се пренесу са Министарства правде на Високи савет судства (ВСС) и Државно веће тужилаца (ДВТ). Преносом би се додатно штитила независност судства и самосталност тужилаштва. Ступање на снагу измене Закона о судовима од децембра 2016. године која предвиђа за овај пренос одложена је за годину дана, до јануара 2018. године. Законом о јавном тужилаштву уопште се не предвиђа пренос. Осим тога, ове законе тек треба изменити да би се овластили ВСС и ДВТ уместо Министарства правде, усвојио Пословник суда и Правилник о управи у јавним тужилаштвима и пратило њихово спровођење. У исто време и уз помоћ ЕУ, изградња капацитета је току како би се припремио пренос буџетских надлежности и, шире, како би се омогућило ВСС и ДВТ да у потпуности управљају кохерентном и ефикасном судском администрацијом.

**Процес именовања председника судова** од стране Скупштине на предлог Високог савета судства још је у току. Листу кандидата коју је представио ВСС у септембру 2016. године усвојио је скупштински Одбор за правосуђе. Међутим, касније је скинута са дневног реда пленарног заседања, која има овлашћење да донесе коначну одлуку о именовањима. Именовања још увек нису поново заказана. Ово има негативне последице на рад правосудног система.

Што се тиче **насумичне доделе предмета**, Правилник о управи у јавним тужилаштвима тек треба да буде измењен како би јасно дефинисао насумичну доделу предмета у тужилаштвима. Осим тога, Србија тек треба да уведе сложеност појединачних предмета као додатни критеријум у систему доделе предмета у судовима и тужилаштвима кроз израду и усвајање методологије и програма за

одмеравање предмета. Након тога, закони (тј. Закон о судовима, Закон о тужилаштву) и подзаконски акти мораће да буду измењени у складу са наведеним променама.

Што се тиче избора и именовања судија у првостепеним и вишим судовима, ВСС и ДВТ су усвојили правилнике или њихове измене и допуне, у јесен 2016. године. Наиме, у новембру 2016. године ВСС је усвојио Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата за судију који се први пут бира. Усвојен је и Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности за избор судије на сталној судијској функцији у други или виши суд. Овај акт се односи и председнике судова. ДВТ је у септембру 2016. године изменио Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања за заменика јавног тужиоца који се први пут бира. Заједно са раније усвојеним и/или измењеним правилницима о вредновању рада, они имају за циљ да се повећа објективност, транспарентност и предвидљивост у каријерном напредовању судија и тужилаца. Њихов утицај на процену избора, именовања и рада судија и тужилаца треба пажљиво пратити пошто је спровођење у врло раној фази.

У октобру 2016. године ВСС је изменио своја правила поступка утврђивањем **поступка за јавно реаговање ВСС** у случајевима политичког уплитања у правосуђе. Поступак је ограничен на *ad hoc* поступак, односно на случајеве када судија сматра да је угрожена његова/њена независност и то уз писани захтев. Измењеним правилником не предвиђа се механизам за редовно реаговање ВСС. Потом, у марту 2017. године ДВТ мења свој правилник у циљу прецизнијег дефинисања реаговања у случајевима политичког уплитања у рад тужилаштва. ДВТ предвиђа и *ad hoc* и редовне реакције, и уводи "повереника за самосталност", који може да предузме мере у појединачним предметима.

У јануару 2016. године Србија је усвојила кодекс понашања за чланове Владе са правилима о томе **како да коментаришу судске одлуке и поступке**. Осим тога, у складу са Законом о полицији, нови кодекс полицијске етике са одредбама о заштити података усвојен је у марту 2017. године. То се посебно односи на податке "који би могли угрозити ток судског поступка или права трећих лица". Кодекс понашања за посланике, међутим, тек треба да буде усвојен.

Уз подршку ЕУ и да би се подигла свест о европским стандардима у **информисању јавности о судским поступцима и одлукама**, велики број догађаја образовног карактера организовало је Државно веће тужилаца у сарадњи са Правосудном академијом. Четири предавања о превенцији цурења података одржана су у јесен 2016. године широм Србије. Планирано је да се пето и завршно одржи у мају 2017. године. Поред тога, три од укупно пет конференција на исту тему са фокусом на текуће истраге одржане су крајем 2016. године. Њима су присуствовале разне интересне групе. Припремају се измене Етичког кодекса и Правилника о дисциплинском поступку и дисциплинској одговорности јавних тужилаца у погледу неовлашћеног саопштавања информација о тренутним или планираним кривичним истрагама медијима.

### **Одговорност**

Србија тек треба да изврши анализу примене нормативног оквира у вези са **дисциплинским поступком за разрешење судија и тужилаца**, роком застарелости дисциплинског прекршаја и могућим санкцијама, и генерално обимом надлежности релевантних органа (дисциплински тужиоци и дисциплинске комисије) ВСС и ДВТ.

У јануару 2016. године успостављен је Етички одбор као стално радно тело ВСС, али оно тек треба да усвоји пословник и почне са радом. Један од задатака овог одбора биће да спроведе анализу и појасни да ли ће постојећи **етички кодекс** за судије морати да буде измењен у циљу усклађивања

са европским стандардима. ДВТ, са друге стране, према српским органима, стално прати примену етичког кодекса за јавне тужиоце преко Етичког одбора ДВТ и дисциплинских тужилаца. Извршена је анализа етичког кодекса за јавне тужиоце али нема препорука за измену кодекса.

Године 2016. поднета је 831 дисциплинска пријава дисциплинском тужиоцу Високог савета судства. Пријаве су довеле до 19 дисциплинских поступака против судија пред дисциплинском комисијом (за тешке дисциплинске прекршаје). ВСС је донео одлуке по 12 жалбених предмета. Четири поступка за разрешење судија су у току. Један судија је разрешен. Поднето је 213 дисциплинских пријава дисциплинском тужиоцу Државног већа тужилаца. Оне су довеле до 4 дисциплинска поступка против тужилаца, с тим да је један случај затворен (изречена мера).

### ***Ефикасност и стручност***

**Измењеним Законом о извршењу и обезбеђењу**, који је ступио на снагу јула 2016. године, проширује се овлашћење извршитеља а повериоцима даје избор механизма извршења, тј. да ли наставити постојећи поступак извршења који чека судско решење или пренети предмет на извршитеља. У недостатку преференце коју је назначио поверилац, судски предмет који чека решење се аутоматски закључује. Уз помоћ ЕУ припремљена су упутства судовима о начину спровођења измењених одредаба закона. Успостављени су професионални стандарди и контролни механизми за извршитеље. Измењени закон је остварио велики утицај на такозване предмете који се тичу „рачуна јавно-комуналних служби“ (за воду електричну енергију, телекомуникације, итд.) који чине највећи део старих предмета који чекају решење у правосудном систему Србије: значајно смањење броја ових старих предмета могло би да се постигне кроз извршење по основу 811.322 старих предмета који ће бити решени током 2016. године.

Радна група за смањење броја старих предмета усвојила је **нове јединствене планове решавања старих предмета** децембра 2016. године. Планови су индивидуализовани за сваки суд, на основу резултата из 2016. године. Сваки суд у наставку претходних напора спроводи посебан програм. Такође, успостављен је већи број тимова за праћење како би пратили спровођење планова за смањење броја старих предмета. Према подацима које је добио Врховни суд током 2016. године 31 грађански предмет упућен је на **медијацију**, при чему је 20 предмета решено кроз медијацију. Ниједан радни спор није упућен Агенцији за мирно решавање радних спорова и Агенција није решила ниједан предмет. Судови су предузели неке иницијалне радње за подстицање механизма алтернативног решавања спорова (АРС), као што је одлука о успостављању сектора АРС и информативног центра и о промовисању АРС путем медија и активности за подизање степена свести јавности. Како би АРС постао ефикасна замена за судски поступак потребан је ефикаснији систем за трансфер судских предмета у медијацију и много шира и свеобухватна промотивна кампања.

Током фебруара 2017. године, радна група коју чине представници апелационих судова под надзором Врховног касационог суда (ВКС) развила је механизам за обезбеђивање **уједначавања судске праксе** кроз идентификацију и решавање недостатака у постојећој регулаторној структури за судску праксу апелационих судова. Та правила ће такође утицати на објављивање и публикацију судских пресуда. Међутим, Србија тек треба да формализује механизам и процени и измени правни оквир у овом погледу како би обезбедила примену у пракси.

Када је реч о повећању ефикасности судских поступака, Србија тек треба да измени **Законик о кривичном поступку** у већем броју области, укључујући слање и пријем докумената и снимање саслушања, усклађивањем одредаба са европским и међународним стандардима и најбољим праксама.

Када је реч о **ИКТ системима и другој технолошкој подршци**, Србија тек треба да се ангажује око већег броја активности које ће последично довести до свеобухватног и интероперабилног система у целом судству и тужилаштву за обраду и управљање предметима и документима. Новоосновани Савет за ИКТ усвојио је смернице (концептуални модел). Иако смернице најављују амбициозне циљеве, тек предстоји доношење свеобухватне стратегије и акционог плана који предвиђају снажно јавно-приватно партнерство. Као први корак, спроведена је анализа различитих хардверских компоненти ИКТ система који се тренутно користе у судовима и тужилаштвима (за управљање предметима, на пример, користе се три различита). То је допуњено проценом потреба у погледу људских ресурса за управљање свеобухватним системом управљања предметима. Ипак, Србија мора да припреми упутства и критеријуме за одређене податке (као што су приватни подаци странака) које треба избрисати пре него што почне да функционише будући свеобухватни систем управљања предметима, да обезбеди неопходне вештине крајњих корисника и изради протокол о уласку у ИКТ систем и обради података у њему у циљу уједначавања праксе у целокупном судском систему и да у том смислу изради програм обуке. Од велике користи би било да постоји општа унапређена стратешка визија коју прати акциони план о томе како адекватно квалификовани службеници треба даље да развију и пруже подршку ИКТ решењима у мрежама тужилаштава и судова.

Када је реч о **анонимизацији судских одлука пре њиховог објављивања, у складу са правилима Европског суда за људска права, ВКС је усвојио правилник који је ступио на снагу 1. јануара 2017, а ВСС је усвојио његове спроведбене смернице**. Правилник се односи и на штампане и на електронске формате судских одлука. Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности позитивно је оценио правилник у смислу правила за заштиту података.

Правосудна академија је овлашћена да обезбеди **иницијалну и континуирану обуку** за судије, тужиоце, службенике у судовима и тужилаштвима, као и за јавне бележнике и органе за спровођење закона. Недавно је усвојен нови програм континуиране обуке, који по први пут обухвата циљану обуку за службенике судова и тужилаштава. Тек треба успоставити механизам за процену ефективности и адекватности обуке у судству коју спроводи академија. Овај механизам би требало да сагледа и резултате процене успешности рада судија и тужилаца. Још увек се чека на усвајање Правилника о процени потреба за обукама. Уопштено посматрано, програме које спроводи Правосудна академија треба побољшати у смислу квалитета и проширити у смислу обима и боље реакције на потребе за иницијалном и континуираном обуком. У ту сврху потребно је повећати експертизу и административни капацитет академије. Неопходно је извршити процену њених буџетских потреба.

### ***Решавање ратних злочина у земљи***

У току фебруара 2016. године Србија је усвојила Националну стратегију процесуирање ратних злочина. Према наводима српских власти, успостављени су елементи структуре за њено праћење преко тела које је успостављено за ту намену. Тело за праћење треба брзо да донесе стратешке показатеље за сваки циљ у стратегији како би била процењена њена примена и, у случају потребе, омогућила адекватна прилагођавања.

Србији тек предстоји именовање Тужиоца за ратне злочине. То именовање треба сматрати приоритетом високог степена. Тренутни председавајући **Тужилаштвом за ратне злочине (ТРЗ)** поступа у својству Тужиоца за ратне злочине од јануара 2016. године. Осим тога, Србија тек треба

да усвоји Тужилачку стратегију . У Акционом плану за Поглавље 23 наводи се већи број начела на којима треба да се заснива ова стратегија, укључујући испитивање и процесуирање најодговорнијих починилаца злочина независно од њихове функције, приступ који је концентрисан најжртве, при чему се посебна пажња посвећује заштити сведока и појачаној сарадњи између различитих заинтересованих страна. Нацрт овакве стратегије припремила је радна група састављена од представника неколико институција. Планира се да нацрт стратегије буде предмет расправе на експертском нивоу уз учешће судија, полицијских службеника и адвоката одбране који су укључени у суђења за ратне злочине, као и других заинтересованих страна. Њено усвајање међутим чека именовање Тужиоца за ратне злочине чије ће потпуно власништво бити кључно за ефективност стратегије. Такође, финализација објављивања извештаја о раду ТРЗ чека његово/њено именовање као и напори да се промени систематизација тужилаштва за ратне злочине и запошљавање психолога. То се такође односи на процену правила о поверљивости података (објављивање поверљивих информација током истрага и/или неовлашћено коришћење доказа) као и на њихову измену по потреби. Побољшана интернет страница Тужилаштва за ратне злочине редовно објављује ажуриране информације за јавност.

Када је реч о обуци за тужиоце и судије који се баве ратним злочинима, Србија истиче обуку која се предвиђа будућом Тужилачком стратегијом. Правосудна академија још увек не обезбеђује систематски програм увођења у рад и програм континуиране обуке.

У току фебруара 2016. године спроведена је интерна анализа законодавног статуса и оперативних потреба **Службе за откривање ратних злочина (СОРЗ)** Министарства унутрашњих послова. То је за резултат имало задржавање службе у надлежности Управе криминалистичке полиције; предлог да се повећа број полицијских службеника; увођење критеријума селекције којим се искључују сви подносиоци пријава који су у прошлости били „укључени у сукоб“ и захтевање одговарајуће експертизе кроз специфично претходно професионално искуство. Међутим, препоруке ове анализе за побољшање капацитета и статуса СОРЗ-а тек треба спровести. Истовремено СОРЗ и ТРЗ су ојачали своју сарадњу у светлу чињеница да ТРЗ нема надлежност да буде надређено запосленима у СОРЗ-у.

Када је реч о активностима да се обезбеди **пропорционалност пресуда** Србији предстоји финализација процеса нацрта закључака са експертског округлог стола одржаног децембра 2015. године када су учествовали представници из Србије, региона и МКСЈ. Осим тога, Србија тек треба да одштампа и подели извештај о релевантној судској пракси у којем се предвиђа преглед њених политика у области доношења кривичних пресуда у поступцима ратних злочина.

Тренутни систем **подршке и заштите сведока** састоји се од Јединице за заштиту сведока (ЈЗС) Министарства унутрашњих послова и наменског одељења унутар Вишег суда у Београду са два службеника чији је мандат ограничен на дужину трајања давања исказа сведока. У фебруару 2016. године Комисија за спровођење Програма заштите сведока спровела је анализу ЈЗС у четири области (регулаторни оквир, капацитети људских ресурса, просторије, технички ресурси), која је допуњена препорукама. Те препоруке су тек почеле да се примењују. Предузети су неки иницијални кораци за успостављање службе за пружање подршке сведоцима и жртвама која је ширира по обиму и која покрива целу земљу. На пример, у вишим тужилаштвима широм Србије успостављене су информативне контактне тачке. Осим тога, тренутно се спроводи анализа општег правног оквира у овој области, укључујући за друге кривичне поступке.

Србија кроз измене закона мора да обезбеди ефикасно спровођење промене идентитета као заштитне мере за сведоке. Уопштено посматрајући, Србија и даље нема националну и свеобухватну институционализовану подршку жртвама и сведоцима злочина.

У својим последњим извештајима Савету безбедности Уједињених нација, тужилац Међународног кривичног суда за бившу Југославију (МКСЈ) и Резидуалног механизма за међународне кривичне судове (РММКС) навео је да је имао „одговарајући приступ документима, архивама и сведоцима у [...] Србије“, и да је „сарадња [...] Србије са Тужилашвом остала на задовољавајућем нивоу. У том погледу, српски службеници за везу у МКСЈ/РММКС, уз подршку помоћи ЕУ, такође истражују архиве МКСЈ/РММКС, идентификују и анализирају материјале и доказе у циљу трансфера неопходних доказа у Србију. Осим тога, трансфер знања из МКСЈ/РММКС у Србију спроводи се кроз сарадњу ТРЗ и МКСЈ/РММКС.

Међутим, он је новембра 2016. године Савету безбедности такође пријавио да је „Тужилаштво врло забринуто да ће Србија остати у стању несарадње са Међународним кривичним судом због поновљених пропуста да изврши налоге за хапшење за три српска оптуженика. Нажалост, Србија је наставила да крши судске наредбе и да не обавештава Међународни кривични суд о својим новим напорима да изврши налоге за хапшење“. Ти налози за хапшење чекају извршење од 19. јануара 2015. године.

## **Борба против корупције**

### ***Спречавање корупције***

Чланови **Савета за борбу против корупције** нису систематски консултовани о нацртима закона који би по процени Савета могли потенцијално да утичу на корупцију у Србији. Тек треба усвојити измене одлуке Координационог тела за Акциони план за борбу против корупције којим се предвиђају квартални састанци у циљу омогућавања редовне квалитативне анализе извештаја Савета. Према наводима српских власти, Републичко јавно тужилаштво редовно анализира извештаје Савета за борбу против корупције у погледу могуће кривичне одговорности, и прослеђује их, по потреби, надлежним тужилаштвима. Србији предстоји именовање чланова за одређени број слободних радних места у Савету. Уопштено посматрајући, српске власти и даље треба да успоставе конструктивнију везу са Саветом.

Нови Закон о **Агенцији за борбу против корупције** (АБПК) тек треба да буде донет. У њему би требало сагледати претходно идентификоване недостатке, посебно у погледу директног приступа АБПК информацијама. Поред будућег доношења закона неопходно је спровести већи број активности, које су тренутно одложене. Оне се односе, између осталог, на доношење подзаконских аката укључујући о механизмима за подношење извештаја Народној скупштини и доношење интерних процедура Агенције. Директорка АБПК је поднела оставку у децембру 2016. године након што је предложена за судију Уставног суда. Поступак за попуњавање ове функције је и даље у току. Потребно је именовати још три члана одбора Агенције. Мандат четири остала члана истекао је у априлу 2017. године. Како би Агенција наставила да функционише њихове замене ће морати брзо да буду именоване. Уопштено посматрајући, АБПК треба да добије неопходне алате и политичку подршку као независно тело како би у потпуности остварила своју улогу у српској политици у области борбе против корупције.

Уопштено, потребно је проширити надлежности Координационог тела за спровођење Акционог плана за борбу против корупције како би обухватиле део Акционог плана о борби против корупције за потребе Поглавља 23. То би, између осталог, обезбедило шире институционално власништво и побољшало сарадњу између релевантних институција. Шире власништво и побољшана сарадња, заједно са политичким руководством на високом нивоу, неопходни су за постизање опипљивих резултата у борби против корупције.

Србији тек предстоји успостављање свеобухватне методологије за прикупљање статистичких података, чување и извештавање о кривичним делима корупције. Осим тога, тек треба започети рад на побољшању прикупљања јединствених статистичких података о корупцији.

Када је реч о **контроли финансирања политичких партија** и финансирању изборних кампања, завршена је анализа спровођења тренутних закона. Србија треба усвоји Измене и допуне Закона о финансирању политичких партија којим се, између осталог, предвиђа транспарентно финансирање политичких субјеката. Израђен је нацрт измена, спроведена је јавна расправа а ОДИХР и Венецијанска комисија су прибавили експертска мишљења, али се на доношење чека од почетка 2015. године.

Србија треба да ревидира **Закон о слободном приступу информацијама** од јавног значаја. Планира се да измене буду базиране на анализи тренутног Закона о слободном приступу информацијама коју тек треба спровести. Договорена је помоћ SIGMA за 2017. годину.

АБПК организује модул обуке о томе како **спречити сукоб интереса** у оквиру општег програма стручног усавршавања за државне службенике који је доступан на интернету. Осим тога, у току је анализа правног и институционалног оквира како би се објасниле последице „незаконитог богаћења“ – у смислу кривичних, административних и прекршајних импликација – уз помоћ ЕУ. Међутим, Србија треба да изради и нацрт Приручника о **спречавању сукоба интереса**, након доношења новог Закона о АБПК и да спроведе студију изводљивости о спречавању сукоба интереса државних службеника.

Када је реч о јачању **транспарентности и интегритета државне управе** Србије, у децембру 2016. године ступио је на снагу Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе из марта 2016. године. Овим законом, запослени у покрајинским и локалним органима интегрисани су у систем државне службе а тиме и напори у погледу борбе против корупције у овој области. Осим тога, Високи службенички савет је саставио извештај о Кодексу понашања државних службеника из 2015, укључујући анализу одредаба Кодекса и његову примену. Србија се припрема да измени Закон о државним службеницима. Нови закон за циљ има да поједностави основна начела државне службе, као што је запошљавање на основу заслуга и стручности и да сагледа недостатак јасних критеријума за пријемне тестове и за састав комисија за одабир кандидата. Србија није доставила информације о планираним изменама закона у домену положаја и институционалне и оперативне независности ревизора нити о јачању капацитета централне јединице за хармонизацију која координише јавну интерну финансијску контролу.

У току децембра 2016. године Србија је усвојила акциони план за спровођење Стратегије развоја јавних набавки за 2017. годину као једне од области која се сматра **посебно осетљивом на корупцију**. Иако то укључује потребе за обуком, Србија треба да спроведе мере на основу налаза процене људских и техничких ресурса Управе за јавне набавке која је спроведена крајем 2015. године. Србија такође мора да успостави свеобухватну базу података о поступцима јавних набавки



(мере, резултати, итд.) која ће олакшати њихово праћење. У контексту приватизације, Србија је развила критеријуме за објективан и транспарентан избор директора, управних и надзорних одбора у јавним предузећима. Ступили су на снагу августа 2016. године. Међутим, и даље треба спровести анализу ризика на корупцију у спровођењу Закона о стечају и приватизацији, као и Закона о јавно-приватном партнерству и концесији и Закона о јавним предузећима. Након завршетка студије изводљивости у погледу сукоба интереса у државној служби, Србија ће морати да спроведе прецизнију анализу за сектор образовања. Акциони план за борбу против корупције у образовању усвојен је у априлу 2017. године. Делимично су примењени механизми за јачање интегритета полицијских службеника.

### ***Сузбијање корупције***

У току новембра 2016. године Србија је усвојила измене Кривичног законика у делу који се односи на привредни криминалитет, посебно у погледу одредаба у вези са криминализовањем злоупотребе службеног положаја (а посебно „злоупотребе положаја одговорног лица“). Изменама се предвиђа нова структура дела о привредним кривичним прекршајима у Кривичном законнику, уводе се одређене одредбе о подмићивању, превари и малверзацијама и другим прекршајима у обављању привредних делатности, као и нови прекршаји као што је злоупотреба у процесу приватизације. Међутим, текст одредбе о злоупотреби положаја одговорног лица је остао исти осим што је уведена клаузула супсидијарности којом се предвиђа приоритет других кривичних прекршаја у односу на овај. Спровођење ових одредаба започеће у марту 2018. године. Када је реч о другим променама законодавства, посебно у погледу надлежности органа власти, погледати под „Полиција и организовани криминал“.

### **Основна права**

Током прошле године, српске власти су наставиле сарадњу са Одељењем за извршење пресуда **Европског суда за људска права (ЕСЉП)**. Током 2016. године, ЕСЉП је донео 36 одлука о Србији, од којих је десет било о додели обештећења због кршења одредби Европске конвенције о људским правима. Тренутно има око 1.550 тужби против Србије које се воде у ЕСЉП.

Што се тиче **промовисања и остваривања људских права**, установљена је Радна група за припрему Закона о изменама и допунама Закона о заштитнику грађана. Дакле, Србија тек треба да донесе овај закон. Доношење овог закона ће омогућити израду нацрта новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у стручној служби Заштитника грађана. Годишњи извештај Заштитника грађана за 2016. годину је издат и достављен Народној скупштини за расправу. Народна скупштина би требало да донесе закључке које ће спроводити Влада.

У области **спречавања мучења и нечовечног поступања**, тек треба да буде установљена радна група која ће припремити Правилник о полицијским овлашћењима, укључујући одредбе о поступању према затвореницима и лицима задржаним у притвору. Наставља се редовна обука полицајаца за поступање са затвореницима у складу са међународним стандардима, уз подршку ОЕБС. Обезбеђена су средства из буџета за 2016. годину за наставак програма изградње и реновирања затвора. Тек треба израдити методологију за истраге случајева злостављања и мучења.

Изведене су активности обуке за запослене у спровођењу специјалних програма за малолетне преступнике и израђени су приручници за тренинг тренера. Врше се редовне инспекцијске провере како би било обезбеђено да се примена физичког спутавања и изолације за особе са менталним инвалидитетом које се лече у психијатријским институцијама буду у складу са одговарајућим стандардима.

Што се тиче **затворског система**, изградња новог затвора у Панчеву обавља се према плану, а у Крагујевцу су радови такође у току. Приручници за притворена и осуђена лица, из којих они могу да се информишу о својим правима, као и одговарајући обрасци, израђени су и дистрибуирани. Стратегија и Акциони план за смањење преоптерећености затвора тек треба да буду завршени. Правосудна академија, уз подршку ОЕБС, врши обуку судија за извршење кривичних санкција. Реорганизација постојеће Службе извршења алтернативних санкција у оквиру Управе за извршење кривичних санкција тек треба да буде завршена.

Нови Закон о **заштити података** треба да буде усвојен. Српске власти планирају усклађивање законодавства са најновијим правним тековинама ЕУ, које су усвојене у јуну 2016. године. Закон који би био усклађен са правним тековинама ЕУ неопходан је за закључивање оперативног споразума са Европском јединицом за правосудну сарадњу (Евројуст). Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности представио је нацрт закона у ту сврху. Према годишњем извештају који је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности поднео Скупштини, Повереник је успешно интервенисао у две области у 92% случајева током 2016. године, у поређењу са 96% током 2015. године.

Што се тиче **слободе изражавања и медија**, Србија се и даље суочава са великим изазовима у стварању окружења које би погодновало плуралистичкој медијској слици. Правне акте у области медија би требало у потпуности спроводити. Транспарентност приватног власништва над медијима, државно и приватно финансирање и суфинансирање медијског садржаја треба ефикасно надзирати, између осталог на локалном нивоу. Како би се осигурало да емитери испуњавају своје програмске обавезе, неопходно је ојачати независност, надлежности и овлашћења регулаторног тела. Пријављени напади на новинаре и застрашивање новинара и даље представљају разлог за забринутост.

Нова медијска стратегија, чији нацрт је израђен под руководством Министарства културе и информисања после консултација са заинтересованим странама, тек треба да буде усвојена. Измене медијских закона су у припреми. Министарство културе и информисања је наставило да надзире спровођење одредби релевантних за Регистар медија. Позиви за подношење предлога за суфинансирање пројеката са садржајем од јавног интереса објављени су на националном и локалном нивоу.

Споразум о сарадњи и мерама за подизање нивоа безбедности новинара закључен је између Јавног тужилаштва, Министарства унутрашњих послова и удружења новинара и медијских удружења. Српске власти су установиле контакт тачке за заштиту новинара у ванредним ситуацијама. У децембру 2016. године, јавни тужилац је издао Упутство за вођење засебне евиденције о кривичним делима почињеним против новинара и медијских веб сајтова, успостављајући хитне поступке истраге и кривичног гоњења. Комисија за истрагу убистава новинара наставља са радом. Полиција и тужилаштво такође воде већи број истрага случајева претњи новинарима упућених преко Интернета.

Одбор за културу и информисање Народне скупштине, у складу са Законом о јавним медијским сервисима, наметнуо је обавезу да чланове Програмског савета РТС-а бира Управни одбор РТС-а преко јавног конкурса, са списка од 30 кандидата, како би се смањио ризик од политизације његовог састава. Извештај о раду јавног медијског сервиса који се подноси Народној скупштини, у складу са Законом о јавним медијским сервисима, мора да буде допуњен подацима добијеним од емitera из јавног сектора.

Како би се обезбедила политика нулте толеранције за претње новинарима и нападе на новинаре, потребно је ангажовати службе за спровођење закона и приказати јасну политичку вољу. Потребно је тесно надzirати доделу средстава путем позива за подношење предлога за суфинансирање медијског садржаја, као и његову делотворност. Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) мора да обезбеди потпуно спровођење правних прописа који предвиђају равноправан приступ медијима за све кандидате током изборне кампање.

Што се тиче **забране дискриминације**, измене Закона о забрани дискриминације су у припреми, пошто је извршена анализа његовог спровођења. Даље измене су неопходне да би се закон у потпуности ускладио са правним тековинама ЕУ. Спровођење Акционог плана за заштиту од дискриминације за период 2014-2018. године прати Савет за мониторинг уз техничку подршку Канцеларије за људска и мањинска права. Канцеларија за људска и мањинска права је припремила нацрт Акционог плана за праћење примене препорука механизма УН за људска права. Кривични законик је измењен у новембру како би се инкриминисала ограничења или порицања права грађана на основу њихове сексуалне оријентације и родног идентитета.

Током 2016. године, Повереница за заштиту равноправности је поступала у 1.346 случајева, од којих је скоро половина била заснована на притужбама грађана, а остало је било на сопствену иницијативу. Број поднетих притужби и њихови основи били су слични као претходних година, при чему се највећи број односио на дискриминацију по основу инвалидитета, затим по основу рода, старости и националне припадности. Канцеларија Поверенице за заштиту равноправности је организовала, заједно са Министарством државне управе, обуку и образовање о забрани дискриминације за запослене у локалној самоуправи. Питање дискриминације је уграђено у државни испит, који је обавезан за државне службенике и лица запослена на локалном нивоу.

Кривични законик је измењен у новембру како би био усклађен са Оквирном одлуком 2008/913/ЈНА Савета по питању јавног одобравања, порицања или групе тривијализације геноцида, злочина против човечности и ратних злочина. Ипак, он није усклађен са Одлукама Савета из 2002. и 2003. године о истрази и кривичном гоњењу за злочин геноцида, злочина против човечности и ратних злочина.

У циљу промовисања **равноправности између жена и мушкараца**, Србија је наставила примену Националне стратегије за родну равноправност (2016 - 2020) и повезаног Акционог плана (2016 - 2018). После обимних консултација са цивилним друштвом и другим релевантним заинтересованим странама, нацрт Закона о родној равноправности тек треба да се усвоји.

У новембру 2016. године, усвојен је Закон о спречавању насиља у породици, који уводи мултисекторску сарадњу, процену ризика од непосредне опасности од насиља у породици и хитне мере против починилаца, као што је предвиђено у Конвенцији Савета Европе о спречавању и сузбијању насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција). Измене Кривичног законика, са циљем усклађивања са Истанбулском конвенцијом, такође су усвојене у новембру 2016. године. Нова Национална стратегија и Акциони план за сузбијање насиља над женама тек треба да буду усвојени. Од посебне важности је обезбеђивање адекватних механизма заштите од насиља над женама.

Савет за права детета успостављен је у новом сазиву у новембру 2016. године. Деинституционализација напредује, тако да је 90% деце смештено код хранитеља, а само 10% у установама. Активности на претварању постојећих резиденцијалних установа у центре за породичне услуге су у току. Наставља се развој услуга радника на терену за породице у кризним

ситуацијама и породице са децом са сметњама у развоју, тако да су до краја 2016. године 772 породице и 1686 деце добили подршку.

Измене и допуне Закона о малолетницима тек треба да буду усвојене. Обука и подршка судијама, тужиоцима, правницима и полицајцима који се баве малолетним лицима је у току.

Улажу се напори у побољшање положаја **особа са инвалидитетом**, што укључује и спровођење регулаторног оквира. Постоје стални изазови који се односе на приступ правима, укључујући правду, образовање и запошљавање, присилно смештање у медицинске установе и недостатак довољно средстава за деинституционализацију и подршку у заједници.

Министарство унутрашњих послова увело је Приручник за рад полиције са лезбејкама, хомосексуалцима, бисексуалцима, трансродним и међуродним особама (LGBTI заједницом), као део Акционог плана за побољшање рада и сарадње са представницима полиције и удружењима цивилног друштва. Семинари за обуку су организовани у циљу јачања капацитета интерсекторске мреже у раду са **LGBTI особама** у локалним заједницама.

Што се тиче процедуралних права и права жртава, Закон о бесплатној правној помоћи усклађен са прописима ЕУ, тек би требало да буде усвојен. Ово доводи до кашњења низа активности које зависе од његовог усвајања. Урађена је студија у вези са правима на приступ правнику, превођењу, бесплатној правној помоћи и обезбеђивању информација оптуженима у обраћању органима власти у првом степену. Тужилаштво је потписало Меморандум о разумевању са невладиним сектором у циљу обезбеђења додатне помоћи жртвама и успостављања посебне телефонске линије.

Што се тиче права лица која припадају **мањинама**, Србија спроводи активности из Акционог плана за Поглавље 23, заједно са посебним Акционим планом за остваривањем права националних мањина. Његово спровођење надзире Савет за националне мањине уз подршку Канцеларије за људска и мањинска права.

Припремљене су измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина, са циљем да се обезбеди одговарајућа заступљеност лица која припадају националним мањинама у јавној управи и да се уреде аспекти службене употребе језика и писама националних мањина. Одржана је јавна расправа о предлогу закона – овде би било од користи да се више укључе представници цивилног друштва. Паралелно са тим, формирана је радна група, у коју су укључени представници министарстава, националних савета националних мањина и други експерти, са задатком да припреми нацрт измена и допуна Закона о националним саветима националних мањина. Изменама би требало да буде имплементирана одлука Уставног суда из 2014. године, којом су одредбе Закона о Националним саветима националних мањина проглашене неуставним, као и да се обезбеди усаглашеност са националним законодавством у области медија, културе и образовања.

Након што је током прошле године са девет националних савета националних мањина потписан Меморандум о разумевању, у децембру 2016. године Министарство просвете је потписало анексе на постојећи Меморандум о разумевању у вези са објављивањем уџбеника на мањинским језицима, којима су утврђени начин припреме и штампања приоритетних уџбеника за основне школе на језицима националних мањина којима је обезбеђено целокупно школовање на њиховом матерњем језику. До фебруара 2017. године, од 100 планираних наслова, штампано је 24, док су 33 у процедури давања сагласности и биће одмах након тога пуштени у поступак штампања. Пуна имплементација Меморандума о разумевању и анекса би требало да правовремено доведе до комплетирања листе књига које су неопходне у основном образовању на језику мањина.

Процес приватизације није до данас видно утицао на медије који се емитују на мањинским језицима, мада постоји потреба за доследним праћењем локалних и регионалних медија. Национални савети националних мањина су задржали посредно власништво над својим већ успостављеним медијским програмима. Садржаји који се емитују на мањинским језицима на приватизованим медијима су се нашли под притиском економских фактора. Јавно емитовање на мањинским језицима на националном нивоу би требало појачати. Државна и покрајинска подршка приватизованим медијима би требало да буде одређивана благовремено и на транспарентан начин. Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) нема одговарајућу надлежност и зато не надгледа емитовање локалних медија.

Припремљена је компаративна правна анализа статуса цркава и верских заједница на основу најбоље праксе у државама чланицама ЕУ у региону. Србија треба да предузме одговарајуће активности у складу са овом анализом.

Нацрт измена прописа о раду Државног већа тужилаца је у припреми са циљем да се уреду кандидовање и избор јавних тужилаца узимајући у обзир етнички састав становништва, одговарајућу заступљеност националних мањина и знање стручне правне терминологије на језику националне мањине у службеној употреби на суду. Подзаконски акти у вези са језиком и писмом националних мањина су усвојени кроз примену Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, са циљем да се успостави пропорционална заступљеност етничких мањина на покрајинском и нивоу јединица локалне самоуправе. Буџетски фонд за националне мањине требало би да буде потпомогнут одговарајућим ресурсима.

Савети за међунационалне односе (СМО) су формално успостављени у 50 национално мешовитих општина. Међутим, српске власти би требало да измене Закон о локалној самоуправи како би се омогућило функционисање СМО и промовисало разумевање њихове улоге и мандата.

Што се тиче **интеграције Рома**, Координационо тело за праћење спровођења Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња успостављено је у марту, председава му потпредседница Владе и министарка за грађевинарство, саобраћај и инфраструктуру, а у њему су министри и институције надлежне за приоритетне области из Стратегије, односно образовање, запошљавање, здравље и становање. Његов рад ће бити подржан од стране експертске групе, укључујући представнике организација цивилног друштва и Националног савета ромске националне мањине. Акциони план за спровођење Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период од 2016. до 2025. године, који садржи индикаторе и буџетсек процене, тек би требало да буде усвојен. Састанци ради координација донатора би требало да уследе по његовом усвајању. Успостављена је база података о укључивању Рома у којој се прикупљају подаци ради праћења Стратегије за социјално укључивање Рома, а потребно је да буде стално ажурирана. Детаљно буџетирање на локалном нивоу остаје изазов.

Свеобухватна студија за спречавање напуштања школовања се спроводи уз помоћ ромских педагошких асистената. Новим Правилником је уведен протокол за препознавање дискриминације у школи и бављење питањима сегрегације у образовним установама. Бављење сегрегацијом и давање подстицаја за предшколски и рани развој требало би да за органе власти представљају кључне приоритете.

Изводе се пилот пројекти полудневних програма за ромску децу. Посебно прилагођени програми би требало да обезбеде да свако дете проведе део времена у предшколском програму. Обезбеђено је 517 стипендија за Роме ученике средњих школа. 200 ментора ће пратити деце образовање. У оквиру програма доживотног учења, одрасли Роми би стицали способности и квалификације у 80 основних школа за образовање одраслих. У 18 основних школа ромски је један од факултативних

језика. Правна основа за педагошке асистенте и систематизација радних места здравствених медијатора тек би требало да се успостави. Мере запошљавања би захтевале више пажње.

Закон о становању и одржавању зграда, који је усвојен је у децембру, увео је одредбе којима се уређују исељења и пресељења. Иако се предвиђа консултација и сарадња са лицима која треба да буду исељена, бесплатна правна помоћ и правни лекови, потребно је обратити пажњу на одржавање друштвене повезаности заједница и спречавање сегрегације.

Регионални програм за становање, суфинансиран од стране ЕУ, који се спроводи у 117 општина, има за циљ да обезбеди одржива и трајна решења за смештај избеглица.

Крајњи циљ српских власти је да затворе пет преосталих колективних центара за **избеглице и интерно расељена лица**.

## 2.2. Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност

### Миграције

Крајем 2016. године Србија је ревидирала свој „план одговора на повећан број миграната на територији Републике Србије“ да би се њиме покрио период до децембра 2017. године. Србија је охрабрена да заврши израду и усвајање **опште вишегодишње стратегије супротстављања нерегуларној имиграцији**. Ова стратегија би онда требало да буде основа за стратегију људских ресурса, заједно са акционим планом и планом обучавања, које Србија тек треба да развије. Штавише, Србија би још требало да припреми свеобухватан механизам за рано упозоравање, приправност и управљање кризама. У међувремену, одвија се редовна размена информација у том смислу између надлежних државних органа.

Техничка радна група, која се састоји од Комесаријата за избеглице и миграције, Министарства унутрашњих послова, Министарства спољних послова, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства здравља и Канцеларије за европске интеграције Србије, редовно се састаје и бави питањима миграција пратећи рад свих државних органа на спровођењу прописа у овој области. Да би се, на један систематичан начин, побољшало управљање миграцијама и координација међу донаторима, потребно је да се још више побољша координација међу свим укљученим институцијама, посебно на нивоу стратешке политике.

Србија је израдила нацрт новог Закона о странцима. О овом нацрту се тренутно обављају консултације са Комисијом. Србија је, такође, успоставила централни регистар/ базу података за странце. Измена Кривичног законика којим се омогућава изрицање дужих казни за кријумчарење људи ступиће на снагу у јуну 2017. године. Србија, такође, ради на усклађивању Закона о запошљавању странаца са прописима ЕУ. Уз то, спроведена је анализа неусаглашености којом су идентификовани захтеви за усклађивање српског законодавства са прописима ЕУ у областима као што су спајање породице, привремени боравак ради научног истраживања, стални боравак и повратак.

Србија је наставила да улаже напоре да обезбеди, уз знатну помоћ како ЕУ тако и међународну помоћ, да се основне **хуманитарне потребе држављана трећих земаља** задовоље у складу са међународним и европским стандардима. Србија је почела да контролише адекватност својих

капацитета за смештај и задржавање. Више од 85% миграната који се налазе у Србији су смештени у 18 смештајних центара (пет редовних центара за азил, седам прихватних центара, шест транзитних центара или центара за једнократно задржавање у северној и западној Србији), са укупним капацитетом од око 6500, од којих се 5500 може сматрати одговарајућим за омогућавање дужег боравка. Ово укључује и нови центар у Обреновцу, око 40 километара од Београда, који је отворен почетком 2017. године, као и недавно отворени транзитни центар у Кикинди. Уз то, отворена су и раде три центра за малолетнике без пратње у Београду, Суботици и Нишу, са укупним капацитетом од 67 кревета. Такође, постоји затворени стални центар у Падинској Скели, у близини Београда, са капацитетом од 144 места и присуством 35 полицајаца. Што се тиче Падинске Скеле, тек би требало да се комплетирају додатни смештајни капацитети у складу са резултатима евалуације која је извршена уз подршку Међународне организације за миграције (ИОМ), а која се нарочито бавила потребама рањивих група.

Споразум о **реадмисији** између ЕУ и Србије се спроводи, што је омогућено протоколима о спровођењу који су на снази са 16 држава чланица. Поступак закључења протокола између Србије и Хрватске је у току. Свеобухватни билатерални споразум о реадмисији између Србије и Хрватске је још увек на снази. Према националној статистици Србије, 7484 српских држављана и 105 држављана трећих земаља је враћено у Србију у 2016. години (од њих 3918, односно 85, у другој половини 2016. године). Србија улаже напоре да подржи реинтеграцију повратника. Још 176 миграната је враћено из Србије у Бугарску.

Србија има билатералне споразуме о реадмисији са девет трећих земаља, укључујући Босну и Херцеговину, БЈР Македонију и Црну Гору. Током 2016. године, 134 захтева за реадмисију су послата у БЈР Македонију, али ниједан од њих није одобрен. Србија се обратила Авганистану, Пакистану, Ираку и Мароку, као земљама порекла држављана трећих земаља, ради закључивања споразума о реадмисији. Преговори са Турском и Украјином су почели, али, како наводе српски органи власти, тренутно су у прекиду на захтев ових земаља. Непостојање споразума о присилној реадмисији слаби тренутни капацитет Србије у делотворном управљању илегалним миграцијама, укључујући и враћање. Србија је наставила да остварује користи из програма за потпомогнути добровољни повратак (AVR) који води Међународна организација за миграције (ИОМ). 17 лица која су смештена у Падинској Скели пристала су да учествују у овом програму у 2016. години. Све укупно, ИОМ је помогао 101 лицу да се врати у земљу порекла или транзита у 2016. години.

Обука за ефикасно спровођење механизма повратка је у току. Она обухвата обуку граничне полиције, такође и преко Агенције за европску граничну и обалску стражу (Frontex), у вези са питањима као што су препознавање и идентификовање лажних или кривотворених докумената.

Према српској националној статистици, у 2016. години укупан број од 6050 лица је пресретнуто на граници, а поднето је 349 кривичних пријава због илегалног преласка границе, 517 против учинилаца за трговину људима и 5181 за покушај кријумчарења.

„Стална ударна група за сузбијање кријумчарења људи“, која је формирана у априлу 2016. године на основу Меморандума о сарадњи између Министарства унутрашњих послова и Републичког јавног тужилаштва, постала је оперативна крајем 2016. године, а већ у фебруару 2017. године остварила је први успех хапшењем 14 осумњичених. Према наводима српских власти, осумњичени су омогућили смештај и превоз за 264 мигранта од бугарске границе до Београда.

## **Азил**

Србија још увек треба да усвоји нови Закон о азилу заједно са свим подзаконским актима, чији је циљ усклађивање са прописима ЕУ и обезбеђивање основе за спровођење процедуре добијања азила у складу са европским стандардима. Поред тога, жалбени систем тек треба да буде усклађен са прописима ЕУ. Одмах по усвајању, Србија намерава да уради оцену са циљем да се утврде потребни ресурси за функционалан национални систем азила.

Иако је Србија предвидела повећање броја запослених у Канцеларији за азил у оквиру Управе граничне полиције на укупно 29 од јесени 2016. године, додатна радна места нису ни предвиђена, ни попуњена. Србија је наставила да спроводи програме обуке везано за теме као што су напредне технике вођења разговора са рањивим групама, као и за прикупљање информација о земљи порекла. Даље, програми обуке за оне који воде предмете у Канцеларији за азил и обука запослених који директно или индиректно раде са тражиоцима азила организује се од четвртог квартала 2016. године. Да би се спровела будућа стратегија за спречавање нерегуларне миграције, биће потребно да се спроведе даље обучавање.

Што се тиче подизања свести у заједницама које су домаћини, активности Комесаријата за избеглице и миграције, заједно са локалним самоуправама и организацијама цивилног друштва започете су у новембру 2016. До сада, девет пројеката је одобрено и спровођење је у току.

У децембру 2016. године усвојена ја Одлука о укључивању уживалаца међународне заштите у друштвени, економски и културни живот. Овом одлуком је предвиђен приступ часовима српског језика, правним документима, културној оријентацији и тржишту рада на бази индивидуалних планова интеграције.

Сарадња између представника Канцеларије за азил и Европске канцеларије за подршку азилу (ЕКПА) је у току, посебно у циљу организовања специјалистичке обуке за релевантне функционере и судије у административним поступцима.

Србија је 2014. године успоставила електронску биометријску базу података са отисцима прстију и фотографијама којом управља Канцеларија за азил. Међутим, гранични прелази нису повезани са системом, па тражиоци азила морају уз пратњу бити спроведени до Канцеларије за азил да поднесу захтев.

Према националној статистици Србије, 12.811 лица је изразило намеру да затражи азил у Србији у 2016. год. (од којих 8.268 у другој половини 2016. године). Укупно 574 лица је поднело захтев за добијање азила. Укупно 19 њих је добило статус избеглице у Србији (од којих 11 у другој половини 2016. године), а њих 23 је добило супсидијарну заштиту (од чега 9 у другој половини 2016. године). Било је 49 случајева који нису били прихватљиви (од којих 30 у другој половини 2016. године), као и 49 негативно решених случајева (од којих 26 у другој половини 2016. године). Међутим, најзаступљенији су били случајеви обустављања процедуре зато што се тражилац неовлашћено удаљио. Међу оним мигрантима који чекају одлуку о свом статусу, пријава је била одбачена као неприхватљива у 53% случајева, 17% је мериторно одбијено, а у 30% случајева додељена је супсидијарна заштита.

## **Визна политика**



Као одговор на појаву неоснованих захтева за азил, које подносе држављани Србије у државама чланицама ЕУ и државама које су обухваћене шенгенским режимом, Србија је наставила да сарађује, доносећи мере за смањење таквих захтева за азил, истовремено кроз кампање за подизање свести и кроз провере туристичких агенција и предузећа за превоз. Такође је наставила граничне контроле и надзор и интензивно сарађивала са државама чланицама ЕУ на оперативном нивоу у овом погледу. Према српским властима, девет кривичних пријава је поднето против осам лица за помагање у злоупотреби права на азил у иностраној земљи у 2016. години (од чега су три кривичне пријаве против четири лица поднете током друге половине 2016. године). Напори за побољшање друштвено-економске ситуације лица за која се сумња да ће бити најсклонија да мигрирају, посебно Рома, почели су да добијају систематичније финансирање. Укупна бројка кад су у питању лица из Србије која траже азил у ЕУ била је 13.190 за 2016. годину, од чега је 7.000 за другу половину 2016. године<sup>1</sup>.

Србија тек треба да заврши текућу анализу финансијских, административних, правних и процедуралних мера, као и неопходне инфраструктуре за спровођење свог визног информационог система, како би достигла пуну усклађеност са Визним информационом системом ЕУ. Истовремено, Србија већ спроводи обуку конзуларног особља у складу са захтевима овог система. Током 2016. године, одржано је више едукација за укупан број од 30 припадника конзуларног особља.

## Спољне границе и Шенген

Почетком 2017. године, Србија је усвојила измењену Стратегију интегрисаног управљања границом (ИУГ). Она има за циљ усклађивање са концептом ЕУ интегрисаног управљања границом 2006 и тренутно је у процесу оцењивања од стране Комисије. У априлу 2017. године усвојен је пратећи акциони план. Даље, процедура за израду Шенгенског акционог плана је у почетним фазама. Са тим повезана неопходна процена правних, техничких, инфраструктурних и административних потреба ће, према српским властима, такође укључивати и једну анализу извора информација, како за упозорења, тако и за допунске информације, да би се осигурало да будући Биро ЗДИНЕ (Захтеви за допунским информацијама у националним евиденцијама, енгл. *SIRENE*) може да испуни своју улогу.

Према налазима експертске мисије која је одржана у другој половини 2016. године, организационе структуре за управљање границом су генерално јасне, али постоји потреба да се исте ажурирају заједно са систематизацијом јединица граничне полиције на локалном нивоу. Усвајање измена како би се национално законодавство ускладило са прописима ЕУ планирано је за другу половину 2017. године. Функционални систем прикупљања и обраде података заснован је у складу са Заједничким моделом за анализу ризика (CIRAM) v2.0. Даље, на снази је систем хоризонталне и вертикалне размене информација. Међутим, његово спровођење треба ојачати. Сарадња између свих релевантних служби углавном постоји и гранична полиција спроводи антикорупцијске мере у складу са националним законодавством. Значајан изазов се тиче техничке опреме и инфраструктуре за граничне провере и надзирање границе, посебно дуж делова границе Србије са Црном Гором и Босном и Херцеговином, где опрема и инфраструктура нису довољни за делотворну контролу границе.

---

<sup>1</sup> Еуростат, Тражиоци азила и они који први пут предају захтев за азил по држављанству, старосној доби и полу, Месечни подаци (заокружено).

Што се тиче **сарадње са суседима Србије**, постоје заједнички центри са Бугарском, БЈР Македонијом, Хрватском, Мађарском, Румунијом и трилатерални са Босном и Херцеговином и Црном Гором. Сви функционишу, иако немају особље 24 сата, 7 дана у недељи. Механизам заједничких патрола на српско-румунској граници био је успостављен кроз наменски протокол, а заједничке патроле се спроводе. Заједничке патроле су такође организоване на граници са Бугарском и граници са БЈР Македонијом. Међутим, не постоје заједничке патроле са Хрватском. Горе поменута међусобна евалуација открила је да национална стратегија за надзирање зелене границе тек треба да се успостави, те да алтернативни путеви који воде до незваничних граничних прелаза нису блокирани због финансијских ограничења. Према српским властима, рад у овом смислу на граници са Босном и Херцеговином и Црном Гором отпочео је оснивањем заједничких радних група.

Спроводе се радни аранжмани са Фронтексом, укључујући и заједничке операције на хрватској и српској граници. Први пункт координације са Фронтексом био је успостављен 2016. године на граничном прелазу Мали Зворник.

Основна и специјалистичка обука су спровођене, такође у сарадњи са Фронтексом. Обука за граничну полицију направљена по мери, кроз јединствени систем „обуке за тренере“, тек треба да се успостави због недостатка финансијских средстава. Међутим, програм ове обуке је усклађен са Фронтексовим основним Заједничким обавезним општеобразовним наставним планом и програмом и усвојен је, а припреме за обуку напредују. Намера је да тренингом буде обухваћено 400 припадника граничне полиције до 2018. године. Почетна процена ризика од коруптивног понашања запослених на управљању границом је спроведена, али још увек треба да се сачини свеобухватни план за спречавање коруптивног понашања на границама. Стога су потребни даљи напори да би се спровела снажна и делотворна политика за борбу против двојне опасности од корупције и криминала на границама.

По успостављању новог мандата Европске агенције за граничну и обалску стражу, који јој омогућује да изводи операције на територији суседних трећих земаља, отпочели су преговори о споразуму са Србијом почетком априла 2017. године.

## **Правосудна сарадња у грађанскоправним, трговинским и кривичним стварима**

Процене утицаја у погледу националног законодавства за усклађивање са прописима ЕУ су у завршној фази везано за судску сарадњу у области кривичних и грађанскоправних ствари, али захтевају даљи рад, јер је квалитет био неуједначен. У 2016. години, Србија је потписала три засебна билатерална споразума о судској сарадњи у кривичним стварима са Републиком Казахстаном: о екстрадицији, трансферу осуђених лица и међусобној помоћи. Почетком 2017. године, потписала је два споразума са Италијом: о екстрадицији и узајамној правној помоћи у кривичним стварима.

Неопходна инфраструктура (укључујући статистички софтвер *LURIS*) и базу података за брзе одговоре на захтеве за узајамну правну помоћ и осигуравање боље статистике о њеном мониторингу, као и за примену принципа међусобног признавања, тек треба да буду уведени или адаптирани. Србија још увек није била у могућности да отпочне преговоре о оперативном

споразуму са *Eurojust*, јер нови Закон о заштити података тек треба да буде усвојен (погледати под Основним правима).

Током друге половине 2016. године, Србија је успешно решила 3.248 примљених захтева за судску сарадњу (1.281 у грађанскоправним и 1.967 у кривичним стварима), као и 1.848 захтева за правосудну сарадњу које је сама послала (892 у грађанскоправним и 956 у кривичним стварима). Србија је примила укупно 3.321 нови захтев (1.493 у грађанскоправним и 1.828 у кривичним стварима) и сама послала укупно 1.571 захтев (852 у грађанскоправним и 719 у кривичним стварима). Укупан број је 11.286 примљених захтева који су у раду (7.654 у грађанскоправним и 3.632 у кривичним стварима). Што се тиче захтева које је сама послала, број оних који су још у раду износи 12.188 захтева (8.049 у грађанскоправним и 4.139 у кривичним предметима). Потребни су даљи напори како би се решили нагомилани нерешени предмети и како би се предмети решавали у разумном року.

## **Полицијска сарадња и борба против организованог криминала**

У новембру 2016. године, Србија је усвојила Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Предвиђено је да ступи на снагу у марту 2018. године. Овај закон предвиђа успостављање органа специјализованих за вођење истраге, подизање оптужнице и пресуђивање у овим областима. Према овом закону, тај систем ће бити делимично централизован и делимично децентрализован, са органима у Краљеву, Нишу, Новом Саду и Београду. Модалитети које прописује Закон, за додељивање специфичних предмета било ком специјализованом органу делују прилично компликовано и могли би да створе тешкоће у примени. Такође, начин на који су регулисане јединице специјализоване полиције не доприноси најделотворнијој координацији са тужилаштвом, слично изазовима координације у другим областима.

**Закон о полицији** из 2016. године има за циљ да обезбеди бољу поделу задужења између полиције и Министарства унутрашњих послова. Он је узет као основ за нови Приручник о „полицијско обавештајном моделу“, усвојеном крајем 2016. године. Овај Приручник ће, према српским властима, водити ка даљим променама у обавезним правилима за поступање у оперативном раду полиције што је у процесу усвајања. Даље, Кодекс полицијске етике је усвојен у марту 2017. године, као и пропис о спровођењу дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова. Усвојен је и низ подзаконских аката, првенствено у области управљања људским ресурсима. Међутим, постоји забринутост у погледу усклађености закона са, рецимо, Кривичним закоником, али и око чињенице да не прави јасну концептуалну разлику између превенције криминала и сузбијања криминала.

Стратегија **истрага финансијског криминала** за период од 2015. - 2016. године више није на снази, а да није усвојен одговарајући акциони план. Међутим, нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције узима у обзир неке од препорука те стратегије. Постоје и даље ризици да имовина буде изнета ван земље услед недостатка проактивног приступа у финансијским истрагама, укључујући и када су вођене паралелно са кривичним истрагама. Према српским властима, урађена је анализа правног оквира којим се регулишу активности Управе за спречавање прања новца. Међутим, Србија тек треба да у потпуности спроведе све препоруке које је добила од Групе за финансијску акцију (ФАТФ).

Постоји **оперативни споразум са Европолом**, али нису попуњене све позиције у националној контакт тачки за сарадњу са Европолом. Приручник о процедурама за поступање са личним подацима и план за заштиту личних података тек треба да буде усвојен. Српски полицијски официр за везу је прошао обуку и добио је постављење у Европолу у марту 2017. године. Према српским властима, извршена је оцена административних капацитета неопходних за имплементацију инструмената ЕУ за полицијску сарадњу, док конкретне препоруке тек треба да се примене. Одељење у Министарству унутрашњих послова за сарадњу са Европолом броји три запослена и мора бити појачано са још њих шест, као и да добије начелника одељења, како би могло да функционише у пуном капацитету. Обука тек треба да буде спроведена како би се капацитети националне контакт тачке за заштиту јавних личности подигли на виши ниво. Србија тек треба да унапреди своју инфраструктуру у области ИТ, како би се припремила за спровођење Примског споразума или за размену података о украденим возилима.

Радни аранжман са Европским полицијским колецом (*CEPOL*), који ће омогућити пуну имплементацију споразума са *CEPOL*, поред учешћа у Програму размене Европске полиције (*EPEP*), тек треба да буде потписан. Како је Србија представила промене у тексту нацрта, Управни одбор *CEPOL* треба да поново размотри споразум.

Спровode се активности на унапређењу примене концепта полицијско обавештајног модела (ПОМ, енг. *ILP*). На пример, у септембру 2016. године је усвојен Приручник за српски концепт полицијско обавештајног модела, заснован на европском моделу. Установљавање једног централизованог кривично обавештајног система (Национални кривично обавештајни систем – НКОС), као безбедне платформе за комуникацију између полицијских органа је у почетној фази и за исту постоји техничка и финансијска подршка ЕУ. Србија тек треба да изврши анализу улога и поступања безбедносних служби и полиције у предузимању конкретних истражних мера у фази кривичне истраге, како би исте ускладиле са најбољом праксом.

Што се тиче **прања новца и финансирања тероризма**, српски систем за спречавање прања новца био је оцењен у априлу 2016. године од стране Комитета експерата Савета Европе *Moneyval*. Србија је израдила нови Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма. Он има за циљ да повећа делотворност откривања и спречавања финансирања тероризма и да усклади законодавство Србије са међународним и европским стандардима и прописима ЕУ. Даље, Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма и припадајући акциони план били су усвојени за период од 2015. до 2018. године и формирана је Стална радна група за координацију, коју чине представници више државних органа и агенција.

Закон о изменама и допунама закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела усвојен је у новембру 2016. године, док усвајање предвиђених подзаконских аката тек предстоји. Комисија је указала на већи број озбиљних недостатака. Србија такође треба да образује **Канцеларију за повраћај имовине** у складу са прописима ЕУ. Дирекцији која управља одузетом имовином недостају и запослени и капацитети, укључујући капацитете за складиштење. Спроведене су разне активности везано за обуку у погледу одузимања имовине, што је користило и полицијским службеницима и тужилаштву.

Нова Стратегија за спречавање и сузбијање **трговине људима** и заштиту жртава за период од 2015. - 2022. године, и иницијални акциони план за њену имплементацију за период од 2016. - 2017. године, тек би требало да буду усвојени, иако су представљени Влади четврти пут. Србија има намеру да ова стратегија буде усклађена са Стратегијом ЕУ за борбу против трговине људима и да има приступ заснован на људским правима. Већ је узета у обзир као основ за неке активности у

овој области. Надлежност за вођење истраге у предметима везано за трговину људима је најзад измештена из граничне полиције и пренета на криминалистичку полицију. Иако Србија има координатора за оперативну сарадњу у Министарству унутрашњих послова, тек треба да финализује оснивање Националне канцеларије за борбу против трговине људима и да постави Националног координатора за борбу против трговине људима, чији мандат ће искључиво бити везан за координацију активности између релевантних актера. Тиме Србија планира да се усклади са механизмом прописаним у прописима ЕУ. Центар за заштиту жртава трговине људима, којим управља једна НВО, основан је као установа социјалне заштите, која ради под ингеренцијом Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Исти је 2016. године обезбедио помоћ, подршку и заштиту за 220 лица. Такође је био укључен, заједно са Министарством просвете, науке и технолошког развоја, у активности за подизање свести у скоро 500 школа. Такође, што се тиче превенције, спроведена је обука у погледу идентификације жртава трговине људима са тежиштем на децу у образовању, као и међу мигрантима. Током друге половине 2016. године, осам окривљених је осуђено за трговину људима (по чл. 388 Кривичног законика Србије). Даље, 2016. године, 50 нових жртава је било идентификовано, међу којима је доминантно било жртва сексуалне експлоатације.

Србија је извршила анализу о корацима неопходним за усклађивање са прописима ЕУ у погледу **високотехнолошког криминала**, али још увек би требало да примени у пракси те препоруке. Оперативни капацитет Србије да делотворно одговори на високотехнолошки криминал тек треба да се оснажи, и кроз установљавање специјализованог одељења за истраге везано за злоупотребе кредитних картица, е-трговину и е-банкарство унутар Министарства унутрашњих послова. Спроведене су различите активности и радионице везано за обуку, у циљу унапређења и размене обавештајних података на националном и регионалном нивоу везано за недозвољену трговину ватреним оружјем. Све у свему, Србија још увек нема дугорочну стратегију о томе како да делотворно одговори на растуће опасности од високотехнолошког криминала, у складу са препорукама за процену опасности од тешких кривичних дела и организованог криминала (*SOCTA*) и тек треба да обезбеди снажне капацитете у том циљу.

Србија је такође извршила независну процену Јединице за заштиту сведока Министарства унутрашњих послова, према којој су утврђени недостаци и дате препоруке у четири области, а то су регулаторни оквир, профили људских ресурса, радни простор и други технички ресурси и недостатак процедуралних аранжмана са Републичким јавним тужилаштвом. Србија би тек требало да размотри препоруке систематично, укључујући организациона побољшања и повећања запослених. У току је свеобухватна анализа најбоље праксе у погледу подршке сведоцима и жртвама у фази истраге и свим фазама кривичног поступка, укључујући у циљу успостављања Службе за подршку сведоцима и жртвама у Тужилаштву за организовани криминал.

Судови у Србији су у 2016. години изrekli првостепене и другостепене пресуде у 22 предмета везано за организовани криминал.

## **Борба против тероризма**

Стратешки оквир у овој области је још увек у припреми. Национална стратегија за борбу против тероризма за период од 2016. до 2021. године и припадајући акциони план су израђени и о њима је вођена јавна расправа на интернету, али би тек требало да буду усвојени. Нацрт стратегије ставља тежиште на спречавање радикализације, насилног екстремизма и тероризма, као и судско гоњење терориста и заштиту и систематски одговор на терористичке нападе. Такође предвиђа

установљавање Националног координатора за борбу против тероризма и има за циљ усклађивање са стратегијом ЕУ за борбу против тероризма, на бази модела Спречавање-Заштита-Гоњење-Одговор.

Србија има Сталну радну групу – ударни тим за борбу против тероризма, састављену од представника полиције, тужилаштва, обавештајних служби, основана је под ингеренцијом Националног савета за безбедност и редовно се састаје. Одељење у оквиру Управе криминалистичке полиције је надлежно за борбу против тероризма и насилног екстремизма, као и за спречавање радикализације и екстремизма. Оно сарађује са Европолом, Интерполом и сличним институцијама у региону, у циљу спречавања и борбе против кривичних дела повезаних са терористичким активностима. Србија учествује у спровођењу Иницијативе за борбу против тероризма на Западном Балкану (*WBCTi*) и акционог плана везано за недозвољену трговину оруђем између ЕУ и региона Југоисточне Европе за период од 2015. до 2019. године.

Према српским властима, укупан број од 28 држављана Србије је напустило Србију као страни борци. До сада, тужилаштво је подигло оптужнице против укупно седам лица за кривична дела повезана са тероризмом (укључујући радикализацију и регрутовање), од којих су четири лица оптужена за финансирање тероризма.

## **Сарадња у области дрога**

Предвиђене измене Закона о психоактивним контролисаним супстанцама и Закона о прекурсорима тек би требало да буду усвојене. Нацрт за први закон је припремљен и спроведена је јавна расправа. Канцеларија за борбу против дрога, међуресорна координација Канцеларије за дроге, почела је делимично да функционише у априлу 2016. године. Она ради на успостављању мреже између свих заинтересованих страна, које су релевантне за спровођење стратегије сузбијања злоупотребе дроге, као и припадајућег акционог плана. Тренутно има три запослена, што је недовољно за делотворно обављање задатака Канцеларије.

Србија осигурава неометану сарадњу са Европским центром за мониторинг дрога и зависности од дрога (*EMCDDA*) кроз своју националну контакт тачку за сарадњу, Национални центар за мониторинг дрога и зависности од дрога, смештен у Министарству здравља. Он подноси редовне извештаје *EMCDDA*. Министарство здравља ради на изради и успостављању система раног упозоравања на нове психоактивне супстанце између различитих институција укључених на националном нивоу, а израда протокола који описује систем и сарадњу између свих различитих заинтересованих страна је у финалној фази на националном нивоу.

Активности везане за складиштење и уништавање заплених психоактивних контролисаних супстанци и прекурсора тек би требало да буду спроведене. У периоду од јануара до новембра 2016. године, укупно је одузето преко 3.350 тона различитих супстанци, укључујући приближно 28 килограма хероина.