



Projekat finansira
Evropska unija

Canada



INSTITUCIONALNI BAROMETAR



novembar 2018.

INSTITUCIONALNI BAROMETAR



Projekat finansira
Evropska unija

Canada



Institucionalni barometar

novembar 2018. godine

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
(ispred koalicije prEUgovor)
Web: www.preugovor.org

Urednik

Dušan Šabić

Autori/ke

Dušan Šabić, Saša Đorđević, Gordana Grujičić, Tanja Ignjatović, Zorana Teodorović,
Siniša Volarević, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Transparentnost Srbija

Lektura

Jezički studio Ladybird

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 200

ISBN 978-86-6237-170-6



Izradu ovog izveštaja podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility” u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.

Canada

Štampu publikacije podržala je Ambasada Kanade u Srbiji. Svi izneti stavovi su odgovornost autora i ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kanade u Srbiji.

Sadržaj

LISTA KORIŠĆENIH SKRAĆENICA	6
SAŽETAK	7
UVOD	13
Zašto institucionalna efektivnost?	14
Metodološki pristup	15
Šta merimo?	15
Kakve indikatore koristimo?	16
Koje vrste podataka koristimo?	17
Kako dobiti podatke koji su nam potrebni?	17
„Korpe indikatora“	18
Primena „korpi indikatora“ na određenu instituciju	20
Glavne prednosti ovakvog pristupa	21
I AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	23
LIČNA KARTA INSTITUCIJE	24
Uzorak istraživanja	26
Nadležnosti u vezi sa uzorkom istraživanja	26
Agencija za borbu protiv korupcije i AP23	27
Izmene zakona o Agenciji	27
Kontrola finansiranja stranaka	28
Mišljenja o propisima	28
INTERNA EFIKASNOST	29
Postupanje Agencije po predstavkama	29
Praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije	30
Finansiranje političkih subjekata	31
Analiza propisa	33
Broj zaposlenih	34
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	36
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	36
ZAKLJUČCI	37
PREPORUKE	39
II SEKTOR UNUTRAŠNJE KONTROLE MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA	41
UVOD	41
LIČNA KARTA INSTITUCIJE	42
Mapa institucionalnog aranžmana	43
INTERNA EFIKASNOST	44

Nedovoljno ljudskih resursa u Sektoru unutrašnje kontrole	44
Nemoguće je proceniti opterećenost zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole	46
Ne vode se evidencije o krivičnoj odgovornosti policajaca	46
Stalno usavršavanje zaposlenih Sektora unutrašnje kontrole	47
Operativni fond Sektora unutrašnje kontrole još uvek nije funkcionalan	48
Nepotpuni smeštajni kapaciteti i tehnička opremljenost SUK	48
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	49
Sektor unutrašnje kontrole nije nezavisan u svom radu	50
Sektor unutrašnje kontrole se najviše se oslanja na svoj operativni rad	51
Nepoznat efekat predloženih disciplinskih mera Sektora unutrašnje kontrole	51
Sektor unutrašnje kontrole najviše komunicira sa tužilaštvom	53
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	54
Sektor unutrašnje kontrole tek stiče legitimitet kod građana	54
Skoro pa izvestan ishod obraćanja građana Sektoru unutrašnje kontrole	55
Policajci nisu u potpunosti zadovoljni radom Sektorom unutrašnje kontrole	57
PREPORUKE	58
III KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE	59
UVOD	60
LIČNA KARTA INSTITUCIJE	61
INDIKATORI	65
INTERNA EFIKASNOST	65
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	70
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	72
PREPORUKE	74
IV CENTAR ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA	75
LIČNA KARTA INSTITUCIJE	77
Mapa institucionalnog aranžmana	78
INTERNA EFIKASNOST	79
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	83
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	85
PREPORUKE	85
V POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI	87
LIČNA KARTA INSTITUCIJE	88
INTERNA EFIKASNOST	91
Opterećenje zaposlenih	91
Troškovi rada i troškovi postupaka	91
Unutrašnja efikasnost rada	92

Efikasnost odgovara na pritužbe	92
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	93
Javni organi prepoznaju diskriminaciju/poštuju institut Poverenika	93
Poštovanje/uvvažavanje mišljenja Poverenika	94
Važnost instituta za predstavnike zakonodavne vlasti	94
Responzivnost tužilaštva i suda u postupcima koje pokreće Poverenica	95
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	96
Građani poznaju instituciju i imaju poverenje u nju	96
Spremnost građana da zatraže zaštitu svojih prava	96
Svest građana o pristupu i zaštiti prava i naporu Poverenika da promoviše ta prava	97
Podaci o rodnim aspektima diskriminacije	99
PREPORUKE	100

VI POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

LIČNA KARTA INSTITUCIJE	104
Mapa institucionalnog aranžmana	105
INTERNA EFIKASNOST	106
Konstantan rast broja predmeta	106
Bez žalbe teško do informacija	107
Ukratko o broju zaposlenih	107
Institucija osigurava ostvarivanje prava	108
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	108
Mehanizmi prinude ne funkcionišu	109
Narodna skupština ne poštuje Zakon	109
Kaznena politika stimuliše prekršioce zakona	110
Zakonitost odluka koje institucija donosi	111
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	111
Ono što posebno zabrinjava u kontekstu EU integracija	113
PREPORUKE	114

ILUSTRACIJA „KORPI INDIKATORA“

INTERNA EFIKASNOST	117
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	118
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	120

Lista korišćenih skraćenica

EU	Evropska unija
PG23	Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava)
PG24	Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost)
AP23	Akcioni plan za Poglavlje 23
AP24	Akcioni plan za Poglavlje 24
RS	Republika Srbija
NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
ABK	Agencija za borbu protiv korupcije
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
CPT	Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
OCD	Organizacije civilnog društva
ZG	Zaštitnik građana
DRI	Državna revizorska institucija
RJT	Republičko javno tužilaštvo
SBPOK	Služba za borbu protiv organizovanog kriminala
SUK	Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova
US	Ustavni sud
ZoSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
ZoZPL	Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

SAŽETAK

U cilju praćenja merljivih efekata reformi na terenu u procesu evropskih integracija Republike Srbije, članice koalicije prEUgovor analizirale su rad šest odabranih institucija koje imaju nadležnosti u oblastima iz Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlja 24 (Pravda, sloboda, bezbednost). Za ovu potrebu, izrađene su metodologije za procenu njihove efektivnosti – za određene institucije u sveukupnosti njihovog postupanja, a za neke samo u pojedinim poslovima iz njihove nadležnosti. Metodologije su primenjene na sledeće institucije: Agencija za borbu protiv korupcije; Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova; Komesarijat za izbeglice i migracije; Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima; Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Naš pristup bio je da formulišemo indikatore koji odražavaju dimenzije ishoda i procesa, sa posebnim akcentom na implementaciju, koja je posebno prepoznata kao glavni izazov i samim tim nalazi se u fokusu praćenja i od strane Evropske unije. Indikatori su podeljeni u tri različite korpe koje odražavaju tri dimenzije institucionalnog funkcionisanja: internu efikasnost, institucionalnu povezanost i legitimnost institucije. Ovakav pristup nam omogućava da grupišemo različite vrste indikatora koji na taj način odražavaju različite dimenzije upravljanja koje mere. Upravo ovim pristupom možemo doći do podataka koji svedoče o efektivnosti institucionalne postavke a, praćenjem indikatora u narednim godinama, i do trenda uspeha države u poboljšanju situacije u određenim oblastima. Opredeljivanje indikatora po korpama omogućilo nam je ne samo da iz mnoštva izaberemo indikatore koji su relevantni za specifični institucionalni dizajn, već i da koristimo različite izvore podataka, tj. da suprotstavimo podatke o percepciji i iskustvu građana sa čistim administrativnim podacima.

Čvrsto verujemo da je ovakav metodološki pristup jedinstven jer su tri pomenute korpe, koje odražavaju tri dimenzije institucionalne efektivnosti, međusobno uravnotežene i stvaraju unikatan „*checks and balance*“ sistem unutar mernog okvira i samim tim sužavaju prostor za proizvoljno tumačenje i interpretaciju dobijenih rezultata. Rezultati dobijeni primenom metodologije mogu biti dobar izvor informacija različitim relevantnim akterima, kako donosiocima odluka, tako i akterima civilnog društva za formulisane konkretnih predloga za prevazilaženje ključnih nedostataka i problema i unapređenje institucionalnog dizajna.

Ovo izdanje Institucionalnog barometra predstavlja pionirski pokušaj koalicije prEUgovor da po prvi put prati merljive efekte reformi na terenu kroz primenu jedinstvene metodologije koju ćemo, u narednim godinama, svakako nastojati da unapredimo doradom kroz dopunu i dalje prilagođavanje indikatora.

Agencija za borbu protiv korupcije

Za potrebe ovog istraživanja, Transparentnost Srbija posmatrala je četiri izdvojene aktivnosti, tako da odražavaju različite nadležnosti Agencije za borbu protiv korupcije i primenu različitih akata. Istraživali smo: praćenje i kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja; postupanje po predstavkama građana; analizu propisa i njihovog koruptivnog odnosno antikorupcijskog potencijala i praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2013-2018.

Analize prikupljenih podataka po indikatorima ukazuju da je popunjenost radnih mesta u većini organizacionih jedinica Agencije u kojima se obavljaju posmatrani zadaci oko 50%, odnosno da Agencija nema dovoljno kadrovskih kapaciteta za ispunjavanje svih obaveza. Ukupno gledano, popunjenost radnih mesta je oko 60%. Pored toga, tokom većeg dela rada na ovoj analizi, Agencija nije imala ni rukovodeća tela – Odbor i dalje radi u nepotpunom sastavu, a tokom nekoliko meseci nije imao ni kvorum za odlučivanje. Agencija je radila sa vršiocem dužnosti direktora i bez zamenika direktora tokom cele 2017 godine.

Može se zaključiti da kapaciteti Agencije nisu dovoljni za ispunjavanje njenih zadataka. Dužnosti Agencije u pogledu poslova koje ima nisu dovoljno precizno određene zakonima, ali ni sama Agencija nije u dovoljnoj meri precizirala svoje obaveze tako što bi jasno navela koje tačno poslove, u kojem obimu i u kojem roku mora da obavi. Na ostvarivanje uloge Agencije značajan uticaj ima postupanje drugih subjekata, a važno je i pitanje saradnje drugih državnih organa od kojih Agencija treba da dobije podatke ili koji treba nešto da preuzmu na inicijativu ili traženje Agencije. Ovakvo stanje je dovelo do neobavljanja dela posla u četiri posmatrane oblasti, odnosno do manjih efekata rada Agencije, što se može posmatrati kao jedan od faktora za nedovoljno poverenje javnosti u Agenciju.

Zato su neophodne promene u radu Agencije u više pravaca - od izmena zakona i internih akata i utvrđivanja prioriteta i procedura delovanja, do izveštavanja o postignutim rezultatima.

Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova

Beogradski centar za bezbednosnu politiku je analizirao Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova. Sektor kroz preventivno i represivno delovanje treba da osigura odgovornost policije pred državom, zakonima i građanima, što je jedan od ključnih uslova za demokratski i odgovoran rad ove institucije.

Nalazi istraživanja ukazuju na hroničan nedostatak kapaciteta u Sektoru. Prosek popunjenosti radnih mesta u odnosu na broj predviđen sistematizacijom poslednjih šest godina nije dovoljan, jer se kreće oko 70%. Sektor ne raspolaže

ni dovoljnim finansijskim sredstvima u okviru svog operativnog fonda, kao ni smeštajnim kapacitetima i tehničkom opremom koja je često stara više od 10 godina. Sve to zajedno utiče negativno na efektivnost rada Sektora.

Većina građana Srbije još uvek nije potpuno spremna da prijavi Sektoru korupciju u policiji i nema jasan stav o tome da je ova institucija instanca koja bi najviše trebalo da utiče na jačanje integriteta policijskih službenika, iako se beleži blagi napredak prema istraživanjima javnog mnjenja. Ipak, glavni problem u radu Sektora je odsustvo političke, funkcionalne, operativne i finansijske nezavisnosti.

Problemi postoji i u redovnoj komunikaciji Sektora i tužilaštava u Srbiji, iako Sektor u proseku podnosi preko 130 krivičnih prijava i 400 izveštaja tužilaštvima godišnje. Značajni broj krivičnih prijava Sektora se odbacuje ili se krivično delo prekvalifikuje zbog nemogućnosti dokazivanja.

Istraživanje ukazuje na potrebu da se kapaciteti Sektora znatno poboljšaju u cilju efikasnijeg unapređenja integriteta policije, da se uspostavi operativna nezavisnost u njegovom radu, kao i da se izmeni pritužbeni postupak da bi se osigurala zaštita prava građana.

Komesarijat za izbeglice i migracije

U okviru inicijalne faze izgradnje Institucionalnog barometra, Grupa 484 je analizirala mere i aktivnosti Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije (u daljem tekstu: Komesarijat), u kontekstu sprovođenja nadležnosti obezbeđivanja smeštaja migrantima, tražiocima azila, kao i sprovođenja programa integracije i obezbeđivanja smeštaja osobama kojima je odobreno pravo na azil. S tim u vezi, a koristeći prethodno uspostavljeni metodološki okvir praćenja efektivnosti institucije, pokušali smo da identifikujemo prve pojedinačne indikatore za analizu učinka Komesarijata u realizaciji aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 24. Preciznije rečeno, predmet naše analize bile su aktivnosti koje se odnose na obezbeđivanje smeštaja, definisanje kriterijuma i uspostavljanje mehanizma za redovno praćenje smeštaja i prihvata, zatim sprovođenje adekvatnog postupka integracije, koji važi za korisnike različitih oblika međunarodne zaštite, kao i unapređivanje mehanizma koordinacije i praćenje poslova koje obavljaju državni organi koji sprovode zakonodavstvo u oblasti migracija (bliže - 2.1.1.2, 2.1.3.1, 2.1.5.3, 1.1.4). Naše iskustvo u procesu izrade indikatora pokazalo je da zbog podeljenih nadležnosti i multisektorskog pristupa u realizaciji navedenih aktivnosti iz AP za Poglavlje 24, praćenje učinka sprovođenja identifikovanih aktivnosti mora podrazumevati i analizu uloga i efikasnosti drugih institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz AP.

U tekstu je analiziran normativni okvir koji reguliše pomenute nadležnosti Komesarijata, zatim opisani institucionalni kapaciteti Komesarijata za sprovođenje istih, i bliže prikazani reformski procesi koje Komesarijat trenutno

sprovodi u kontekstu jačanja sistema prihvata i integracije, a sve u cilju obezbeđivanja viših garancija zaštite prava migranata, tražilaca azila i osoba kojima je odobreno pravo na azil.

Rezultati analize ukazuju da obim korisnika i poslova, u kontekstu sprovođenja prikazanih nadležnosti, diktira potrebu izmene organizacione šeme Komesarijata i povećanja njegovih kapaciteta, kao i potrebu za dodatnim jačanjem postojećih mehanizama procene zadovoljstva korisnika. Dodatno, u kontekstu novih zakonodavnih izmena i obezbeđivanja posebnih procesnih i prihvatnih garancija, značajno bi bilo u što kraćem roku finalizirati proces razvijanja alata za redovno praćenje smeštaja i prihvata, nadogradnje mehanizama koordinacije i upravljanja objektima za prijem u skladu sa smernicama Evropske unije za uslove prijema.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Za potrebe Institucionalnog barometra, ASTRA je analizirala rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, kao telo nadležno za identifikaciju žrtava trgovine ljudima na celoj teritoriji Srbije i koordinaciju njihove zaštite. Radi se o relativno mladoj instituciji, koja je osnovana u aprilu 2012. godine i koja se još uvek razvija. Analiza je izvršena na osnovu javno dostupnih izveštaja o radu Centra, kao i na osnovu drugih izveštaja za čiju izradu je Centar dostavljao podatke.

Rezultati analize pokazuju da podaci o mnogim aspektima rada Centra nisu dovoljno javni, pre svega kada se radi o formalnim i finansijskim aspektima rada, mada i oni podaci koji jesu javno dostupni često nisu dovoljno precizni, tj. mnogi podaci koji bi govorili o efikasnosti se ne prikupljaju. Ono što najviše u ovom trenutku utiče na efikasnost rada Centra je nedovoljan broj zaposlenih, kako u odnosu na sistematizaciju, tako i u odnosu na nadležnosti koje ova institucija ima. Takođe, Centar bi trebalo da dopuni svoje interne procedure i učini ih javnim, jer prema raspoloživim podacima, akti Centra ne regulišu postupak identifikacije žrtava, procedure i standarde postupanja sa žrtvama od strane Centra, niti postoji mogućnost uvida u indikatore za identifikaciju žrtava.

Centar poslednjih godina dosta ulaže u poboljšanje svoje institucionalne povezanosti i u tome ima uspeha. Međutim, saradnja sa nevladinim organizacijama koje su dugogodišnji pružaoci specijalizovane pomoći žrtvama trgovine ljudima je i dalje veoma slaba, uprkos potpisanim memorandumima o saradnji, što se vidi iz podatka o broju žrtava koje je Centar poslednjih godina uputio na pomoć ovim organizacijama.

Analizom je utvrđeno da žalbeni postupak koji je na raspolaganju korisnicima – žrtvama trgovine ljudima nije dovoljno jasan, da korisnici sa njim nisu upoznati i da treba razviti postupak koji korisnici usluga Centra mogu da razumeju i koriste. Do sada nije rađeno nijedno istraživanje o zadovoljstvu korisnika usluga Centra, niti nam je poznato da postoje interne procedure na osnovu kojih bi bilo moguće izvršiti procenu.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Autnomni ženski centar je analizirao rad Poverenika za zaštitu ravnopravnosti koji je, kao samostalni, nezavisni i državni organ, ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije (2009. godine) sa svrhom da svojim delovanjem spreči sve vidove i slučajeve diskriminacije, da zaštiti ravnopravnost fizičkih i pravnih lica, da vrši nadzor nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i da radi na unapređivanju ravnopravnosti na prostoru Republike Srbije.

Za procenu *institucionalne efikasnosti* i produktivnosti bilo bi važno unaprediti mogućnost praćenja prosečnog trajanja i troška obrade predmeta po vrstama. Imajući u vidu da skoro polovina razmatranih predmeta predstavljaju pritužbe građanki/građana, a da manje od 10% pritužbi ima epilog u mišljenju i preporuci Poverenice, trebalo bi preduzeti mere kako bi se ovaj odnos popravio. Trebalo bi ispratiti i trend smanjenja broja pritužbi na diskriminaciju (za 22,6% manji u 2017. u odnosu na 2016).

Indikatori *institucionalne uvezanosti* ukazuju da se po izrečenim preporukama Poverenice postupi (tek) u tri četvrtine predmeta, što zahteva veću javnu pažnju usmerenu na one koji ih ne poštuju. Narodna skupština nije razmatrala redovne izveštaje Poverenice za 2016, kao ni za 2017. godinu. Sedam od 16 parnica za zaštitu od diskriminacije koje je do sada vodila Poverenica pravnosnažno je okončano u njenu korist. Važno je nastaviti ovu aktivnost zbog strateškog značaja tih postupaka.

U odnosu na indikatore *legitimnosti*, bilo bi važno osmisliti dodatne način da se relevantne informacije učine dostupnijim grupana koje su u najvećem riziku od diskriminacije. Iako je vidljivost institucije Poverenika značajno porasla u periodu između 2013. i 2016. godine, bar dve grupe građanki/građana su manje informisane o tome: mladi i građani druge nacionalnosti. Podaci potvrđuju da je poverenje građana/građanki prema državnim institucijama manje kod grupa koje su u potencijalno većem riziku da budu diskriminisane: siromašni, nisko obrazovani, etničke grupe i žene. Jedna trećina od ukupno primljenih pritužbi bude odbačena, a postupci su obustavljeni čak za polovinu. To upućuje da građanke/građanke suštinski ne znaju da prepoznaju diskriminaciju od povreda njihovih prava koje su učinjene po drugoj osnovi, ili da ne umeju da pripreme podatke, ni na osnovu uputstava koje dobiju od Poverenice.

Sagledano iz *rodne perspektive*, žene podnose dosledno manji broj pritužbi za diskriminaciju od muškaraca (oko dve petine ukupnog broja). Pol predstavlja najčešće navođeno lično svojstvo, a sfera rada i zapošljavanja najčešću oblast na koju se pritužbe odnose. Bilo bi korisno proveriti da li žene prepoznaju višestruku (intersekcijsku) diskriminaciju i kako podstaći spremnost da na nju reaguju pritužbom.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Centar za primenjene evropske studije se za potrebe Institucionalnog barometra opredelio za praćenje efektivnosti institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti iz tri osnovna razloga. Prvi razlog je svakako značaj dva Ustavom garantovana ljudska prava za građane Republike Srbije, koja ova institucija štiti i koja su kao takva relevantna na agendi EU integracija u sklopu Poglavlja 23. Drugi razlog je specifičan institucionalni dizajn i položaj ove institucije, koja je po slovu zakona nezavisna, predstavlja tzv. četvrtu granu vlasti, a čija je uloga s jedne strane obezbeđivanje prava javnosti da zna, a s druge zaštita privatnosti u najužem smislu, tj. zaštita podataka o ličnosti. Treći razlog je taj što instituciju Poverenika prepoznamo kao jednu od retkih koja čvrsto odoleva приметnom, izuzetno opasnom trendu „zarobljavanja“ institucija.

Rezultati dobijeni primenom metodologije na instituciju Poverenika na adekvatan način ilustruju važnost istovremenog adekvatnog funkcionisanja sve tri dimenzije institucionalne efektivnosti predstavljene kroz korpe indikatora. Primer institucije Poverenika vrlo jasno potkrepljuje naš metodološki pristup, tj. tvrdnju da je za efektivnost institucije neophodno da sve tri komponente „motora“ adekvatno funkcionišu. Na ovom primeru može se jasno videti da, čak i ako imate izuzetno *efikasnu* instituciju koja je u očima građana/korisnika *legitimna*, njena *efektivnost* je uslovljena (ne)postupanjem ili pak neadekvatnim postupanjem institucija na koje je upućena, tj. sa kojima je uvezana. Ipak, neadekvatna *institucionalna povezanost* na ovom primeru ne svedoči o lošoj postavci institucionalnog aranžmana, već o neadekvatnom, bilo nezakonitom, bilo neprofesionalnom, reagovanju ostalih institucija koje čine posmatrani aranžman. Dakle, jasno svedoči o potrebi za promenama u implementaciji, tj. promenama u postupanju i kaznenoj politici. Nadalje, dobijeni podaci nedvosmisleno pokazuju da odsustvo reakcije na uočeni problem u dužem vremenskom periodu nužno vodi ka „pojavljivanju kvarova“ i u druge dve komponente „motora“, tj. neminovno rezultira padom efikasnosti rada institucije što za sobom povlači i pad legitimnosti institucije.

UVOD

Od otvaranja pregovora o članstvu između Srbije i EU, jasno je da poglavlja 23 i 24 predstavljaju najvažnija poglavlja u ovom procesu. Ona se otvaraju na samom početku procesa pregovaranja, a biće zatvorena na njegovom kraju. Oba poglavlja sadrže merila za otvaranje, prelazna merila i merila za zatvaranje poglavlja. Ova merila se zasnivaju na izveštajima o skriningu i zajedničkim pozicijama Evropske unije za poglavlja 23 i 24, a data su u vidu preporuka i *de facto* su pretočena u akcione planove koje je usvojila Vlada RS.

Iako akcioni planovi sadrže niz planiranih mera i aktivnosti, procena napretka se vrši isključivo na osnovu broja ispunjenih konkretnih mera i aktivnosti, i samim tim ne odražava na adekvatan način kvalitet, meru i stepen sprovedenih reformi. Koalicija prEUgovor dostavila je detaljne kritike i komentare na akcione planove u oblastima za koje su članice koalicije stručne i u kojima deluju dugi niz godina. Jedna od najvećih zamerki na postojeće akcione planove odnosila je neadekvatno opredeljivanje indikatora rezultata kao i odsustvo adekvatnih izvora informacija za proveru, kako napretka u realizaciji određenih mera, tako i stepena ostvarenog rezultata. Postojeća formulacija indikatora uticaja ne dozvoljava suštinsku analizu napretka, pošto mere malo govore o nameravanom ili postignutom uticaju, svodeći izveštavanje na puku ocenu poštovanja utvrđene vremenske dinamike ili na odgovore „da/ne“. Dodatno, određeni broj mera odnosi se na zakonodavni i institucionalni dizajn, ali ne na funkcionisanje takvog zakonodavnog i institucionalnog dizajna, što ostavlja procenu kvaliteta same implementacije različitim proizvoljnim interpretacijama, uz malo konkretnih, egzaktnih podataka na kojima se procena temelji. Budući da je u toku revizija Akcionih planova za poglavlja 23 i 24 za koju se očekuje da bude završena do kraja 2018. godine, treba iskoristiti ovu priliku da se navedeni nedostaci otklone.

Upravo iz navedenih razloga, koalicija prEUgovor se opredelila da, pored redovnog objavljivanja nezavisnog ALARM izveštaja dva puta godišnje, razvije i indikatore za merenje institucionalne efikasnosti državnih organa koji imaju nadležnost u oblastima iz poglavlja 23 i 24. Naš cilj je bio da razvijemo indikatore koji bi obuhvatili funkcionisanje institucija zaduženih za sprovođenje specifičnih aktivnosti ili mera koje su predviđene akcionim planovima, a čiji učinak može da bude pokazatelj napretka, tj. da na jasan način svedoči o napretku u određenim oblastima. Osim toga, čvrsto verujemo i nadamo se da bi svaka naredna revizija akcionih planova mogla da uključi neke od razvijenih indikatora kao indikatore uticaja za određene mere.

Članice koalicije prEUgovor izradile su metodologije za procenu institucionalne efektivnosti odabranih institucija. Neke institucije su ocenjivane u sveukupnosti svog postupanja, dok je kod drugih ocenjivana efikasnost samo u pojedinim poslovima iz njihove nadležnosti. U analizu su uključene sledeće institucije:

1. Agencija za borbu protiv korupcije,
2. Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova,
3. Komesarijat za izbeglice i migracije,
4. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima,
5. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i
6. Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Zašto institucionalna efektivnost?

Srbija već 15 godina sprovodi sveobuhvatne reforme sa mešovitim uspehom. Put ka članstvu u EU¹ započeo je sada već davne 2003. godine. Ovaj put sam po sebi podrazumeva temeljne reforme u brojnim značajnim oblastima, poput ljudskih prava, pristupa pravdi, sigurnosti i sveobuhvatnog funkcionisanja demokratskih institucija. Iako je Srbija često sprovodila značajne zakonodavne reforme, u mnogim oblastima je ključni problem bila – i još uvek jeste – adekvatna i efikasna implementacija propisa. Nakon zvaničnog otvaranja procesa pregovora o članstvu između Srbije i EU u januaru 2014. godine,² bilo je neophodno da država preusmeri fokus sa usvajanja novih na adekvatnu i efikasnu primenu postojećih zakona koji su već usklađeni sa *Acquis Communautaire*. Međutim, svedoci smo legislativne hiperprodukcije od strane Narodne skupštine Republike Srbije, dok efikasna implementacija uporno izostaje. S druge strane, upravo su rezultati u primeni zakona i demonstracija institucionalne efektivnost od krucijalne važnosti, pre svega za normalno i uređeno funkcionisanje države, ali i u procesu pristupanja Srbije EU. Upravo zbog toga, neophodno je premestiti akcenat sa institucionalnog dizajna na sprovođenje postojećih propisa i preciziranje mera potrebnih za postizanje bolje implementacije, koja će osigurati institucionalnu efektivnost.

Merenje institucionalne efektivnost je konstitutivni element procene napora države da postigne konkretne ciljeve, jer su upravo efektivne institucije preduslov za uspešno sprovođenje konkretnih mera i politika. Na primer, pristup pravdi ne zavisi samo od postojećeg pravnog okvira, već i od efektivnosti pravosudnog sistema, dok nivo postizanja transparentnosti zavisi od toga kako su institucije ustanovljene i organizovane, tj. da li način njihovog rada i postupanja osigurava i garantuje slobodan pristup informacijama. Drugim rečima, institucionalna efektivnost može biti dobar metod za merenje napretka u teško merljivim oblastima, kao što je nivo korupcije. Ukoliko uspostavimo efektivne institucije za bobru protiv korupcije ili unapredimo integritet javnog sektora, povećaće se mogućnost za suzbijanje korupcije unutar celog sistema.

1 U junu 2003. godine, na Samitu u Solunu potvrđena je evropska budućnost država Zapadnog Balkana na osnovu individualnog napretka svake od njih.

2 21. januara 2014. godine, u Briselu je održana prva međuvladina konferencija između Srbije i EU, čime je označen početak pristupnih pregovora na političkom nivou.

Metodološki pristup

Ciljevi, indikatori i merila postali su sastavni deo diskursa dobrog upravljanja. Iako se zasluge evaluacione kulture i upotrebe adekvatnih alata za procenu učinka ukupne inkluzivnosti državnih i međunarodnih institucija čine nespornim, njihova efikasnost u velikoj meri zavisi od odabranog pristupa i specifičnih indikatora. Dakle, postavlja se pitanje šta je ono što je zaista važno za državne organe, EU i/ili organizacije, i koja vrsta indikatora može adekvatno da odgovori potrebi za merenjem.

Odabrani pristup ocene efektivnost institucija koje su važne u procesu pregovora odražava potrebu za monitoringom celog procesa i merljivim indikatorima koje treba uvesti. Na kraju, odabir pravog pristupa zavisi od toga kako planiramo da koristimo indikatore, kako da ih kombinujemo i, na kraju, kakvu ulogu očekujemo od njih. Odabrani indikatori treba da:

- informišu kreatore politika o efektima predviđenih mera, glavnim „uskim grlima“ u njihovom sprovođenju i potencijalnim rešenjima za prevazilaženje uočenih problema;
- daju podstrek različitim akterima da bolje i efikasnije pristupe prevazilaženju konkretnih uočenih problema i ograniče prostor za proizvoljna, nedovoljno efikasna rešenja;
- obezbede informativnu osnovu za javne rasprave;
- uspostave jasan odnos odgovornosti Vlade i/ili drugih aktera za predložene politike.

U cilju pronalaženja odgovora na sledeća metodološka pitanja za potrebe merenja efektivnosti institucija, vodili smo se određenim normativnim smernicama.

Šta merimo?

Standardna šema merenja obično se zasniva na sistemskoj analizi i pruža okvir indikatora za merenje ulaznih, procesnih i izlaznih vrednosti, kao i ishoda delovanja bilo koje institucije. Institucije se uspostavljaju sa posebnom ulogom i obrazloženjem, i, shodno tome, u okviru svojih nadležnosti utvđenih zakonom, treba da postignu određene rezultate, tj. da **proizvedu konkretne promene na terenu**. Ishod je, dakle, taj krajnji efekat koji treba postići sprovođenjem seta različitih mera u kombinaciji sa adekvatnim postupanjem institucija, i kao takvog, neophodno ga je obuhvatiti okvirom procene. Uspostavljanje cilja koji je jasno merljiv i u odnosu na koji se jasno može proceniti stepen postignute promene, pa samim tim i adekvatno delovati, od presudnog je značaja. Međutim, fokusiranje isključivo na ishode ne daje odgovor na pitanje u slučaju da konkretan cilj nije postignut. Da li je problem bio neadekvatan

institucionalni dizajn i/ili nedovoljno dobar zakonodavni okvir, i/ili je problem u implementaciji? Ili pak možda nije uloženo dovoljno sredstava?

Pored toga, nivo korupcije, široko rasprostranjene diskriminacije i slične pojave su veoma komplikovani za merenje. Kako bismo ovo prevazišli, možemo da merimo ulazne i procesne vrednosti koje će nam omogućiti bolji uvid u sprovođenje predviđenih mera ili efekata postupanja konkretnih institucija. Naš pristup je bio da formulišemo indikatore koji odražavaju dimenzije ishoda i procesa, ali se posebno fokusiraju na proces implementacije, koja je prepoznata kao glavni izazov, zbog čega je u fokusu praćenja od strane same Evropske unije, kroz insistiranje na postizanju merljivog napretka (eng. *positive track-record*).

Kakve indikatore koristimo?

U tom smislu, naš pristup predstavlja udaljavanje od merenja zasnovanog na jednom rezultatu (indeksnom rezultatu). Uvođenje posebne dimenzije koju povlači demokratsko upravljanje je ozbiljan metodološki problem. Indeksnii rezultati ne daju jasnu sliku i ne informišu na adekvatan način kreatore politike o tome kako nastaviti dalje - šta treba poboljšati ili gde treba uložiti veći napor da bi se tokom vremena postigao rezultat. Osim ako nije moguće jasno videti na čemu se temelje agregatni (indeksni) indikatori, tj. šta je iza njih, specifičan pojedinačni rezultat sam po sebi nije dovoljan da informiše i dovede do potrebne promene politike. Jednostavni indikatori su lakši za praćenje i time donosiocima odluka, institucijama i drugim zainteresovanim stranama pružaju bolji podstrek i uvid. S druge strane, jednostavni indikatori sami za sebe nisu pogodni za merenje ovakvih multidimenzionalnih procesa, te ih je upravo zato bilo neophodno dovesti u vezu na pravi način.

Naš izbor je bio da formulišemo „korpe“ koje sadrže proste/jednostavne indikatore. Ovakav pristup nam omogućava da grupišemo različite vrste indikatora koji na taj način odražavaju različite dimenzije upravljanja koje mere. Oni mogu biti samoreferencijalni i vremenski ograničeni, tj. možemo odrediti specifične ciljeve koje institucije treba da postignu, a istovremeno pratiti trend promene tokom vremena. „Korpe indikatora“ omogućavaju da iz mnoštva odaberete one indikatore koji su relevantni za specifični institucionalni dizajn, ali i da, u slučaju da se suočite sa nedostatkom podataka potrebnih za konkretan indikator, uvek imate spreman izbor „drugog najboljeg“ indikatora. Upravo ovakav pristup pruža određeni stepen fleksibilnosti i prilagodljivosti kako različitim sistemima, tako i različitim institucijama.

Koje vrste podataka koristimo?

Prilikom ocene demokratskog upravljanja, večno je prisutna dilema u vezi sa odabirom prave vrste indikatora. Sa jedne strane su indikatori percepcije, a nasuprot njima stoje indikatori administrativnih podataka. Zatim, percepcija građana o instituciji i njihovo poverenje u istu je od presudnog značaja. To je krajnja mera inkluzivnosti institucija, jer predstavlja odraz upravljanja koje je usmereno na građane. Opet, percepcija i, u manjoj meri, iskustveni podaci ne predstavljaju adekvatnu podlogu za kreiranje politika i vrlo lako mogu biti proizvoljno i manipulativno iskorišćeni za neadekvatne podsticaje. Na primjer, loše ocenjivanje percepcije određene institucije i/ili vladine mere često se može rešiti agresivnim PR kampanjama, a ne smislenim merama i strukturnim intervencijama. To je pristup za koji se često opredeljuju različite vlade širom sveta, dok oslanjanje isključivo na percepciju može zapravo biti kontraproduktivno.

Zbog svega navedenog, pristup koji smo odabrali nam omogućava da koristimo obe vrste podataka. Izdvajanje percepcije i iskustvenih podataka u posebnu „korpu“ omogućilo nam je da ocenimo ovu važnu dimenziju upravljanja. Štaviše, potencijal za analizu indikatora je na taj način značajno poboljšan, jer nam, s jedne strane, omogućava suprotstavljanje percepcije i iskustva građana, i čistih administrativnih podataka, dok se istovremeno izbegavaju dosadne metodološke i tehničke rasprave o opravdanosti korišćenja percepcije i iskustvenih podataka, posebno kada se oni koriste kao deo složenog indikatora.

Kako dobiti podatke koji su nam potrebni?

Prilikom traženja odgovora na ovo pitanje, rukovodili smo se idejom da se možemo osloniti na postojeće administrativne podatke koje su prikupile same institucije ili na statističke podatke koje obezbeđuje Republički zavod za statistiku. Dakle, reč je o podacima koji već postoje, o kojima se već vode evidencije. Što se samog metoda prikupljanja podataka tiče, osnovni „alat“ korišćen u ovom istraživanju je bio Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Naš metodološki okvir se, dakle, sastoji od tri „korpe indikatora“ koji odražavaju tri dimenzije institucionalnog funkcionisanja: 1) internu efikasnost, 2) institucionalnu povezanost i 3) legitimnost institucije/izlazni legitimitet. U suštini, ovo su tri dimenzije upravljanja koje najviše pokazuju efektivnosti institucionalne postavke i, konačno, uspeh države u poboljšanju situacije u određenoj oblasti.

Međutim, pre predstavljanja pojedinačnih korpi indikatora, treba skrenuti pažnju na ograničenja ovakvog metodološkog pristupa. Prvo, u kontekstu praćenja učinka odabranih institucija, važno je imati u vidu da nijedna od njih ne deluje izolovano, već je deo većeg sistema u okviru kojeg nadležnosti drugih

institucija takođe imaju značajnu ulogu u realizaciji promene. Ovako postavljeno, praćenje funkcionisanja celokupnog sistema bilo bi moguće isključivo ukoliko bi se izradile pojedinačne funkcionalne analize za svaku od institucija koje čine institucionalni dizajn. Stoga, praćenje celokupnog institucionalnog dizajna ostaje van dometa ove studije, ali je u ograničenom obimu operacionalizovano kroz drugu korpu indikatora koja se tiče institucionalne uvezanosti, tj. kroz praćenje rezonivnosti ostalih institucija u okviru sistema. Drugo, sva istraživanja ovog obima zahtevaju pristup velikoj količini informacija koje se odnose na rad institucija i funkcionisanje celokupnog sistema. Ovo je bio veliki izazov za istraživače, što zbog nepouzdanosti ili nepostojeće statistike, nemogućnosti pristupa neophodnim dokumentima ili drugih prepreka koje su se pojavile u toku izrade studije. Ovo se pokazalo kao posebno veliki izazov za korpu indikatora koja se tiče merenja legitimnosti institucije gde, zbog objektivnih razloga, podaci o zadovoljstvu korisnika i njihovoj percepciji institucije nisu postojali ili opravdano nisu smeli biti stavljani na uvid javnosti. Konačno, ovo izdanje Institucionalnog barometra predstavlja pionirski pokušaj koalicije prEUgovor da po prvi put prati merljive efekte reformi na terenu kroz primenu jedinstvene metodologije koja će se, nakon prve faze testiranja, dorađivati kroz dopunu i prilagođavanje indikatora u narednim godinama.

„Korpe indikatora“



1) INTERNA EFIKASNOST

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

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

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

2) INSTITUCIONALNA POVEZANOST

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

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

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

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

3) LEGITIMNOST INSTITUCIJE

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

Indikatori opredeljivi u ovoj korpi trebalo bi odgovore na sledeća pitanja:

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

Primena „korpi indikatora“ na određenu instituciju

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

Ova analiza se odvija u 5 koraka.

KORAK 1:

Identifikovanje razloga za uvođenje institucije u pravni sistem, tj. identifikovanje željenog ishoda/promene koju institucija funkcionisanjem treba da obezbedi.

KORAK 2:

Identifikovanje ulaznih, procesnih i izlaznih vrednosti institucije, sa posebnim osvrtom na ključne nadležnosti/mehanizme koji su na raspolaganju instituciji.

KORAK 3:

Mapiranje ukupnog relevantnog institucionalnog aranžmana, tj. drugih organa/institucija sa kojima posmatrana institucija treba adekvatno da saraduje kako bi se postigao željeni ishod/promena.

KORAK 4:

Identifikovanje ključnih veza između posmatrane institucije i drugih organa/institucija, tj. institucionalne povezanosti celokupnog institucionalnog aranžmana.

KORAK 5:

Identifikovanje ključnih veza u kontaktiranju građana i korisnika, tj. opštoj ili specifičnoj grupi koja je krajnji korisnik "usluga" koju pruža institucija.

Glavne prednosti ovakvog pristupa

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

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

TRANSPARENTNOST SRBIJA

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE



Transparency Serbia
Transparentnost Srbija

LIČNA KARTA INSTITUCIJE

Ustav Srbije ne predviđa postojanje Agencije za borbu protiv korupcije. Ustav sadrži odredbe o sukobu interesa kao pitanju koje bi trebalo urediti zakonom. Zakon koji uređuje pitanja sukoba interesa istovremeno je zakon na osnovu kojeg je osnovana Agencija – Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.³ Zakon definiše Agenciju kao **samostalan i nezavisan državni organ**, koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini Republike Srbije. Sredstva za rad i funkcionisanje Agencije obezbeđuju se u budžetu RS, na predlog Agencije, kao i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. Agencija samostalno raspolaze tim sredstvima.⁴ Zakon propisuje brojne oblasti za koje je Agencija nadležna,⁵ ali ne i širok dijapazon ovlašćenja za sprovođenje tih nadležnosti.

Agencija je počela da radi u januaru 2010. godine. Ima nadležnosti u oblasti prevencije i edukacije, dok su nadležnosti suzbijanja korupcije u rukama policije i tužilaštva. Agencija se, između ostalog, bavi rešavanjem sukoba interesa javnih funkcionera, kontrolom njihove imovine i prihoda, pitanjem kumulacije funkcija, kontrolom finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, nadzorom nad sprovođenjem Akcionog plana za sprovođenje Antikorupcijske strategije, planovima integriteta, obukama i međunarodnom saradnjom.⁶ Aktuelni nacrt novog zakona⁷ predviđa nadležnosti Agencije u oblasti lobiranja i nadzora nad sprovođenjem dela AP23.

Agencijom rukovodi direktor, koga na pet godina bira Odbor Agencije na javnom konkursu. Zamenika direktora, među kandidatima sa javnog konkursa, bira direktor. Direktor mora biti diplomirani pravnik sa najmanje devet godina radnog iskustva i ne sme biti član političkog subjekta. Devet članova odbora Agencije bira Narodna skupština na period od četiri godine, na predlog ovlašćenih predlagača.⁸ Odbor donosi odluke sa najmanje pet glasova, bez obzira na to koliko je stvarno članova izabrano. Agencija ima pet sektora: Sektor za prevenciju, Sektor za kontrolu imovine i prihoda funkcionera, Sektor za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, Sektor za rešavanje sukoba interesa i Sektor za međunarodnu saradnju.

3 „Službeni glasnik RS“, br. 97/08, 53/10, 66/11-US, 67/13-US i 8/2015.

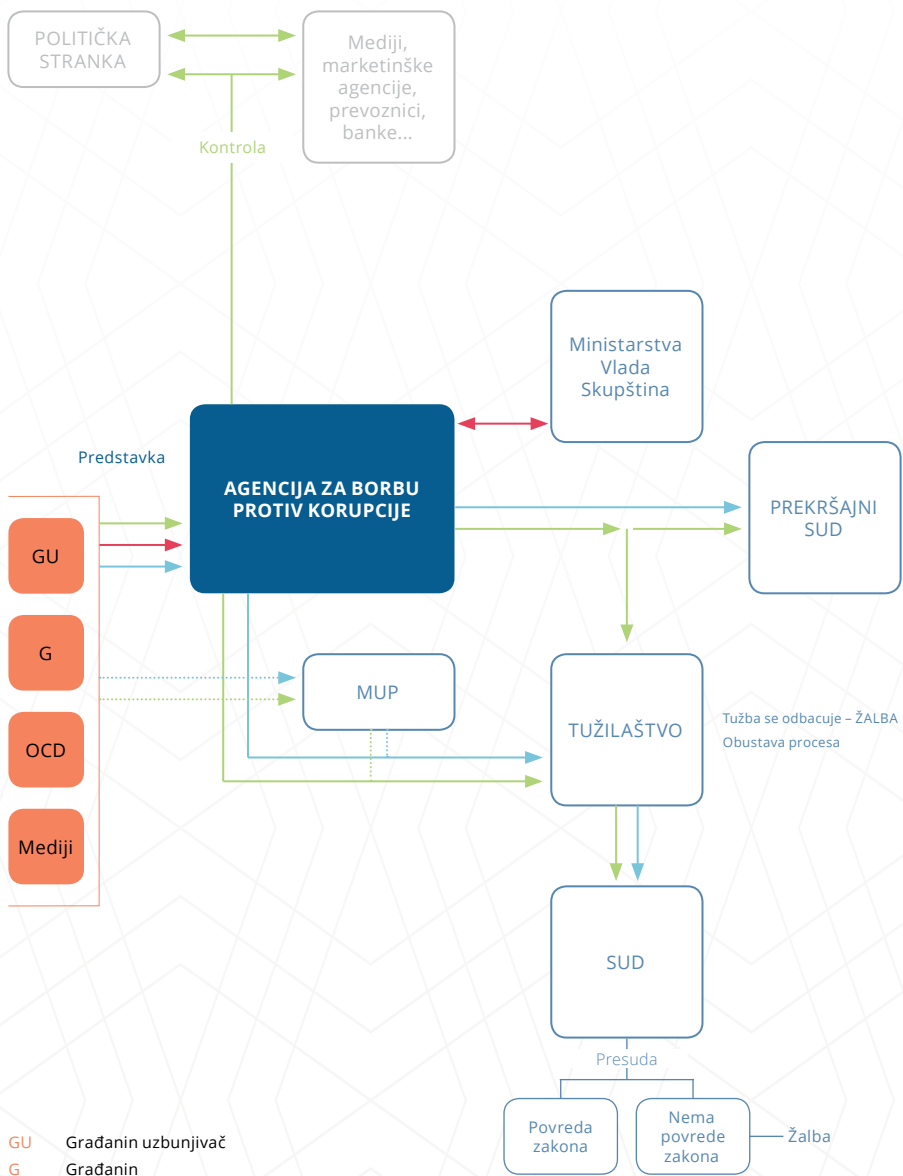
4 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 3.

5 Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, član 5.

6 Više o tome u: „Procena sistema društvenog integriteta - Srbija 2015“, Transparentnost – Srbija, 2016, Beograd, http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_izvestaj_NIS_2015.pdf

7 Nacrt Zakona o sprečavanju korupcije, objavljen na sajtu Ministarstva pravde, jul 2018.

8 Članovi se biraju na predlog Administrativnog odbora Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Državne revizorske institucije, ZG i Poverenika za informacije od javnog značaja (zajedničkim dogovorom dva organa), Socijalno-ekonomskog saveta, Advokatske komore Srbije i novinskih udruženja (zajedničkim dogovorom).



- GU Građanin uzbunjivač
- G Građanin
- OCD Organizacije civilnog društva

- Fin. pol. stranaka
- Predstavke
- Analiza propisa

Uzorak istraživanja

Za potrebe ovog istraživanja **izdvojene su četiri aktivnosti** koje odražavaju različite nadležnosti Agencije i primenu različitih akata. Na taj način, istraživanje obezbeđuje da se obuhvati rad Agencije u što širem obimu i stekne verodostojna predstava o radu ovog organa.

Istraživali smo: praćenje i kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja; postupanje po predstavkama građana; analizu propisa i njihovog koruptivnog odnosno antikorupcijskog potencijala, i praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2013-2018.

Nadležnosti u vezi sa uzorkom istraživanja

Na osnovu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, proizlaze sledeće nadležnosti koje su u fokusu ove analize:

- Nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, Akcionog plana za primenu Strategije i sektorskih akcionih planova i davanje mišljenja u vezi sa njihovom primenom (Zakon propisuje da Agencija u cilju sprovođenja Strategije može da podnosi inicijative za izmenu propisa i daje predloge za sprovođenje mera iz Akcionog plana i sektorskih akcionih planova).
- Obavljanje poslova u skladu sa zakonom kojim je uređeno finansiranje političkih stranaka, odnosno političkih subjekata (Zakon o finansiranju političkih aktivnosti propisuje da politički subjekti koji imaju predstavnike u predstavničkim telima i sve registrovane političke stranke podnose Agenciji godišnji finansijski izveštaj, kao i izveštaj o priložima i imovini. Politički subjekti koji učestvuju u izornoj kampanji dužni su da Agenciji podnesu izveštaje o troškovima izborne kampanje u roku od 30 dana od dana objavljivanja konačnih rezultata izbora. Agencija, u postupku kontrole izveštaja, ima pravo neposrednog i neometanog pristupa knjigovodstvenoj evidenciji i dokumentaciji i finansijskim izveštajima političkog subjekta, kao i da angažuje odgovarajuće stručnjake i institucije. Organi Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, banke, kao i pravna i fizička lica koja finansiraju političke subjekte, odnosno koja su u njihovo ime i za njihov račun obavila određenu uslugu, dužni su da, na zahtev Agencije, dostave sve podatke koji su Agenciji potrebni za obavljanje poslova propisanih ovim zakonom).
- Davanje inicijativa za izmenu i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije.
- Saradnja sa drugim državnim organima u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije.

- Postupanje po predstavkama pravnih i fizičkih lica (Agencija, po Zakonu, prima predstavke pravnih i fizičkih lica, ali ne postupa po anonimnim predstavkama. Dužna je da odgovori podnosiocu predstavke o ishodu postupka. Sa stanovišta daljeg postupanja po predstavi, važna je odredba koja propisuje obaveze drugih organa prema Agenciji - oni su dužni da, na zahtev Agencije, u roku od 15 dana, dostave sva dokumenta i informacije koje su Agenciji potrebne za obavljanje poslova iz njene nadležnosti. Sve ove odredbe ukazuju da je uloga Agencija, po pitanju predstavi građana, da bude, s jedne strane, katalizator za delovanje drugih državnih organa u oblastima za koje ona nije nadležna, a s druge strane da otvori kanal komunikacije preko kojeg bi građani ukazali na kršenja zakona iz nadležnosti Agencije).

Agencija za borbu protiv korupcije i AP23

AP23 konstatuje da je nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije poveren Agenciji na osnovu zakona koji određuje osnivanje i nadležnost ovog tela, te da će **nadležnost Agencije biti proširena i na nadzor nad sprovođenjem antikorupcijskih mera iz AP 23**, na osnovu izmena zakona.

Agencija je već sada obveznik niza mera predviđenih Akcionim planom. Njene aktivnosti, odnosno efektivnost i efikasnost, mogu doprineti unapređenju stanja u oblasti borbe protiv korupcije, posebno prevencije, što je predmet razmatranja u okviru Poglavlja 23.

Izmene zakona o Agenciji

Preporuka 2.2.1 iz izveštaja o skriningu direktno se odnosi na efikasnost Agencije: „Jasnije definisati nadležnost Agencije za borbu protiv korupcije i osigurati da **broj zaposlenih** korespondira sa nadležnostima Agencije. Dalje unaprediti efikasnost Agencije kroz izmenjeni zakonski osnov i **jačati njene administrativne kapacitete** kako bi bolje **koordinirala sa drugim državnim organima** i organizacijama, između ostalog, tako što će biti bolje povezana sa njima, uključujući preko baza podataka, i **tako što će se njeni izveštaji, prijave i preporuke adekvatno propratiti**; obezbediti delotvorne i operativne nadzorne mehanizme“.

Radi ispunjenja te preporuke, jedna od aktivnosti predviđenih AP23, bilo je (2.2.1.1) „donošenje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije kojim bi se u potpunosti uredila oblast prevencije borbe protiv korupcije i obezbedila njena efikasnost“. Ova aktivnost trebalo je da bude okončana do kraja 2016. godine, ali je do tada objavljen samo nacrt zakona. Nakon konsultacija sa novoizabranim rukovodstvom Agencije, Ministarstvo pravde je objavilo novi nacrt u julu 2018, čiji tekst ne obezbeđuje ispunjavanje preporuke u punom obimu.⁹

⁹ <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/10152-nacrt-zakona-o-sprecavanju-korupcije-ne-resava-bitne-probleme>>

Predviđena je i aktivnost 2.2.1.4: „Izvršiti analizu specifičnosti radnih mesta Agencije za borbu protiv korupcije, **postojećih i potrebnih kapaciteta**“, a rok je treći kvartal 2016. godine. Iako je ova aktivnost realizovana, nije izvršena sa njom povezana aktivnost 2.2.1.5 (Izmenjena sistematizacija Agencije za borbu protiv korupcije i obezbeđen budžet za Agenciju i zapošljavanje potrebnog kadra), jer je to predviđeno nakon izmene Zakona. Iz istog razloga ni prethodno sprovedena analiza neće predstaviti u punoj meri potrebne kapacitete.

Kontrola finansiranja stranaka

Efektivnost i efikasnost Agencije u oblasti kontrole **finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja** direktno je povezana i sa preporukom 2.2.2. iz izveštaja o skriningu: „Osigurati delotvorno sprovođenje propisa o kontroli finansiranja političkih subjekata i finansiranju predizbornih kampanja, posebno kroz delotvorne sankcije u slučajevima kada subjekti ne podnesu izveštaje i kada postoje dokazane nepravilnosti“.

Prva aktivnost predviđena za ispunjavanje ove preporuke (2.2.2.1. Kvalitativna i kvantitativna analiza primene odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti sa posebnim akcentom na mere kojima se sankcioniše nepoštovanje Zakona) je realizovana.¹⁰ Zakon, međutim, nije izmenjen (aktivnost 2.2.2.2), iako je prvobitni rok bio četvrti kvartal 2016. godine, niti je do sada počeo rad na izmenama na osnovu analize.

Mišljenja o propisima

U oblasti analize propisa, Agencija je bila direktan obveznik u okviru četiri aktivnosti, ali je u pojedinim oblastima svojim delovanjem direktno doprinela ostvarivanju i drugih preporuka, iako njeno angažovanje nije bilo predviđeno Akcionim planom.

U okviru preporuke 2.2.9.¹¹ bila je predviđena (aktivnost 2.2.9.2) analiza rizika od korupcije u primeni novih zakona o stečaju i privatizaciji, kao i važećeg Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakona o javnim preduzećima, i izmene i dopune zakona u skladu sa rezultatima analize. Jedan od obveznika bila je Agencija.

10 Izveštaj je dostupan na sajtu Agencije za borbu protiv korupcije na sledećem linku: <<https://goo.gl/Xqn4FT>>. TS je objavila komentare u vezi sa ovim preporukama: <https://goo.gl/Nx6bqz>

11 „Usvojiti konkretne mere za sprečavanje i sankcionisanje korupcije u ugovorima o privatizaciji i u širem smislu se posvetiti pitanju korupcije u privatnom sektoru, te unaprediti transparentnost i odgovornost preduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom kontrolom.“

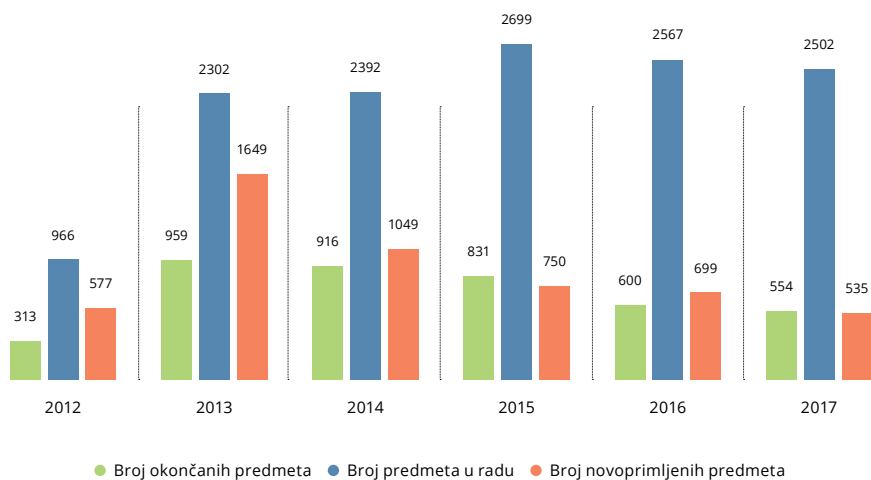
INTERNA EFIKASNOST

Postupanje Agencije po predstavkama

Broj primljenih predstavi se smanjuje iz godine u godinu. U 2017. godini, Odeljenje je u radu imalo 2.502 predmeta, od čega je rad okončan u 554 predmeta, dok je novozaprimljenih bilo 535. U 2016. godini, Odeljenje je okončalo rad u 600 predmeta, a obrazovano je 699 novih. Ukupan broj predmeta u radu bio je 2.567. U 2013. godini je, međutim, zaprimljeno 1.649 novih predmeta, dok je rad okončan u 959 slučajeva, od ukupno 2.302 predmeta u radu (uzimajući u obzir nerešene predmete iz prethodnih godina).

Smanjenje od 40% u 2016. u odnosu na 2013. godinu bi moglo imati uzroke u više faktora, a kao glavni mogu se označiti nizak nivo poverenja građana u rad Agencije, odnosno nepostojanje uverenja da se država bori protiv korupcije. Moguća rešenja bi bila: bolja upoznatost građana sa nadležnostima Agencije; veća aktivnost drugih organa (tužilaštvo, policija, sudovi); sprovođenje kampanje za prijavljivanje korupcije na početku rada Agencije i manjak takvog ili sličnog vida komunikacije u kasnijim godinama. *Pored nedovoljnog broja izvršilaca, u Godišnjem izveštaju o radu za 2017. godinu, Agencija je navela kao ključan problem i problem manjka prostora za odlaganje i čuvanje velikog broja dokumenata koje odeljenje svakodnevno prima.*

Grafikon 1.1: Postupanje po predstavkama



Građani se Agenciji najviše žale na probleme iz oblasti obrazovanja, i takvih prijava je pet puta više u odnosu na druge oblasti. Na osnovu postupanja po predstavkama u 2016. godini, protiv službenih lica podignuto je devet optužnica

zbog krivičnog dela; doneta je jedna presuda kojom je direktor ustanove oglašen krivim zbog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja i izrečena mu uslovna osuda; doneta su četiri rešenja o odbačaju krivične prijave, jer su osumnjičeni izvršili obavezu naloženu naredbom o odlaganju krivičnog gonjenja zbog krivičnog dela i uplatili u humanitarne svrhe iznos od ukupno 700.000,00 dinara; u prekršajnom postupku doneta je jedna presuda protiv odgovornog lica u javnom preduzeću kojom je, zbog nedostavljanja informacija i dokaza Agenciji u propisanom roku, lice osuđeno na novčanu kaznu u iznosu od 50.000,00 dinara.

U 2017. godini, Agencija je uputila ukupno 2.314 dopisa organima javne vlasti (u 2016. godini 2.353), a pored nadležnih javnih tužilaštava, najviše se puta obratila Ministarstvu prosvete (113 slučajeva u 2017, 117 u 2016), Ministarstvu zdravlja (53 slučajeva/44), Inspektoratu za rad (37 slučajeva/39), budžetskoj inspekciji Ministarstva finansija (35 slučajeva/37), Upravi za javne nabavke (25 slučajeva/15), Poreskoj upravi (18 slučajeva/38), Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (11 slučajeva). Istovremeno, sa ovim institucijama je saradnja i najuspešnija.

Na osnovu postupanja po predstavkama u izveštajnom periodu, protiv službenih lica podignuto je šest optužnica zbog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, zloupotrebe položaja odgovornog lica, falsifikovanja službene isprave, zloupotrebe ovlašćenja u privredi i zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom. Podneto je devet optužnih predloga zbog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, produženog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja, zloupotrebe položaja odgovornog lica i zloupotrebe ovlašćenja u privredi. Doneta je jedna presuda kojom su troje okrivljenih oglašeni krivim zbog izvršenja krivičnog dela zloupotreba službenog položaja i zloupotreba ovlašćenja u privredi i osuđeni na kazne zatvora u trajanju od jedne godine i šest meseci, 10 meseci i 10 meseci. Podneto je 27 izveštaja nadležnim tužilaštvima zbog postojanja sumnje da su ovlašćena lica organa javne vlasti izvršila koruptivna krivična dela, 11 inicijativa za pokretanje disciplinskih postupaka i 14 inicijativa nadležnom pravobranilaštvu za pokretanje postupka za zaštitu javne svojine.

Praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv korupcije

Za čak 50% aktivnosti državni organi ne ispunjavaju obaveze i ne dostavljaju Agenciji izveštaje o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana na osnovu kojih bi se mogli izvesti zaključci. Taj trend je negativan iz godine u godinu. Ovi podaci ukazuju da postoji ozbiljno zanemarivanje sprovođenja antikorupcijskih dokumenata. U prilog tome govori i revizija AP koja se odnosi na odlaganje ispunjavanja aktivnosti na više godina.

Jedina „sankcija“ protiv nadležnih organa za sprovođenje mera iz Akcionog plana koja postoji jeste navođenje informacije u Izveštaju Agencije. U stvarnosti, nema ni političke odgovornosti, zato što Skupština, Vlada i drugi organi ne pokreću postupke protiv rukovodilaca odgovornih institucija koje ne ispunjavaju zadatke. Agencija ne koristi mogućnosti za pokretanje postupaka u slučaju nedostavljanja informacija o sprovođenju Strategije i Akcionog plana. Izveštaje o sprovođenju Strategije Agencija predaje Skupštini Srbije u roku. Međutim, Skupština o izveštajima za 2015, 2016. i 2017. godinu nije raspravljala u plenumu, pa samim tim na osnovu tih izveštaja nije donela odgovarajuće preporuke i zaključke, i dostavila ih Vladi i javnosti.

Finansiranje političkih subjekata

U oblasti **finansiranja političkih subjekata**, Agencija je preuzela nadležnosti koje su ranije imali skupštinski Odbor za finansije i Republička izborna komisija, dva tela sastavljena od predstavnika političkih stranaka. Intencija zakonodavca bila je da se ti poslove premete u ruke nezavisnog tela, koje neće zazirati od podnošenja prekršajnih i krivičnih prijava zbog kršenja zakona.

U 2016. godini obavljena je kontrola godišnjih finansijskih izveštaja (GFI) za 2015. godinu. Sačinjen je i objavljen Izveštaj o kontroli finansiranja političkih subjekata u 2015. godini, kao i Izveštaj o kontroli troškova izborne kampanje 2016. godine. Posle izbora 2017. godine **nije objavljen izveštaj o kontroli**, već samo izveštaj o troškovima izborne kampanje.

U 2016. godini, 210 političkih subjekata (102 političke stranke i 108 grupa građana) bilo je u obavezi da dostavi GFI za 2015. godinu. Zakonsku obavezu u roku ispunilo je 69,07% političkih stranaka i 30,93% grupa građana koje su osvojile mandate.

U 2017. godini, 232 politička subjekta (109 političkih stranaka i 123 grupe građana) bilo je u obavezi da dostavi GFI za 2016. godinu. Zakonsku obavezu je ispunilo 135 političkih subjekata, odnosno 69 političkih stranaka i 66 grupa građana.

Agencija je organizovala monitoring izbornih aktivnosti svih političkih subjekata koji su 2016. godine učestvovali na izborima. Monitoring je trajao od 21. marta do 24. aprila 2016. godine i u njemu je bilo angažovano 134 ljudi. Posmatrači su vodili evidenciju o uočenim javnim događajima, podeljenom izbornom materijalu, javnom oglašavanju, kao i oglašavanju u lokalnim elektronskim i štampanim medijima. Za poslove kontrole troškova izbornih kampanja sprovedenih tokom 2016. godine utrošeno je 3.750.219,38 dinara (72,11%).

Agencija je organizovala i monitoring izborne kampanje za izbore za predsednika Republike Srbije koji je trajao od 7. marta do 2. aprila 2017. godine i za izbore za odbornike u Skupštini grada Zaječara. Aktivnosti 11 političkih subjekata koji su imali kandidate na izborima za predsednika Republike Srbije pratilo je ukupno

44 koordinatora u 26 gradova Srbije i pet centralnih koordinatora. Sredstva za kontrolu troškova izbornih kampanja odobrena su iz budžeta Srbije u iznosu od 12.600.000,00 dinara. Utrošeno je 5.692.684,00 dinara (45,18%), a neutrošena sredstva vraćena su u budžet.

U 2016. godini podneto je ukupno 407 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog različitih povreda Zakona, što je dva puta više od broja podnetih zahteva u 2015. godini. Najveći broj zahteva, ukupno 235, Agencija je podnela zbog nepodnošenja godišnjeg finansijskog izveštaja. Ukupno 54 zahteva podneto je zbog nedostavljanja ovog izveštaja za 2012. godinu, 35 zahteva odnosi se na 2013. godinu, 54 na 2014. godinu i 92 na nepodnošenje godišnjeg finansijskog izveštaja za 2015. godinu. U 2017. godini podneto je ukupno 273 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka - najveći broj (237) zbog nepodnošenja izveštaja o troškovima izborne kampanje 2016. godine.

Na osnovu pravnosnažnih presuda, Agencija je u 2016. godini donela 22 rešenja kojima politički subjekti gube pravo na dobijanje sredstava iz javnih izvora namenjenih za finansiranje redovnog rada u 2017. godini. U 2017. godini, doneta su 4 takva rešenja kojima politički subjekti gube pravo na dobijanje sredstava iz javnih izvora namenjenih za finansiranje redovnog rada u 2018. godini.

U Sektoru za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti radi 10 izvršilaca, od ukupno 20 koliko je predviđeno. Agencija nema dovoljno kapaciteta, niti koristi sve postojeće, da istraži sve tokove novca. **Agencija se ne koristi maksimalnom mogućnošću da zatraži dodatna sredstva za kontrolu izveštaja o finansiranju kampanje, a novac koji dobije troši za terenski monitoring a ne i za naknadnu kontrolu.** Najmanje posmatrača Agencija je angažovala tokom monitoringa kampanje za predsedničke izbore **2017. Njih 49** bilo je raspoređeno u 23 grada. Agencija je za ovaj posao dobila 12,6 miliona dinara iz budžeta, a potrošila je manje od 50%, odnosno, vratila je u državnu kasu 6,9 miliona dinara. Nasuprot tome, za izbornu kampanju 2016, Agencija je angažovala 134 posmatrača u 23 grada, a od odobrenih 19,07 miliona dinara potrošila je 13,75 miliona. Za izbornu kampanju 2014, Agencija je angažovala 142 posmatrača, a od osobrenih 39,177 miliona dinara potrošila je 21,41 milion. Tokom izborne kampanje za **2012. godinu Agencija je angažovala 165 posmatrača** i potrošila je 38,4 miliona dinara. Agencija nije koristila usluge spoljnih stručnjaka radi kontrole izveštaja o troškovima kampanje.

Agencija ne reaguje tokom same izborne kampanje kada bi to moglo da ima uticaja na birače. Kršenja zakona se konstatuju u izveštajima mesecima nakon što su izbori okončani. Između ostalog, Agencija nije reagovala na prijave da ministri koriste službene automobile u korist predizborne kampanje vladajuće koalicije. Iz strukture izveštaja o kontroli i drugih izveštaja se ne može videti jasno za koje vidove kršenja Zakona su pokrenuti postupci za kažnjavanje. Pored toga, neki slučajevi kršenja zakona nisu ni identifikovani usled obuhvata kontrole. Iz izveštaja se vidi da su najčešće uočene povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti nenamensko trošenje sredstava i nedostavljanja traženih podataka.

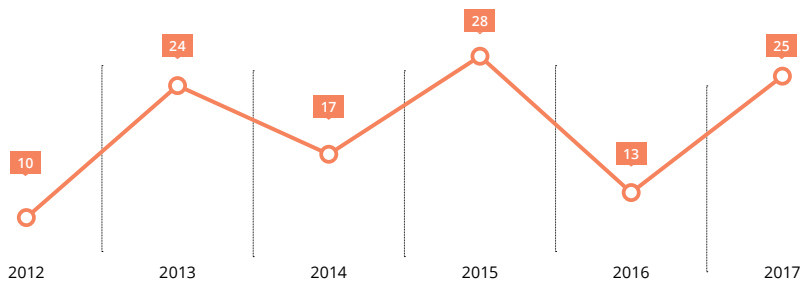
Praćenje učinka je otežano okolnošću da se postupci pokreću i do pet godina nakon što je prekršaj učinjen, kao i zbog održavanja velikog broja vanrednih izbora.

Analiza propisa

Analiza propisa, njihovog koruptivnog i antikoruptivnog potencijala je oblast koja je, sa stanovišta nadležnosti Agencije, „na ivici žileta”. Naime, Zakon je dao Agenciji nadležnost da inicira izmene i donošenje propisa u oblasti borbe protiv korupcije i da saraduje sa drugim državnim organima u pripremi propisa u oblasti borbe protiv korupcije. Saradnja bi svakako trebalo da obuhvati i davanje mišljenja o propisima. Problem je, međutim, u tome da potencijalno koruptivne odredbe mogu imati i propisi koji nisu prevashodno iz oblasti borbe protiv korupcije. Agencija se nije ustručavala prethodnih godina od toga da iznosi mišljenje i o tim propisima, a u strateškim dokumentima i do sada predstavljanim modelima i nacrtima novog Zakona predviđeno je preciziranje ove nadležnosti, kao i obaveza za državne organe da traže mišljenje Agencije o zakonima koji su izričito pomenuti u strateškim antikorupcijskim aktima.

Dešavalo se, međutim, da se ova nadležnost osporava. Tokom skupštinske rasprave¹² o amandmanima za *lex specialis* o „Beogradu na vodi” (npr. u vezi sa članom 15), nekoliko opozicionih poslanika se pozvalo na mišljenje¹³ Agencije za borbu protiv korupcije o „proceni rizika od korupcije” u tom predlogu Zakona, ali je ministar pravde osporavao nadležnost Agencija da daje mišljenje.

Grafikon 1.2: Broj analiziranih propisa



Različita ministarstva uputila su tokom 2016. godine ukupno pet nacrtu zakona na mišljenje Agenciji. Narodni poslanici su prilikom rasprave o tri od četiri predloga zakona koji su tokom 2016. godine razmatrani, a bili su predmet analize, koristili mišljenja Agencije o proceni rizika korupcije.

12 <http://goo.gl/zCHppn>

13 <http://goo.gl/dFZ8Uz>

U odeljenju za nadzor nad sprovođenjem Strategije i Akcionog plana i za analizu propisa zaposleno je ukupno troje izvršilaca, a sistematizacijom radnih mesta predviđeno je sedam. To ukazuje na preopterećenost kadrovskih kapaciteta ili na neispunjavanje zadataka, što se negativno odražava na ukupan kapacitet Agencije. Postoji mogućnost da akt o sistematizaciji nije pravilno predvideo potreban broj izvršilaca.

Osnovni problem za analizu propisa Agenciji predstavlja okolnost da ne postoji obaveza dostavljanja propisa na mišljenje. Pored toga, krše se i pravila o održavanju javnih rasprava o zakonima koji su u proceduri. Od 88 zakona usvojenih u 2016. godini, čak 51 je donet po hitnom postupku i bez javne rasprave. Samim tim, ni Agencija nije imala mogućnost da da mišljenje o rizicima od korupcije. Agencije je planirala da izvrši analizu 20 propisa, a urađeno je 13. Tokom 2017. godine, Agencija je izradila mišljenja o proceni rizika korupcije u odredbama 18 nacрта zakona, pet predloga zakona, te jednog nacрта i jednog predloga uredbe kojima se uređuju pitanja predviđena strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije. Različita ministarstva uputila su tokom 2017. godine ukupno 14 nacrti i jedan predlog propisa na mišljenje Agenciji.

Od februara do kraja novembra 2018. Agencija nije objavila nijedno mišljenje o rizicima od korupcije u propisima.

Broj zaposlenih

Nepopunjenost broja radnih mesta koji je predviđen aktom o sistematizaciji može da znači da nema dovoljno kapaciteta za obavljanje predviđenih poslova, ali i to da je sam akt o sistematizaciji bio inicijalno planiran sa nerealan velikim brojem izvršilaca. Poseban izazov predstavljaju situacije kada se u okviru istog sektora ili manje organizacione jedinice obavlja više poslova, a trebalo bi dati ocenu o kapacitetima za vršenje jedne unapred određene nadležnosti. Rešenje se može tražiti u detaljnijim aktima o sistematizaciji radnih mesta, obrazloženim procenama potreba, utvrđivanjem procenta radnog vremena tokom godine koje pojedini izvršioци treba da posvete obavljanju određenih zadataka i preciznijim planiranjem u okviru institucije (plan rada, programski budžet). Postoji jasna veza između indikatora i pojedinih aktivnosti iz AP 23.

Indikator **dovoljnosti kadrovskih kapaciteta za obavljanje poslova** sudara se sa nedovoljno preciznim određenjem poslova koji stoje pred institucijom. Naime, Agencija je nadležna da kontroliše redovne godišnje izveštaje svih aktivnih političkih subjekata, kao i izveštaje o finansiranju izbornih kampanja, na svim nivoima - od lokalnih i gradskih, preko pokrajinskih i republičkih izbora, kao i izbora za predsednika Republike. Agencija ima mogućnost angažovanja stručnjaka za obavljanje poslova kontrole izveštaja, Međutim, obim, forma i rok vršenja kontrole i izveštavanja o sprovedenoj nisu propisani. Imajući to u vidu, da bi se moglo proceniti jesu li kadrovski kapaciteti Agencije dovoljni da obavi svoje

poslove, moralo bi se prethodno utvrditi znatno preciznije nego što je to učinjeno sada **koje tačno poslove, u kojem obimu i u kojem roku mora da obavi.**

Situacija je slična i u drugim posmatranim oblastima – zna se broj primljenih i rešenih predstavki, ali bi trebalo utvrditi i dinamiku njihove obrade, kao i stepen angažovanja Agencije u slučajevima kada predstavka ne ukazuje na pitanja iz njene neposredne nadležnosti.

Kada je reč o procenama rizika u propisima, nešto je lakše dati ocenu uspešnosti, zato što je poznat broj zakona i drugih propisa koji se usvajaju na centralnom nivou. Ovde je, usled odsustva zakonskih obaveza, procena uspešnosti zasnovana isključivo na planovima same Agencije. Od suštinskog značaja bi bilo da se utvrdi i koliko je sam taj plan odgovorio potrebama, to jest, da li postoje pokazatelji da je postojala potreba za analiziranjem koruptivnih rizika u većem broju akata. Značajan ograničavajući faktor u svim ovim analizama jeste nedostupnost podataka i nepredvidljivost dinamike donošenja propisa.

I u pogledu praćenja Strategije i Akcionog plana, gde su stvari najjasnije, mogu se pojaviti dileme u pogledu truda koji bi Agencija trebalo da uloži kako bi došla do podataka o ispunjavanju obaveza iz strateških dokumenata. Drugim rečima, da li će biti dovoljno da Agencija konstatuje kako nije dobila podatke od obveznika Strategije ili će slati dodatne zahteve i pokušavati da sama utvrdi da li je neka mera ispunjena.

I kod ovog indikatora postoji veza sa Akcionim planom za Poglavlje 23. Međutim, postoji rizik da ni nakon što aktivnosti iz AP23 budu sprovedene, neće biti nedvosmisleno određeno koje su tačno obaveze Agencije, već će u tom pogledu ostati preveliki prostor za slobodno ocenjivanje.

U pogledu **indikatora korišćenja raspoloživih resursa**, raspoloživi podaci daju određen osnov za donošenje zaključaka, uz određene dileme. Naime, može se utvrditi koje je resurse Agencija koristila za obavljanje pojedinih svojih poslova, na primer, koliko je stalnog osoblja radilo određeni posao i koliko je bilo angažovano spoljnih saradnika (npr. na praćenju troškova izborne kampanje). Međutim, bez jasno postavljenog zadatka te kontrole, nije moguće dati odgovor da li je rad angažovanih lica ili ukupan budžet korišćen tako da donese najveće efekte.

Da bi ovaj indikator mogao da bude u potpunosti validan, morala bi da postoji adekvatna tačka poređenja, sa „zadatim vrednostima“ u pogledu efikasnosti rada zaposlenih i korišćenja drugih resursa. Na primer, trebalo bi da postoje normativi u pogledu broja kontrola koje jedno lice treba da obavi u zadanom vremenu, uz podrazumevani kvalitet. Postojanje ove vrste podataka nismo utvrdili tokom istraživanja.

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Po zahtevima Agencije za vršenje nadzora nad radom organa javne vlasti, inspeksijski organi su tokom 2016. godine postupali u više slučajeva, u 44 slučaja su pronađene nepravilnosti i pokrenuti odgovarajući prekršajni i krivični postupci: U 2017. godini nepravilnosti su pronađene tokom 57 inspeksijskih nadzora.

U vezi sa saradnjom drugih organa sa Agencijom, podsećamo da ona nije dovoljna ni u pogledu izveštavanja o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana.

Podaci o postupanju prekršajnog suda prema prijavama Agencije u vezi sa kršenjem pravila o finansiranju političkih aktivnosti pokazuju da je, od svih podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (ukupno 1.179 zahteva), Agencija do 30. juna 2017. godine primila 432 prvostepene presude (36,64%), od kojih je 212 (17,98% u odnosu na podnete zahteve) postalo pravosnažno. Agencija je u 2017. godini podnela 144 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, najviše zbog nedostavljanja godišnjih izveštaja i izveštaja o troškovima izborne kampanje u proteklih pet godina (od 2012. godine), kao i zbog dostavljanja netačnih izveštaja.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Istraživanje BCBP iz septembra 2017. godine pokazuje veoma nisko poverenje građana u Agenciju za borbu protiv korupcije. U 2017, prema ovom istraživanju, poverenje u rad Agencije imalo je 37% građana, u odnosu na 43% 2016, odnosno 42% 2015. godine.

Istraživanje UNDP iz 2016. godine, koje je sproveo Cesid, takođe pokazuje nisko poverenje građana: tek njih 26% prepoznaje Agenciju kao borca protiv korupcije. Stepem prepoznavanja Agencije se tokom vremena povećavao (2010-2015), ali to nije bilo praćeno bitnim poboljšanjem slike o radu. Iako Agencija za borbu protiv korupcije jeste prepoznata kao organ, izvesno je da nisu uvek jasno prepoznate njene ključne nadležnosti i mogućnost, to jest, da se na negativnu percepciju odražava i nezadovoljstvo stanjem po pitanjima za koja Agencije nije nadležna.

Merenja ne daju bliže podatke o zadovoljstvu građana po pojedinim pitanjima iz nadležnosti ovog organa.

ZAKLJUČCI

Analize prikupljenih podataka po indikatorima ukazuju da je popunjenost radnih mesta u većini organizacionih jedinica Agencije u kojima se obavljaju posmatrani zadaci oko 50%, odnosno da Agencija nema dovoljno kadrovskih kapaciteta za ispunjavanje svih obaveza. Ukupno gledano, popunjenost je ispod 60%. Pored toga, tokom većeg dela rada na ovoj analizi, Agencija nije imala ni rukovodeća tela – Odbor i dalje radi u nepotpunom sastavu, a tokom nekoliko meseci nije imao ni kvorum za odlučivanje. Agencija je radila sa vršiocem dužnosti direktora i bez zamenika direktora tokom cele 2017 godine.

Treba istaći da se, pored nepopunjavanja radnih mesta na osnovu usvojene sistematizacije, nastavlja osipanje broja zaposlenih. Tako je na dan 31. decembra 2017. godine u Agenciji bilo zaposleno 87 osoba (139 predviđeno sistematizacijom), dok je na dan 15. juna 2018. godine taj broj pao na 83. Prema nezvaničnim informacijama, od juna do oktobra 2018. godine još nekoliko ljudi koji su bili zaposleni u posmatranim sektorima napustilo je posao u Agenciji.

Dužnosti Agencije u pogledu poslova koje bi trebalo da obavi **nisu dovoljno precizno određene zakonima**, a ni sama Agencija nije u dovoljnoj meri precizirala svoje obaveze. Izuzetak u tom pogledu predstavljaju dužnosti u vezi sa praćenjem primene Strategije i Akcionog plana, mada i tu postoji prostor da Agencija sama odredi nivo svog angažovanja u određenoj meri (npr. u pogledu obima razmatranja postignutih rezultata i preduzimanja mera za prikupljanje podataka od obveznika). U odsustvu propisanih obaveza, postoji uobičajena praksa postupanja kao element koji se može uzimati u obzir pri oceni rada Agencije (npr. da li se povećava ili smanjuje broj obavljenih kontrola, analiziranih akata i slično). U pogledu procene dovoljnosti kapaciteta i uspešnosti rada Agencije, odnosno određivanja ciljeva koje bi ona trebalo da ostvari, mogu se u obzir uzimati i drugi faktori, pored onog što je zakonodavac propisao ili institucija sama uočila. Tako se, na primer, kod kontrole finansiranja kampanja može sagledavati da li je Agencija obradila sve problematične pojave i sve aspekte bitne za kampanju (na primer, učešće javnih funkcionera), a ne samo one stavke koje se pominju izričito u finansijskim izveštajima.

Pri određivanju poslova koje će institucija obavljati, mora se uzeti u obzir i **potreba racionalnog korišćenja resursa**. Na primer, iako je Agencija nadležna da proverava finansijske izveštaje svih registrovanih stranaka i sve izveštaje o finansiranju kampanje, u nekim slučajevima se može postaviti pitanje da li je opravdano trošiti resurse za kontrolu i prekršajno gonjenje stranaka koje ne raspolažu nikakvim uticajem na kreiranje politike, ako se, istovremeno, ti resursi mogu iskoristiti na dublje razmatranje finansiranja uticajnih političkih subjekata.

Na ostvarivanje uloge Agencije **značajan uticaj ima postupanje drugih subjekata**. Na efikasnost njenog rada utiče to koliko će kontrolisanih subjekata

ispunjavati svoje obaveze bez dodatnog podsećanja ili pretnje kaznama. Ništa manje važno je i pitanje saradnje drugih državnih organa od kojih Agencija treba da dobije podatke ili koji treba nešto da preduzmu na inicijativu ili traženje Agencije.

Generalno gledano, i pored svih navedenih ograničenja, može se zaključiti da kapaciteti Agencije nisu dovoljni za ispunjavanje njenih zadataka. Sličan zaključak se može izvesti i u pogledu ovlašćenja kojima raspolaže, pre svega kada je reč o mogućnosti da obezbedi saradnju drugih državnih organa kako bi posao koji Agencija izvrši imao više efekta. Na nerešavanje ovih problema ključno je uticalo to što, nasuprot nacionalnim i evrointegracijskim planskim aktima, **do danas nisu usvojene planirane izmene** Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, kao i to što je izostala podrška Narodne skupštine u vidu razmatranja godišnjih izveštaja Agencije, donošenja kvalitetnih zaključaka radi rešavanja problema i unapređenja stanja i praćenja postupanja Vlade i drugih organa po tim zaključcima.

Sasvim logično, to dovodi do neobavljanja dela posla u četiri posmatrane oblasti, odnosno **do manjih efekata rada Agencije**. Međutim, postoje pouzdani pokazatelji da je Agencija mogla i u okviru postojećih kapaciteta i raspoloživih mogućnosti saradnje sa drugim organima **da poveća efikasnost svog rada i postigne bolje rezultate**. To se, pre svega, odnosi na oblast kontrole finansiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja, kao i postupanja javnih funkcionera u vezi sa političkom promocijom. Tu, s jedne strane, nisu iskorišćeni ni svi raspoloživi resursi za kontrolu, dok su, s druge strane, ostale neispitane pojedine javno poznate sumnje u nepravilnosti.

Nepostupanje Agencije povodom sumnji na zloupotrebe i kršenje Zakona dovodi u sumnju ukupan učinak u pogledu vršenja ove funkcije. Indikatori govore o nespremnosti ili nemogućnosti Agencije da reaguje tokom same izborne kampanje kada bi to javno saopštavanje o nepravilnostima moglo da ima uticaja na birače, već se kršenje zakona konstatuje u izveštajima, mesecima nakon što su izbori okončani.

Kao ilustracija se može navesti to što je Agencija u prethodnim ciklusima ispitivala slučajeve koji bude sumnju u „pranje novca“ kada je reč o tome da je više hiljada ljudi, među kojima su i korisnici socijalne pomoći, uplatilo donaciju vladajućoj stranci u istovetnom iznosu. Takvi slučajevi zabeleženi su na parlamentarnim izborima 2014 i 2016, kao i na predsedničkim izborima 2017. godine. Međutim, podaci o ovim ispitivanjima nisu u potpunosti saopšteni javnosti, tako da je ostalo nedorečeno u kom obimu je obavljena kontrola i da li je bilo moguće da Agencija obavi još neke poslove iz svoje nadležnosti ili da zatraži od drugih institucija da to učine.

Značaj predstavlja za rad Agencije je veliki. Ne može se, naime, očekivati da Agencija, koliko god da ima zaposlenih, sama otkrije sve slučajeve sukoba interesa, akumulacije funkcija, prekršaja iz oblasti finansiranja stranaka ili

izbornih kampanja i brojnih drugih oblasti za koje je nadležna. Građani kroz predstavke (odnosno mediji kroz dopise ili pitanja koje Agencija tretira kao predstavke) pomažu Agenciji da kvalitetnije obavlja svoj posao. U slučajevima kada se predstavke odnose na sumnju na krivično delo korupcije, na delovanje drugih organa, Agencija može slučaj da prosledi nadležnom državnom organu, koji će, po Zakonu, imati obavezu da docnije izvesti Agenciju koje aktivnosti je preduzeo.

Kada je reč **o broju predstavki** koje građani dostavljaju Agenciji, kadrovski kapaciteti Agencije nisu dovoljni da se radi na svim predstavkama građana. To je, uz druge faktore (rad drugih organa, kampanja koja je sprovedena na početku rada Agencije), uticalo da se 2016. godine smanji broj predstavki za oko 40% u odnosu na 2013. godinu. Ovaj pad obraćanja građana Agenciji može da se tretira i kao jedan od pokazatelja pada poverenja građana u efikasnost Agencije i očekivanja da će im pomoći u rešavanju njihovih problema, ali su moguća i drugačija tumačenja (npr. povećanje znanja o nadležnostima Agencije).

Osnovni **problem za analizu rizika od korupcije u propisima** jeste nepostojanje obaveze da organi sami vrše takve analize i dostavljaju akte Agenciji. Jednako je štetno to što se ne održavaju javne rasprave o zakonskim predlozima, čak ni kada su obavezne, i što se zakoni usvajaju u hitnoj proceduri. Od 88 zakona usvojenih u 2016. godini, čak 51 je donet po hitnom postupku i bez javne rasprave. Pored toga, u značajnom broju slučajeva, **predlagači nisu uvažili predloge niti otklonili rizike na koje je ukazala Agencija**. Do sada urađena mišljenja Agencije su precizna i dobro odabrana, a saveti stručni.

Kada je reč **o nadzoru nad sprovođenjem Nacionalne strategije** za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana, izveštaji Agencije ostaju samo slovo na papiru, iako su dostavljeni parlamentu u predviđenom roku. Uloženi trud Agencije ovde nije dovoljno iskorišćen usled toga što Skupština ne koristi izveštaje za dalje postupanje. Značaj ovih izveštaja je drastično umanjen nakon što su revizijom akcionog plana izuzete aktivnosti koje se prate kroz AP za Poglavlje 23, a u međuvremenu nadležnosti Agencije nisu proširene i na praćenje tog AP.

PREPORUKE

Potrebne su promene u nekoliko pravaca. Na zakonodavnom nivou, neophodno je sprovesti aktivnosti koje su već predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23. Tu su, pre svega, izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koje bi precizirale nejasne odredbe, povećale ovlašćenja Agencije, nezavisnost Agencije od onih koje kontroliše, a kojima bi bile propisane kazne za štetna ponašanja u oblastima koje sada nisu pokrivena. Da bi se ti ciljevi realizovali, potrebno je bitno poboljšati odredbe aktuelnog nacrtu Zakona o sprečavanju korupcije, unošenjem dobrih normi iz ranijih predloga, ali i dopunama u oblastima gde dosadašnji nacrti nisu donosili rešenje za bitne probleme (npr.

u vezi sa vođenjem „funkcionerske kampanje“). Bitno je poboljšati i norme Zakona o finansiranju političkih aktivnosti da bi se otklonile nejasnoće, pojačala ovlašćenja i precizirale dužnosti Agencije.

Zakoni nikada neće predvideti sve obaveze detaljno. Zato je neophodno da i sama Agencija svojim internim aktima predvidi prioritete i procedure delovanja. To znači da bi Agencija sama trebalo da utvrdi: prioritete, vreme i način vršenja kontrole izveštaja o finansiranju kampanje i redovnog rada; dinamiku pokretanja prekršajnih postupaka i obima informacija koje prikuplja od političkih subjekata i trećih lica; prioritete u praćenju zakona i drugih propisa u proceduri, kako bi odabrala one koje će analizirati; pravila za postupanje po predstavkama, a naročito za postupanje u slučajevima kada su navodi prosleđeni nekom drugom organu koji je nadležan; procedure sistematskog razmatranja problema na koje ukazuju predstavke i izradi svoje inicijative sa tim u vezi; da koristi i alternativne načine prikupljanja podataka o ispunjavanju strategije i akcionih planova.

U sledećem koraku, preporučuje se da planiranje aktivnosti bude u što većoj meri stavljeno u funkciju ostvarivanja rezultata, što treba i pokazati, npr. kroz programsko budžetiranje i izveštavanje o postignutim rezultatima. Da bi procene potrebnih resursa bile realno određene, ove planove bi trebalo bazirati na prethodnim analizama učinka, stepena angažovanja zaposlenih i spoljnih saradnika unutar Agencije i unutar drugih organa koji obavljaju slične poslove. Takve procene se i sada moraju raditi prilikom izrade pravilnika o sistematizaciji radnih mesta, a i AP23 predviđa analize potreba pre nego što Agencija počne da primenjuje zadatke iz izmenjenog zakonskog okvira.

Kao naročito bitno pitanje za prevazilaženje problema nedovoljnih resursa unutar same Agencije koje nije detaljno uređeno, javlja se angažovanje spoljnih saradnika. Agencija bi trebalo u tom kontekstu da proceni kada je takvo angažovanje racionalno i na koji način bi se ono moglo obaviti (javna nabavka, dodatno zapošljavanje zbog povećanog obima posla, dodela sredstava na konkursu za udruženja i drugo), tako da se ostvari najveća korist za Agenciju u smislu obima obavljenog posla.

Za postupanje po predstavkama bi bilo primereno zaposliti veći broj stalnih službenika ili angažovati povremene, dok bi se radi boljeg korišćenja stečenog znanja o uočenim problemima na osnovu predstavki mogli koristiti i spoljni saradnici. U pogledu praćenja ostvarivanja akcionog plana, Agencija već ima pozitivna iskustva sa korišćenjem resursa civilnog društva, sa čim bi mogla nastaviti. Najzad, po pitanju zakona i drugih propisa u proceduri, postoji ogroman prostor za dodatno angažovanje u bilo kojem od pomenutih vidova, kao i za organizovanje pratećih aktivnosti, a naročito konsultacija sa stručnjacima koji mogu ukazati na korupcijske rizike koji nisu uočljivi bez poznavanja stanja u oblasti i praćenja komentara i predloga drugih učesnika u javnoj raspravi.

SAŠA ĐORĐEVIĆ, BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU

SEKTOR UNUTRAŠNJE KONTROLE MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA



UVOD

Unutrašnja kontrola policije obuhvata preventivno i represivno delovanje određene organizacione celine u policiji kako bi se osigurala njena odgovornost pred državom, zakonima i građanima,¹⁴ što je jedan od uslova za demokratski rad policije.¹⁵ U fokusu ovog istraživanja je Sektor unutrašnje kontrole (SUK), jedna od 15 organizacionih jedinica unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP),¹⁶ nastala pre 13 godina kao naslednik Službe generalnog inspektora Resora javne bezbednosti, sa ciljem da reafirmiše profesionalni integritet policije koji je bio urušen tokom devedesetih godina.

Cilj ovog istraživanja je da proceni učinak SUK-a imajući u vidu njegovu efikasnost, legitimnost i institucionalnu uvezanost. Na početku ovog dela Barometra, ispitane su osnovne funkcije SUK-a i instrumenti na osnovu kojih ispunjava svoju ulogu. Zatim je predstavljen institucionalni sistem u kome SUK funkcioniše. Sledi deo u kome je analizirano trošenje ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa SUK-a, zadovoljstvo građana radom SUK-a i efikasnost u okviru institucionalne arhitekture unutar MUP-a i prema ostalim organima državne uprave. Na kraju su predložene preporuke za poboljšanje rada SUK-a radi daljeg jačanja integriteta policije.

Izveštaj je izrađen analiziranjem sadržaja pravnih akata, strateških dokumenata, akademskih i medijskih članaka, godišnjih izveštaja nezavisnih državnih kontrolnih institucija i tužilaštva, i anketiranjem građana. Korišćeni su i zvanični podaci SUK-a koji su objavljeni u godišnjim izveštajima o radu, informacije prikupljene realizacijom dve fokus grupe sa policijskim službenicima koji su aktivni u policijskim sindikatima, kao i informacije dobijene putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

LIČNA KARTA INSTITUCIJE

Sektor unutrašnje kontrole je organizaciono deo MUP-a. Bez obzira na pravne izmene i dopune rada policije u prošlih deset i više godina, osnovni zadatak SUK-a je ostao isti: da kontroliše zakonitost rada zaposlenih u policiji i MUP-u, sa naglaskom na zaštitu ljudskih prava građana tokom primene policijskih ovlašćenja i na borbu protiv korupcije u policiji.¹⁷

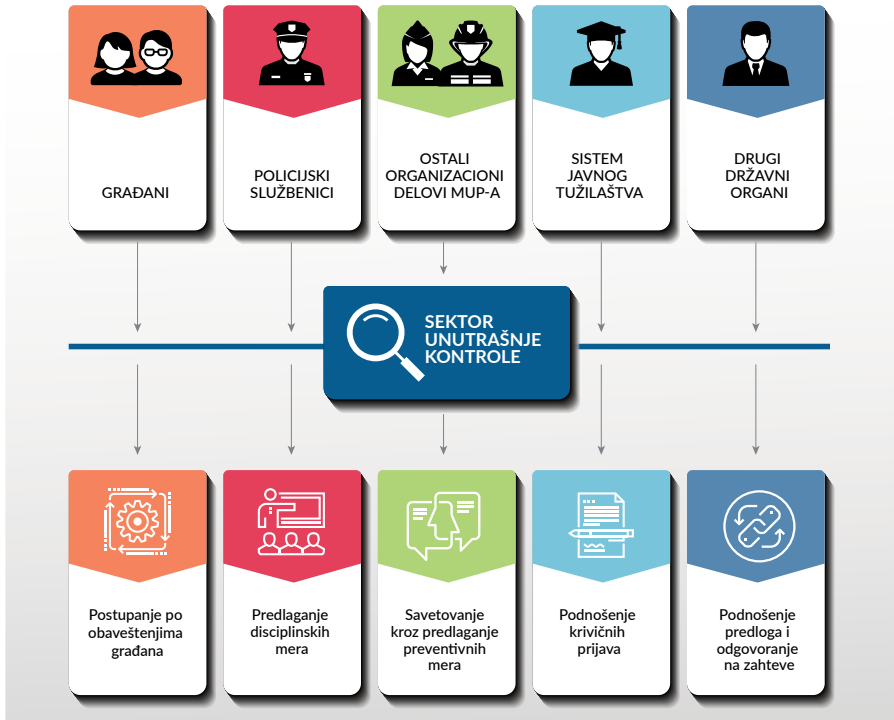
14 Carty, Kevin. (2007). Guidebook on Democratic Policing. Vienna: OSCE, str. 26.

15 Council of Europe. (2001, 19. septembar). Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. Preuzeto sa <https://polis.osce.org/node/4711>, str. 12, 68.

16 Poslove unutrašnje kontrole u MUP-u, pored SUK-a, sprovode Služba interne revizije, Služba za bezbednost i zaštitu podataka i Odsek za pritužbe u Sekretarijatu MUP-a. Za unutrašnju kontrolu u Direkciji policije koji je organ u sastavu MUP-a zaduženi su: Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Uprave policije i organizacione jedinice za kontrolu zakonitosti u radu na nivou područnih policijskih uprava, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave u Beogradu, Odsek za praćenje i kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave u Novom Sadu, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Komande Žandarmerije i odseci za kontrolu zakonitosti u radu odreda Žandarmerije u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu, i Odsek za kontrolu zakonitosti u radu jedinice za obezbeđenje određenih ličnosti i objekata.

17 Član 225, Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. br. 6/2016 i 24/2018.

Ilustracija 2.1: Mapa institucionalnog aranžmana



Sektorom rukovodi načelnik, koji je ujedno i pomoćnik ministra unutrašnjih poslova. Načelnik SUK-a je dužan da bez odlaganja, u pisanom obliku, obaveštava ministra o postupanju za koje smatra da je nezakonito i da se angažuje u cilju otklanjanja svih nezakonitosti, dok nadležnom javnom tužiocu podnosi izveštaje koji se tiču otkrivanja krivičnih dela. Policijski službenici SUK-a imaju pravo da primenjuju sva policijska ovlašćenja,¹⁸ kao i mere i radnje iz Zakonika o krivičnom postupku.¹⁹

Sektor postupa po sopstvenoj inicijativi, na zahtev nadležnog javnog tužioca i na osnovu prikupljenih obaveštenja i pritužbi građana, zaposlenih u MUP-u ili pravnih lica. Svi organizacioni delovi MUP-a obavezni su da saraduju sa SUK-om u realizaciji njihovih kontrolnih zadataka, dok SUK ne sme da ometa policiju u obavljanju njenih poslova.

¹⁸ Glava VII, Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. br. 6/2016 i 24/2018.

¹⁹ Glava VII, Zakonik o krivičnom postupku, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014.

Kontrolne aktivnosti SUK-a mogu biti preventivne i represivne. Na osnovu preventivnih aktivnosti, SUK utvrđuje nezakonitosti i propuste u radu organizacionih jedinica u MUP-u i predlaže preporuke za njihovo otklanjanje ili pokretanje disciplinskog postupka. Sektor ima mogućnost da preduzima operativne aktivnosti radi otkrivanja krivičnih dela u MUP-u. Primenom operativno-taktičkih i tehničkih mera obezbeđuje dokaze na osnovu kojih podnosi krivične prijave u saradnji sa tužilaštvom.

Sektor unutrašnje kontrole u širem institucionalnom sistemu komunicira sa: organima izvršne vlasti, a pre svega sa MUP-om u kome je SUK organizaciono smešten; Narodnom skupštinom i Odborom za odbranu i unutrašnje poslove koji vrše spoljašnju kontrolu SUK-a; sistemom javnog tužilaštva;²⁰ nezavisnim državnim kontrolnim institucijama;²¹ građanima i zaposlenima u MUP-u.

INTERNA EFIKASNOST

U prvom delu Barometra ocenjena je uspešnost u radu SUK-a u odnosu na dodeljene ljudske i finansijske resurse. Glavni cilj ovog dela izveštaja je da utvrdi da li u SUK-u radi dovoljan broj ljudi koji na raspolaganju imaju odgovarajuće materijalne, tehničke i finansijske resursa kako bi ispunili sve zakonske funkcije i kontrolisali zaposlene u MUP-u.

Nedovoljno ljudskih resursa u Sektoru unutrašnje kontrole

Sektor unutrašnje kontrole već šest godina radi u proseku sa 70% popunjenosti radnih mesta planiranih sistematizacijom. Iako je Akcionim planom Antikorupcijske strategije još 2013. godine planirano povećanje broja pripadnika SUK-a do nivoa od jedan odsto ukupnog broja zaposlenih u MUP-u (više od 450 pripadnika²²), ovo rešenje je naknadno korigovano i AP23 predviđeno je da se broj zaposlenih na godišnjem nivou uvećava za 20. Do povećanja nije došlo, dok se istovremeno smanjio broj zaposlenih, te je trenutno u SUK-u trajno raspoređeno 81 zaposlenih od 88 sistematizovanih, što je najmanji broj od 2013. godine.²³ Takođe, na snazi je prelazno rešenje

20 Sistem javnog tužilaštva čine: Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva i tužilaštva posebne nadležnosti – za organizovani kriminal i za ratne zločine (Član 13, Zakon o javnom tužilaštvu, „Službeni glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 - odluka US).

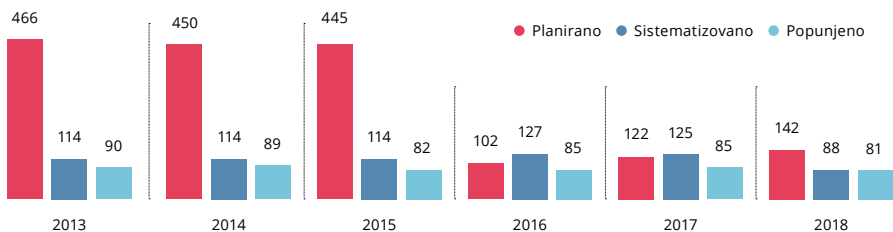
21 Nezavisne državne kontrole institucije su ABK, DRI, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i ZG.

22 Vlada Republike Srbije. (2013, 25. avgust). *Zaključak br. 110-7203/2013, Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine*. Beograd, Srbija, Vlada Republike Srbije, mera. 3.5.1.3.

23 Ministarstvo za evropske integracije. (2018, april). *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPA), za prvo tromesečje 2018. godine*. Beograd, Srbija: Ministarstvo za evropske integracije, str. 31.

koje podrazumeva dodatnih 18 zaposlenih na privremenom smeštaju i osam koji su upućeni na rad u SUK iz drugih organizacionih jedinica MUP-a.²⁴ U SUK-u trenutno ima 52 inspektora.²⁵

Grafikon 2.1: Broj planiranih, sistematizovanih i popunjenih radnih mesta u Sektoru unutrašnje kontrole



U prethodnih šest godina u proseku je radilo 85 pripadnika SUK-a koji nikada nije funkcionisao u punom kapacitetu, jer je popunjenost uvek bila ispod broja sistematizovanih radnih mesta. Najveći broj zaposlenih, prema podacima iz novembra 2017. godine, radi u regionalnim centrima, dok skoro isti broj zaposlenih imaju delovi SUK-a koji se bave unapređenjem rada i krivičnim istragama.²⁶

Tabela 2.1: Broj zaposlenih u organizacionim jedinicama Sektora unutrašnje kontrole 2017. godine

Organizaciona jedinica	Broj zaposlenih
Odeljenje za krivične istrage	14
Odeljenje za koordinaciju rada centara	31
Odsek - Centar Beograd	11
Odsek - Centar Niš	7
Odsek - Centar Novi Sad	7
Odsek - Centar Kragujevac	6
Odeljenje za prevenciju korupcije, rad po predstavkama i proveru imovnog stanja	10
Odeljenje za unapređenje rada i podršku	15

Skoro 80% zaposlenih u SUK-u su osobe sa završenim fakultetom, što je dobro imajući u vidu složenost posla kojim se SUK bavi. Žene čine nešto manje od

²⁴ Council of Europe. (2018, 21. jun). Response of the Government of Serbia to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Serbia from 31 May to 7 June 2017. Preuzeto 23. jula 2018. sa <https://rm.coe.int/16808b5eea>, str. 3-4.

²⁵ Odgovor SUK-a od 8. novembra 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. avgusta 2017. godine.

²⁶ Isto.

trećine od ukupnog broja zaposlenih, čime je ispunjen evropski standard zastupljenosti žena u policiji koji iznosi 30%. Zastupljenost žena u SUK-u je veća i u odnosu na ceo MUP, gde iznosi 23%.²⁷

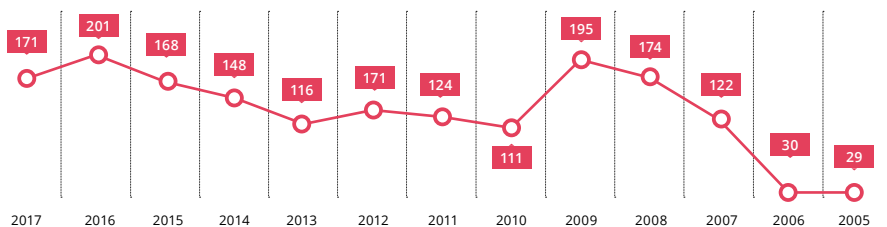
Nemoguće je proceniti opterećenost zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole

Nemoguće je obaviti detaljni pregled opterećenosti u radu svakog izvršioca ponaosob u SUK-u jer nedostaju potpuni podaci. Sektor unutrašnje kontrole ne vodi evidenciju o prosečnoj i godišnjoj opterećenosti zaposlenih, tako da je poznat broj predmeta kojima upravlja određeni pripadnik SUK-a i potrebno vreme za rešavanje predmeta.²⁸ Takođe, opterećenost zaposlenih u SUK-u nije bio predmet funkcionalne analize koja je urađena u avgustu 2016. godine, što je loše imajući u vidu tekuću reformu unutrašnje kontrole i plan da se poveća broj zaposlenih.²⁹

Ne vode se evidencije o krivičnoj odgovornosti policajaca

Sektor unutrašnje kontrole je od osnivanja 2005. godine do danas podneo 1.722 krivične prijave, prosečno po 132 godišnje. Međutim, ne postoje tačni podaci o broju prihvaćenih ili odbačenih krivičnih prijava jer tužilaštva ne dostavljaju SUK-u „blagovremene i potpune informacije o tome”.³⁰ Pri tome, ne vode se evidencije o ishodima krivičnih postupaka protiv policijskih službenika i ostalih pripadnika MUP-a, što otežava procenu uspeha represivne borbe protiv korupcije u policiji. Zbog toga je teško je proceniti kvalitet rada SUK-a u prikupljanju dokaza i vođenju krivičnih istraga.

Grafikon 2.2: Ukupan broj podnetih krivičnih prijava Sektora unutrašnje kontrole



27 Isto.

28 Isto.

29 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (decembar 2016). *Analiza rada i postupanja Sektora unutrašnje kontrole u smislu funkcionalnosti, organizovanosti, kapaciteta, kao i međusobnog odnosa preventivnih i represivnih mera, broja, obučenosti kadra i metodologije rada po određenim predmetima*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova.

30 Odgovor SUK-a od 8. 11. 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. 8. 2017. godine.

Posredne nalaze o efikasnosti krivičnih istraga SUK-a je moguće saznati na osnovu empirijskih istraživanja o kriminalitetu policijskih službenika koja su sprovedena do sada, i to na osnovu: (1) analize 35 pravosnažnih presuda protiv policajaca od 2009. do 2013. godine u postupcima koje je inicirao SUK podnoseći krivičnu prijavu zbog krivičnog dela primanje mita i zloupotreba službenog položaja;³¹ (2) analize odgovora 81 od 85 javnih tužilaštava i 86 od 91 sudova iz 2016. godine o krivičnoj odgovornosti zaposlenih u MUP-u.³² I jedno i drugo istraživanje ukazuju da tužilaštvo odbacuje značajan broj krivičnih prijava SUK-a, da je kaznena politika blaga i da se postupci najčešće vode protiv muškaraca na nižim pozicijama u policiji.

Tužilaštva su 2016. godine odbacila čak 115 krivičnih prijava, i to u trenutku kada je SUK podneo najveći broj krivičnih prijava (201) od kada postoji. U 11 slučajeva je odloženo krivično gonjenje, najviše za krivično delo nesavestan rad u službi (3). Krivični postupci su pokrenuti u 50 predmeta protiv 167 zaposlenih, najviše za krivična dela zloupotreba službenog položaja (10), primanje mita (8) i zlostavljanje i mučenje (4). U tom trenutku se u pretkrivičnoj fazi se nalazilo 60 postupaka.³³

Blaga kaznena politika prema policijskim službenicima je uočena u presudama tokom 2016. godine, kada su sudovi doneli 28 presuda, od čega su 9 oslobađajuće i 21 osuđujuće. Kazne su bliže zakonskom minimumu nego maksimumu. Najčešće sankcije su uslovne osude (14), dok su bezuslovne kazne zatvora izrečene u samo 7 slučajeva. Izrečena je i jedna mera bezbednosti. Osuđeno je 27 pripadnika MUP-a.³⁴ Ovakva kaznena politika nije iznenađenje već se gotovo može govoriti o trendu, imajući u vidu slično ponašanje sudova u prethodnim godinama.³⁵

Stalno usavršavanje zaposlenih Sektora unutrašnje kontrole

Zaposleni u SUK-u su prethodne tri godine prošli 35 različitih obuka³⁶ koje je organizovala Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije ili su bile deo sprovođenja različitih projekata za unapređenje kapaciteta organa državne uprave preko fondova EU. U 2015. godini je 28 radnika SUK-a prošlo 15 obuka,

31 Kesić, Zoran. (2017). *Korupcija u policiji: kriminološka perspektiva*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, str. 227-243.

32 Mandić, Sofija. (2017, 21. decembar). Male su šanse da policajci krivično odgovaraju. Preuzeto 16. jula 2018. sa <http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6675/Male-su-sanse-da-policajci-krivicno-odgovaraju.shtml>

33 Isto.

34 Isto.

35 Kesić, Zoran. (2017). *Korupcija u policiji: kriminološka perspektiva*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, str. 227-243.

36 Odgovor SUK-a od 8. novembra 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. avgusta 2017. godine; Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2018, mart). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 21-22.

dok je tokom 2016. organizovano osam obuka koje je prošlo 10 osoba.³⁷ Najveći broj obuka je bio na temu borbe protiv korupcije i zaštite ljudskih prava, što je u skladu sa osnovnim funkcijama SUK-a. Zatim slede obuke za unapređenje informatičkog znanja.

Operativni fond Sektora unutrašnje kontrole još uvek nije funkcionalan

Budžetska sredstva SUK-a su iskazana u masi sredstava predviđenih za celokupan MUP i ne mogu se iskazati posebno.³⁸ Štaviše, operativni fond SUK-a za primenu mera koje su odobrene na osnovu Zakona o policiji i Zakona o krivičnom postupku ili za plaćanje korisnih informacija o krivičnim delima i njihovim učiniocima još uvek nije funkcionalan jer se tek sprovode aktivnosti za obezbeđenje planiranih sredstava i izradu propisane evidencije.³⁹

Nepotpuni smeštajni kapaciteti i tehnička opremljenost Sektora unutrašnje kontrole

Organizacioni deo zadužen za poslove unutrašnje kontrole policije mora da bude samostalan u svom radu, što podrazumeva i fizičku odvojenost od ostalog dela policije i dovoljno materijalnih resursa. Stanje u Srbiji još uvek nije dovoljno dobro.

Sektor unutrašnje kontrole ima 43 kancelarija, od kojih su 40 za zaposlene, dve za arhivu i jedna za informacione sisteme.⁴⁰ To je dovoljno smeštajnih kapaciteta za trenutni broj zaposlenih, ali neće biti ako dođe do planiranog povećanja broja angažovanih – po 20 novih osoba na godišnjem nivou. Veći problem je da su kancelarije SUK-a u istim objektima gde su smešteni i ostali delovi MUP-a u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Vranju, Kragujevcu, Jagodini i Negotinu, što negativno utiče na samostalno funkcionisanje i rad Sektora. Tako je, na primer, regionalni centar SUK-a u Nišu smešten u istoj zgradi gde i policijska uprava za ovaj grad. Čak se i nove kancelarije u Kragujevcu, Nišu i Negotinu nalaze u policijskim upravama, odnosno stanicama.

Postoji realna mogućnost da građanin ili policijski službenik koji želi da prijavi nezakonitost u radu policije u kancelarijama SUK-a sretne zaposlenog u MUP-u koga želi da prijavi, što može negativno da utiče na njega i odvraća ga od prijavljivanja. Olakšavajuća okolnost je da postoji mogućnost telefonske

³⁷ Isto.

³⁸ Odgovor SUK-a od 8. 11. 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. 8. 2017. godine.

³⁹ Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2018, mart). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 23.

⁴⁰ Odgovor SUK-a od 8. novembra 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. avgusta 2017. godine; Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2018, mart). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 23.

i elektronske komunikacije, ali se nameće pitanje na koji način logistički organizovati razgovor sa inspektorima SUK-a ako su im potrebne dodatne informacije o slučaju koji se prijavljuje i šta će od toga biti upotrebljivo na sudu.

Pored toga, postoji verovatnoća da će neko od policijskih službenika videti kolegu kako izlazi iz kancelarije SUK-a ili koliko se zadržao tamo na razgovoru, što može da izazove dileme kod njega i ostalih zaposlenih i izazove stvaranje negativnog okruženja za rad. Isto, inspektori u SUK-u mogu svaki dan da sretnu u ili ispred zgrade policajca koga kontrolišu, što ponovo stvara negativno okruženje za rad i nelagodu, pogotovo ako je policajac upoznat sa time da unutrašnja kontrola radi slučaj protiv njega.

Kompjuterska oprema koju koristi SUK je u proseku stara oko 10 godina zbog čega dolazi do čestih kvarova. Ne postoji poseban rek ormar za pet servera SUK-a, već se deli sa serverom koji koristi Odeljenje za informacione tehnologije i nalazi se u hodniku. Sektor nema ni namenske prostorije i odvojene prostorije za obavljanje razgovora sa osumnjičenim, koji su najčešće policijski službenici. Smeštajni kapaciteti za tajni operativni rad su obezbeđeni tek 2017. godine.⁴¹ Sve donedavno SUK nije imao zaseban prostor za pripremu vozila i prostora koje bi trebalo da se tajno prati, jer je pristup postojećim namenskim garažama dozvoljen i ostalim zaposlenima u MUP-a, a ne samo inspektorima SUK-a. U planu je nadogradnja opreme kroz korišćenje pretpristupnih fondova EU.

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

U ovom delu Barometra je ispitivano funkcionisanje SUK-a u širem institucionalnom sistemu koji čine: organi izvršne vlasti, pre svega MUP; Narodna skupština i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove koji vrše spoljašnju kontrolu SUK-a; sistem javnog tužilaštva; nezavisne državne kontrolne institucije; i građani. Glavni cilj ovog dela izveštaja je da se utvrdi koliko je SUK nezavisan i samostalan u svom radu; kako funkcionišu institucionalne veze, u kojoj meri tužilaštva reaguju na rad SUK-a, i koliko se preporuke i saveti SUK-a usvajaju kod ostalih organizacionih jedinica MUP-a.

Sektor unutrašnje kontrole nije nezavisan u svom radu

Politička, funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost u radu je stanje gde SUK sprovodi sve svoje zakonske funkcije bez ikakvog spoljašnjeg ili unutrašnjeg uticaja,⁴² koji podrazumeva mešanje u odlučivanje koji slučaj bi trebalo ispitati i kako, ali i nedovoljni ljudski, materijalni, finansijski i tehnički resursi. Zavisna

41 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2018, mart). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 22.

42 European Partners against Corruption. (2012). *Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles*. Preuzeto 18. avgusta 2018. sa https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf.

unutrašnja kontrola ne može valjano da realizuje zakonom predviđene zadatke, a posebno da slobodno istražuje ili podnosi krivične prijave, te štiti ljudska prava građana i uspešno se bori protiv korupcije u policiji.

Postojeći pravni okvir ne dozvoljava SUK-u da u potpunosti nezavisno radi. U Zakonu o policiji iz 2016. godine nije sasvim otklonjena mogućnost da ministar unutrašnjih poslova kao politički faktor utiče na rad SUK-a. Naime, uklonjena je mogućnost da ministar spreči istragu koju vodi SUK i dodeli je drugoj organizacionoj jedinici u MUP-u, što je bilo moguće po starom Zakonu o policiji.⁴³ Međutim, novi zakon ministru omogućava da SUK-u daje smernice i obavezna uputstva za rad, osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu javnog tužioca.⁴⁴ Zatim, ministar propisuje način vršenja unutrašnje kontrole i vrši kontrolu nad radom načelnika SUK-a.⁴⁵ Na taj način je politička, funkcionalna i operativna nezavisnost SUK-a ugrožena.

Tačno da je uticaj manji u odnosu na period pre usvajanja Zakona o policiji 2016. godine. Ali, ponovo je ostavljeno dosta prostora koji ministru omogućava da uputi SUK da ne postupi po određenim informacijama kako slučaj ne bi došao do tužilaštva. Takođe, u rad SUK-a ne spada samo prikupljanje informacija za podnošenje krivičnih prijava tužilaštvu, već i sprovođenje novih antikorupcijskih mera. Ministar svojim smernicama i uputstvima može da utiče na testiranje integriteta ili da ometa dalje postupanje ako SUK utvrdi da postoje nepravilnosti u imovnom stanju određenih zaposlenih u MUP-u.

Nezavisnost SUK-a je dodatno ugrožena jer bezbednosnu proveru zaposlenih u Sektoru vrši Služba za bezbednost i zaštitu podataka, čije zaposlene proverava posebna komisija čije članove bira ministar.⁴⁶ Radi se o novoj organizacionoj jedinici MUP-a koja je potpuno potčinjena ministru i koja između ostalog pokreće i vrši bezbednosne provere za fizička i pravna lica u cilju dobijanja sertifikata za pristup tajnim podacima.⁴⁷ Ovakav lanac nadležnosti u sprovođenju bezbednosnih provera nije dobar i vodi kontroli bezbednosnih provera iz kabineta ministra.⁴⁸

Nemoguće je proceniti finansijsku nezavisnost u radu SUK-a jer su njegova budžetska sredstva iskazana u masi sredstava za MUP i ne mogu se iskazati posebno.⁴⁹ Štaviše, operativni fond SUK-a za primenu mera koje su odobrene na osnovu Zakona o policiji i Zakona o krivičnom postupku ili za plaćanje korisnih informacija o krivičnim delima i njihovim učiniocima još uvek nije

43 Đorđević, Saša. (2014). Procena korupcije u policiji u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 43.

44 Član 233, Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. br. 6/2016 i 24/2018.

45 Član 232, Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. br. 6/2016 i 24/2018.

46 Član 141, Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018.

47 Ministarstvo unutrašnjih poslova (2018, februar). *Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 72.

48 Mandić, Sofija, Sonja Stojanović Gajić i Saša Đorđević. (2017, decembar). Unapređenje Predloga izmena i dopuna Zakona o policiji. Preuzeto 18. avgusta 2018. sa http://bezbednost.org/upload/document/unapreenje_predloga_izmena_i_dopuna_zakona_o_polic.pdf, str. 10.

49 Odgovor SUK-a od 8. 11. 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. 8. 2017. godine.

funkcionalan jer se tek sprovode aktivnosti za obezbeđenje planiranih sredstava i izradu propisane evidencije.⁵⁰ Narodna skupština i njen Odbor za odbranu i unutrašnje poslove nije raspravljao o problemima u vezi sa samostalnim i nezavisnim radom SUK-a.

Sektor unutrašnje kontrole se najviše se oslanja na svoj operativni rad

Sektor unutrašnje kontrole nije u dovoljnoj meri institucionalno uvezan sa tužilaštvom i ostalim organizacionim jedinicama MUP-a prilikom pripremanja krivičnih prijava koje su se u najvećoj meri 2011, 2012, 2013, 2016, i 2017. godine oslanjale na operativni rad policijskih inspektora Sektora i rezultate preventivnih kontrola u kojima se ocenjuje kvalitet rada određenih područnih policijskih uprava.

Sektor unutrašnje kontrole je podneo više od 70% krivičnih prijava samostalno na osnovu sopstvenog operativnog rada i preventivnih kontrola. Doduše, potrebno je istaći da je SUK podneo tužilaštvu značajan broj krivičnih prijava, nešto manje od četvrtine (21%), na osnovu podataka dobijenih od građana iz različitih izvora: preko pritužbi, podnesaka, službenih beleški inspektora SUK-a na osnovu obaveštenja od građana i zahteva tužilaštva za prikupljanje potrebnih obaveštenja na osnovu prijave građane. Najmanji broj krivičnih prijava (7%) je SUK podneo na osnovu podataka dobijenih od ostalih organizacionih jedinica MUP-a.

Nepoznat efekat predloženih disciplinskih mera Sektora unutrašnje kontrole

Sektor unutrašnje kontrole je od 2011. do 2017. godine u proseku predlagao na godišnjem nivou preko 350 mera disciplinske odgovornosti zbog propusta i nepravilnosti policijskih službenika koje je SUK utvrdio nakon provera ili preventivnih kontrola. Preko 60% predloženih mera je imalo za cilj sankcionisanje onih policijskih službenika koji su načinili teške povrede službene dužnosti – od odbijanja izvršenja naređenja rukovodioca, preko zloupotrebe statusa policijskog službenika, do ometanja vođenja krivičnog postupka.⁵¹ Sektor unutrašnje kontrole je kroz skoro 20% predloženih mera pružao preporuke rukovodiocima u policiji kako da se ponašaju i koje mere da primene prema pojedinim policajcima, dok je 10% slučajeva predlagao mere upozorenja i raporta. Najmanji broj predloženih mera (7%) je težio primeni disciplinskih

50 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. (2018, mart). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 23.

51 U članu 207 Zakona o policiji („Službeni glasnik RS“, br. br. 6/2016 i 24/2018.) izlistano je 28 teških povreda službene dužnosti.

mera zbog lake povrede službene dužnosti kao što su neopravdani dolazak na posao ili nesavesno čuvanje službenih spisa i podataka.⁵²

Nepoznat je efekat svih ovih predloženih mera kojih je za sedam godina bilo preko 2.500. Iako se stiče utisak da dobar deo rada SUK-a odlazi na provere i kontrole postupanja policajaca radi utvrđivanja disciplinske odgovornosti, SUK ne raspolaže tačnim podacima o preduzetim merama nadležnih organizacionih jedinica nakon prijema mera i preporuka, odnosno ne postoji rok kojim su organizacione jedinice MUP-a u obavezi da takve informacije dostavljaju SUK-u.⁵³ Međutim, načelnici policijskih uprava uglavnom poslušaju preporuke SUK-a jer „vole da kao razlog za pokretanje disciplinskog postupka koriste obrazloženje da je to tražila Unutrašnja kontrola”.⁵⁴

Sličnu sudbinu dele saveti i preporuke SUK-a područnim policijskim upravama Direkcije policije. Sektor unutrašnje kontrole već 10 godina sačinjava i šalje u proseku 90 savetodavnih izveštaja godišnje radi otklanjanja konkretnih propusta, poboljšanja kvaliteta rada i bolje organizacije posla u policijskim upravama. Nepoznato je u kojoj meri se saveti i preporuke SUK-a primenjuju u praksi, pri čemu se od 2013. godine smanjuje broj prosleđenih savetodavnih izveštaja.

Dodatno, nakon svake kontrole rada i obavljanja policijskih poslova, SUK daje preporuke, kao na primer da se izradi softversko rešenje koje bi onemogućilo zloupotrebu i prijem falsifikovanih uplatnica prilikom registracije vozila ili da se uredi pristup privremeno oduzetom opojnom drogom u cilju sprečavanja eventualnih zloupotreba. Sektor unutrašnje kontrole je u prethodne dve godine sačinio preko 200 ovakvih preporuka.

Sektor unutrašnje kontrole najviše komunicira sa tužilaštvom

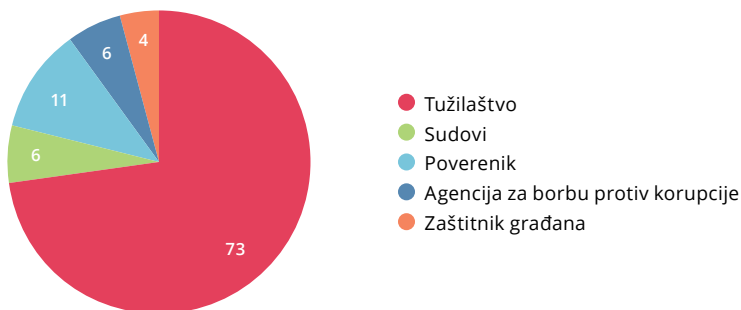
Nema javno dostupnih podataka o broju informacija koje je SUK prosledio SBPOK-u, ministru unutrašnjih poslova ili direktoru policije. Situacija je drugačija kada je reč o tužilaštvima, sudovima i nezavisnim državnim kontrolnim institucijama. Najveći deo komunikacije SUK obavlja sa nadležnim tužilaštvima, što je i sasvim logično imajući u vidu pretpostavku da se najveći deo posla policijskih inspektora u SUK-u tiče krivičnih prijava koje SUK podnese tužilaštvu. U prethodne tri godine, SUK je u proseku podnosio preko 400 izveštaja godišnje tužilaštvima u Srbiji, i to najviše za prikupljanje potrebnih obaveštenja koja su neophodna za uspešno vođenje krivičnog postupka.

52 U članu 206 Zakona o policiji („Službeni glasnik RS”, br. br. 6/2016 i 24/2018.) izlistano je 6 lakih povreda službene dužnosti.

53 Odgovor SUK-a od 8. novembra 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. avgusta 2017. godine.

54 Zapisnik sa konsultacija sa policijskim službenicima održanim u Beogradu 3. novembra 2017. godine.

Grafikon 2.3: Komunikacija Sektora unutrašnje kontrole sa tužilaštvima, sudovima i nezavisnim kontrolnim institucijama 2015, 2016. i 2017. godine (u %)



Istovremeno su uočeni i nedostaci u saradnji nadležnih tužilaštava i SUK-a što usporava borbu protiv korupcije i ostalih zloupotreba u policiji. Problemi postoje u redovnoj komunikaciji. Javna tužilaštva ne dostavljaju SUK-u blagovremenu i potpunu informaciju o broju odbačenih krivičnih prijava, otvorenih istraga i podignutih optužnica protiv zaposlenih u MUP-u.⁵⁵ Pored toga, postoje znakovi koji ukazuju da krivične prijave SUK-a nisu dovoljno dobre, jer se značajni broj njih odbacuje ili se krivično delo prekvalifikuje zbog nemogućnosti dokazivanja.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je drugi organ sa kojim je SUK najviše komunicirao u prethodne tri godine (prosečno 58 izveštaja godišnje), i to najviše zbog obaveza iz Zakona o elektronskim komunikacijama.⁵⁶ Komunikacija se ostvaruje i zbog zahteva Poverenika za dostavljanje informacija od javnog značaja i žalbi zbog odbijanja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Nakon Poverenika, sledi komunikacija sa sudovima i ABK (malo manje od 40 izveštaja godišnje i prema jednim i prema drugima), sa kojom je naročito intenzivirana saradnja zbog nove nadležnosti SUK-a da proverava imovno stanje zaposlenih u MUP-u. Na kraju je Zaštitnik građana (prosečno 26 izveštaja godišnje), što je zanimljivo jer obe institucije imaju isti zadatak da štite ljudska prava građana.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

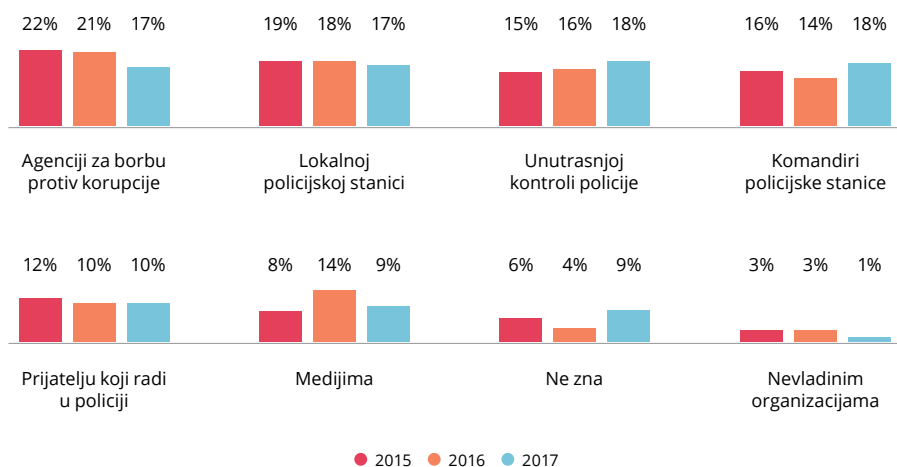
U fokusu ovog dela Barometra je procena odnosa SUK-a sa korisnicima njegovih usluga: građanima, policijskim službenicima i institucijama kao što su javna tužilaštva, ZG, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i ABK. Glavni cilj ovog dela izveštaja je da utvrdi da li građani znaju i imaju poverenja u SUK i koliko su policijski službenici, tužioci, ali i predstavnici nezavisnih državnih kontrolnih institucija zadovoljni radom SUK-a.

⁵⁵ Odgovor SUK-a od 8. 11. 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. 8 2017. godine.
⁵⁶ Član 128 i 130, Zakon o elektronskim komunikacijama, „Službeni glasnik RS”, br. 44/2010, 60/2013 - odluka US i 62/2014.

Sektor unutrašnje kontrole tek stiže legitimitet kod građana

Većina građana Srbije još uvek nije potpuno spremno da prijavi SUK-u korupciju u policiji i nema jasan stav o tome da je SUK instanca koja bi najviše trebalo da utiče na jačanje integriteta policijskih službenika. Dobro je što postoji blagi napredak u percepciji građana prema SUK-u, pre svega o njihovoj ulozi u borbi protiv korupcije u policiji.

Grafikon 2.4: Prvi izbor građana za prijavljivanje korupcije u policiji (%)



*Pitanje: „Kome biste prvom sa ove liste prijavili slučaj korupcije u policiji?“

Sektor unutrašnje kontrole nije prvi izbor za građane kome bi prijavili korupciju u policiji, već je to Agencija za borbu protiv korupcije, nakon koje sledi šef lokalne policijske stanice. U prethodne tri godine, u proseku skoro svaki šesti građanin Srbije bi prvo otišao u SUK da prijavi slučaj korupcije u policiji. Dobro je što se beleži blagi porast percepcije građana o SUK-u kao prvoj od sedam antikorupcijskih instanci za prijavljivanje slučajeva korupcije u policiji, ali je procenat i dalje nizak imajući u vidu ulogu i zakonska ovlašćenja SUK-a u jačanju integriteta policije u odnosu na ABK i šefa policijske stanice.⁵⁷

57 Elek, Bojan, Dunja Tasić, Saša Đorđević, i Vojislav Mihailović. (2015). *Stavovi građana o odgovornosti policije: rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku; Đan, Aurelija. (2016). *Stavovi građana o odgovornosti policije: rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku; Elek, Bojan. (2017). *Stavovi građana o odgovornosti policije: rezultati istraživanja javnog mnjenja za Srbiju*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

Svaki četvrti građanin je u prethodne tri godine prepoznao SUK kao prvu od 12 antikorupcijskih institucija koja bi pre svih drugih trebalo da se bori protiv korupcije u policiji. Nije dobro što se percepcija SUK-a kao instance koja bi pre svih drugih trebalo da suzbije korupciju u policiji smanjila 2017. godine za 4% u odnosu na 2016. i 3% u odnosu na 2015. godinu.⁵⁸

Skoro pa izvestan ishod obraćanja građana Sektoru unutrašnje kontrole

Zbog nedostatka potpunih informacija nemoguće je precizno utvrditi trend u broju pristiglih pritužbi, predstavki i uopšte obraćanja građana SUK-u od osnivanja do danas. Moguće je proceniti na osnovu dostupnih informacija da postoje velike šanse da zahtevi građana neće imati epilog kakav oni očekuju, uprkos evidentnom povećanju broja dospelih dokumenata SUK-u o nezakonitom i neprofesionalnom postupanju policajcu.

Ministarstvo unutrašnjih poslova vodi evidenciju o pritužbama, ali godišnji izveštaji MUP-a o rešavanju pritužbi ne sadrže podatak o broju pritužbi građana koje su pristigle samo SUK-u, već informaciju o ukupnom broju pritužbi koje je primio MUP. Postoji mogućnost da će naredni godišnji izveštaj MUP-a o rešavanju pritužbi sadržati informaciju o organizacionoj jedinici u kojoj je pritužba građana primljena jer nova zakonska rešenja to predviđaju.⁵⁹

Sektor unutrašnje kontrole vodi evidenciju o ukupnom broju primljenih dokumenata (podnesci, pritužbe, službene beleške, informacije i druga dokumenta) kojima je ukazivano na nezakonito ili neprofesionalno postupanje policijskog službenika, ali je samo 2015, 2014. i 2007. godine izvestio javnost o broju primljenih predstavki građana na osnovu koje je moguće proceniti posredno i sa rezervom trend poverenja građana u SUK.

Broj predstavki građana podnetih SUK-u u kojima su pismenim putem izrazili negodovanje ili kritikovali postupanje policije povećao se za skoro 90% za sedam godina postojanja SUK-a, što je ohrabljajući podatak. Istovremeno, povećavao se i broj ostalih dokumenata koje je SUK primao od zaposlenih u MUP-u ili ostalih državnih institucija, zbog čega se procentualni udeo predstavki građana smanjivao – sa 86% u 2007. na 80% u 2014. i 79% u 2015. godini. Ovi podaci mogu da ukazuju na to da je SUK prepoznat kao instanca koja može da reši neprofesionalno postupanje policajaca, ali je problem u tome što je SUK utvrdio da je značajan broj okončanih predmeta ustvari neosnovan.

⁵⁸ Isto.

⁵⁹ Član 54, Zakonu o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, „Službeni glasnik RS“, br. 24/2018.

Primećen je uzlazni trend u broju okončanih predmeta od 2007. godine naovamo u kojima je SUK utvrdio da su neosnovani, odnosno da ne postoji povreda propisa i da nema odgovornosti za moguće neprofesionalno postupanje policijskog službenika. Prosečno, broj neosnovanih je dva do četiri puta veći od osnovanih i delimično osnovanih predmeta. Visok udeo neosnovanih predmeta stvara nezadovoljstvo kod građana, jer nakon toga ne sledi pokretanje disciplinskog, prekršajnog ili krivičnog postupka, izazivajući osećaj da pravda nije zadovoljena. Postoji verovatnoća i da građani nisu dovoljno upoznati sa funkcionisanjem prituživanja. Zanimljivo je i da SUK, u izveštaju o radu za 2017. godinu, prvi put posle 12 godina nije predočio javnosti odnos između broja osnovanih, delimično osnovanih i neosnovanih predmeta. Osim toga, tek svaki 12 dokument u proseku koji je SUK primio tokom 10 godina sadrži osnov za pokretanje pritužbenog postupka jer su građani stavili do znanja da im je postupanjem policije povređeno neko pravo ili pravni interes.

Činjenica je da SUK svake godine od 2008. dobija sve veći broj dokumenata koje bi trebalo da proveriti. Ipak, stiče se utisak da nema prevelikih oscilacija u broju predmeta koji su prosleđeni na dalju nadležnost rukovodiocu organizacione jedinice u kojoj radi prituženik ili lice koje on ovlasti, pri čemu je do 2016. godine postojao višegodišnji trend blagog pada broja podnetih pritužbi MUP-u. Imajući u vidu da su predmeti koje SUK obradi pretežno neosnovani, pri čemu se SUK retko odluči da odstupi od ustaljenog broja prosleđenih predmeta na rešavanje u redovnom pritužbenom postupku u kome glavnu reč ima nadređeni prituženika, stiče se utisak da je građanima bolje da sami podnose disciplinsku, prekršajnu ili krivičnu prijavu ukoliko smatraju da im je prekršeno neko pravo, jer su rokovi za prijavu duži nego u pritužbenom postupku.

Dobro je što je građanima od 2012. godine omogućeno da se telefonskim pozivom obrate SUK-u tokom čitavog dana ako žele da podnesu žalbu na rad policijskog službenika ili da prijave korupciju. Međutim, iz nepoznatih razloga, broj poziva građana SUK-u je bio skoro dvostruko manji 2017. u odnosu na 2016. godinu – 6.250 u odnosu na 10.846 poziva građana. Podaci za 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu nisu dostupni.

Policajci nisu u potpunosti zadovoljni radom Sektorom unutrašnje kontrole

Policajci u Srbiji nisu zadovoljni radom SUK-a, iako smatraju da je ova organizaciona celina MUP-a glavna „karika“ borbe protiv korupcije u policiji. Veruju da je rad SUK-a uslovljen nejasnim pravnim pravilima i nepotpunim ljudskim, materijalnim i finansijskim resursima.⁶⁰ Osnovna slabost SUK-a je

⁶⁰ Đorđević, Saša. (2014). *Procena korupcije u policiji u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 25-29.

nesamostalnost u radu koja se zapaža kroz nepostojanje autonomije prilikom odlučivanja jer „uvek postoji viša instanca koja proverava osetljivost slučajeva”.⁶¹ Dodatno, inspektori u SUK-u ne odgovaraju za greške koje počine u svom radu. Problem je i što SUK kontroliše samo rad policajaca u radno vreme, a ne i kada završe posao.⁶²

Jedan od uzroka nezadovoljstva je i loša saradnja i koordinacija SUK-a i područnih policijskih uprava Direkcije policije,⁶³ što se vidi i iz godišnjih izveštaja SUK-a. U 2015. je svega nekoliko krivičnih prijava podneto u saradnji sa područnim policijskim upravama,⁶⁴ a 2016. godine samo tri od 201 koliko je ukupno podneo SUK.⁶⁵ Područne policijske uprave o nezakonitom radu policije češće obaveštavaju samo Direkciju policije i Ministarstvo, dok SUK zaobilaze.⁶⁶ Tako je, na primer, istragu ubistva za koje se sumnjičio da ga je izvršio policijski službenik radila kriminalistička policija, a ne SUK.⁶⁷

Prema mišljenju policajaca, nema kvalitetne koordinacije ni sa organizacionim jedinicama za kontrolu zakonitosti rada u Direkciji policije,⁶⁸ što je direktna posledica lošeg pravnog okvira, na šta ukazuje i sam SUK u svojim godišnjim izveštajima kada apostrofiraju da će „pravilnikom o načinu i oblicima sprovođenja unutrašnje kontrole SUK će po prvi put jasno definisati način saradnje sa organizacionim jedinicama za kontrolu zakonitosti.”⁶⁹

Sektor unutrašnje kontrole nije prvi izbor kome će policajci da se obrate ako odluče da prijave kolegu za koga sumnjaju da obavlja posao nespojiv sa policijskim poslom. Nešto više od polovine (52%) anketiranih policajaca koji su aktivni u policijskim sindikatima u Srbiji bi kolegu za koga sumnjaju da obavlja nezakonite poslove prijavili najpre neposredno nadređenom, a tek njih četvrtina SUK-u (24%).⁷⁰

Do sada nije realizovano istraživanje na osnovu kojeg je moguće saznati zadovoljstvo manjinskih i/ili ranjivih grupa radom SUK-a.

61 Zapisnici sa konsultacija sa policijskim službenicima održanim u Beogradu 2. i 3. novembra 2017. godine.

62 Isto.

63 Isto.

64 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole (mart 2016). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2015. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 3.

65 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole (mart 2017). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2016. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 9.

66 Đorđević, Saša. (2014). *Procena korupcije u policiji u Srbiji*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 25-29.

67 Zapisnik sa konsultacija sa policijskim službenicima održanim u Beogradu 3. novembra 2017. godine.

68 Zapisnici sa konsultacija sa policijskim službenicima održanim u Beogradu 2. i 3. novembra 2017. godine.

69 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole (mart 2016). *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2015. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 14.

70 Mandić, Sofija i Đorđević, Saša. (2017). *Poslovi nespojivi sa policijskom profesijom*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 28

PREPORUKE

- Važno da se ukine praksa smanjenja broja zaposlenih u SUK-u i prekine sa primenom uvođenja prelaznih rešenja, kao što su dovođenje zaposlenih na privremenom smeštaju u SUK i upućivanje na rad u SUK iz drugih organizacionih jedinica MUP-a.
- Potrebno je dopuniti analizu funkcionalnosti SUK-a informacijama o opterećenosti zaposlenih i na osnovu toga izvršiti projekciju povećanja broja zaposlenih u SUK-u.
- Potrebno je urediti vođenje pravosudnih evidencija tako da je moguće pratiti krivično gonjenje pripadnika MUP-a.
- Potrebno je da MUP nastavi da unapređuje tehničke i smeštajne kapacitete za rad SUK-a, čije finansiranje neće isključivo zavisiti od finansijske podrške EU. Rad SUK-a bi trebalo da bude u potpunosti nezavisan i samostalan.
- Potrebno je izmeniti pritužbeni postupak tako da SUK bude nosilac ovog postupka i odustati od koncepta usaglašavanja stavova rukovodilaca MUP-a i građana, te odlučivati nepristrasno o postojanju ili nepostojanju povrede prava građana.
- Potrebno je pojasniti i eliminisati razloge za visok procenat odbačenih krivičnih prijavi protiv pripadnika MUP-a, te pokrenuti javnu raspravu o uspešnosti krivičnog gonjenja o korupciji u policiji.

GORDANA GRUJIČIĆ, SINIŠA VOLAREVIĆ, ZORANA TEODOROVIĆ, GRUPA 484

KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE



Grupa
484

UVOD

U periodu povećanog priliva migranata i tražilaca azila tokom 2015. i 2016. godine, Republika Srbija je preduzela značajne korake u pogledu upravljanja trenutnim migracijskim tokom i izgradnje sistema prihvata i zbrinjavanja migranata i tražilaca azila: oformljena je *ad hoc* Radna grupa za rešavanje problema mešovitenih migracija⁷¹ u cilju hitnog i koordinisanog delovanja, sa zadatkom da analizira i razmatra pitanja mešovitenih migracionih tokova u Republici Srbiji i koordinira veliki broj aktera koji deluju u različitim oblastima; izrađen je Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata⁷² sa ciljem obezbeđivanja odgovarajućih kapaciteta za efikasan odgovor u slučaju masovnog priliva migranata. Plan reagovanja ažuriran je u decembru 2016. godine za period april-decembar 2017. godine. U toku je usvajanje Plana reagovanja za 2018. godinu.⁷³ Revidirani Plan reagovanja trebalo bi da odgovara aktuelnoj situaciji i da bude usklađen sa novim zakonodavnim izmenama.

Implementacijom Plana reagovanja, a oslanjanjem na odredbe Zakona o upravljanju migracijama⁷⁴ i nadležnosti u pogledu predlaganja mera potrebnih za postizanje pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanja nezakonitih migracija, pod rukovodstvom Komesarijata za izbeglice i migracije (u daljem tekstu: KIRS ili Komesarijat) uspostavljeno je 14 prihvatnih i tranzitnih centara radi obezbeđivanja prihvata i smeštaja migranata, od kojih je trenutno u funkciji 10, a u kojima su smeštene statusno različite kategorije migranata, uključujući i tražioce azila.

S druge strane, pored centara za azil, u skladu sa odredbama novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti⁷⁵ uveden je novi tip objekata za smeštaj - „drugi objekti namenjeni za smeštaj tražilaca” - koji su takođe pod rukovodstvom KIRS-a i u kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata.

U oblasti izgradnje integracijske politike, usvojen je podzakonski akt koji reguliše pitanje smeštaja korisnika različitih oblika međunarodne zaštite, kao i poseban podzakonski akt o programu integracije koji na sveobuhvatan način reguliše sve elemente adekvatne integracijske politike. Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno utočište izmenjena je radi usaglašavanja sa novousvojenim propisom u oblasti azila, Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti. Novousvojenim propisima pravo na pristup integracijskim merama garantovano je, naime, i licima sa odobrenom supsidijarnom zaštitom.⁷⁶ Dodatno, u cilju obezbeđivanja pristupa programu integracije u

71 „Službeni glasnik RS”, broj 54/15, od 22. 6. 2015.

72 Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata Vlade R. Srbije od septembra 2015. godine dostupan je na: <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>.

73 Izveštaj o implementaciji AP za Poglavlje 24 za period januar – jun 2018. godine.

74 „Službeni glasnik RS”, br. 107/12.

75 Zakon o azilu i privremenoj zaštiti „Službeni glasnik RS” br. 24/18.

76 Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, „Sl. glasnik RS”, br. 101/2016 i 56/2018.

toku 2017. godine, a u okviru Twinning projekta „Podrška nacionalnom sistemu azila u Republici Srbiji“, preduzeti su značajni koraci: izrađen je program za mehanizme podrške integraciji, kurikulum za učenje srpskog jezika i pisma, i procena mogućnosti za stručno osposobljavanje lica koja su dobila zaštitu.⁷⁷

LIČNA KARTA INSTITUCIJE

Nadležnost Komesarijata za izbeglice Republike Srbije, kao posebne organizacije u sistemu državne uprave, ustanovljena je Zakonom o izbeglicama⁷⁸ u vezi sa obavljanjem poslova koji se odnose na zbrinjavanje, povratak i reintegraciju izbeglica, kao i sa njima usko povezane upravne poslove, kao što su: priznavanje i prestanak statusa izbeglice, njihovo zbrinjavanje i registraciju, usklađivanje i koordinaciju pružanja pomoći od strane drugih organa i organizacija u zemlji i inostranstvu, obezbeđivanje smeštaja, preduzimanje mera za povratak izbeglica, rešavanje stambenih potreba lica na koje se primenjuje navedeni Zakon, i drugi poslovi u skladu sa zakonom. Takođe, u nadležnost Komesarijata spadaju i inicijative za traženje međunarodne pomoći od strane UN i drugih međunarodnih organizacija, kao i zbrinjavanje i zaštita prava interno raseljenih lica.

Stupanjem na snagu Zakona o upravljanju migracijama, Komesarijat za izbeglice, uspostavljen Zakonom o izbeglicama, nastavlja sa radom u okvirima novih nadležnosti pod nazivom Komesarijat za izbeglice i migracije. Pored svojih prethodnih nadležnosti, Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na predlaganje ciljeva i prioriteta migracione politike i predlaganje mera kojima je cilj postizanje pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanje nezakonitih migracija, kao i praćenje i sprovođenje mera migracione politike, pružanje podataka i informacija organima državne uprave, autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave potrebnih za izradu strateških dokumenata. Takođe, nadležnost Komesarijata „proširuje“ se i na predlaganje projekata iz oblasti upravljanja migracijama iz delokruga svoga rada i izradu godišnjeg izveštaja Vladi o stanju u oblasti upravljanja migracijama.⁷⁹

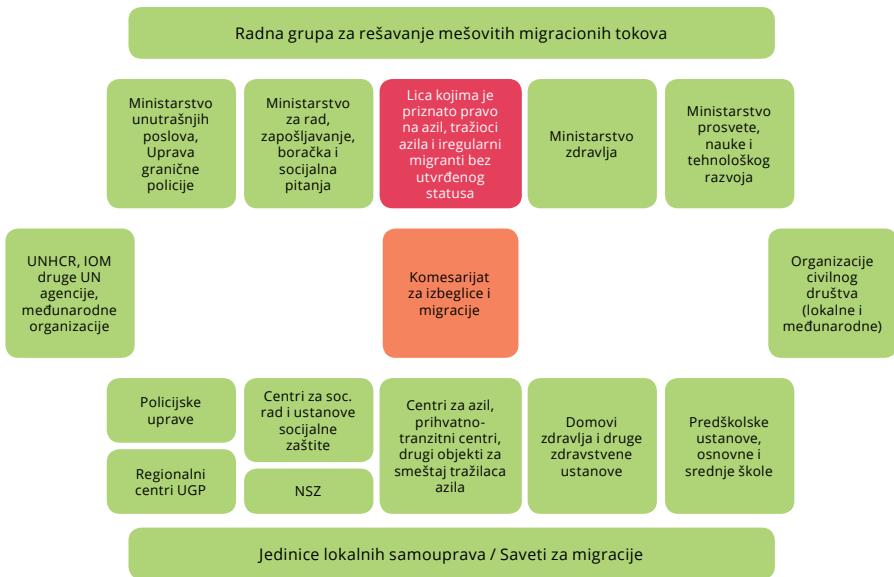
U skladu sa odredbama Zakona o upravljanju migracijama, u nadležnosti Komesarijata je i obezbeđivanje stambenog prostora radi privremenog smeštaja lica kojima je priznat azil, u skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, i prema mogućnostima Republike Srbije. Ukoliko je u pitanju lice u posebnom psihofizičkom stanju (starost, invaliditet i/ili bolest), ili maloletno lice bez roditeljskog staranja, koje ne može da koristi stambene prostore određene za tu namenu, Komesarijat, na osnovu akta centra za socijalni rad, obezbeđuje smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici.

77 Informacija dobijena od Komesarijata.

78 Zakonom o izbeglicama, „Službeni glasnik RS“ br. 18/92, 45/02 i 30/10.

79 Član 10. stav 1. Zakona o upravljanju migracijama.

Ilustracija 3.1: Umreženost Komesarijata za izbeglice i migracije⁸⁰



Dalje, Komesarijat obavlja poslove koji se odnose na utvrđivanje, predlaganje i preduzimanje mera za integraciju lica kojima je priznat azil, a u kontekstu postupanja prema strancima koji nezakonito borave na teritoriji Srbije, u delokrug nadležnosti KIRS-a ulazi i predlaganje programa za razvijanje sistema mera prema porodicama stranaca koji nezakonito borave na teritoriji Srbije, kao i predlaganje programa za podršku dobrovoljnog povratka u zemlje porekla.

U skladu sa odredbama prethodno važećeg Zakona o azilu,⁸¹ Komesarijat obezbeđuje smeštaj i osnovne životne uslove u centrima za azil, za tražioce azila u Srbiji, do donošenja konačne odluke po podnetom zahtevu za azil. U skladu sa tim, u okviru **Odseka za koordinaciju poslova u centrima za azil** (koji se nalazi u okviru Sektora za prihvatanje, zbrinjavanje, readmisiju i trajna rešenja), obavljaju se poslovi koji se odnose na:

80 U vezi sa ostvarivanjem nadležnosti koje proističu iz Zakona o upravljanju migracijama („Službeni glasnik RS“ br. 107/12) i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti („Službeni glasnik RS“ br. 24/18)

81 „Službeni glasnik RS“, br. 109/07.

- obezbeđivanje i organizovanje smeštaja i boravka tražilaca azila u centrima za azil (Bogovađa, Banja Koviljača, Krnjača, Tutin i Sjenica);
- obezbeđivanje osnovnih životnih uslova tražilaca azila u skladu sa posebnim propisima i načelima postupka azila;
- praćenje stanja i uslova smeštaja i kvaliteta života u centrima za azil i pronalaženje konkretnih rešenja za poboljšanje uslova smeštaja i kvaliteta života u centrima;
- praćenje zdravstvenog stanja i organizovanje pružanja zdravstvene zaštite tražiocima azila smeštenim u centrima;
- informisanja tražilaca o osnovnim pravima i obavezama i pružanje pomoći u ostvarivanju njihovim prava;
- prijem i podelu humanitarne pomoći;
- usvajanje propisa o pravilima kućnog reda i sprovođenje kućnog reda;
- vođenje i ažuriranje evidencija o tražiocima azila koji borave u centrima, kao i onih koji borave van centara, a kojima je potreban smeštaj;
- ostvarivanje saradnje sa državnim organima, jedinicama lokalne samouprave i udruženjima, radi ostvarivanja prava tražilaca;
- druge poslove sa ciljem nesmetanog funkcionisanja centara za azil (i prihvatnih centara za privremeni smeštaj) u Republici Srbiji.

Novim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, nadležnost Komesarijata detaljnije se propisuje. Shodno tom zakonu, Komesarijat obezbeđuje materijalne uslove za prihvatanje tražilaca azila u okviru centra za azil ili drugog objekta koji je određen za te namene (hotel, odmaralište, drugi pogodan objekat), pri čemu materijalni uslovi prihvata, pored smeštaja, predviđaju i obezbeđivanje hrane, odeće i novčanih sredstava za lične potrebe. U situaciji kada se kao tražilac azila pojavljuje maloletnik bez pratnje, ili ukoliko se radi o licu koje je u posebnom psihofizičkom stanju, a kome su potrebne posebne procesne i prihvatne garancije i kome se u centru ili drugom objektu ne mogu obezbediti potrebni uslovi za njegov smeštaj, Komesarijat, na osnovu odluke (rešenja) nadležnog centra za socijalni rad, obezbeđuje smeštaj u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u drugoj porodici. Članom 50. Zakona predviđeno je i da propise o uslovima pod kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, postupku za njihovo umanjeње ili prestanak i drugim pitanjima vezanim za umanjeње ili prestanak materijalnih uslova prihvata, i propise o pravilima kućnog reda u centru za azil i drugom objektu namenjenom za smeštaj tražilaca, kao i propise o načinu isplate sredstava za lične potrebe donosi rukovodilac Komesarijata.

Pored obezbeđivanja smeštaja tražiocima azila, u skladu sa propisima u oblasti azila, odnosno odredbi Uredbe o merilima za utvrđivanje prioriteta smeštaja lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i

uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj⁸² (u daljem tekstu: Uredba o smeštaju), Komesarijat ima obavezu da obezbedi privremeni smeštaj licima kojima je dodeljen azil na način da daje na korišćenje stambeni prostor najduže za period od jedne godine od dana pravosnažnosti rešenja o priznavanju prava na utočište ili supsidijarnu zaštitu.⁸³ Troškove korišćenja i održavanja stambenog prostora, troškove smeštaja, ishrane i neophodne odeće i obuće snosi Komesarijat. Ako ne postoje raspoloživi objekti, odnosno uslovi za privremeni smeštaj, smeštaj korisnika može se obezbediti davanjem novčane pomoći za privremeni smeštaj.

Kada je u pitanju integracija, Komesarijat predlaže Vladi uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za integraciju, i sprovodi programe integracije. Bliže uslove, način, postupak i druga pitanja od značaja za uključivanje lica kojima je odobreno pravo na azil u društveni, kulturni i privredni život u Republici Srbiji reguliše Uredba o uključivanju u društveni, kulturni i privredni život⁸⁴ (u daljem tekstu: Uredba o integraciji).

Program integracije podrazumeva: 1) potpuno i pravovremeno informisanje o pravima, mogućnostima i obavezama; 2) učenje srpskog jezika; 3) upoznavanje sa srpskom istorijom, kulturom i ustavnim poretom; 4) pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; 5) pomoć u ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu; 6) pomoć pri uključivanju na tržište rada, kao i mogućnost obezbeđivanja jednokratne novčane pomoći u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe, u skladu sa zakonom. U cilju sprovođenja programa integracije, za lica kojima je priznat azil Komesarijat izrađuje individualni plan integracije za period od jedne godine.

Dodatno, novim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, proširuje se nadležnost Komesarijata i u pogledu dobrovoljnog povratka: KIRS preduzima odgovarajuće mere kako bi se omogućio dobrovoljan povratak u državu porekla strancu čiji je zahtev za azil odlukom nadležnog organa odbijen ili odbačen, ili ako je postupak azila obustavljen, odnosno, strancu kojem je prestala privremena zaštita, strancu za kog je doneta odluka o prestanku privremene zaštite, ili odluka o ukidanju odluke kojom se usvaja zahtev za azil, ili odluka kojom se poništava odluka kojom se usvaja zahtev za azil, pri čemu se, u svakom pojedinačnom slučaju, vodi računa o ljudskom dostojanstvu. Dalje, Komesarijat ima obavezu da u slučaju dobrovoljnog povratka razmatra relevantne izveštaje o stanju u državi porekla konkretnog lica, upozna ovo lice sa tim stanjem, i omogućiti mu da svoju odluku o povratku donese uz potpuno poznavanje činjenica.

82 „Službeni glasnik RS”, br. 63/15.

83 Uredba o smeštaju propisuje da lica imaju pravo na ostvarivanje smeštaja od momenta konačnosti rešenja kojim je odobren status. Međutim, novousvojenim Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, predviđeno je da lica mogu ostvariti pravo na smeštaj od momenta pravosnažnosti rešenja.

84 Uredba o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je priznato pravo na utočište, „Službeni glasnik RS”, br. 101/16.

INDIKATORI

U cilju analize mera i aktivnosti Komesarijata u odnosu na propisane nadležnosti postupanja prema migrantima, tražiocima azila i licima kojima je priznat azil, identifikovali smo tri grupe indikatora: (1) *indikatorne interne efikasnosti* – koji govore o ukupnom broju korisnika smeštaja u centrima za azil i prihvatnim centrima, njihovom pravnom statusu, merama preduzetim u pogledu identifikacije pripadnika/ca ranjivih grupa u ukupnoj populaciji korisnika smeštaja, i obezbeđivanju uslova za njihov smeštaj. Pored korisnika usluge smeštaja, indikatori efikasnosti analiziraju i aktivnosti Komesarijata u cilju obezbeđivanja pristupa programima integracije licima kojima je priznat azil, i određuju broj korisnika programa integracije; (2) *indikatorne institucionalne povezanosti (uvezanosti)* – analiziraju nivo koordinacije i uvezanosti Komesarijata sa drugim relevantnim institucijama i organizacijama u oblasti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja i pristupa pravima, uključujući sprovođenje programa integracije; (3) *indikatorne legitimnosti* – analiziraju uspostavljene mehanizme putem kojih lica smeštena u centrima mogu izraziti svoja mišljenja i ocene o relevantnosti i kvalitetu usluga, njihovu dostupnost i funkcionalnost, kao i mere preduzete od strane Komesarijata u pogledu obezbeđivanja funkcionalne procene usluga koje se pružaju u centrima.

INTERNA EFIKASNOST

Svi centri za azil i prihvatni centri vode dnevnu statistiku o broju smeštenih migranata i tražilaca azila, pri čemu ona obuhvata sledeće komponente: broj muškaraca, broj žena, ukupan broj dece (uključujući posebno broj muške i broj ženske dece), broj dece (maloletnika) bez pratnje, porodica, kao i samaca. Broj smeštenih lica je razvrstan po uzrastu (od 0-10 godina, od 11-18 godina, od 19-30 godina, od 31-55 godina, i stariji od 55), s tim što se deca razvrstavaju i u okviru posebne tabele (0- 6 meseci, 6-12 meseci, 1-2 godine, 3-4 godine, 5-6 godina, 7-8 godina, 9-10 godina, 11-12 godina, 13-14 godina, 15-16 godina, 17-18 godina). Takođe, podaci se razvrstavaju i po nacionalnoj pripadnosti (razvrstano po kategorijama: Avganistan, Irak, Iran, Pakistan, Sirija, Somalija i ostali).⁸⁵ Tabela prikazuje statistički prikaz korisnika smeštaja uprave centara svakodnevno dostavljaju Komesarijatu.

Osim u odnosu na maloletnike bez pratnje, ne vode se objedinjeni statistički podaci o drugim ranjivim kategorijama migranata i tražiocima azila smeštenih u centrima za azil i prihvatno-tranzitnim centrima. Dodatno, uprave centara Komesarijatu dostavljaju dnevne i nedeljne i/ili mesečne izveštaje sa pregledom stanja u centru, uključujući između ostalog i informacije o identifikovanim potrebama korisnika smeštaja, oblicima njihove ranjivosti i merama i

⁸⁵ Informacije dobijene uvidom u tabelarni prikaz statistike KIRS-a, maj 2018. godine.

aktivnostima preduzetim u pogledu njihove zaštite. Analizom i obradom ovih izveštaja mogu se izvući podaci o drugim ranjivim kategorijama korisnika smeštenih u određenom centru. Uz podršku Vlade Švajcarke, trenutno je u toku izrada baze podataka o licima smeštenim u centre za azil i druge objekte namenjene za smeštaj, koja će sadržati podatke shodno članu 98. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, ali i segment pratećih indikatora u vezi sa EASO standardima prihvata (uključujući i indikatore ranjivosti).

U periodu od 2017. godine preduzeti su određeni koraci u pogledu podizanja kapaciteta i razvoja mehanizama identifikacije ranjivih kategorija i s tim u vezi obezbeđivanja odgovarajućih prihvatnih garancija. Pa tako, u okviru projekta Međunarodne organizacije za migracije „Podrška upravljanju informacijama, komunikacijama i kapacitetima za planiranje pri upravljanju migracijama u Srbiji“, trenutno se radi na razvijanju alata za redovno praćenje smeštaja i prihvata, nadogradnje mehanizama koordinacije i upravljanja objektima za prijem, u skladu sa smernicama Evropske unije za uslove prijema (razvijanje alata za praćenje dostizanja standarda Kancelarije za podršku sistemu azila – EASO).⁸⁶ Reč je o smernicama za uslove prijema, operativnim standardima i indikatorima, koji su izrađeni u cilju podrške zemljama članicama EU u implementaciji odredaba Direktive o prihvatu,⁸⁷ uz obezbeđivanje adekvatnih uslova života za sva lica koja su u postupku azila, uključujući i ona sa posebnim prihvatnim potrebama. Na operativnom nivou, EASO standardi prihvata bi, između ostalog, trebalo da pomognu nadležnim vlastima u planiranju objekata i upravljanju objektima u okviru kojih je organizovan prihvata tražilaca azila. Smeštajni kapaciteti se kontinuirano unapređuju kako bi se usaglasili i sa EASO standardima. U decembru 2017. godine, u saradnji sa EASO, organizovana je radionica o identifikaciji osoba sa posebnim potrebama.

U skladu sa odredbama novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti,⁸⁸ u postupku azila vodi se računa o specifičnoj situaciji lica kojima su potrebne posebne procesne ili prihvatne garancije, pri čemu se pod licima sa posebnim prihvatnim garancijama podrazumevaju sledeće ranjive kategorije: maloletnici, maloletnici bez pratnje, osobe sa invaliditetom, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloletnom decom, žrtve trgovine ljudima, teško bolesne osobe, osobe s duševnim poremećajima, te osobe koje su bile mučene, silovane ili izvrnute drugim teškim oblicima psihološkog, fizičkog ili polnog nasilja, kao što su žrtve sakaćenja polnih organa. Posebnim procesnim i prihvatnim garancijama pruža se odgovarajuća pomoć tražiocu koji, s obzirom na svoje lične okolnosti, nije sposoban da ostvaruje prava i obaveze bez odgovarajuće pomoći. Postupak identifikacije ličnih okolnosti lica u potrebi za posebnim prihvatnim garancijama nadležni organi sprovode kontinuirano, a najranije u razumnom roku nakon iniciranja postupka azila, odnosno izražavanja namere da se podnese zahtev za azil, na granici ili u tranzitnom prostoru.

⁸⁶ Izvor: Radna verzija revidiranog AP za Poglavlje 24.

⁸⁷ Direktiva 2013/33/EU.

⁸⁸ Član 17. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

U 2017. godini evidentirano je 1440 dodeljenih starateljstava maloletnicima bez pratnje smeštenim u prihvatnim i centrima za azil.

	2008	2009 ⁹⁰	2010 ⁹¹	2011 ⁹²	2012 ⁹³	2013 ⁹⁴	2014 ⁹⁵	2015 ⁹⁶	2016 ⁹⁷	2017 ⁹⁸
Zahtev za azil		181	215	248	336	153	388	586	577	235
Obustavljeni postupci		224	309	192	350	176	307	546	267	112
Odbačeni zahtevi		4	47	85	64	8	12	19	49	42
Odbijani zahtevi		3	0	2	0	5	0	6	16	9
Usvojeni zahtevi		4	1	0	3	4	6	24 (za 30 lica)	27 (za 42 lica)	6 (za 14 lica)

Shodno ranije važećem Zakonu o azilu, u pogledu roka za donošenje odluke o zahtevu za azil, primenjivale su se supsidijarno odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, te je Odsek za azil, odnosno Kancelarija za azil, rešavajući isključivo u posebnom ispitnom postupku, rešenja donosila u roku od dva meseca (član 208. stav 1. ZUP-a). Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti propisuje preciznije rokove za donošenje odluke u prvostepenom postupku. S tim u vezi, a u skladu sa članom 39, odluka o zahtevu za azil u redovnom postupku donosi se najkasnije u roku od tri meseca od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil, pri čemu, ukoliko postoje zakonom predviđene okolnosti, rok za donošenje odluke se može produžiti, s tim da se odluka mora doneti najkasnije u roku od 12 meseci od dana podnošenja zahteva za azil. Ukoliko je ispunjena neka od propisanih okolnosti za sprovođenje ubrzanog postupka, odluka o zahtevu za azil se donosi najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva za azil ili dopuštenog naknadnog zahteva za azil, uz sprovođenje celokupnog postupka azila,⁹⁸ odnosno, u slučaju postupanja na granici ili u tranzitnom prostoru, najkasnije u roku od 28 dana od dana podnošenja zahteva.⁹⁹

89 Migracioni profil 2010. godine.

90 Isto.

91 Migracioni profil za 2011. godinu.

92 Migracioni profil za 2012. godinu.

93 Migracioni profil za 2013. godinu.

94 Migracioni profil za 2014. godinu.

95 Migracioni profil za 2015. godinu.

96 Migracioni profil za 2016. godinu.

97 Migracioni profil za 2017. godinu.

98 Član 40. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

99 Član 41. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

U periodu od početka primene Uredbe o smeštaju, novčanu pomoć za privremeni smeštaj je zatražilo i dobilo 16 lica (doneto 11 rešenja). Važno je napomenuti da u periodu od donošenja Uredbe niko ko se obratio Komesarijatu za obezbeđivanje privremenog smeštaja nije odbijen.

U skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Komesarijatu za izbeglice broj 110-2/6 od 12. aprila 2012. godine, poslove od značaja za zbrinjavanje migranata, tražilaca azila i izbeglica obavlja posebna unutrašnja organizaciona jedinica – Sektor za prihvatanje, zbrinjavanje, readmisiju i trajna rešenja (u daljem tekstu: Sektor) – zajedno sa poslovima rešavanja pitanja povratka izbeglica, zbrinjavanja izbeglih lica, organizovanja primarnog prijema i poslova reintegracije povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, koordinacije rada smeštajnih kapaciteta, kao i saveta za migracije, ali i drugim poslovima iz ove oblasti. U okviru Sektora obrazovane su četiri uže unutrašnje jedinice, među kojima je i Odsek za koordinaciju poslova u centrima za azil, organizaciona jedinica u čiju nadležnost spadaju sledeći poslovi: obezbeđivanje i organizovanje smeštaja i boravka tražilaca azila; obezbeđivanje osnovnih životnih uslova tražiocima azila smeštenim u centrima za azil, u skladu sa posebnim propisima i načelima postupka azila; praćenje stanja i uslova smeštaja i kvaliteta života u centrima za azil i pronalaženje konkretnih rešenja za poboljšanje uslova smeštaja i kvaliteta života u centrima za azil; organizovanje praćenja zdravstvenog stanja tražilaca azila i organizovanje pružanja osnovne zdravstvene zaštite; informisanje tražilaca azila o njihovim pravima i obavezama i pružanje pomoći u ostvarivanju njihovih prava; saradnja sa državnim organima, organima jedinica lokalne samouprave, ustanovama, udruženjima i nevladinim organizacijama radi obezbeđivanja ostvarivanja prava tražilaca azila; prijem i podela humanitarne pomoći; sprovođenje kućnog reda; vođenje i ažuriranje evidencija o tražiocima azila smeštenim u centrima za azil, o tražiocima azila koji borave van centara za azil, a potreban im je smeštaj, i drugih evidencija u vezi sa funkcionisanjem centara za azil, kao i druge poslove u cilju nesmetanog funkcionisanja centara za azil.¹⁰⁰ Shodno unutrašnjoj sistematizaciji iz 2012. godine, na poslovima iz nadležnosti Odseka za koordinaciju poslova u centrima za azil predviđeno je 7 radnih mesta (šef odseka, dva savetnika za opšte poslove, jedan saradnik za evidencione poslove, jedan referent za administrativne i evidencione poslove, i dva nameštenika na poslovima vozača).¹⁰¹ Značajno je napomenuti da je u toku proces izrade nove sistematizacije radnih mesta sa ciljem jačanja ljudskih resursa, odnosno usklađivanja identifikovanih potreba, zakonodavnih novina i obima planiranih aktivnosti za naredni period, kako bi se u krajnjoj liniji obezbedilo nesmetano sprovođenje zakonom propisanih nadležnosti Komesarijata. Sa ciljem pripreme što adekvatnije sistematizacije i određivanja delokruga poslova, KIRS je, uz podršku Vlade Švajcarske, pristupio izradi funkcionalne analize.

100 Izvor: Informator o radu 2017. godine.

101 Isto., str. 6.

Dodatno, u periodu od 2015. godine, sa ciljem obezbeđivanja urgentnog prihvata migranata, a u skladu sa aktivnostima operativnog Plana reagovanja, otvarani su novi smeštajni objekti i dodatno angažovani službenici Komesarijata radi omogućavanja funkcionisanja tih smeštajnih kapaciteta.

Imajući u vidu da je od decembra 2013. godine, Zakonom o izmenama i dopunama budžetskog sistema („Službeni glasnik RS”, broj 108/13), propisana zabrana zasnivanja radnog odnosa sa novim licima radi popunjavanja slobodnih, odnosno upražnjenih radnih mesta, kao i ograničenje broja zaposlenih na određeno vreme zbog povećanog obima posla i lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruga i lica angažovanih po drugim osnovama kod korisnika javnih sredstava, a koja je i dalje na snazi, službenici KIRS-a zaposleni na poslovima urgentnog prihvata u periodu od 2015. godine angažovani su u okviru projekata EU, bilateralnih partnerstava ili podrške međunarodnih i organizacija civilnog društva.

U okviru analize indikatora o broju korisnika različitih programa integracije, važno je istaći da su neposredno nakon stupanja na snagu Uredbe o integraciji, sprovedeni upitnici u centrima i posredstvom pravnih zastupnika kontaktirana lica kojima je priznato utočište i dodeljena supsidijarna zaštita, kako bi se ove osobe informisale o programu integracije i pristupile izradi individualnih planova. Približno 90% anketiranih se odazvalo i do sada je izrađeno 25 individualnih planova integracije.¹⁰² Dodatno, u skladu sa odredbama Uredbe o integraciji, potpuno i pravovremeno informisanje lica o njihovim pravima, mogućnostima i obavezama obezbeđuje se kroz informativni materijal u štampanom ili elektronskom obliku, na jeziku koji lice razume ili za koje se osnovano veruje da ga razume. Prema informacijama dobijenim od strane Komesarijata, nacrt štampanog informativnog materijala je pripremljen i čeka se saglasnost relevantnih institucija kojima je poslat na mišljenje.

U pogledu učenja srpskog jezika i pisma, predviđeno je obezbeđivanje 300 školskih časova (plus dodatnih 100 časova) u toku jedne školske godine u školama za strane jezike koje imaju sertifikovane programe za učenje srpskog jezika, a troškove pohađanja časova pokriva Komesarijat. U toku 2017. godine, koja je ujedno bila i prva godina implementacije, bilo je ukupno 15 polaznika, od kojih su neki odustali tokom trajanja programa, a neki su se naknadno vraćali. Važno je napomenuti da, i pored činjenice da se Uredba primenjivala u odnosu na lica kojima je priznato pravo na utočište, od momenta stupanja na snagu Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, program učenja srpskog jezika i pisma bio je otvoren i za sva lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita. U 2018. godini 7 lica je pohađalo časove srpskog jezika i pisma. U septembru 2018. krenulo je još 11 polaznika na kurs srpskog jezika i pisma.

102 Podaci prikupljeni u maju 2018. godine.

Naredna mera predviđena Uredbom o integraciji podrazumeva uključivanje u program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u maksimalnom trajanju od 30 sati godišnje. U okviru projekta „Podrška sistemu upravljanja migracijama u Republici Srbiji“, izrađen je Program upoznavanja sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem. Finansiranje časova ovog programa pokriva Komesarijat, a u narednom periodu program će sprovesti Beogradski centar za ljudska prava, shodno rezultatima javnog poziva iz juna 2018. godine.¹⁰³

Jednokratna novčana pomoć obezbeđuje se na zahtev lica ili na predlog ustanove socijalne ili zdravstvene zaštite u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe. Od dana stupanja na snagu Uredbe o integraciji, Komesarijatu su upućena tri zahteva i sva tri su odobrena.

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

U skladu sa Strategijom upravljanja migracijama, Komesarijat obavlja stručne, operativne i administrativno-tehničke poslove za Koordinaciono telo Vlade za upravljanje migracijama, i s tim u vezi organizuje koordinacione sastanke svih nadležnih institucija zaduženih za sprovođenje Strategije za upravljanje migracijama. Prema podacima Izveštaja o sprovođenju preporuka u okviru AP za Poglavlje 24 za period januar – jun 2018. godine, operativni koordinacioni sastanci između KIRS i MUP RS redovno se organizuju, kao i sastanci upravnika centara za azil i prihvatnih centara, i koordinacioni sastanci sa zdravstvenim i socijalnim službama.¹⁰⁴ Dodatno, u kontekstu analize uvezanosti sa relevantnim institucijama, značajno je napomenuti da je u okolnostima masovnih migratornih tokova na teritoriji Srbije oformljena međuministarska Radna grupa za rešavanje pitanje mešovityh migracija. Reč je o *ad hoc* koordinacionom telu uspostavljenom sa intencijom koordinacije aktivnosti hitnog preuzimanja određenih mera predviđenih Planom,¹⁰⁵ dok je, shodno Odluci o obrazovanju, njen zadatak znatno širi, odnosno on obuhvata praćenje, analizu i razmatranje pitanja mešovityh migracionih tokova u Srbiji, sa posebnim osvrtom na probleme u ovoj oblasti, davanje analiza stanja i predloga mera za rešavanje uočenih problema, i usklađivanje stavova nadležnih organa i drugih organizacija i institucija koje se bave pitanjem mešovityh migracija.¹⁰⁶

Prve aktivnosti preduzete od strane Radne grupe za rešavanje problema mešovityh migracija obuhvatale su koordinaciju donošenja sledećih odluka: Zaključka Vlade o otvaranju prihvatnog centra u Preševu, otvaranje centra za

103 Bliže informacije o raspisanom javnom pozivu i rezultatima na sajtu KIRS-a: <http://www.kirs.gov.rs/articles/javpozns.php?type=55&lang=SER&date=0>

104 Izvor: <http://mup.gov.rs/>

105 Plan reagovanja u situaciji povećanih migratornih kretanja na teritoriji RS. Više: <http://www.minrzs.gov.rs/files/doc/migranti/Plan%20Vlade0001.pdf>.

106 Član 2. „Službeni glasnik RS“, br. 54 od 22. juna 2015, br. 60 od 8. jula 2015, br. 72 od 19. avgusta 2015, br. 78 od 11. septembra 2015, br. 75 od 7. septembra 2016, br. 73 od 28. jula 2017.

urgentnu pomoć velikom broju migranata koji borave van objekata namenjenih za njihov smeštaj u Kanjiži i finansijske podrške jedinicama lokalne samouprave koje su pogođene prilivom velikog broja migranata.¹⁰⁷ U daljem periodu, a u skladu sa dinamikom i obimom migratornih kretanja, Radna grupa je koordinirala otvaranje dodatnih smeštajnih kapaciteta za prihvatanje migranata, te je krajem 2017. godine u funkciji bilo 18 stalnih i privremenih prihvatnih centara za tražioce azila i migrante (centri za azil: Banja Koviljača, Krnjača, Bogovađa, Sjenica i Tutin; prihvatni i tranzitni centri: Preševo, Vranje, Dimitrovgrad, Bosilegrad, Pirot, Obrenovac, Subotica, Sombor, Kikinda, Principovac, Adaševci, Bujanovac, Divljana).¹⁰⁸

Prilikom organizovanja adekvatnog smeštaja, odnosno obezbeđivanja materijalnih uslova prihvata u skladu sa odredbama novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Komesarijat saraduje sa relevantnim državnim institucijama i međunarodnim i organizacijama civilnog društva. Zajednička analiza smeštajnih kapaciteta Republike Srbije,¹⁰⁹ koja se redovno ažurira, daje pregled svih aktera, po pojedinačnim centrima, a u pogledu obezbeđivanja smeštaja, ishrane, odeće i obuće, sanitarnih usluga, medicinske pomoći, pristupa obrazovanju, pravne pomoći i podrške lokalnoj zajednici.

U cilju sprovođenja pojedinačnih mera programa integracije u okviru Uredbe o integraciji, predviđena je saradnja sa relevantnim nadležnim organima, institucijama i udruženjima građana. Pa tako, u skladu sa članom 9. stav 8, u izradi plana integracije učestvuju nadležni centar za socijalni rad, obrazovna ustanova, Nacionalna služba za zapošljavanje, zdravstvena ustanova i, ukoliko je potrebno, a s obzirom na lična svojstva lica kojem je priznato pravo na azil, i drugi državni organi i organi jedinice lokalne samouprave na čijoj teritoriji se nalaze lica kojima je priznat azil. Prilikom izrade plana integracije, Komesarijatu mogu pomagati udruženja koja imaju iskustva u pružanju pravne i psihosocijalne pomoći različitim kategorijama migranata. U dosadašnjoj praksi, plan integracije izrađivan je na osnovu upitnika izrađenog od strane Komesarijata, koji obuhvata informacije o polu, godinama starosti, nivou obrazovanja, porodičnom satusu, zanimanju, radnom iskustvu, i druge informacije od značaja za predlaganje odgovarajućih aktivnosti, kao i predlog vrste i obima pomoći koju je potrebno obezbediti.

Nacrt informativnog materijala o pravima, mogućnostima i obavezama lica kojima je priznato pravo na azil izrađen je u saradnji sa nadležnim ministarstvima i relevantnim institucijama u čijoj nadležnosti su i poslovi vezani za ostvarivanje prava lica kojima je priznato pravo na azil, kao i uz podršku Beogradskog centra za ljudska prava. Učenje srpskog jezika i pisma Komesarijat

107 Plan reagovanja u slučaju povećanog priliva migranata, 2015. godine, str. 1.

108 Migracioni profil RS za 2017. godinu.

109 Više: https://data2.unhcr.org/en/search?country=722&situation%5B%5D=11&text=&type%5B%5D=document&partner=§or=&date_from=&date_to=&country_json=%7B%22%22%3A%22%27%22%22%7D§or_json=%7B%22%22%3A%22%27%22%7D&apply=

obezbeđuje posredstvom jedne škole za strane jezike koja ima sertifikovan program za učenje srpskog jezika, dok je program upoznavanja sa srpskom kulturom, istorijom i ustavnim uređenjem izrađen u saradnji sa Beogradskim centrom za ljudska prava i privodi se kraju procedura dostavljanja mišljenja resornih ministarstava.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Identifikovana su tri mehanizma putem kojih lica smeštena u centrima mogu izraziti svoja mišljenja i ocene o relevantnosti i kvalitetu usluga: mehanizam pritužbi, kutija za žalbe i sastanci uprave centra sa migrantima. Mehanizam pritužbi na rad službenika KIRS-a (i svih lica angažovanih u centrima) sada je uspostavljen u svim centrima. Sa otvaranjem novih centara i unapređenjem sistema prihvata, postepeno je uspostavljan i mehanizam pritužbi, što je bila i preporuka Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, u izveštajima koji su pratili posete centrima za azil i prihvatnim centrima tokom prethodne dve godine.

Informacije o mogućnostima, proceduri i načinu prituživanja na rad službenika angažovanih u centru su istaknuta na ulazima i u hodnicima objekata za smeštaj,¹¹⁰ a obaveštenja su prevedena na nekoliko jezika (engleski, arapski, farsi, itd.). U skladu sa predviđenom procedurom, pritužbe se šalju putem elektronske pošte, a potom otvaraju i razmatraju u sedištu Komesarijata, od strane jednog službenika zaduženog za, između ostalog, postupanje po primljenim pritužbama. Do sada je dostavljeno oko petneastak pritužbi koje su se odnosile uglavnom na premeštaj u druge sobe, hranu, kao i okolnosti u vezi sa odlaskom u Mađarsku, i sve su rešene.

U svim centrima na vidnom mestu istaknute su i kutije za žalbe, putem kojih smeštena lica dostavljaju svoje prigovore i sugestije u pogledu organizacije dnevnih aktivnosti i drugih pitanja u vezi sa boravkom u centru, a koje se potom razmatraju od strane uprave centra. Prema informacijama Komesarijata, do sada je bilo desetak pritužbi. Dalje, na nedeljnom ili mesečnom nivou ili češće, uprava centra organizuje sastanke sa predstavnicima lica kojima se obezbeđuje smeštaj u centrima (ili, po potrebi, ovi sastanci uključuju širi krug ljudi), a tokom sastanaka se razgovara o svakodnevnim izazovima ili određenim specifičnim pitanjima.

Ne može se precizno utvrditi broj korisnika smeštaja uključenih u evaluacione aktivnosti. Prema stavu Komesarijata, evaluacione aktivnosti se sprovede svakodnevno kroz razgovore sa licima koja borave u centrima. Naročito funkcionalnim, u kontekstu prikupljanja povratnih informacija o stepenu zadovoljstva korisnika pruženim uslugama i načinom organizovanja dnevnih

110 Izveštaji NPM-a o posetama prihvatnim centrima i centrima za azil tokom 2016. i 2017. godine http://npm.rs/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=112&Itemid=116

aktivnosti, ističu se redovni sastanci uprave centra i smeštenih korisnika. Dodatno, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, sprovedeno je nekoliko periodičnih anketa radi praćenja i merenja zadovoljstva korisnika kvalitetom hrane, i u vezi sa vidovima i učestalosti okupacionih aktivnosti. Na osnovu sprovedenih evaluacionih aktivnosti, Komesarijat zaključuje da su dobijene ocene pretežno pozitivne.

U kontekstu analize ulaganja institucionalnih resursa u cilju obezbeđivanja funkcionalne procene kvaliteta usluga koje su obezbeđene u centrima, važno je napomenuti da u okviru projekta „Podrška sistemu upravljanja migracijama u Republici Srbiji“, koji finansira Vlada Švajcarske, Komesarijat trenutno sprovodi proces izrade dokumenta o standardima za pružanje usluga migrantima i tražiocima azila smeštenim u centrima. Standardi se definišu u cilju ostvarivanja kvaliteta u pružanju tri vrste usluga – besplatne pravne pomoći, psihosocijalne podrške i obrazovne podrške, i radi obezbeđivanja standardizacije njihovog kvaliteta u svim centrima. Izrađeni standardi pružanja usluga će biti korišćeni od strane Komesarijata prilikom izbora organizacija civilnog društva – pružalaca usluga.

Jedan od predloženih standarda se odnosi i na kontinuirano praćenje korisnika i evaluaciju usluga, predviđanjem obaveza za organizacije civilnog društva (pružaoce usluga) da u planove pružanja usluge inkorporiraju indikatore koji će obezbediti redovno praćenje pružanja usluga.

Fokusirane grupne diskusije (FGD) sa migrantima i tražiocima azila smeštenim u centre pružaju mogućnost dobijanja specifičnih kvalitativnih podataka i dubljeg uvida u stavove i mišljenja o kvalitetu smeštaja i ishrane i različitim drugih usluga koje se pružaju u okviru centara. Grupa 484 je, u okviru šireg istraživanja koje nije bilo specifično usmereno na utvrđivanje zadovoljstva migranata stanjem u konkretnim centrima, u martu i junu 2018. godine sprovedla četiri fokusirane grupne diskusije u prihvatno-tranzitnim centrima u Šidu (Principovac), Somboru i Subotici. Dve diskusije su realizovane sa ženama i dve sa muškarcima, a sve su sprovedene uz pomoć prevodilaca za arapski ili persijski jezik. Ukupno 28 osoba je učestvovalo u ovim diskusijama. Među ostalim, učesnici su pitani da kažu nešto o svojim iskustvima u Srbiji, da predstave neka loša i neka dobra iskustva, da ocene koliko se bezbedno osećaju u centru u kom borave i generalno, i da izlože svoja specifična iskustva u vezi sa ostvarivanjem prava i pristupom određenim vrstama usluga. Istraživanje je, u suštini, potvrdilo da FGD sa migrantima smeštenim u centre mogu biti dobar način da se detaljnije istraži sadržaj stavova i mišljenja koje ovi ljudi imaju prema različitim aspektima svog boravka u Srbiji, pa i prema kvalitetu života u prihvatno-tranzitnim centrima ili centrima za azil. Ovakva istraživanja mogu biti nadogradnja (i logičan nastavak) prethodno sprovedenih anketnih istraživanja, ali u nedostatku anketnih istraživanja mogu takođe i samostalno obezbediti veoma vredan korpus informacija o zadovoljstvu korisnika smeštaja i drugih usluga u prihvatno-tranzitnim i centrima za azil.

Svi se slažu sa ovim što je rečeno o uslovima u kampu, ali mogu da potvde da je dosta bolje nego što je bilo u Bugarskoj. Makar ovde možeš da izađeš, da prošetáš...

[...] Ako pričamo o bezbednosti, ne dešava se to njima... Ako hoćete da pričamo o tome gde se živi i kako se živi, uslovi su jadni i ne ispunjavaju uslove kako treba da se živi.

[...] Jako se osećam bezbedno: odem u Novi Pazar, odem u Novi Sad, Beograd, ostavim svoju porodicu na pet-šest dana i uopšte ne razmišljam...

Mi znamo naša prava, mi smo ovde u Srbiji kao u jednoj prolaznoj tački, mi ovde čekamo da prođemo dalje, imamo ovde smeštaj i sve, to nije problem.

Generalno sve je OK, samo što nemamo novca.

To je jako teško pitanje, ni jedno jelo, ništa mi se ne sviđa. [...] Jako je različito od Iraka...

Moja mama kaže, Srbija mi daje hranu, mesto gde ću da spavam, da se operem... da su ovde ljudi dobri.

Dobro nam je, imamo prijatelje, izlazimo normalno je. [...] Izlazimo, to je OK.

Većito smo u nekim kampovima, tu cirkuliše mnogo organizacija, obično je to samo prikupljanje nekih informacija... [...] U ovom kampu je samo UNHCR i par tih organizacija koje su više zadužene za neke medicinske usluge... [...]

PREPORUKE

- Preporučljivo je uspostaviti standardizovane upitnike koji bi se odnosili na procenu zadovoljstva uslugama koje se obezbeđuju u okviru centara za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj. Takvim upitnicima, pored usluga koje pruža Komesarijat, trebalo bi obuhvatiti i usluge drugih aktera koji sprovode aktivnosti u centrima.
- Poželjno je, u što skorijem periodu, operacionalizovati primenu standarda za pružanje usluga u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj.
- Preporučljivo je jačati koordinaciju nadležnih institucija koja bi, pored koordinacije na operativnom nivou, trebalo da obuhvati i kontinuirano srednjoročno i dugoročno planiranje i praćenje sprovođenja mera,.
- Poželjno je revidirati organizacionu šemu Komesarijata za izbeglice i migracije, sa ciljem usaglašavanja sa novousvojenim sistemskim zakonima u oblasti migracija i radi opšteg unapređenja procesa rada.

ASTRA – AKCIJA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA

CENTAR ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA



LIČNA KARTA INSTITUCIJE

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, kao telo nadležno za identifikaciju žrtava i koordinaciju njihove zaštite, osnovala je Vlada Srbije¹¹¹ u aprilu 2012. godine, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti. Centar se sastoji od dve organizacione jedinice: Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima i Prihvatnog centra za žrtve trgovine ljudima.

Oblast suzbijanja i sprečavanja trgovine ljudima se u sklopu pristupnih pregovora za članstvo Srbije u Evropskoj Uniji nalazi u sklopu Poglavlja 24 (Pravda, sloboda i bezbednost), potpoglavlje Borba protiv organizovanog kriminala. Međutim, zaštita žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku i njihov pristup kompenzaciji su obuhvaćeni i aktivnostima iz NPA za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) u okviru opšte zaštite žrtava kriminaliteta, pa je potrebno u većoj meri harmonizovati aktivnosti iz ova dva akciona plana.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, kao nezavisna ustanova socijalne zaštite pod direktnom nadležnošću Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, obavlja poslove procene stanja, potreba, snaga i rizika žrtava trgovine ljudima, vrši identifikaciju i obezbeđuje adekvatnu pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima, u cilju njihovog oporavka i reintegracije.¹¹² U tom smislu, Centar koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite žrtvama trgovine ljudima, saraduje sa centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika, drugim organima, službama i organizacijama civilnog društva, radi obezbeđivanja najboljeg interesa i bezbednosti žrtava trgovine ljudima. Saradnja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima bi trebalo da se bazira na upućivanju korisnika centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika drugom pružaocu usluga, odnosno drugoj ustanovi radi realizacije mera zaštite i pružanja usluga. Takođe, predviđeno je da Centar vrši poslove praćenja realizacije planiranih mera zaštite za žrtve; obavlja poslove koordinacije dobrovoljnog povratka žrtve u zemlju porekla; koordinira aktivnostima u vezi pripreme žrtve za učešće u sudskim postupcima; prikuplja informacije o raspoloživim programima zaštite žrtava i raspoloživim uslugama u cilju pružanja pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima; vodi evidenciju i dokumentaciju u skladu sa propisima koji uređuju ovu oblast; vodi baze podataka o identifikovanim žrtvama; obavlja druge poslove u skladu sa zakonom, statutom i drugim opštim aktima Centra.

Trenutno, jedino je operativna Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, dok Prihvatni centar, ni šest godina nakon osnivanja Centra, još uvek nije počeo sa radom, jer Republika Srbija nije blagovremeno obezbedila adekvatan prostor u kome bi se on nalazio.

111 „Službeni glasnik RS“, br. 16/2012. od 07.03.2012.

112 Prema Statutu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, dostupan na <http://www.centarzztlj.rs/images/download/StatutCZZTLJ.pdf>

Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, pored nabrojanih nadležnosti Centra, takođe „učestvuje u istraživanjima u oblasti trgovine ljudima i zaštite žrtava trgovine ljudima; učestvuje u projektnim aktivnostima i inicira unapređenja sistema zaštite žrtava trgovine ljudima; izrađuje i izdaje stručnu literaturu; informiše zajednicu o svojim poslovima i promovise svoj rad putem godišnjih izveštaja, korišćenjem internet sajta, brošura i sl., a u skladu sa svojim programom rada i strategijom informisanja; organizuje konferencije i seminare s ciljem unapređenja zaštite žrtava trgovine ljudima“.¹¹³

Prema Statutu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, organizaciona jedinica prihvatnog centra za žrtve trgovine ljudima bi trebalo da sprovodi programe kojima se zadovoljavaju osnovne životne potrebe i osiguravaju bezbedno i prijatno okruženje. Zatim, ova organizaciona jedinica bi trebalo da radi na razvoju i očuvanju potencijala korisnika/ca, pruža pravnu podršku, kao i podršku pri školovanju i zapošljavanju.

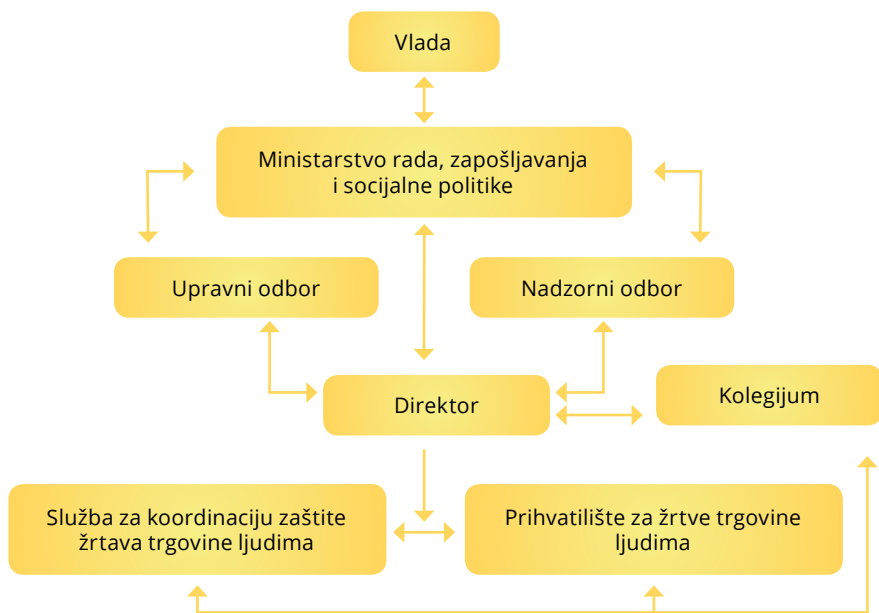
Mapa institucionalnog aranžmana

Centar za zaštitu žrtava, kao ustanova socijalne zaštite, odgovorna je Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je odgovorno Vladi. Osim direktne odgovornosti, Centar sarađuje sa svim institucijama koje su relevantne u oblasti suzbijanja i sprečavanja trgovine ljudima, a to su: policija, centri za socijalni rad, pravosudni organi, nevladine i međunarodne organizacije, ali bi Centar trebalo da svoje aktivnosti upućuje i ka široj javnosti - građanima kao potencijalnim korisnicima usluga.

Rukovodstvo Centra za zaštitu žrtava nije dostavilo podatke potrebne za istraživanje jer o tim pitanjima ne vodi službenu evidenciju, već je istraživačice ASTRE uputilo na svoj Statistički izveštaj za 2017. godinu.¹¹⁴ Kako ovaj izveštaj ne sadrži većinu traženih podataka, nalazi su izvučeni posredno gde god je to bilo moguće.

113 Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, *Informator o radu za 2017. godinu*, Beograd, april 2017. godine http://www.centarzztlj.rs/images/download/2017/INFORMATOR_O_RADU_2017.pdf pristupljeno 1. juna 2018. godine

114 Prepiska sa rukovoditeljkom Službe za koordinaciju zaštite žrtava od 10. maja 2018. godine.



INTERNA EFIKASNOST

Prema podacima iz Informatora o radu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2017. godinu,¹¹⁵ u Centru je trenutno zaposleno 9 osoba (od planiranih 18). Za direktan rad sa žrtvama – identifikaciju, koordinaciju pomoći i zaštite, kao i direktno pružanje usluga za koje Centar nema eksplicitnu nadležnost, zadužena je organizaciona jedinica Služba za koordinaciju zaštite žrtava.

U ovoj Službi su angažovane četiri osobe: jedan rukovodilac organizacione jedinice i tri radnika na osnovnim stručnim poslovima. Iz opisa usluga koje Centar pruža zainteresovanim licima, može se zaključiti da je Služba – rukovodilac i troje stručnih radnika – „vrši procenu stanja, potreba, snaga i rizika žrtava trgovine ljudima i na osnovu pokazatelja koji ukazuju da je lice žrtva, identifikaciju, a sve sa ciljem obezbeđenja odgovarajuće pomoći i podrške, kao i procenu i drugih značajnih osoba u njihovom okruženju; izrađuje individualne planove pružanja usluga i zaštite žrtava trgovine ljudima; vrši praćenje realizacije planova usluga i zaštite, kao i ishoda zaštite i podrške žrtava; koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite žrtvama trgovine ljudima; saraduje sa centrima za socijalni rad, drugim organima, službama i organizacijama, s ciljem

¹¹⁵ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Informatore o radu za 2017. godinu, Beograd, april 2017.

reintegracije, dobrovoljnog povratka u državu porekla, odnosno drugog načina obezbeđivanja najboljeg interesa i bezbednosti žrtava trgovine ljudima; (...).¹¹⁶ Međutim, osim direktnog rada sa žrtvama trgovine ljudima, uključujući i proces identifikacije po svim prijavama koje dobiju od drugih aktera na teritoriji Srbije, ovih četvoro zaposlenih takođe aktivno učestvuju i u drugim aktivnostima Centra, pre svega u projektima, bilo u projektima koje realizuje sam Centar ili kao individualni eksperti u tuđim projektima, organizuju i realizuju konferencije i seminare, učestvuju u izradi strateških i operativnih dokumenata i slično, što ih ponekad onemogućava da obavljaju svoju osnovnu delatnost i dovoljno govori o preopterećenosti zaposlenih.

Prema dostupnim podacima, Centar je u 2017. godini primio 142 prijave trgovine ljudima; 33 prijave su odbačene, a za ostale je pokrenut postupak identifikacije. Nije bilo moguće naći podatke o broju žrtava iz prethodnih godina za koje je Centar tokom 2017. izrađivao individualne planove i sprovodio koordinaciju pomoći. Neke naznake se možda mogu dobiti iz činjenice da pružanje pomoći i podrške žrtvama trgovine ljudima najčešće traje više godina, a da je 2016. identifikovano 57 žrtava, a 2015. njih 40. U svakom slučaju, svaki stručni radnik Centra je tokom 2017. godine u proseku bio zadužen za postupak identifikacije u vezi sa 47 prijava trgovine ljudima. Zbog nedostatka podataka, nije bilo moguće izvući precizan zaključak o opterećenosti stručnih radnika u Centru.

Takođe, od Centra nismo dobili podatak koliko vremena u proseku prođe od prijave potencijalne žrtve trgovine ljudima (preliminarna identifikacija) do obavljanja prvih razgovora sa žrtvom. Na osnovu prijava koje je ASTRA do sada upućivala Centru, od prijave do prvog razgovora ponekad prođe 24 sata, a ponekad i po nekoliko meseci. Ilustrativna je činjenica da je od 43 žrtve trgovine ljudima koje je Centra identifikovao 2017. godine, skoro polovina identifikovana u decembru, iako podaci sa terena ne ukazuju na neke dramatične događaje u tom periodu.

Centar nije dostavio podatke o tome gde se obavlja prvi razgovor stručnih radnika Centra i potencijalne žrtve. Prostorije Centra su trenutno neuslovne za takvu vrstu razgovora, a prema iskustvu ASTRE, mogućnost korišćenja prostora specijalizovanih nevladinih organizacija se nedovoljno koristi.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima vrši konačnu identifikaciju žrtava na osnovu preliminarne identifikacije, tj. prijave koju može podneti bilo koji akter, uključujući i građane. Trenutno postoje indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava za zaposlene u sistemu socijalne zaštite, policijske službenike i zaposlene u prosveti. Jedino su indikatori namenjeni zaposlenima u sistemu socijalne zaštite formalizovani, tj. njihova upotreba je postala obavezujuća na osnovu stručnog uputstva koje je ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izdao u julu 2017. godine. Na osnovu kojih pokazatelja sam Centar za

116 Ibid.

zaštitu žrtava vrši konačnu identifikaciju žrtava nije jasno, s obzirom na to da javno dostupni indikatori ne postoje, a ne nalaze se na spisku akata Centra.¹¹⁷

Tokom 2017. godine, ASTRA nije bila pozvana ni na jednu konferenciju slučaja koja je eventualno bila organizovana u konkretnim slučajevima i nemamo informaciju da je takvih konferencija bilo. Ilustrativan za saradnju između Centra, tj. Službe i nevladinih organizacija u oblasti pomoći i zaštite žrtava je podatak da je od 140 žrtava koje je Centar identifikovao u periodu 2015-2017, na usluge ASTRE upućeno samo njih šest.¹¹⁸

Prema dostupnim podacima, sve žrtve trgovine ljudima koje su identifikovane poslednjih godina i koje učestvuju u krivičnom postupku imaju zastupnika koje plaća ili Centar ili nevladine organizacije. Radi uštede, a u slučajevima maloletnih žrtava, Centar ponekad angažuje advokate po službenoj dužnosti, na šta deca prema kojima je izvršeno neko krivično delo imaju pravo. Prema posrednim podacima iz analize presuda koju ASTRA svake godine sprovodi, ovi advokati u najmanje dva slučaja nisu istakli imovinskopravni zahtev u ime žrtve, tj. na pitanje suda su odgovorili da će njihovi klijenti obeštećenje potražiti kroz parnični postupak, do čega nikada nije došlo. Po informacijama kojima ASTRA raspolaze, Centar nikada nije angažovao advokata koji je zastupao žrtvu trgovine ljudima u parničnom postupku za naknadu štete.¹¹⁹

Nismo uspjeli da dobijemo podatak koliko je u proseku usluga pruženo pojedinačnim žrtvama tokom 2017. godine. Prema podacima ASTRE, a na osnovu individualnih planova usluga u čijoj izradi i realizaciji je ASTRA učestvovala, ovi planovi obuhvataju oko 3-5 oblasti, i procenjuje se da se svakoj žrtvi po tom osnovu pruži 3 do 5 usluga. Utisak je da se usluge ne planiraju prema stvarnim potrebama svake pojedinačne žrtve, nego da se mehanički kopiraju iz plana u plan. Na primer, u jednom individualnom planu usluga predviđena je usluga „podrška centra za socijalni rad u skladu sa potrebama korisnice i deteta“. Ne ulazeći ovog puta u diskusiju o kapacitetima centara za socijalni rad da specijalizovane usluge pruže, ovakve formulacije dovoljno govore o načinu

117 Kao akti Centra, kao jedna od tri grupe propisa koje Centar primenjuje obavljajući svoju delatnost, navodi se sledeće: Statut Centra, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka Centra, Pravilnik o radu Centra, Pravilnik o kancelarijskom i arhivskom poslovanju, Pravilnik o budžetskom računovodstvu, Pravilnik o načinu i uslovima korišćenja službenih vozila, realizaciji službenih putovanja u zemlji i inostranstvu i upotrebi spspstvenog vozila u službene svrhe, Pravilnik o sticanju i raspodeli sopstvenih prihoda i Lista kategorija registratuorskog materijala. Na sajtu Centra dostupni su samo Statut Centra i Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji (<http://www.centarzzttj.rs/index.php/o-nama/o-centru>, pristupljeno 1. juna 2018. godine. Osim što nedostaju indikatori, među aktima Centra ne postoje ni procedure postupanja sa žrtvama trgovine ljudima, standardi zaštite i pružanja usluga i slično. Iako se Centar, obrazlažući svoj način rada, često poziva na najrazličitije propise iz oblasti socijalne zaštite, neophodno je da se razviju i formalizuju konkretne procedure i standardi, na osnovu kojih bi bilo moguće između ostalog vršiti i monitoring i evaluaciju rada sa žrtvama.

118 ASTRA SOS telefoni i direktna pomoć žrtvama – Godišnji izveštaj 2017 https://drive.google.com/file/d/1k7BnjXhvx7_Z1S0p2tUjexHPRl9EuXxa/view, Godišnji izveštaj 2016 <https://www.astra.rs/wp-content/uploads/2017/11/ASTRA-godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-2016-SOS-i-116000-1.pdf>, Godišnji izveštaj 2016 <https://www.astra.rs/wp-content/uploads/2017/11/ASTRA-godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-2016-SOS-i-116000-1.pdf>, Godišnji izveštaj 2015 <https://www.astra.rs/wp-content/uploads/2017/11/ASTRA-SOS-izve%C5%A1taj-2015-godina.pdf>

119 Postupak javnih nabavki, koji je obavezan za Centar, pre svega njegovi administrativni zahtevi, znatno otežava ugovaranje usluga i obezbeđivanje najbolje moguće usluge za žrtvu.

na koji se pomoć planira, a dovode u pitanje i stvarnu mogućnost kasnijeg ocenjivanja uspešnosti i efekta pružene usluge. Takođe, postupak izrade plana nije uvek suštinski participativan, te se dešavalo da Centar ASTRI pošalje gotov plan i i teže prihvata ideju o određenoj izmeni i dopuni.

Nemamo podatak u koliko slučajeva je Centar tražio procenu bezbednosti za žrtve tokom 2017. godine, kao ni koliko žrtava je izjavilo da se oseća ugroženo ili da su primale pretnje u periodu od godinu dana nakon identifikacije. Prema jednom istraživanju iz 2016. godine: „Prema rečima zaposlenih u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, nekoliko žrtava je tokom 2015. godine izjavilo da se ne oseća sigurno šest meseci, pa čak i godinu dana nakon identifikacije, ali činilo se da osećaj nesigurnosti ne počiva na realnim rizicima sa kojima su se suočavale niti je zavisio od kvaliteta pružene podrške. Oko deset procenata žrtava kojima je ASTRA pružala podršku tokom 2015. godine je izjavljivalo da se oseća nesigurno, ali to jeste bilo povezano sa realnim pretnjama (npr. u jednom slučaju saradnik trgovca je gađao kamenjem kuću u kojoj žrtva živi; dve žrtve su primale preteće sms poruke od nepoznatih osoba, što su prijavile policiji, ali nije poznato koje dalje aktivnosti je policija preduzela, iako je policijski službenik zadužen za taj predmet prihvatio da uzme prijavu). Osim toga, dve ASTRINE klijentkinje su bile u strahu da bi njihovi trgovci mogli da budu pušteni iz zatvora, što je realan strah imajući u vidu da se žrtve, tj. svedoci o tome ne obaveštavaju unapred.”¹²⁰

Nije bilo moguće od Centra dobiti podatak o tome da li je i koliko puta stručni radnik Centra pisao prigovor na postupanje policije, centra sa socijalni rad, ili da li je i koliko puta advokat Centra pisao prigovor na rad tužilaštva ili suda, kao ni koliko novca Centar u proseku potroši na pružanje podrške žrtvi u toku jedne godine. Poslednji dostupan Izveštaj o materijalno-finansijskom poslovanju Centra odnosi se na 2016. godinu.¹²¹ Prema tom izveštaju, rad Centra finansira se iz tri izvora: iz budžeta Republike Srbije, projekta Ministarstva pravde i sredstava tužilačkog oportuniteta. Samo 4,5% sredstava iz budžeta Republike Srbije (552.310 dinara) – koji je jedini stabilan i održiv izvor finansiranja Centra – je potrošeno na usluge namenjene žrtvama. Uz to, u 2016. godini usluge za žrtve su finansirane u iznosu od 1.219.095 dinara iz projekta Ministarstva pravde, a 290.018 dinara je potrošeno iz sredstava dobijenih na osnovu tužilačkog oportuniteta. Radi se o ukupnom iznosu od 2.061.422 dinara, tj. oko 17.180 EUR. Zanimljivo je da se često govori o nedostatku sredstava za finansiranje specijalizovanih usluga za žrtve. Međutim, pogled na utrošak sredstava Centra u 2016. godini pokazuje da je zaista veliki iznos iz izvora koji se koristi za finansiranje usluga za žrtve u 2016. godini ostalo nepotrošen (1.587.467 dinara, tj. oko 13.230 EUR).¹²² Takođe, u svetlu nedostajućih sredstava za usluge

120 Dotridž, M., (ur.). (2016, april). *Monitoring i evaluacija zakonodavstva i politika suzbijanja trgovine ljudima i njihove implementacije u Republici Srbiji 2014. i 2015. godine*. Beograd: ASTRA. Dostupno na: <https://www.astra.rs/wp-content/uploads/2017/11/Izve%C5%A1taj-o-trgovini-ljudima-u-Srbija-2014-2015.pdf>

121 <http://www.centarzztlj.rs/images/download/2017/Izvestaj%20o%20materijalno%20finansijskom%20poslovanju%202016.pdf>

122 Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Izveštaj o materijalno-finansijskom poslovanju za 2016. godine, Beograd, januar 2017. godine.

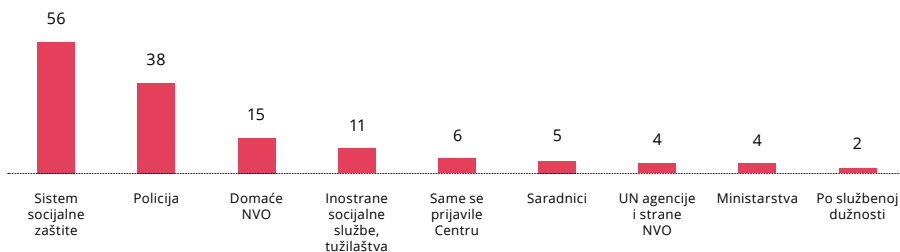
namenjene žrtvama, zanimljivo je da je Centar i 2018. godine dobio projekat od Ministarstva pravde na osnovu javnog konkursa za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja. Prethodnih godina su ova sredstva korišćena za usluge za žrtve koje nije bilo moguće platiti iz dela državnog budžeta. Ove godine, Centar je za projekat „Unapređenje položaja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji“ dobio sredstva u iznosu od 1.800.000 dinara koja će biti utrošena za nabavku putničkog automobila, iako Centar već ima dva putnička automobila.¹²³

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Tokom 2017. godine, Centar za zaštitu žrtava je primio 142 prijave trgovine ljudima na osnovu preliminarne identifikacije drugih aktera. Najviše prijava je stiglo iz sistema socijalne zaštite - 56, a slede policija (38), domaće NVO (15), socijalne službe u inostranstvu, tužilaštva i saradnici (11), saradnici (5), UN agencije i strane NVO (4) i ministarstva (4).

Centar je identifikovao dve žrtve po službenoj dužnosti.¹²⁴ Šest žrtava se direktno obratilo Centru. Nije bilo prijava iz obrazovnih ustanova, zdravstvenih ustanova, Inspektorata rada i tržišne inspekcije. Od svih prijavljenih slučajeva, identifikovane su 43 žrtve trgovine ljudima, ali ne postoji javno dostupan podatak o ishodu prijave prema organizaciji koja je prijavu izvršila, tj. prema raspoloživim podacima nije moguće proceniti kvalitet procene organa preliminarne identifikacije. Takođe, nije moguće utvrditi kada su neki drugi organi već počeli da sprovode aktivnosti iz svoje nadležnosti pre nego što su obavestili Centar. Međutim, može se pretpostaviti da su žrtve koje su preliminarano identifikovane od strane policije, domaćih i stranih NVO, kao i saradnika iz inostranstva, pre prvog kontakta sa Centrom, već bile uključene u neke usluge pomoći i zaštite, tj. u istragu.

Grafikon 1: Broj i izvor prijava potencijalnih žrtava trgovine ljudima upućenih Centru



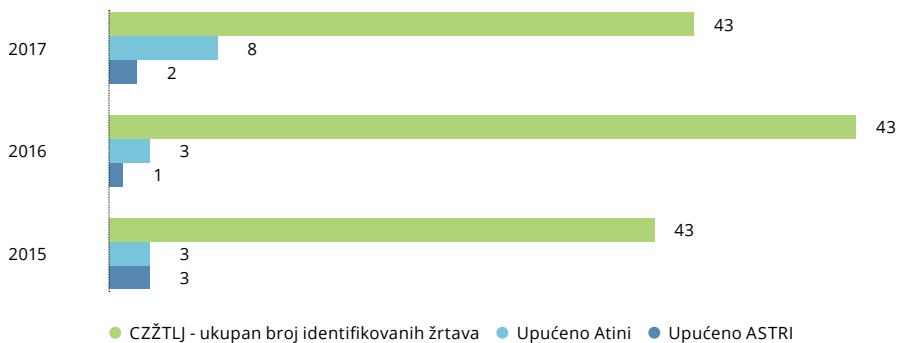
123 Ministarstvo pravde, *Rešenje o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja*, <https://www.mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20o%20dodeli%20sredstava%202018.pdf>

124 U situacijama kada se, u radu na identifikaciji jedne žrtve, ispostavljalo da u istom lancu eksploatacije, postoje i druge žrtve trgovine ljudima.

U Srbiji postoje dve specijalizovane nevladine organizacije koje pružaju pomoć žrtvama trgovine ljudima. Kao što je prethodno rečeno, od 138 žrtava koje je Centar identifikovao u periodu 2015-2017, na usluge ASTRE upućeno samo njih šest (2017-2, 2016-1, 2015-3), a Atini 14 (2017-8, 2016-3, 2015 - 3).

Grafikon 2: Upućivanje na usluge OCD od strane Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Ukupno identifikovano 138 žrtava trgovine ljudima



ASTRA nije dobila informacije od Centra na koji vid pomoći i podrške centra za socijalni rad su žrtve najčešće upućivane (ranije spomenuta „podrška CSR u skladu sa potrebama korisnice i deteta“ može da posluži kao ilustracija), kao i koliko žrtava je našlo, i što je važnije, zadržalo posao nakon potpisivanja Memoranduma o saradnji između Centra i Nacionalne službe za zapošljavanje. U neformalnim razgovorima se moglo čuti da rezultati nisu zadovoljavajući zato što poslovi koji se žrtvama nude ne odgovaraju njihovih kvalifikacijama i kapacitetima. Informacije o vrstama pomoći koje Centar obezbeđuje žrtvama, kao ni o vrstama usluga koje su žrtvama potrebne, nisu sadržane u Statističkom izveštaju Centra, niti u drugim izveštajima Centra koji su javno dostupni.

Kada se radi o vremenu koje je potrebno Centru da omogući žrtvama da prime novčanu pomoć, ponovo ćemo se pozvati na izveštaj „Monitoring i evaluacija zakonodavstva i politika suzbijanja trgovine ljudima i njihove implementacije u Republici Srbiji 2014. i 2015“: „Žrtve trgovine ljudima imaju pravo na materijalnu pomoć pod istim uslovima i po istoj proceduri kao i drugi siromašni građani i građanke. Kada se podnese neophodna dokumentacija, žrtva može da počne da prima novčanu pomoć već za mesec dana. Međutim, obično je potrebno duže vreme da se prikupi sva dokumentacija koja će dokazati da ta osoba ima potrebu i pravo na novčanu pomoć. Žrtve trgovine ljudima obično prvo moraju da pribave novu ličnu kartu, izvod iz matične knjige rođenih, potvrdu

o prebivalištu, itd. Osim toga, ono što se po zakonu tretira kao neprekidna novčana pomoć zapravo traje samo devet meseci godišnje.”¹²⁵

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Na većinu pitanja iz odeljka koji se odnosi na legitimnost outputa nije moguće odgovoriti bez saradnje Centra. Nije poznato koliko je žrtava do sada odbilo saradnju sa Centrom, kako na nivou identifikacije, tako i kad se radi o pružanju pomoći. Takođe, nisu dostupni podaci o broju predmeta koji su zatvoreni jer su žrtve smatrale da im podrška više nije potrebna, kao ni koliko se žrtava ponovo našlo u lancu trgovine ljudima nakon što su već jednom bile identifikovane. Vremensko trajanje podrške žrtava još uvek nije zvanično definisano, mada se nezvanično može čuti stav da ga treba ograničiti, a u slučaju naknadnih potreba žrtve prepustiti centrima za socijalni rad.

Nismo upoznati sa procedurom procene zadovoljstva korisnika Centra, a prema neformalnim saznanjima, takva procedura ne postoji. Takođe, do sada nije zabeležen slučaj da se neka žrtva žalila bilo na ishod postupka identifikacije bilo na pružene usluge.

Postupak žalbe za one koji smatraju da su žrtve trgovine ljudima, a koji nisu identifikovani, postoji samo kao interna procedura Centra u skladu sa odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti, tj. ne postoji poseban postupak za žrtve trgovine ljudima, već se radi o postupku dostupnom svim korisnicima sistema socijalne zaštite koji nisu zadovoljni primljenom uslugom. Postavlja se pitanje da li je ova procedura dovoljno jasna i primenjiva za korisnike/ce, kao i da li su korisnici/ce uopšte upoznati sa mogućnošću da se žale. Centar do sada nije primio nijednu žalbu kada se radi o identifikaciji žrtava.

PREPORUKE

- Centar bi trebalo da poboljša javnost podataka o svom radu – kako o radu sa žrtvama u oblasti identifikacije, planiranja, koordinacije i pružanja usluga i zaštite, tako i u vezi sa formalnim i finansijskim aspektima svog rada.
- Potrebno je povećati broj zaposlenih u Centru, s obzirom na činjenicu da samo četiri stručna radnika rade na celokupnim poslovima identifikacije i kordinacije pomoći svim žrtvama trgovine ljudima u Srbiji, što je nedovoljno, a posebno imajući u vidu da se, osim ovih poslova, stručni radnici u Centru bave i sprovođenjem edukativnih aktivnosti, sami pružaju direktnu pomoć i učestvuju u najrazličitijim projektima.

125 Dotridž, M., (ur.). (2016, april). *Monitoring i evaluacija zakonodavstva i politika suzbijanja trgovine ljudima i njihove implementacije u Republici Srbiji 2014. i 2015. godine*. Beograd: ASTRA. Dostupno na: <https://www.astra.rs/wp-content/uploads/2017/11/Izve%C5%A1taj-o-trgovini-ljudima-u-Srbiji-2014-2015..pdf>

- Centar bi trebalo da razvije jasan žalbeni postupak koji korisnici/ce mogu da koriste i da svakog korisnika/cu svojih usluga upozna satim postupkom.
- Centar bi trebalo da dopuni svoje interne procedure i učini ih javnim, jer prema raspoloživim podacima, akti Centra ne regulišu postupak identifikacije, procedure i standarde postupanja sa žrtvama od strane Centra, niti postoji mogućnost uvida u indikatore za identifikaciju žrtava. Pravilnik o radu Centra nije javno dostupan dokument.
- Centar bi trebalo da intenzivira saradnju sa nevladinim organizacijama koje pružaju usluge, posebno u svetlu potpisanih memoranduma o saradnji, a takođe imajući u vidu preopterećenost stručnih radnika Centra.
- Centar bi trebalo da razvije i primenjuje postupke za procenu zadovoljstva korisnika pruženim uslugama Centra, kao i da periodično sprovodi nezavisnu eksternu evaluaciju, kao osnov za unapređenje kvaliteta rada.

TANJA IGNJATOVIĆ, AUTONOMNI ŽENSKI CENTAR

POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

*autonomni
ženski
centar*

beograd

LIČNA KARTA INSTITUCIJE

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (za potrebe ovog poglavlja biće korišćen naziv Poverenik),¹²⁶ kao samostalni, nezavisni i državni organ, ustanovljen je Zakonom o zabrani diskriminacije koji je donet 2009. godine.¹²⁷ Ustanova Poverenika nije predviđena Ustavom Republike Srbije.¹²⁸ Motiv za osnivanje ovakvog tela u Republici Srbiji je ispunjavanje postavljenih međunarodnih standarda¹²⁹ u oblasti diskriminacije, po uzoru na mnoge druge države¹³⁰

Poverenik je osnovan sa svrhom da svojim delovanjem spreči sve vidove, oblike i slučajeve diskriminacije, da zaštiti ravnopravnost fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, da vrši nadzor nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i da radi na unapređivanju ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti na prostoru Republike Srbije. Njegova početna svrha je bila i da bliže *upoznaje* građane i građanke sa pojavom diskriminacije, odnosno da ih edukuje o svojim nadležnostima i mogućnosti obraćanja tom organu. U tom smislu, povećanje broja pritužbi moglo bi se tumačiti kao povećan stepen svesti o diskriminaciji, može nastati usled povećanja poverenja u instituciju Poverenika, ali ne isključuje i mogućnost porasta diskriminacije u društvu.

Nadležnosti Poverenika su široko definisane u članu 33 Zakona o zabrani diskriminacije, u skladu sa postojećim vrednostima međunarodne zajednice.

Jedna od osnovnih nadležnosti Poverenika je postupanje po *pritužbama* u svim slučajevima diskriminacije pojedinca ili grupe osoba, koja je detaljno objašnjen u Poslovniku o radu.¹³¹ Ukoliko Poverenik utvrdi da nema zakonska ovlašćenja za delovanje, donosi *zaključak* kojim obaveštava podnosioca da neće postupati po pritužbi. Nakon što razmotri pritužbu i ukoliko ustanovi da je došlo do diskriminatornog ponašanja, Poverenik donosi *mišljenje*, zajedno sa *preporukom*, i u slučaju da se preporuka ne poštuje, izriče *konkretne mere*. Delotvornost mere isključivo zavisi od volje lica za koje se tvrdi da je izvršilo diskriminaciju, zato što Poverenik nema mogućnost kažnjavanja prekršioca u situacijama kada se njegove preporuke ne poštuju. Međutim, na postupanje onoga za koga se tvrdi da je izvršio diskriminaciju može se uticati autoritetom same institucije, iznošenjem argumenata, kao i pritiskom javnosti.

126 U ovom tekstu koristeći se gramatički muški rod za instituciju, a gramatički ženski rod za funkciju, kad god je to moguće (jer to odgovara trenutnoj situaciji).

127 Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“, br. 22/2009.

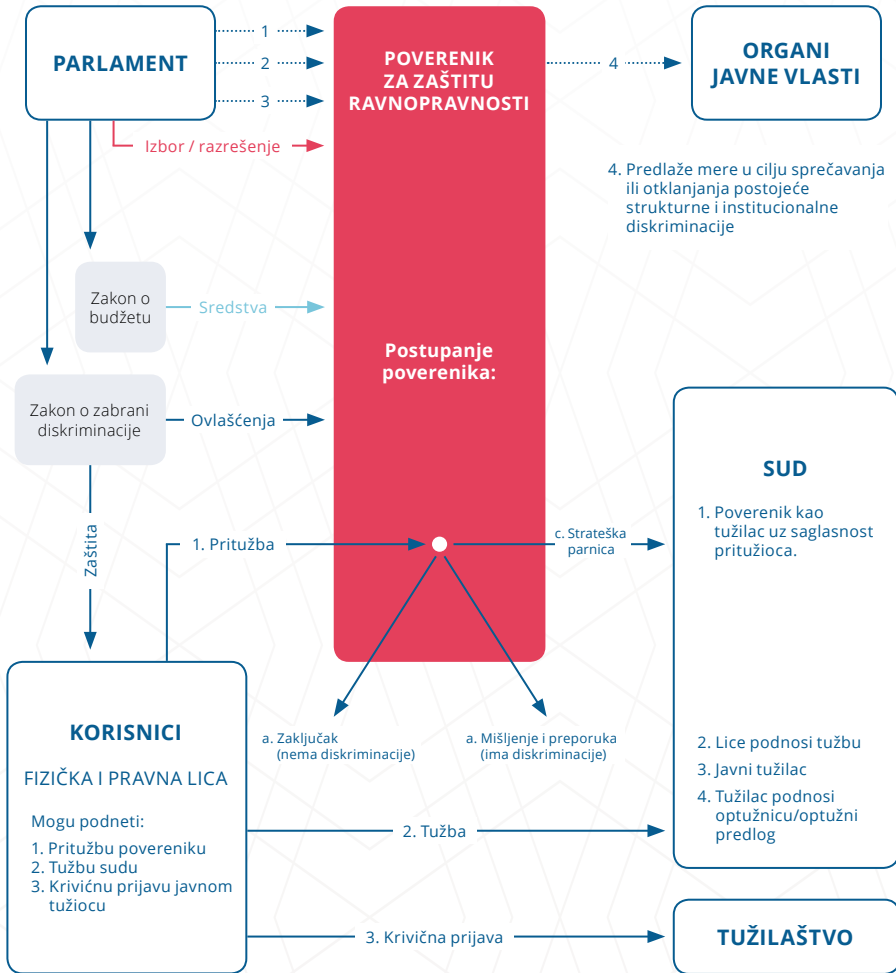
128 Za razliku od, na primer, ZG ili Državne revizorske institucije, koji su takođe nezavisni državni organi.

129 Rezolucija Generalne skupštine 48/134 od 20. decembra 1993. godine (Pariski principi), Direktive EU 43/2000, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

130 Rad svih nezavisnih tela za suprotavljanje diskriminaciji na prostoru Evope umrežen je u Evropsku mrežu tela za ravnopravnost (European Network of Equality Bodies – EQUINET), kojoj pripada i Poverenik.

131 Poslovnik o radu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 34/2011.

1. Posebni / redovni **Godišnji izveštaj**
2. Inicira donošenje ili izmenu propisa
3. Daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa



Izvor: Centar za primenjene evropske studije

Poverenik može podneti *tužbu* nadležnom sudu zbog povrede prava iz Zakona o zabrani diskriminacije u svoje ime, a uz saglasnost diskriminisanog lica, ukoliko postupak po istoj stvari već nije pokrenut ili pravosnažno okončan pred sudom. O tome koje će pritužbe izneti pred sud odlučuje sam Poverenik, imajući u vidu da parnice koje pokreće prevazilaze značaj isključivo za diskriminirano lice ili grupu i dobijaju status *strateških parnica*. Vođenjem parnica, Poverenik želi da podstakne unapređenje pravne prakse i time ohrabri žrtve diskriminacije da prijavljuju slučajeve i pokreću antidiskriminacione parnice, ali i da doprinese suzbijanju diskriminacije i unapređenju ravnopravnosti u društvu. Povereniku je data i mogućnost podnošenja *prekršajnih prijava* ukoliko u postupku po pritužbi ili na drugi način utvrdi da je povređeno pravo definisano Zakonom o zabrani diskriminacije. Značaj ovog instrumenta ogleda se u tome što se njime može doći do povoljne sudske presude koja će javnosti poslati poruku da je diskriminacija Ustavom i zakonom zabranjeno i kažnjivo ponašanje.

U okviru zakonske nadležnosti da deluje preventivno i utiče na unapređivanje zaštite od diskriminacije, Poverenik je ovlašćen da *prati* sprovođenje zakona i drugih propisa koji se tiču ostvarivanja i unapređivanja ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije, na osnovu pregleda svih predmeta, odnosno uočenih nedostataka u pravnoj regulativi i problema u primeni zakona i drugih propisa. Poverenik *inicira* donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije, i *daje mišljenje* o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije.

Radi efikasnog ostvarivanja svojih funkcija, Poverenik ima ovlašćenje, ali je i dužan, da ukazuje, priprema i izdaje *upozorenje* javnosti na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije, do kojih je došao na osnovu pritužbi, priloga iz medija ili drugog izvora. Pored toga, Poverenik je ovlašćen da *preporučuje* organima javne vlasti i drugim licima *mere* za ostvarivanje ravnopravnosti. Upućivanjem preporuka, institucija Poverenika predlaže organima javne vlasti koje mere bi trebalo da sprovode kako bi sprečili ili otklonili postojeću strukturnu i institucionalnu diskriminaciju, odnosno na potrebu da preduzimaju mere afirmativne akcije radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka osoba, odnosno grupe osoba koje se nalaze u nejednakom položaju u odnosu na ostale građane.

Poverenik je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini i na kraju svake godine podnosi izveštaj o radu. Pored *redovnog* godišnjeg izveštaja, on može sopstvenom inicijativom ili na zahtev Narodne skupštine podneti i *poseban* izveštaj, naročito u slučaju učestale višestruke diskriminacije, kada diskriminacija dolazi od organa javne vlasti ili u slučajevima teške diskriminacije.

INTERNA EFIKASNOST

Opterećenje zaposlenih

Kancelarija Poverenice je u 2016. godini imala 1346 predmeta, od čega je samo 56 (4%) preneto u narednu godinu, a u 2017. godini, od 1098 predmeta, prneto je samo 21 (2%), što je sasvim *zanemarljiv* broj i potvrđuje *dobru* internu efikasnost.

Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih, mesta predviđeno je **60** zaposlenih u stručnoj službi Poverenice.¹³² Do kraja 2016. godine, popunjenost sistematizovanih radnih mesta iznosila je 50%, odnosno **31** zaposlen na neodređeno vreme, a do kraja 2017. popunjenost je bila 60%, odnosno 36 zaposlenih na neodređeno vreme.¹³³

U *Sektoru za zaštitu ravnopravnosti*, koji postupa po pritužbama, postoji *Odeljenje za postupanje po pritužbama*, u kojem je sistematizovano 13 službenika,¹³⁴ *Odsek za poslove zastupanja* i *Odsek za normativno-pravne poslove*, u kojima je sistematizovano po pet službenika.

U 2016, u *Odeljenju za postupanje po pritužbama* bilo je devet, a u 2017. godini 11 zaposlenih. Njihovo prosečno opterećenje bilo je 69,6 pritužbi po zaposlenom u 2016, odnosno 48,4 pritužbi po zaposlenom u 2017. godini.

U *Odseku za poslove zastupanja*, u obe posmatrane godine bile su zaposlene tri osobe, koje su u 2016. imale četiri, a u 2017. sedam priprema i zastupanja po tužbama i prijavama koje je inicirala Poverenica.¹³⁵

Troškovi rada i troškovi postupaka

Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu¹³⁶ Povereniku su opredeljena sredstva za Program „Unapređenje i zaštita ljudskih i manjinski prava i sloboda“, u iznosu od 81.255.000 dinara. Uključivanjem neutrošenih sredstava donacija iz prethodne godine, kao i sredstava koja su kao donacije pristigle u toku 2016. godine, raspoloživa sredstva u budžetu za Program, odnosno iznos koji se nalazio na tekućim aproprijacijama, bio je 84.200.412 dinara, a realizovana sredstva

132 57 državnih službenika na položajima i na izvršilačkim radnim mestima i 3 nameštenika.

133 Kadrovskim planom za 2017. godinu planirano je da stručna služba Poverenika ima ukupno 50 zaposlenih (bez lica koje bira Narodna Skupština). Za realizaciju tog plana *obezbeđena* su sredstva Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu („Službeni glasnik RS“, broj 99/16), ali do kraja godine *plan nije realizovan*.

134 Grupi za pritužbe u javnom sektoru ima sistematizovano 7 zaposlenih, a Grupi za pritužbe u privatnom sektoru 6 zaposlenih.

135 Zaposleni u *Odeljenju za postupanje po pritužbama* rade i druge poslove, kao što je prikupljanje, sistematizovanje i analiza podataka o stanju u oblasti, izrada izveštaja, praćenje domaće, evropske i međunarodne sudske prakse u vezi sa ostaviranjem i zaštitom ravnopravnosti, i druge poslove iz delokruga rada Odseka.

136 „Službeni glasnik RS“, broj 103/15.

60.508.998 dinara (71,9%). Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu,¹³⁷ za rad Poverenika opredeljena su sredstva u iznosu od 104.166.000 dinara, preneti sredstva iz 2016. iznosila su 1.739.502 dinara, a sredstva iz donacija u toj godini bila su 13.198.789 dinara. Dakle, ukupna sredstva kojima je raspolagala kancelarija bila su 119.104.291 dinar, a ukupna utrošena sredstva na kraju 2017. godine iznosila su 69.488.579 dinara (58,3%).

Kada se uzme u obzir ukupni *broj zaposlenih* u stručnoj službi Poverenika, uključujući i tri nameštenika, u 2016. godini prosečna sredstva opredeljena iz budžeta po zaposleniku/namešteniku bila su 2.289.853 dinara, a uzimajući u obzir i iznos iz donacija, 2.476.483 dinara. U 2017. godini, prosečna sredstva opredeljena iz budžeta po zaposleniku/namešteniku iznosila su 2.670.923 dinara, a u odnosu na iznos potrošenih sredstava, 1.781.758 dinara.

Ako bi se ukupno dodeljena finansijska sredstva dovela u vezu sa ukupnim *brojem predmeta* u 2016, prosečna suma raspoloživih sredstava po predmetu bila je 62.556 dinara, a prosečna suma utrošenih sredstava bila je 44.954 dinara. U 2017. godini, taj iznos bio je čak 108.474 dinara po predmetu u odnosu na opredeljena sredstva i 63.287 dinara za utrošena sredstva, što je slično prethodnoj godini, iako je broj predmeta bio za 22,6% manji.

Međutim, na osnovu dostupnih podataka nije moguće prikazati realne troškove rada stručnih službi u odnosu na vrstu poslova, odnosno troškove za obradu predmeta, pritužbi, vođenje sudskih postupaka, davanje preporuka mera, upozorenja i drugih aktivnosti o kojima izveštava Poverenik.

Unutrašnja efikasnost rada

Poslovníkom o radu Poverenika jasno je propisana procedura postupanja po pristigloj pritužbi. Postupak po pritužbi može da traje *najduže* 90 dana. Bilo bi korisno ustanoviti koliko je prosečno vreme obrade pritužbi koje su odbačene ili onih za koje su postupci obustavljeni, imajući u vidu da je to najveći procenat pristiglih pritužbi. Deluje da stručne službe imaju na raspolaganju dosta vremena, jer se suštinski tek svaka deseta pritužba obrađuje u punom obimu (do izricanja mišljenja Poverenice).

Efikasnost odgovara na pritužbe

Osnovna funkcija Poverenika je da postupa po pritužbama u svim slučajevima diskriminacije, zbog čega je važno utvrditi da li institucija efikasno odgovara na zahteve koji se pred nju postavljaju. Iz dostupnih podataka može se zaključiti da značajan deo aktivnosti Poverenice, skoro polovina godišnjeg broja razmatranih predmeta, odlazi na pritužbe građanki i građana, ali da manje od

¹³⁷ „Sl glasnik RS“, broj 99/16.

10% razmatranih pritužbi *ima epilog* u mišljenju i preporuci Poverenice. Iako se ovaj podatak ne bi mogao smatrati isključivim indikatorom interne efikasnosti (jer ishod u postupanju Poverenice zavisi od informisanosti i znanja građana i građanki koji podnose pritužbe), on ukazuje na to da se *resursi službe* dominantno koriste za obaveštavanje podnositelaca o tome kako da otklone nedostatke u pritužbi, na odbacivanje pritužbi ili obustavljanje postupaka i obrazloženja koja se moraju pripremiti s tim u vezi, a *najmanje* za davanje mišljenja i preporuka u vezi sa diskriminacijom.

U 2016. godini Poverenica je postupala u **1.346** predmeta, od čega 46,6% predstavljaju pritužbe. Mišljenje Poverenice doneto je za **51** pritužbu, što čini tek 8,1% razmatranih pritužbi. U 2017. godini Poverenica je postupala u **1.098** predmeta, što je 22,6% *manje* nego u 2016., od čega 48,5% predstavljaju pritužbe, što čini 17,7% *manje* pritužbi nego u 2016. godini. Mišljenje Poverenice je doneto za **51** pritužbu, što čini tek 9,6% svih razmatranih pritužbi u toj godini (Tabela 5.1).

Tabela 5.1: Pregled postupaka Poverenice u 2016. i 2017. godini

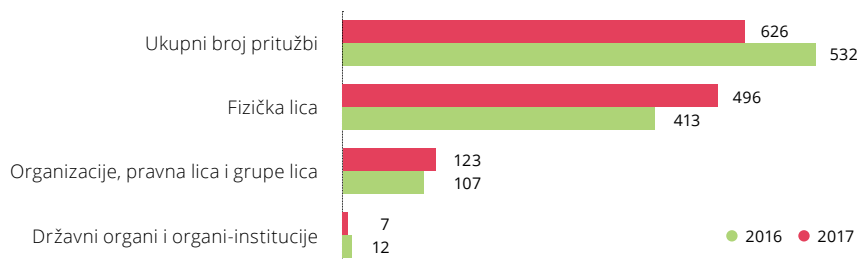
Postupanja Poverenice	2016.	2017.
Ukupni broj predmeta	1.346	1.098
Ukupni broj pritužbi	626	532
Broj pritužbi fizičkih lica	496	413
Broj pritužbi koje su podnele žene	209	167
Pol kao osnov diskriminacije	82	71
Broj mišljenja	51	51
Broj mišljenja sa preporukom	46	33
Postupljeno po preporuci	33	22

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Prepoznavanje Poverenika od strane drugih organa

Podaci o broju i strukturi pritužbi jasno ukazuju da se državni organi *sasvim retko* obraćaju Povereniku zbog uočene diskriminacije. Kao što se može videti na Grafikonu 5.1, tokom 2016. i 2017. godine samo 1,1%, odnosno 2,3% pritužbi podneli su državni organi i organi-institucije, što bi išlo u prilog tvrdnji da ne prepoznaju diskriminaciju, ili ne prepoznaju instituciju Poverenika kao nadležnu za pritužbe.

Grafikon 5.1: Podnosioci pritužbi na diskriminaciju u 2016. i 2017. godini



Poštovanje/uvažavanje mišljenja Poverenika

Za pritužbe koje kao rezultat imaju izrečeno mišljenje Poverenice (ispod 10% u odnosu na broj podnetih pritužbi u obe posmatrane godine), preporuke su date u 90,2% u 2016. godini i u 64,7% slučajeva u 2017. godini. U odnosu na sva mišljenja koja su sadržavala preporuke, a kojima je istekao rok za postupanje, Poverenica konstatuje da je u *tri četvrtine* slučajeva i u 2016. i u 2017. godini (odnosno u 76,7% i 75,9% slučajeva) *postupljeno* po njenim preporukama, što predstavlja solidan pokazatelj uvažavanja institucije.

Kada je reč o predloženim *preporukama mera*,¹³⁸ Poverenica konstatuje da je po njenim preporukama *postupljeno* u 93,9% u 2016. i u 91,6% 2017. godini, što potvrđuje da su institucije *responzivne* na ovu vrstu njene aktivnosti.

Važnost instituta za predstavnike zakonodavne vlasti

Poverenica svake godine podnosi Narodnoj skupštini redovne godišnje izveštaje, ali izveštaji za 2016. i 2017. godinu *nisu razmatrani*, iz čega sledi da nema ni zaključaka, niti preporuka usmerenih na smanjenje diskriminacije, koje je dužna da donese Narodna skupština. Izveštaji su, kao što se u njima navodi, *detaljno* razmatrani na Odboru za ljudska i manjinska prava¹³⁹ i na sednici Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu.¹⁴⁰ *Nisu* navedeni zaključci i preporuke tih tela nakon razmatranja redovnih izveštaja Poverenice. Takođe, u 2017. godini, pred Odborom za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, Poverenica je uspešno obrazložila predlog o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme, koji je usvojen. Poverenica navodi i da je na zahtev predsednika Delegacije Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje Evropske unije i Srbije, pripremila izveštaj o zaštiti osnovnih prava i sloboda, sa težištem na rodnoj ravnopravnosti i nasilju u porodici, kao i o ulozi i funkcionisanju ove nezavisne institucije.

138 U 2016. bilo je 665, a u 2017. godini 501 preporuka mera. Rok za postupanje istekao je za dve trećine (462/69,5%) u 2016. godini, odnosno za tri četvrtine (369/73,7%) u 2017. godini.

139 Na sednicama održanim 26.9.2016. godine i 20.7.2017. godine.

140 Na sednici održanoj 14.9.2016. godine.

Responzivnost tužilaštva i suda u postupcima koje pokreće Poverenica

Od ukupno 16 *parnica* za zaštitu od diskriminacije koje je vodila kancelarija Poverenika, *sedam* je pravosnažno okončano u korist Poverenika, tako što je sud u celosti usvojio postavljene tužbene zahteve. U *jednom* postupku sud je usvojio tužbeni zahtev Poverenika, ali presuda još uvek nije pravosnažna (tuženi je izjavio žalbu). U *dva* slučaja, Poverenik je povukao tužbu (tuženi je u jednom slučaju ukinuo spornu odluku, a u drugom slučaju izmenio pravilnik koji je bio povod za tužbu). *Jedan* postupak je prekinut zbog toga što je tuženi brisan iz registra privrednih društava. *Dva* postupka su pravosnažno okončana odbijanjem tužbenog zahteva Poverenika, a *tri* postupka su u toku.

Poverenica je u 2017. godini pokrenula *tri* parnična postupka, od kojih *nijedan nije okončan*, a u istoj godini je doneta jedna presuda za postupak koji je ranije pokrenut, ali ni on nije okončan jer je izjavljena žalba.¹⁴¹ Iz navedenih podataka ne bi se moglo zaključiti da sudovi u parničnim postupcima nisu responzivni na diskriminaciju, već da se radi o *opštoj neefikasnosti* sudskih postupaka.

U vezi sa *tri krivične* prijave koje je Poverenica podnela 2017. godine,¹⁴² jednu je nadležno osnovno javno tužilaštvo odbacilo uz obrazloženje da ne postoji osnov sumnje da je počinjeno krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti (krivična prijava protiv policijskog službenika zbog postupanja prema dečaku romske nacionalnosti). U druga dva slučaja (oba zbog izazivanja mržnje i netrpeljivosti prema romskoj nacionalnoj manjini), krivične prijave su podnete višim javnim tužilaštvima, ali nije navedeno da li su prihvaćene, i ako jesu, u kojoj su fazi ovi postupci.

Tokom 2017. godine podnet je *jedan* zahtev za pokretanje prekršajnog postupka (zbog diskriminacije pripadnika i pripadnica LGBT populacije), ali nije navedeno u kojoj fazi je postupak. U Izveštaju stoji i da je jedan prekršajni postupak od 3. novembra 2011. godine (po zahtevu Poverenice) *obustavljen* zbog nastupanja *zastarelosti*.¹⁴³ Ovaj podatak govori o tome da prekršajni sud *ne pokazuje responzivnost* na pitanje diskriminacije, čak i ako se radi o opštoj neefikasnosti parničnih postupka, između ostalog i zbog činjenice da je broj prekršajnih prijava koje je podnela Poverenica izrazito mali.

141 U tri postupka iz 2017. godine, do kraja te godine, u jednom je odražano pripremno ročište i tri ročišta za glavni pretres (tužba zbog izgradnje zida oko romskog naselja u Kruševcu); u drugom je do kraja godine održano jedno ročište (tužba zbog diskriminacije zbog zdravstvenog stanja u oblasti rada), a u trećem slučaju, do kraja godine nije održano pripremno ročište (tužba zbog diskriminacije žena i LGBT osoba u tekstu „Nasilje u porodici i nasilje nad porodicom“). O postupcima više u Redovnom izveštaju za 2017. na str. 169-171.

142 Detaljnije u Izveštaju iz 2017. na str. 171-172.

143 Detaljnije u Izveštaju za 2017. godinu, str. 172-173.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Građani poznaju instituciju i imaju poverenje u nju

Vidljivost institucije Poverenika je *značajno porasla* u period između 2013. i 2016. godine, kako pokazuju rezultati istraživanja javnog mnjenja, rađenog u obe godine po istoj metodologiji.¹⁴⁴ Procenat građana i građanki koji/e znaju da postoji institucija koja štiti ravnopravnost povećao se sa 33%, koliko je bila 2013, na 51% u 2016. godini. Međutim, segregirani podaci iz izveštaja o istraživanju ukazuju na to da bar dve grupe građana/ki imaju ispodprosečno znanje o tome da postoji institucija koja štiti ravnopravnost: samo 37% *mladih* i samo 40% građana/ki *druge nacionalnosti* imaju informacije o instituciji Poverenika (podaci za 2016. godinu).

Spremnost građana da zatraže zaštitu svojih prava

Procenat građana/ki koji bi se obratili Poverenici u slučaju diskriminacije u 2016. godini bio je 18% i *značajno je veći* u odnosu na 2013, kada je bio tek 2%. U izveštaju o istraživanju se navodi da se taj trend „poklapa sa trendom povećanja pritužbi pred ovim nezavisnim i specijalizovanim telom“, a istovremeno, već u 2017. godini broj pritužbi je bio manji za 17,7% u odnosu na prethodnu godinu. Ovo istraživanje registruje i povećanje poverenja u druge institucije, posebno u policiju (čak veće nego ono koje prema istom organu imaju građani EU). Dakle, broj građana/ki koji bi se obratili nekoj od institucija je porastao sa 32% u 2013. godini na 63% u 2016. godini, ali je u velikoj meri povezan sa socio-demografskim prilikama ispitanika.

Poverenje građana/ki prema državnim institucijama kada je u pitanju zaštita od diskriminacije manje je kod grupa koje su u potencijalno većem riziku da budu diskriminisane: kod *siromašnih* građana je 47,2%, kod *nisko obrazovanih* i građana/ki sa nezavršenom osnovnom školom 55%, kod pripadnika/ca druge *etničke* grupe 50%; kod žena je 61% u odnosu na 68% kod muškaraca. Ovaj podatak je očekivan i u skladu sa vrstom pritužbi na diskriminaciju koje se podnose Poverenici.¹⁴⁵

U redovnim izveštajima Poverenice navodi se da je najveći broj pritužbi, oko 40 procenata (odnosno 38,9% u 2016. i 43% u 2017.), podneto protiv *državnih organa* i još oko pet procenata protiv *organa-institucija*. Dakle, iako istraživanje javnog mnjenja o diskriminaciji govori o porastu poverenja u institucije, broj pritužbi na diskriminaciju koje one učine još uvek je veliki.

144 Istraživanje javnog mnjenja: „Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji“ iz 2016. godine, dostupno: <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaj-o-istrazivanju-javnog-mnjenja/>

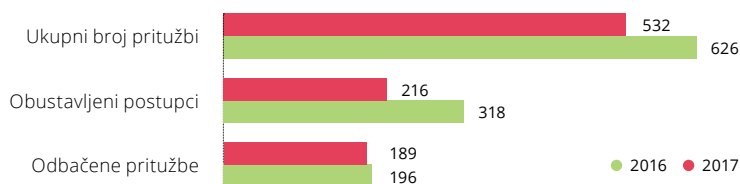
145 Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja, str. 27-29.

Imajući u vidu da potencijalno više diskriminirani građani/ke imaju manje informacija i manje poverenje u institucije, kao i to da je za najveći broj pritužbi za diskriminaciju upućenih Poverenici ocenjeno da se „očigledno ne radi o diskriminaciji“, bilo bi važno osmisliti način delotvorne distribucije informacija i sadržaj informacija koji specifično odgovara na situaciju i potrebe najugroženijih grupa. To se odnosi na informacije o tome šta sve predstavlja diskriminaciju, o postupku pred Poverenicom za diskriminaciju, a posebno na to na koji način građani/ke mogu da učine verovatnim da se diskriminacija dogodila.

Svest građana o pristupu i zaštiti prava i napori Poverenika da promoviše ta prava

Kao što je već navođeno, postupanje Poverenika po pritužbama građanki i građana na diskriminaciju je glavna funkcija te institucije. Broj *odbačenih* pritužbi i broj *obustavljenih* postupaka ne bi mogli biti isključivo indikatori interne efikasnosti, već bi pre mogli da odražavaju percepciju i iskustvo građana sa institucijom. Ipak, imajući u vidu da stručna služba Poverenice pruža i *stručnu pomoć* podnosiocima/teljicama prilikom sastavljanja i podnošenja pritužbi, prikuplja, priprema i pruža informacije podnosiocima/teljicama pritužbi o njihovim pravima i mogućnostima pokretanja postupaka, upućuje podnosiocima/teljke na propisane postupke i nadležnosti organa (kada predmet nije u nadležnosti Poverenika), a bavi se i analizama, istraživanjima i unapređenjem ravnopravnosti, ovaj indikator bi indirektno mogao da se tiče i unutrašnje produktivnosti.

Grafikon 5.2: Prikaz ishoda postupaka po pritužbama u 2016. i 2017. godini



Kao što pokazuje Grafikon 5.2, u odnosu na ukupni broj primljenih pritužbi, *jedna trećina* je odbačena, a još je veći procenat obustavljenih postupaka: čak *polovina* svih primljenih pritužbi u 2016. godini i dve petine pritužbi iz 2017. godine.¹⁴⁶ Pritužbe se odbacuju kada institucija Poverenika nije nadležna, ili kada podnosilac pritužbe *ne otkloni* nedostatke u propisanom roku. Najčešći razlog za obustavu je ocena da „očigledno nema diskriminacije na koju podnosilac ukazuje“. To upućuje da građani i građanke suštinski *ne znaju da prepoznaju diskriminaciju* od mogućih učinjenih povreda njihovih prava po drugoj osnovi,

¹⁴⁶ Ishodi postupaka po pritužbama u 2016. godini su bili sledeći: nenadležnost (68) je činila 10,9% od ukupnog broja pritužbi; nepotpunost i nedostaci u pritužbi (128) odnosno 20,4%; nije bilo povrede prava u 276 pritužbi (44,1%); drugi razlozi (vodi se ili je okončan sudski postupak, već je postupano, ali nisu ponuđeni novi dokazi, zbog protoka vremena nije bilo moguće postići svrhu postupanja, povučena pritužba) bili su prisutni u ukupno 42 predmeta (6,7% svih pritužbi).

odnosno da ne umeju da pripreme podatke na osnovu instrukcija koje dobiju od Poverenice. To takođe znači i da najveći deo aktivnosti stručnih službi odlazi na predmete koji neće za rezultat imati mišljenje i preporuku Poverenice.

U skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, nije propisana mogućnost izjavljivanja žalbe ili prigovora protiv zaključaka i drugih pravnih akata koje Poverenik donosi. Bilo bi važno utvrditi da li i na koji način Poverenik ispituje i procenjuje zadovoljstvo korisnika/ca, u smislu dostupnosti, efikasnosti i profesionalnosti njenog rada.

U redovnim godišnjim izveštajima Poverenica *ne navodi* šta su ključni razlozi za ocenu nenadležnosti i šta su ključni nedostaci pritužbi u kojima se utvrdi nepotpunost (i pored pomoći koju podnosilac/teljka može dobiti od Odeljenja za postupanje po pritužbama). Takođe, važna informacija za rad Poverenika, u cilju informisanja građanki i građanja o tome šta je diskriminacija, a šta nije, bila bi analiza *svih* predmeta za koje je ustanovljeno da „očigledno nema diskriminacije“, ne samo zbog njihovog velikog učešća u ukupnom broju pritužbi, već i zbog činjenice da za građanke i građane to *nije očigledno*.

Primer

U slučaju pritužbe koju je Autonomni ženski centar podneo u ime žene, za diskriminaciju po osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa (stereotipi i predrasude stručnjaka prema žrtvi nasilja u porodici, stereotipi i predrasude u odnosu na ulogu supruge, „vrednosti porodičnog života“ i ulogu majke), Poverenica je navela da u pritužbi nije učinjeno verovatnim da je postupanje institucije diskriminatorno, ali i da se o istoj pravnoj stvari vodi sudski postupak, te da iz tih razloga, a u skladu sa članom 36. stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije, ne može dalje da postupa po pritužbi.¹⁴⁷ Iako na Zaključak nije moguće izjaviti žalbu, Autonomni ženski centar je zamolio da se ponovo razmotri pritužba, jer se ni u jednom od sudskih postupaka nije odlučivalo o diskriminaciji, te nema mesta pozivanju na čl. 36. U odgovoru Poverenice, zadržano je pozivanje na čl. 36 kao razlog nemogućnosti postupanja, bez obrazloženja.¹⁴⁸

U postupku koji je u istom slučaju vođen pred ZG, utvrđeno je da je navedena institucija „postupajući nepravično, neobjektivno i pristrasno, načinila neotklonjive propuste u radu“, kao i da je sudu dostavljala „jednostrane, nepotpune, selekcionisane, nejasne, netačne, kontradiktorne i na ličnim stavovima i uverenjima zasnovane podatke, u kojima je neosnovano favorizovan i idealizovan roditelj kod koga dete živi“.¹⁴⁹ Poverenica je i nakon toga u informaciji dostavljenoj AŽC navela „...da i dalje stojimo pri navodima da postupanje Centra za socijalni rad nije u uzročno-posledičnoj vezi sa bilo kojim ličnim svojstvom žene, uključujući pol“.

147 Zaključak Poverenika za zaštitu ravnopravnosti 07-00-306/2017-02, od 18.8.2017. godine.

148 Dopis Poverenice za zaštitu ravnopravnosti od 19.9.2017. godine.

149 Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5870-c-n-r-z-s-ci-lni-r-d-u-rs-ni-u-sudu-d-d-s-vi-n-v-ishlj-nj-p-v-r-v-nju-d-n-s-s-ln-vrsh-nj-r-di-ljs-g-pr-v>

Podaci o rodnim aspektima diskriminacije

Među fizičkim licima koja podnose pritužbe zbog diskriminacije, **žene** su dosledno *manje* prisutne od muškaraca, odnosno one su podnele oko *dve petine* pritužbi u obe posmatrane godine. **Pol** je među najčešće navođenim ličnim svojstvom zbog koga se podnose pritužbe na diskriminaciju. U 2016. godini to lično svojstvo je bilo na *prvom* mestu po zastupljenosti (uz invaliditet), a u 2017. godini na *trećem* mestu (iza invaliditeta i starosne dobi).¹⁵⁰ Od 75 lica koja su u 2016. godini u pritužbama navela da je osnov diskriminacije pol, čak *tri četvrtine* su bile žene (57/76%). One su činile zastupljenije podnositeljke pritužbi i u vezi sa svojstvima *bračni i porodični status* (32/68,1%), državljanstvo (5/71,4%), *rodni identitet* (3/75%) i izgled (3/75%), što potvrđuje *postojanje* „tipične“ rodne identifikacije sa ličnim svojstvima.¹⁵¹

Moglo bi se očekivati da su žene i u odnosu na većinu drugih ličnih svojstava češće diskriminirane od muškaraca, ali broj podnetih pritužbi to ne potvrđuje. Muškarci su češće podnosili pritužbe za diskriminaciju u vezi sa svim drugim ličnim svojstvima.¹⁵² Bilo bi korisno proveriti da li žene prepoznaju *višetruku* (interseksijsku) diskriminaciju, koliko su za njih druga lična svojstva bitna određenja, pre svega kao posledica rodne socijalizacije, i kako to utiče na njihovu spremnost da reaguje pritužbom.

Tabela 5.2: Prikaz oblasti diskriminacije po podnosiocima pritužbi u 2016. i 2017. godini

Oblasti diskriminacije po podnosiocima pritužbi	2016.	2017.
Ukupno pritužbi	626	532
Zapošljavanje i na poslu	212	166
Fizička lica	180	144
Žene	95	60
Postupci pred organima javne vlasti	146	114
Fizička lica	86	99
Žene	32	34
Pružanje javnih usluga	59	64
Fizička lica	46	47
Žene	14	20

150 U 2016. pol kao svojstvo je bio prisutan u 82 (12,9%), a 2017. godini u 71 podnetoj pritužbi (11,2%).

151 U Izveštaju za 2017. godinu izostavljen je sumarni statistički prikaz pritužbi po ličnom svojstvu podnosioca, ali pretpostavljamo da je odnos bio sličan.

152 Muškarci su češće podnosili pritužbe za diskriminaciju zbog invaliditeta, starosne dobi, nacionalne pripadnosti i etničkog porekla, zdravstvenog stanja, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama, verskih i političkih ubeđenja, imovnog stanja, seksualne orijentacije, osuđivanosti, jezika, predaka, genetske osobenosti, rođenja i zbog drugih svojstava.

Kada se posmatraju oblasti društvenih odnosa na koje se odnosi diskriminacija, najveći broj pritužbi u obe posmatrane godine odnosi se na oblast rada, odnosno na postupak *zapošljavanja i na posao*. To čini *trećinu* ukupnog broja primljenih pritužbi.¹⁵³ U 2016. nešto više od polovine pritužbi fizičkih lica podnele su žene, a u 2017. godini taj odnos je bio dve petine. Na drugom mestu po broju zastupljenosti pritužbi na diskriminaciju su *postupci pred organima javne vlasti* (sud, opština, ministarstvo, komisija): četvrtina svih podnetih pritužbi u 2016. i petina u 2017. godini. Žene su bile manjinski podnosioci pritužbi u ovoj oblasti i u 2016. (25,4%) i u 2017. godini (34,3%). Pritužbe na diskriminaciju prilikom *pružanja javnih usluga* bile su na trećem mestu po zastupljenosti: oko 10% u obe posmatrane godine. Žene su podnele trećinu u 2016, i dve petine pritužbi iz ove kategorije u 2017. godini (videti Tabelu 5.2).

U 2016. godini žene se javljaju kao većinske podnositeljke pritužbi u javnoj sferi/opšta javnost, socijalnoj zaštiti i privatnim odnosima, a u 2017. godini bile su većina u oblasti zdravstvene zaštite (58,8%) i u oblastima sa izrazito malim brojem pritužbi, kao što su stanovanje (3/60%) ili nešto drugo (2/100%).

Treba primetiti da su *dva od ukupno tri* parnična postupka u 2017. vođena u ime žene ili u vezi sa polom kao ličnim svojstvom koje je osnova diskriminacije.

PREPORUKE

Institucionalna efikasnost i produktivnost

- Obezbediti mogućnost za procenu opterećenja zaposlenih angažovanih u različitim oblastima rada računanjem individualnog opterećenja angažovanih kroz odnos primljenih i rešenih predmeta; izračunavanjem troška obrade predmeta po vrstama; izračunavanjem prosečnog trajanja obrade pritužbi (za odbačene, obustavljene i predmete u kojima je izrečena mera).
- Organizovati praćenje postojećeg trenda smanjenja broja pritužbi građana i građanki na diskriminaciju, da bi se utvrdilo da li se nastavlja i šta mu je uzrok.
- Preduzeti mere (preispitati postojeće) koje se odnose na aktivnosti Poverenika u informisanju građana i građanki o pojavi diskriminacije, kao i analizu obaveštenja o tome kako da se otklone nedostaci u pritužbama, kako bi se popravio odnos između broja podnetih pritužbi i broja izrečenih mišljenja i preporuka.

¹⁵³ U 2016. bilo je 212 (33,9%), a u 2017. godini 166 (31.2% od ukupnog broja pritužbi).

Institucionalna uvezanost

- Istrajavati u podnošenju tužbi sudu za diskriminaciju, zbog strateškog značaja ovih postupaka.
- Obratiti veću javnu pažnju na one koji ne postupaju po preporukama Poverenika, kako bi se učinio dodatni pritisak i promena javne svesti o problemima diskriminacije.

Legitimnost

- Osmsiliti način da se informacije o diskriminaciji, instituciji Poverenika i postupcima podnošenja pritužbi učine dostupnijim marginalizovanim društvenim grupama, što uključuje i žene, kao višestruko diskriminsane.

DUŠAN ŠABIĆ, CENTAR ZA PRIMENJENE EVROPSKE STUDIJE

POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

CPES

CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE

LIČNA KARTA INSTITUCIJE

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je nezavisan i samostalan državni organ ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁵⁴ radi ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti. Donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti,¹⁵⁵ „lepeza“ nadležnosti ove institucije se proširuje, tj. sam ZoZPL eksplicitno predviđa da „*poslove zaštite podataka o ličnosti obavlja Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*“.

Dakle, ukratko možemo reći da je osnovna funkcija ovog organa, s jedne strane obezbeđivanje prava javnosti da zna, a s druge zaštita privatnosti u najužem smislu, tj. zaštita podataka o ličnosti. Poverenik u sprovođenju svojih nadležnosti, između ostalog, često treba da nađe pravi balans između pomenuta dva prava, tj. da obezbedi da se korišćenjem jednog prava ne krši ili zadire u drugo pravo (osim u izuzetnim slučajevima predviđenim samim zakonima).

Osnovni instrumenti za ostvarivanje funkcije tela opredeljeni su nadležnostima koje pomenuta dva zakona propisuju za ovaj organ.¹⁵⁶ Pored „osnovne“ funkcije, koja se ogleda u praćenju poštovanja obaveza koja propisuju oba zakona od strane njihovih obveznika, kao glavne poluge u delovanju ovog organa ističu se postupanja Poverenika po žalbama u obe sfere u kojima deluje. Ipak, treba praviti jasnu distinkciju između delovanja Poverenika u oblasti slobodnog pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti. Kod slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, Poverenik nema mogućnost proaktivnog delovanja ili delovanja *ex officio*: nužan je inicijalni akt tražioca informacije. Konkretno, govorimo o žalbi podnetoj Povereniku zbog uskraćivanja informacija (odnosi se kako na faktičko uskraćivanje, tako i na slučajeve „čutanja uprave“) od strane imaoца informacije. Tek nakon primljene žalbe, Poverenik može odlučiti u konkretnom slučaju o pravu tražioca informacije rešenjem. Rešenja Poverenika su obavezujuća, konačna i izvršna, i protiv njih je moguće voditi samo upravni spor, koji se po slovu ZoSPI vodi po hitnom postupku. ZoSPI dodatno propisuje mehanizme za izvršenje rešenja Poverenika prinudom (novčanom kaznom), a kao ultimativni mehanizam predviđa izvršenje neposrednom prinudom od strane Vlade po zahtevu Poverenika. Pored toga, kao dodatni mehanizam koji treba da obezbedi poštovanje ZoSPI propisano je da „*nadzor nad sprovođenjem zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave*“, a da se inspeksijski nadzor realizuje preko upravne inspekcije ministarstva nadležnog za poslove uprave.

154 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

155 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Službeni glasnik RS“, br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 - odluka US i 107/2012).

156 Član 35 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i član 44 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

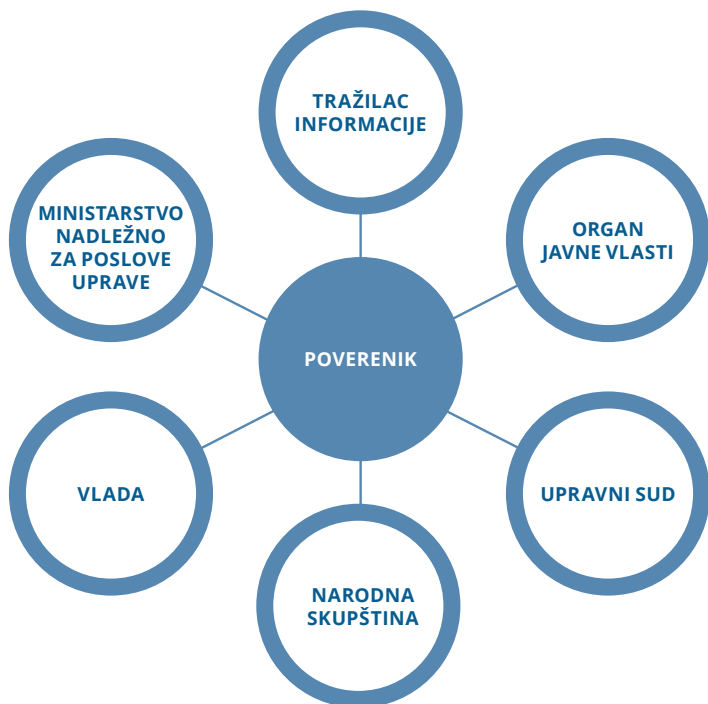
Poverenik takođe podnosi obaveštenja o kršenju ZoSPI ministarstvu radi pokretanja prekršajnih postupaka.

Za razliku od sfere prava na slobodan pristup informacijama, kod zaštite podataka o ličnosti postupanje Poverenika je bitno drugačije postavljeno. ZoZPL eksplicitno propisuje da „*nadzor nad sprovođenjem i izvršavanjem zakona vrši Poverenik.*“ U sferi zaštite podataka o ličnosti, Poverenik ne samo da može, nego je dužan da reaguje proaktivno i *ex officio*. Pored klasičnog postupanja po žalbi, Poverenik postupa *ex officio* (otvara postupak nadzora) u svim slučajevima u kojima uoči potencijalnu zloupotrebu u vezi sa obradom podataka o ličnosti. Dodatno, Poverenik je, što proizilazi iz njegove nadzorne uloge, ovlašćen da podnosi prekršajne i krivične prijave protiv prekršilaca ZoZPL.

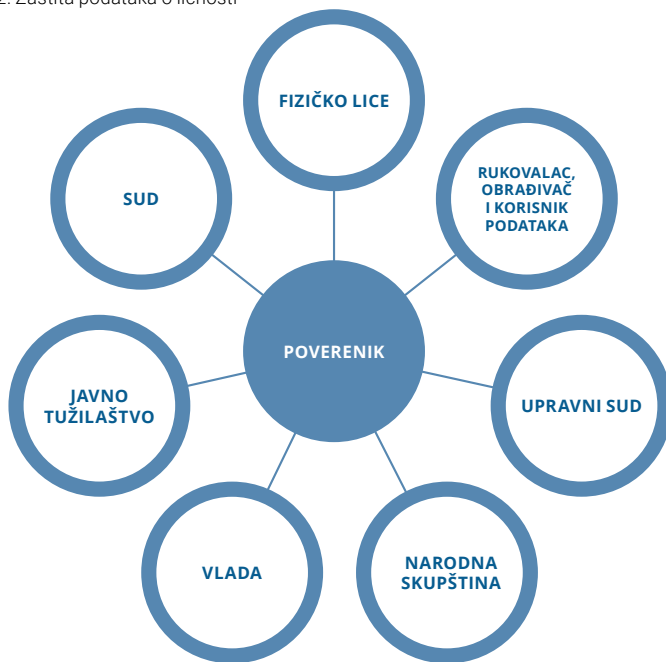
Pored svega navedenog, kao poseban mehanizam za ostvarivanje funkcije se izdvajaju godišnji izveštaji Poverenika o sprovođenju oba zakona koje ovaj organ podnosi na razmatranje NSRS.

Mapa institucionalnog aranžmana

Ilustracija 6.1: Slobodan pristup informacijama od javnog značaja



Ilustracija 6.2: Zaštita podataka o ličnosti

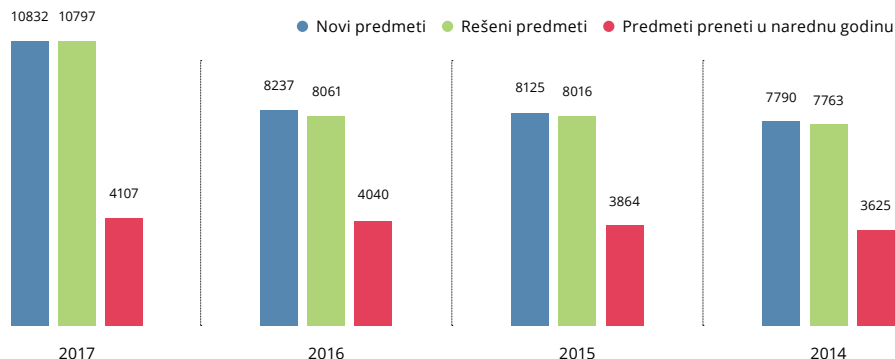


INTERNA EFIKASNOST

Konstantan rast broja predmeta

Jedan od najvažnijih kriterijuma za ocenu interne efikasnosti institucije je svakako efikasnost postupanja u radu sa predmetima. Ono što se odmah može uočiti kada posmatramo instituciju Poverenika, to je konstantan rast broj predmeta iz godine u godinu. U 2017. godini insitucija je primila u rada 10.832 nova predmeta, što je značajno povećanje u odnosu na prethodne godine. Poverenik je primio 8.237 predmeta u 2016. godini, 8.125 u 2015. godini, dok je taj broj u 2014. godini iznosio 7.790. Ukoliko naspram ovoga posmatramo broj rešenih predmeta, situacija je sledeća: institucija je u 2017. okončala rad u 10.797 predmeta, u 2016. godini u 8.061 predmetu, u 2015. u 8.016 predmeta, a u 2014. godini u 7.763 predmeta. Ukoliko ovako posmatramo, izgledalo bi da je situacija gotovo idealna. Međutim, iz godine u godinu institucija prenosi određen broj nerešenih predmeta u narednu godinu, te je tako u 2018. godinu prenela 4.107 predmeta, u 2017. 4.040, u 2016. 3.864, a u 2015. 3625 ovakva predmeta. Sagledajući ovako kompletnu sliku, vidimo da situacija nije baš tako idealna kako nam se učinilo. Ne samo da institucija prenosi nemali broj predmeta u narednu godinu, već se taj broj iz godine u godinu i uvećava. Uvođenjem dodatnih indikatora, pokušaćemo da pronađemo razlog za ovaj negativni trend.

Grafikon 6.3: Posutpanje po predmetima



Bez žalbe teško do informacija

U oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, institucija Poverenika je u 2017. godini primila 3.680 žalbi, što odgovara proseku za prethodne četiri godine, kada je institucija primala između tri i četiri hiljade žalbi godišnje. Od pomenutog broja, 3.041 žalba je bila osnovana, a čak 85,4% od ukupnog broja predstavljaju slučajevi u kojima je žalba izjavljena zbog tzv. „ćutanja uprave“. U 61,8% slučajeva od ukupnog broja osnovanih žalbi (1.878), obveznik zakona je, nakon što je saznao za podnetu žalbu, postupio po prvobitnom zahtevu, pre nego što je Poverenik doneo rešenje. Imajući to u vidu, više je nego jasno da se naši organi vlasti i dalje, čak 14 godina nakon donošenja ZoSPI, vode logikom „ko se žali znaće, ko se ne žali biće blažen u neznanju“. Posmatrano po prethodnim godinama, trend ovakvog štetnog ponašanja organa javnih vlasti iznosi: 60,8% u 2016. godini, 67% u 2015. godini, a 59,8% u 2014. godini. Ukoliko brojčano izrazimo posmatrane četiri godine, dolazimo do broja od 7.826 predmeta u kojima je institucija Poverenika morala da postupi po žalbi samo zato što je organ vlasti rešio da iz neopravdanih razloga ili, pak, proste zle namere, kršeći zakon, uskrati informaciju tražiocu.

Ukratko o broju zaposlenih

Broj zaposlenih u službi institucije Poverenika je još 2014. godine aktom o sistematizaciji, koji je usvojila Narodna skupština, opredeljen na 94 zaposlena. Taj broj ni do danas nije promenjen.¹⁵⁷ U realnosti situacija je izgledala ovako: 2014. i 2015. godine, u službi Poverenika je bilo 56 zaposlenih. U 2016. godini,

¹⁵⁷ Pravilnik o unutrašnjem uredjenju i sistematizaciji radnih mesta u Službi Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti <https://www.poverenik.rs/sr-yu/aktuelni-akti/2594-pravilnik-o-unutrašnjem-uredjenju-i-sistematizaciji-radnih-mesta-u-sluzbi-poverenika-za-informacije-od-javnog-znacaja-i-zastitu-podataka-o-licnosti.html>

ovaj broj se popeo na 71, dok se 2017. došlo do broja od 78 zaposlenih, što predstavlja 83% od ukupnog broja sistematizovanih radnih mesta. Ono što posebno zabrinjava je to da ovi podaci stoje u koliziji sa onim na šta se Republika Srbija sama obavezala AP23. Naime, AP23 predviđeno je da se do 2019. godine dostigne broj zaposlenih opredeljen Aktom o sistematizaciji. Istim dokumentom je predviđeno da će sredstva biti opredeljena u budžetu RS.¹⁵⁸ Međutim, realnost je potpuno drugačija. Krajem 2017. godine, Ministarstvo finansija je pripremlilo, Vlada predložila, a NSRS usvojila budžet u kome sredstva za plate zaposlenih u Službi Poverenika ne da nisu uvećana u cilju angažovanja novih zaposlenih, već su utvrđena u iznosu koji je nedovoljan za već postojeći broj zaposlenih. Dakle, ne samo da je nemoguće da se kadrovski kapaciteti ojačaju, kako je predviđeno ne samo AP23, već i nacionalnim strateškim dokumentima, već je pitanje kako će se obezbediti sredstva i za postojeći broj zaposlenih.

Institucija osigurava ostvarivanje prava

I pored svih opisanih problema sa kojima se institucija suočava, izuzetno je važno istaći da ona ispunjava ulogu zbog koje je uvedena u pravni sistem - **ona osigurava ostvarivanje prava**. Procenat uspešnih intervencija institucije Poverenika je izuzetno visok – u preko 90% slučajeva tražilac dobije informaciju. Međutim, u slučajevima kada je bilo nužno donositi formalna rešenja, procenat izvršenja tih rešenja je u 2017. godini bio oko 78%, što je objektivno veoma zabrinjavajuće, jer govori o potpuno svesnom, namernom ignorisanju zakonskih obaveza od strane organa vlasti. Iako ovo predstavlja blagi pomak u poređenju sa 2016. godinom, kada je ovaj procenat iznosio 73,6%, on je i dalje veoma zabrinjavajući, imajući u vidu da je u 2015. iznosio čak 83,6%.

Grafikon 6.4: Procenat uspešnosti postupanja Poverenika



INSTITUCIONALNA POVEZANOST

U ovom delu zanima nas kako sistem predstavljen u institucionalnim mapama „reaguje“ na odluke i postupanja institucije Poverenika.

¹⁵⁸ Aktivnost 3.11.1.3 u AP 23.

Mehanizmi prinude ne funkcionišu

U sferi slobodnog pristupa informacijama, ovo za početak možemo sagledati kroz efikasnost mehanizama koji po slovu zakona stoje na raspolaganju Povereniku nakon što se organ vlasti ogлуši o njegovo doneto rešenje. Prva mogućnost je izricanje novčanih kazni, tj. izvršenje rešenja posrednom prinudom. Novčane kazne koje je Poverenik prema ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku¹⁵⁹ izricao u maksimalnom iznosu od dve stotine hiljada dinara po jednom slučaju i koje su organi vlasti u velikoj meri plaćali dobrovoljno, davale su određene efekte i povećavale stepen izvršenja rešenja Poverenika, a time i pristupa informacijama. Donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku¹⁶⁰ i njegovom stupanje na snagu uvelo je mogućnost da Poverenik u ovom postupku izriče znatno veće kazne, u iznosu čak do 10% godišnjih prihoda pravnog lica na koje se odnose. Ovakvo rešenje bi nesumnjivo obezbedilo znatno veći stepen izvršenja rešenja Poverenika. Međutim, zbog odbijanja nadležnosti i saradnje drugih organa u dostavljanju podataka neophodnih za sprovođenje izvršenja, kao i zbog različite interpretacije odgovarajućih normi, ono se u praksi pokazalo kao nesprovodivo.¹⁶¹ Imajući u vidu navedeno, kazne koje nisu plaćene dobrovoljno više nije moguće naplatiti, iako se radi o javnom prihodu budžeta RS. Shodno tome, u 2017. godini značajno je smanjen procenat dobrovoljnog plaćanja kazni u odnosu na prethodnu godinu, sa 73,5% na svega 27,1%, upravo kao posledica činjenice da njihova prinudna naplata nije moguća.

Drugi mehanizam koji, bar po slovu zakona, stoji na raspolaganju Povereniku, ukoliko primenom raspoloživih mera ne može da obezbedi izvršenje rešenja, je da se obrati Vladi Republike Srbije koja ima zakonsku obavezu da obezbedi izvršenje neposrednom prinudom.¹⁶² Od 2010. kada je propisana ova obaveza, Poverenik se Vladi ukupno obratio 173 puta,¹⁶³ samo u 2017. godini 43 puta. Vlada **nijednom nije obezbedila** izvršenje rešenja Poverenika.

Narodna skupština ne poštuje Zakon

Što se tiče odnosa institucije sa NSRS, on se najbolje ogleda u činjenici da se godišnji izveštaji koje Poverenik, poštujući zakonske obaveze uredno podnosi, **poslednje tri godine u plenumu nisu razmatrani**. Iako je, kako po Zakonu,¹⁶⁴

159 Član 276 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/2001 i „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010).

160 „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016.

161 „*Blokirano je prinudno izvršenje rešenja Poverenika*“, saopštenje institucije Poverenika od 1. marta 2018. godine - <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2806-%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE-%D1%98%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D1%80%D1%88%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D1%9A%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0.html>.

162 Član 28 stav 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

163 Stanje zaključno sa 1. februar 2018. godine.

164 Član 58. Zakona o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik RS“, br. 9/10).

tako i po sopstvenom Poslovniku,¹⁶⁵ NSRS obavezna to da čini, ona se grubo oglašuje o ovu obavezu, pa samim tim niti donosi zaključke, niti sprovodi nadzor nad istim kako bi se unapredilo stanje u oblastima koje Poverenik štiti. Upravo ovaj mehanizam, koji bi po svojoj zamisli trebao da bude veoma efikasan i da obezbedi poseban vid kontrole od strane NSRS, potpuno je obesmišljen u poslednje tri godine.

Pored ovoga, odnos NSRS i Poverenika se ogleda i u tome što je Poverenik ovlašćen da daje mišljenja na propise koji se tiču ili uređuju materiju u kojoj postupa.¹⁶⁶ Tokom zasedanja Narodne skupštine u 2017. godini, je bilo 18 zakona na čije je nacрте Poverenik davao mišljenja. Samo na tekst jednog zakona, od 18 usvojenih, Poverenik nije imao nikakve primedbe prilikom davanja mišljenja na nacrt. Od preostalih 17 usvojenih zakona, Poverenikove sugestije su u potpunosti usvojene **samo u jednom slučaju**, a u najvećoj meri je postupljeno u još tri zakona. Primedbe Poverenika delimično su usvojene u pet zakona. **U skoro polovini komentarisanih nacрта (osam), po Poverenikovim sugestijama nije postupljeno u najvećem delu ili nije postupljeno uopšte.**

Kaznena politika stimuliše prekršioce zakona

Ukoliko posmatramo kako pravosuđe¹⁶⁷ reaguje na *inpute* koje dobija od institucije Poverenika, situacija je više nego zabrinjavajuća. Svakodnevno smo svedoci flagrantnih primera kršenja ZoZPL. U ovoj oblasti Poverenik je ovlašćen da podnosi kako prekršajne, tako i krivične prijave. U najvećem broju ovih slučajeva dolazi do zastarelosti postupaka, a u minimalnom broju slučajeva u kojima su pokrenuti i okončani postupci, kazne za prekršioce su bile bagatelne, te možemo reći da pravosuđe na ovaj način stimuliše prekršioce ZoZPL.¹⁶⁸

U oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, situacija je takva da Poverenik ne može samostalno pokretati prekršajne postupke, već se obraća Upravnoj inspekciji Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave sa zahtevom da ista izvrši nadzor i pokrene prekršajni postupak protiv prekršilaca. Upravna inspekcija ovu svoju obavezu retko izvršava, te i ovde imamo slučaj da u najvećem broju slučajeva postupci protiv prekršilaca ZoSPI zastarevaju, a u minimalnom broju slučajeva, koji dobiju epilog pred prekršajnim sudovima, prosek izričenih kazni je jedva nešto viši od zakonskog minimuma. Ilustracije radi, u 2017. godini, Upravna inspekcija podnela je svega 11 zahteva prekršajnim sudovima za pokretanje prekršajnog postupka, naspram preko tri hiljade osnovanih žalbi koje je Poverenik rešio u istoj godini. Upravo odsustvo odgovornosti za povredu ovog prava, i to ne samo prekršajne, nesumnjivo

165 Član 238. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 20/12).

166 Ova ovlašćenja su uređena članom 35 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i članom 44 stav 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

167 Pojam pravosuđe ovde koristimo kao zbirni za sistem tužilaštva i sistem sudova u RS.

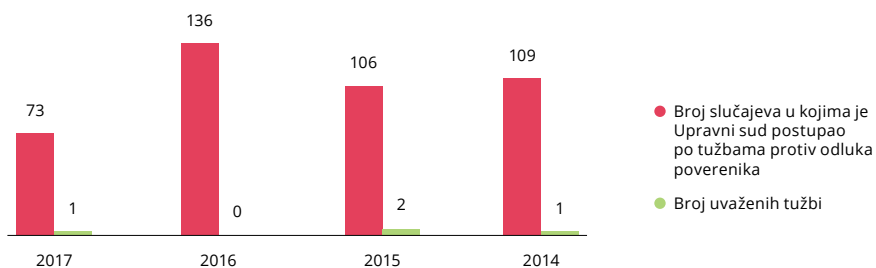
168 Izvor: Godišnji izveštaji o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zakona o zaštiti podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html>

ohrabruje odgovorne u organima vlasti da to čine i dalje, u uverenju da neće snositi nikakve posledice. Osim toga, višegodišnje odsustvo pune odgovornosti za povredu prava je glavni uzrok veoma velikog broja žalbi Povereniku koji se, kako smo već istakli, iz godine u godinu povećava.

Zakoničnost odluka koje institucija donosi

Zakoničnost odluka koje Poverenik donosi može se preispitati u upravnom sporu koji se pokreće tužbom protiv odluke Poverenika. Ishodi ovih sporova nedvosmisleno pokazuju da se prilikom odlučivanja institucija Poverenika čvrsto „drži“ slova zakona. U 2017. godini, od 73 slučaja u kojima je Upravni sud postupao po tužbama protiv odluka Poverenika, tužba je uvažena u samo jednom slučaju i predmet vraćen Povereniku na ponovno odlučivanje. Situacija je slična i u prethodnim godinama, što se može videti u grafikonu koji sledi.

Grafikon 6.5: Preispitivanje Poverenika pred Upravnim sudom



LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Konstantan rast broja predmeta pred institucijom Poverenika jasno govori da građani prepoznaju instituciju Poverenika i da veruju da ona može da im pomogne da ostvare svoja prava. Od 270 predmeta davne 2005. godine, došlo se do skoro 11.000 u 2017. godini. Naravno, s jedne strane, ovaj podatak nikako ne ohrabruje, jer vrlo jasno govori o svesti o poštovanju zakona od strane organa vlasti. S druge strane, on jasno govori da građani žele da „konzumiraju“ svoja prava, da instituciju Poverenika vide kao adekvatnu i ukazuju joj poverenje. Pored ovoga, višegodišnja uspešna saradnja institucije Poverenika sa organizacijama civilnog društva, koja se odvijala prvenstveno kroz učešće predstavnika institucije na brojnim stručnim skupovima u cilju obuke i afirmacije, kako prava javnosti da zna, tako i prava na zaštitu podataka o ličnosti, doprinela je ne samo prepoznatljivosti, već značajno i jačanju legitimnosti ove institucije.

U sklopu projekta „Prevenција i borba protiv korupcije“, koji finansira Evropska unija u okviru „IPA 2013“ programa za Srbiju, a koji implementira PwC EU Services

EESV u konzorcijumu sa PwC Serbia, d.o.o., Alternative Consulting i R.U.R. Consulting, 12. septembra 2018. godine predstavljeni su rezultati istraživanja javnog mnjenja „Stavovi građana o korupciji“,¹⁶⁹ kojim je bila obuhvaćena i institucija Poverenika. Tabela koja sledi je deo rezultata pomenutog istraživanja i ilustruje (ne)zadovoljstvo radom institucija. U sklopu istraživanja, institucija Poverenika dobila je najmanje odgovora „nisam zadovoljan“, a po ukupnom rezultatu našla se odmah iza Predsednika i Vlade RS.

Tabela 6.1: Ocena zadovoljstva radom institucija

Institucija	Ne zna, ne može da proceni	Nisam zadovoljan	Niti jesam, niti nisam zadovoljan	Zadovoljan sam
Predsednik	14	46	15	25
Vlada Republike Srbije	12	54	17	17
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	21	45	22	12
Parlament	14	57	18	11
Mediji	12	55	22	11
Agencija za borbu protiv korupcije	14	56	20	10
Policija	10	60	20	10
Zaštitnik građana	20	51	20	9
Savet za borbu protiv korupcije	21	49	22	8
NVO	22	53	18	7
Tužilaštvo	11	66	17	6
Državna revizorska institucija	25	48	21	6
Sudstvo	11	68	16	5

Detaljno istraživanje javnog mnjenja i građana koji su imali iskustva sa institucijom Poverenika u okviru projekta koalicije prEUgovor nije sprovedeno, te detaljnije zaključke nije moguće u ovom trenutku izvesti.

¹⁶⁹ Izvor: https://www.protivkorupcije.rs/download/2018_Istrazivanje_Stavovi_o_korupciji_SR_Lat-1.pdf

Ono što posebno zabrinjava u kontekstu EU integracija

U ranijem tekstu već je apostrofirana problematika odnosa RS prema kadrovskim kapacitetima institucije Poverenika u kontekstu AP23, te to na ovom mestu nećemo ponavljati. Pored toga, ono što trenutno izaziva brojne polemike i bojazni stručne javnosti i civilnog društva su izmene oba propisa koji uređuju materiju u kojoj institucija Poverenika postupa.

Iako se Republika Srbija AP23 obavezala da će još u drugom kvartalu 2016. godine¹⁷⁰ izmeniti ZoSPI, taj rok nije ispoštovan. U martu ove godine se pojavio Nacrt zakona o izmenama i dopunama ZoSPI, koji je odmah izazvao brojne polemike zbog rešenja koja su se našla u njemu. Dva rešenja su posebno kontroverzna. Prvo, iz kruga obveznika zakona izuzimaju se državna preduzeća koja su organizovana kao društva kapitala, a upravo ona su u prošlosti predstavljala „tamni vilajet“, tj. najčešće uskraćivala informacije tražiocima. Ne treba posebno isticati da su upravo ova preduzeća nebrojano puta apostrofirana kao „goruće tačke“ korupcije i nepotizma, ali predloženo rešenje izmene zakona više nego jasno ukazuje da je mnogo lakše učiniti ih „nevidljivim“ u smislu ZoSPI, nego rešiti navedene probleme. Drugo rešenje koje izaziva bojazan je uvođenje mogućnost za organe vlasti da protiv odluka Poverenika u svakom konkretnom slučaju mogu da povedu upravni spor, a samim tim i da dodatno odlože izvršenja rešenja Poverenika do donošenja sudske odluke. Ovo rešenje je poseban kuriozitet, zato što predstavlja jedinstven slučaj u pravnom poretku Srbije u kom prvostepeni organ ima pravo na podnošenje tužbe protiv odluke drugostepenog organa.

Situacija je slična, ali ipak znatno gora, u sferi zaštite podataka o ličnosti. AP23¹⁷¹ bilo je predviđeno usvajanje novog ZoZPL u četvrtom kvartalu 2015. godine. Novi Zakon je, pored ostalog, trebalo da bude usklađen sa „...modelom zakona sačinjenog od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti...“. Iako je Poverenik Vladi dostavio Model ZoZPL, Zakon ipak nije donet, pa je, tako, AP23 prekršen i pre nego što je Poglavlje 23 zvanično otvoreno. I pored ovog neodgovornog odnosa Vlade, Poverenik je u junu 2017. godine dostavio Vladi novi Model ZoZPL, usaglašen sa Opštom uredbom o zaštiti podataka EU (koja je u međuvremenu usvojena)¹⁷² Iako je ovaj Model, kao i prethodni, bio rezultat višemesečnog rada zaposlenih u instituciji Poverenika, ekstenzivne javne rasprave i iako je dobio najviše ocene kako od domaće, tako i inostrane stručne javnosti i civilnog društva, reakcija Vlade je i ovaj put izostala. I ne samo da je izostala, već je Vlada, ignorišući Model Poverenika, nasuprot obavezi iz AP23, predstavila drugi Model, koji zapravo predstavlja ništa drugo do čist prevod teksta Opšte uredbe o zaštiti podataka EU. Iako je, po ocenama ključnih aktera zaduženih za njegovu primenu, institucije Poverenika i Društva sudija Srbije, u ovom obliku loš i praktično neprimenljiv, a uz to je oštro

170 Aktivnost 2.2.5.1 AP23.

171 Aktivnost 3.11.1.1 AP23.

172 Opštu uredbu Evropske unije o zaštiti podataka Evropski parlament je usvojio 14. juna 2016. godine, a njena primena je počela 25. maja 2018. godine.

kritikovan od strane stručne javnosti i civilnog društva, Vlada je, ignorišući sve ovo, na osnovu pomenutog Modela formulisala Predlog ZoZPL i poslala ga u skupštinsku proceduru. Ni brojni apeli za njegovo povlačenje ni pokušaj intervenisanja putem amandmana na ovaj Predlog nisu dali rezultata, i Predlog ZoZPL je u obliku u kom je i stigao u NSRS usvojen.

I za kraj, ali nikako manje važno, aktuelnom Povereniku ističe mandat u decembru ove godine, a postupak izbora novog Poverenika **još uvek, suprotno odredbama zakona, nije pokrenut.**

PREPORUKE

- Neophodno je obezbediti adekvatne kadrovske kapacitete institucije Poverenika, tj. obezbediti adekvatna sredstva u budžetu u cilju popunjavanja broja zaposlenih u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.
- Izmene propisa koji uređuju materiju u kojoj institucija Poverenika postupa u velikoj meri će uticati na efikasnost same institucije. Pad efikasnosti će nužno voditi i padu legitimnosti koju je ova institucija godinama mukotrpno gradila kod građana. Upravo iz navedenih razloga, a posebno sa aspekta EU integracije, nužno je povući predloženo rešenje Zakona o izmenama i dopunama ZoSPI i u širokom konsultativnom procesu, na osnovu modela Poverenika (institucija Poverenika je pored Modela ZoZPL izradila i Model ZoSPI) formulisati novo, adekvatno, racionalno i primenljivo zakonsko rešenje koje će, umesto da bude korak unazad, ubrzati proces EU integracija Srbije. Što se tiče oblasti zaštite podataka o ličnosti, samo vreme će pokazati koliko je usvojeno zakonsko rešenje adekvatno i koliko će njegova puna i efikasna implementacija biti moguća.
- Neophodno je obezbediti da postupak izbora novog Poverenika bude potpuno transparentan i oslobođen bilo kakvog političkog uticaja. Jedini uslovi za izbor koji moraju figurirati kao bitni su stručnost i politička neutralnost. Isključivo na ovaj način se može obezbediti kontinuitet efektivnosti institucije Poverenika i izbeći „zarobljavanje“ nezavisne institucije, čega smo bili svedoci u sličnim situacijama u prošlosti.
- Organi i institucije predstavljeni u institucionalnoj mapi moraju imati mnogo odgovorniji odnos prema oba zakona koja institucija Poverenika štiti. Ovo je preduslov za efektivno funkcionisanje celog sistema u kom institucija Poverenika deluje.
- Kaznena politika prema prekršiocima zakona mora biti adekvatna i efikasna, a ne kao do sad predstavljati podsticaj za kršenje zakona;
- Kako se iz prethodno navedenog jasno može uočiti, bez uspostavljanja adekvatnog odnosa, pre svega Vlade i NSRS, sa institucijom Poverenika, tj. bez doslednog poštovanja slova zakona, neminovno je da u narednom periodu dođe i do opadanja efikasnosti, a samim tim i efektivnosti institucije Poverenika.



ILUSTRACIJA „KORPI INDIKATORA“

Imajući u vidu potpuno različitu prirodu, ulogu i nadležnosti posmatranih institucija, za potrebe sprovođenja naše analize formulisan je i korišćen izuzetno veliki broj različitih indikatora. Kako je u objašnjenju metodološkog okvira i navedeno, za svaku od posmatranih institucija, u sveukupnosti njenih nadležnosti ili u određenom delu, nakon detaljne analize, na samom početku našeg rada, formulisan je veliki broj indikatora koji su smešteni u tri „korpe“. Nakon toga, za svaku instituciju ponaosob, racionalizovali smo broj indikatora u cilju pronalaženja onih koji nam daju adekvatnu sliku, tj. primenom kojih možemo dobiti najkompletniju sliku tri dimenzije efektivnosti institucije. U toku same analize, tj. prilikom testiranja metodologije, neki indikatori su promenjeni jer su se pokazali kao nedovoljno adekvatni, tj. nisu uspeli da nam daju odgovarajuću sliku bilo efikasnosti bilo povezanosti bilo legitimnosti institucije. Pored toga, usled nedostatka podataka neophodnih za analizu konkretne institucije bili smo prinuđeni u nekim slučajevima da konkretan indikator zamenimo „drugim najboljim“.

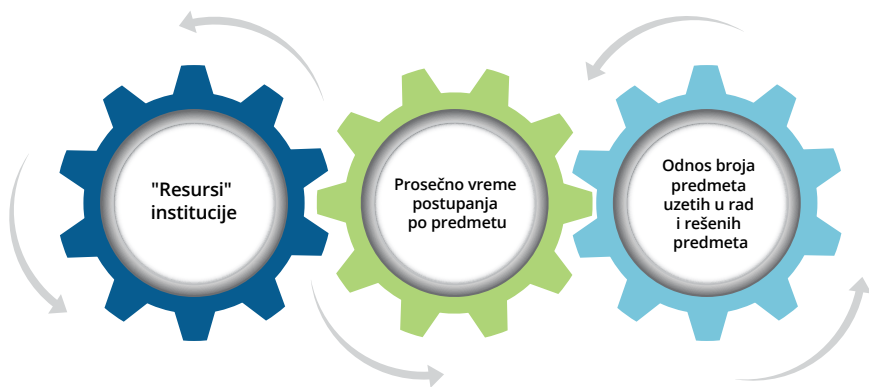
Upravo iz navedenih razloga, nemoguće je predstaviti indikatore koji bi bili „zajednički“ ili univerzalno primenljivi na sve posmatrane institucije. Naravno, to nije ni bila ideja našeg metodološkog pristupa. Kao što je istaknuto, efektivnost celokupnog institucionalnog aranžmana bilo bi moguće oceniti tek nakon što bi izradili metodologije za svaku od institucija koje isti čine. Isto tako, zbog različitih uloga institucija, njihovih nadležnosti, oblasti u kojima deluju, prava kojih štite, nemoguće je govoriti o zajedničkim uočenim trendovima pa samim tim ni formulisati „zajedničke“ preporuke, osim na opštem, generalnom nivou.¹⁷³ Shodno tome smo, na osnovu sprovedene analize, za svaku od posmatranih institucija formulisali egzaktnu preporuku.

Na ovom mestu ćemo ilustracijom, radi lakšeg razumevanja, predstaviti indikatore ili skupove indikatora koji na adekvatan način oslikavaju ideju koja stoji iza svake od „korpi“. Još jednom napominjemo da je navedena ilustracija namenjena isključivo za lakše razumevanje našeg metodološkog pristupa. Naravno da svaki od navedenih indikatora nije primenljiv na svaku od posmatranih institucija, a čak i kod onih kod kojih je primenljiv ne znači nužno da ima isti značaj, tj. da je jednako relevantan za ocenu njihove efektivnosti.

Kroz ilustracije koje slede, u kojima predstavljamo pristup koalicije prEUgovor, vidi se da nam primena razvijenih metodologija omogućava da utvrdimo vrlo precizno koji od „delova motora“ ne funkcioniše, tj. koji bi trebalo „popraviti“ ili „zameniti“ i što je mnogo važnije može nam dati odgovor na pitanje „kako“ to uraditi.

173 Npr. istraživanje je pokazalo da je potrebno unapređenje kapaciteta svih posmatranih institucija, pre svega ljudskih resursa, ali i visine opredeljenih budžetskih sredstava.

Interna efikasnost



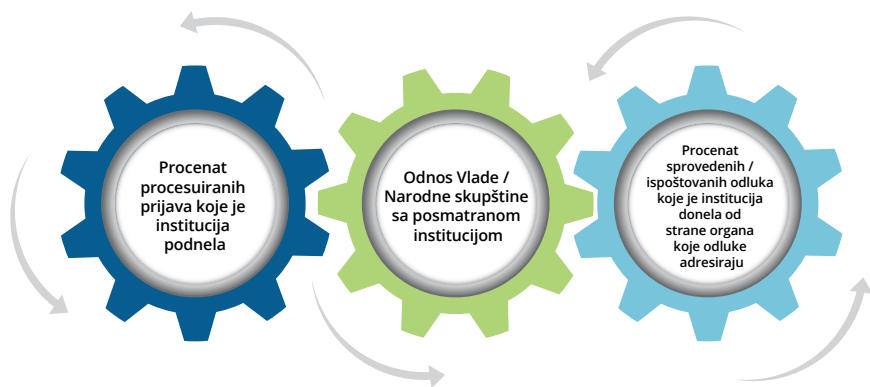
Za potrebe ilustracije „motora“ efikasnosti institucije opredelili smo se za ova tri indikatora. Na ovaj način sagledaćemo užu sliku efikasnosti institucije. Navedeni indikatora su međusobno relevantni i tesno povezani. Odnos broja primljenih i rešenih predmeta nam je svakako jedan od glavnih pokazatelja efikasnosti institucije.¹⁷⁴ Sa jedne strane govori nam o tome koliko je institucija efikasna u postupanju po predmetima iz svoje nadležnosti, a sa druge strane istovremeno nam može svedočiti o opterećenosti posmatrane institucije. Institucija može biti preopterećena, tj. postupati u jako velikom broju predmeta a sa veoma skromnim resursima – kapacitetima. Ili pak, situacija može biti potpuno suprotna, institucija može imati mnogo veće kapacitete od potrebnih imajući u vidu broj predmeta po kojima postupa što može biti vrlo jasan pokazatelj da je potrebno reorganizovati instituciju, tj. učiniti njen rad racionalnijim. Upravo zbog toga nam je u analizi efikasnosti institucije izuzetno relevantan skup indikatora koji smo ovde predstavili kao „resurse institucije“.¹⁷⁵ Ovde dakle ne govorimo samo o kadrovskim kapacitetima, iako se njihova adekvatnost često ističe kao preduslov za normalno funkcionisanje institucije, već i o finansijskim, tehničkim, prostornim, koji nisu ništa manje relevantni. Dakle ovaj „skup“ obuhvata indikatore koji adresiraju odnos broja sistematizovanih i popunjenih radnih mesta, novčana sredstva opredeljena za ovu instituciju u budžetu RS, procenat realizovanog budžeta od strane institucije, adekvatnosti tehničke opremljenosti institucije imajući u vidu poslove koje obavlja i naravno adekvatnosti prostora stavljenog na raspolaganje instituciji. I naravno, nasuprot tome šta joj je „obebeđeno“, kako posmatrana institucija koristi raspoložive resurse. Ništa manje značajan indikator nam je i prosečno vreme postupanja po predmetu od strane institucije koji je u tesnoj vezi sa postojanjem zaostalog

174 Korišćen za sve institucije obuhvaćene analizom.

175 Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

broja predmeta u njenom radu.¹⁷⁶ Ukoliko su rokovi za postupanje institucije određeni zakonom, ne samo da je od značaja da li institucija poštuje zakonske odredbe u tom smislu već i konkretna prava građana/korisnika koji se istoj obraćaju direktno zavise od toga. Ukoliko institucija ne uspeva adekvatno da odgovori na rokove opredeljene zakonom ne samo da „ugrožava“ građane/korisnike već potencijalno vodi stvaranju/povećanju zaostalog broja predmeta u njenom radu. Kako je već objašnjeno u uvodnom delu publikacije, interna efikasnost institucije je tesno povezana sa njenom legitimnošću. Neefikasnost institucije u dužem vremenskom periodu nužno vodi nezadovoljstvu građana njenim radom i gubitkom poverenja u nju.

Institucionalna povezanost



Merenje institucionalne povezanosti je čak i ovako ilustrativno bilo najteže predstaviti, imajući u vidu da svaka od institucija koje su bile predmet ove analize deluje u svom „ekosistemu“ i upućena je na različite institucije koje zajedno sa njom čine institucionalni aranžman, tj. da zapravo u sklopu naše analize imamo šest različitih „ekosistema.“ Dakle, kako je već objašnjeno, indikatori koji se nalaze u „korpi“ institucionalne povezanosti treba da nam daju jasnu sliku o tome koliko adekvatno institucije koje sa posmatranom čine „ekosistem“ reaguju na nju. Upravo zbog toga opredelili smo se za tri navedena u našoj ilustraciji. Prvi se odnosi na produkte rada posmatrane institucije.¹⁷⁷ Dakle, produkti rada posmatrane institucije u ovom slučaju predstavljaju, sa jedne strane za nju *output*, a sa druge strane istovremeno predstavljaju *input* za rad druge institucije. Upravo ovaj odnos je od izuzetne važnosti za efektivnost, kako posmatrane institucije tako i efektivnost institucionalnog aranžmana.

¹⁷⁶ Korišćen za Sektor unutrašnje kontrole, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

¹⁷⁷ Korišćen za Agenciju za borbu protiv korupcije, Sektor unutrašnje kontrole, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Ukoliko institucije koje sa posmatranom čine „ekosistem“ ne reaguju adekvatno i dovoljno efikasno sama institucija ne može biti efektivna. Upravo na ovaj način možemo detektovati „tačke prekida“, tj. videti da li je problem npr. u neefikasnosti posmatrane institucije, negde drugde u okviru „ekosistema“ ili pak i na jednoj i na drugoj strani. Kao što smo već istakli, na ovaj način ne možemo otkriti tačan razlog neefektivnosti celokupnog institucionalnog aranžmana ali možemo jasno detektovati gde se problem nalazi i krenuti u tom pravcu u cilju njegovog prevazilaženja.

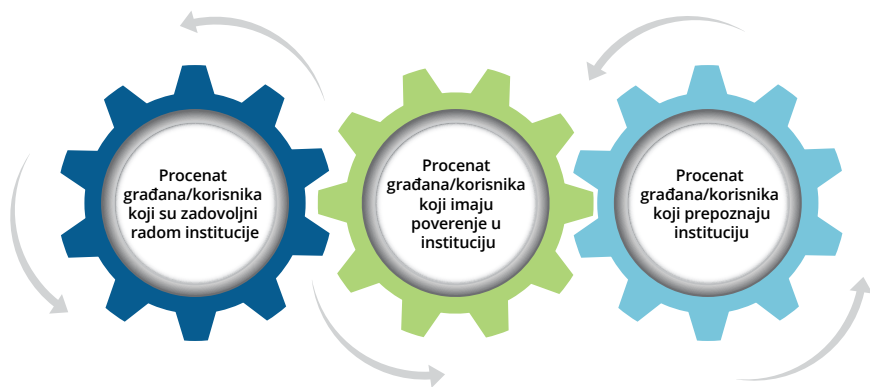
Drugi indikator ovde naveden predstavlja odnos institucije sa nosiocima dve grane vlasti - Narodnom skupštinom i Vladom.¹⁷⁸ Ovaj odnos se ogleda pre svega u tome što Narodna skupština svojom normativnom funkcijom reguliše „ekosistem“ u kom institucija deluje, donoseći i menjajući normativne akte koji ga uređuju. Shodno tome izuzetno je važno da li posmatrana institucija ima ulogu u ovom procesu i, ukoliko je ima, kako Narodna skupština reaguje na predloge, komentare i sugestije koje dobija od institucije u ovom procesu. Pored toga, Narodna skupština „obezbeđuje sredstva“ za funkcionisanje institucije usvajajući budžet, daje saglasnost na akte kojima se uređuje sistematizacija unutar institucije, a neretko je nadležna da razmatra izveštaje koje joj institucija podnosi. Odnos sa Vladom RS je takođe izuzetno značajan imajući u vidu da je Vlada nadležna za sprovođenje politike cele zemlje, pa tako i politika u oblastima u kojima posmatrane institucije deluju. Posmatrane institucije su neretko upućene na Vladu na različite načine, bilo kao nosioci određenih aktivnosti u strateškim dokumentima koje Vlada donosi, bilo da je njihovo efektivno delovanje uslovljeno određenim postupanjem Vlade.

I za kraj, treći indikator ovde predstavljen za potrebe naše ilustracije adresira odnos institucija sa tužilaštvom i sudovima.¹⁷⁹ Ovaj odnos je posebno značajan ukoliko je posmatrana institucija ovlašćena zakonom da podnosi prekršajne i krivične prijave. Ali i ukoliko nije, efikasna sudska zaštita prava kao i sprovođenje adekvatne kaznene politike od strane tužilaštva i sudova prema prekršiocima zakona, u oblasti u kojoj institucija deluje, od krucijalnog je značaja za funkcionisanje posmatranog „ekosistema“. Poseban vid ovog odnosa postoji ukoliko se odluke same institucije mogu preispitivati pred sudovima, jer je u tom slučaju moguće meriti i zakonitost odluka koje posmatrana institucija donosi.

178 Korišćen za Agenciju za borbu protiv korupcije, Sektor unutrašnje kontrole, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

179 Korišćen za Agenciju za borbu protiv korupcije, Sektor unutrašnje kontrole, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Legitimnost institucije



Merenje legitimnosti institucije u okviru naše metodologije najbolje možemo ilustrovati kroz tri predstavljena indikatora. Prvi i osnovni kriterijum kojim smo se vodili bio je da li je institucija uopšte prepoznata od strane građana ili pak drugih korisnika koji su na nju upućeni.¹⁸⁰ Detaljnije, da li znaju za postojanje same institucije, njene nadležnosti, u kom konkretnom slučaju mogu da joj se obrate, na koji način, šta od nje mogu da očekuju i sl. Prepoznatljivost institucije je dakle preduslov za ocenu njene legitimnosti i jako je značajno šta je sama institucija preduzela da bi bila dovoljno vidljiva/prepoznatljiva građanima/korisnicima, dakle njena proaktivna uloga na tom planu. Drugi indikator ovde predstavljen je zadovoljstvo radom institucije.¹⁸¹ Zadovoljstvo radom institucije nužno je meriti preko dve grupe ispitanika: zadovoljstvo građana/korisnika koji prepoznaju instituciju ali nisu imali kontakta sa njom i zadovoljstvo građana/korisnika koji su imali kontakt sa institucijom. Treći indikator ovde predstavljen je indikator poverenja¹⁸² i on se takođe meri preko dve grupe ispitanika: građana/korisnika koji nisu imali kontakt sa institucijom, kod kojih je posebno relevantno da li bi se konkretnoj instituciji u slučaju potrebe obratili, tj. da li veruju da bi mogla da im „pomogne“, i građana/korisnika koji su imali kontakt sa institucijom kod kojih je pak posebno važno da li bi se u slučaju potrebe ponovo obratili instituciji. Naravno da je kod ovog, kao i kod prethodnog indikatora, kod građana/korisnika koji su imali kontakt sa institucijom neophodno uvesti kao korektiv njihov „uspeh“ u konkretnom kontaktu/postupku sa institucijom. Građani koji nisu imali „uspeha“ prilikom kontakta sa institucijom svakako su skloniji da izraze nezadovoljstvo u njen rad, a tako i nepoverenje prema njoj.

180 Korišćen za Agenciju za borbu protiv korupcije, Sektor unutrašnje kontrole, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

181 Korišćen za Sektor unutrašnje kontrole, Komesarijat za izbeglice i raseljena lica, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

182 Korišćen za Agenciju za borbu protiv korupcije, Sektor unutrašnje kontrole, Poverenicu za zaštitu ravnopravnosti i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Imajući u vidu da u toku primene metodologije koalicija prEUgovor nije sprovela detaljno istraživanje javnog mnjenja, koje bi uključilo kako opštu javnost tako i građane koje su imali kontakt sa posmatranim institucijama ili korisnike, za potrebe ovog izdanja Institucionalnog barometra, podatke za ovaj deo smo koristili iz drugih raspoloživih istraživanja, bilo onih koja su sprovele same institucije, bilo onih koje su sprovele organizacije civilnog društva ili drugi akteri. Nažalost, za većinu posmatranih institucija nismo uspeli da obezbedimo dovoljno podataka kako bismo mogli da formulišemo čvrste stavove.

Za kraj, još jednom ističemo da je ovo prvo, pionirsko izdanje Institucionalnog barometra koalicije prEUgovor i da će se metodologija dorađivati kroz dopunu i prilagođavanje indikatora u narednim godinama, kao i da će se uložiti naponi da se istraživanje javnog mnjenja, koje će nam obezbediti detaljne i jasne podatke, sprovede već prilikom narednog ciklusa merenja efektivnosti institucija.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

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

INSTITUCIONALNI barometar / [autori/ke Dušan Šabić ... [et al.] ;
urednik Dušan Šabić]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku,
2018 (Beograd : Unagraf). - 121 str. : graf. prikazi, tabele ; 21 cm

Тираж 200. - Напомене и библиографске reference уз текст.

ISBN 978-86-6237-170-6

1. Шабић, Душан, 1989- [аутор] [уредник]

а) Коалиција преУговор б) Агенција за борбу против корупције (Београд)
- Ефикасност с) Сектор унутрашње контроле Министарства унутрашњих
послова (Београд) - Ефикасност д) Комесаријат за избеглице и миграције
(Београд) - Ефикасност е) Центар за заштиту жртава трговине људима
(Београд) - Ефикасност ф) Повереник за заштиту равноправности (Београд)
- Ефикасност г) Повереник за слободан приступ информацијама од јавног
значаја и заштиту података о личности (Београд) - Ефикасност х) Европска
унија - Придруживање - Србија

COBISS.SR-ID 271108108



Projekat finansira
Evropska unija

Canada



Izradu ovog izveštaja podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.

Štampu publikacije podržala je Ambasada Kanade u Srbiji. Svi izneti stavovi su odgovornost autora i ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kanade u Srbiji.