

Non-paper о тренутном стању у поглављима 23 и 24 за Србију

новембар 2018. године

1. Увод и сажетак

Овај *non-paper* фокусира се на дешавања у поглављима 23 и 24 у оквиру преговора о приступању Србије. Његова сврха је да да преглед напретка и преосталих изазова у области владавине права, у периоду након извештаја Европске комисије о Србији за 2018. годину.

Non-paper се заснива на информацијама које је дала Србија, које су допуњене информацијама са Пододбора за правосуђе, слободу и безбедност одржаног у октобру 2018. године. Поред тога, коришћен је низ других извора укључујући и експертске мисије, извештаје стручњака и извештаје о мониторингу међународних организација и цивилног друштва.

Уопштено посматрано, Србија је остварила одређени напредак на плану законодавне и институционалне реформе у више области, укључујући националне мањине или спречавање прања новца и азил. Истовремено се суочава и са великим кашњењима при чему је опипљиве резултате и даље тешко приказати у областима као што су реформа правосуђа укључујући ратне злочине или слободу медија и борбу против корупције.

Што се тиче Поглавља 23, процес уставне реформе ради јачања независности и одговорности правосуђа још увек је у току. Венецијанска комисија је оценила да је нацрт из октобра 2018. године следио препоруке њеног Мишљења из јуна 2018. године. Важно је да се овај процес делотворно консолидује брзим парламентарним усвајањем уставне реформе, али и на нивоу законодавства за њено спровођење. Запажамо намеру Србије и подстичемо је да се консултује са Венецијанском комисијом у погледу овог законодавства. Оно обухвата законодавство из области надлежности и организације судова и тужилаштва, као и Савета, Већа и Правосудне академије. Комисија ће пажљиво пратити овај процес како би се уверила да су независност судства и самосталност тужилаштва су загарантовани законодавством и у пракси.

Смањење броја нерешених предмета у судовима и мере које се спроводе у циљу припреме увођења свеобухватног система за управљање предметима заснованог на информационом технологијама су конкретни резултати у области ефикасности правосуђа. У области ратних злочина донета је тужилачка стратегија, а постигнуто је и извесно институционално јачање и спроведене су процедуралне мере. Истовремено, Србија тек треба да прикаже евиденцију оптужница на основу сопствених истрага и правоснажних пресуда.

Ступањем на снагу закона о надлежности државних органа у марту 2018. године предузети су организациони кораци као помоћ у сузбијању корупције. Ревизија законодавства о Агенцији за борбу против корупције, као и о финансирању политичких активности у озбиљном је закашњењу. Уопштено посматрано, политици за борбу против корупције у Србији и даље недостају делотворна координација и мониторинг, као и конструктиван ангажман са заинтересованим странама.

Израда нове медијске стратегије поново је покренута на инклузиван начин. Донете су измене и допуне закона о националним мањинама, а уџбеници су штампани на већини мањинских језика. Више ромских ученика се уписало у школе. Донети су закони о

заштити података о личности и бесплатној правној помоћи, док је доношење закона о заштитнику грађана, забрани дискриминације, родној равноправности и малолетним преступницима додатно одложено. Случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље су забрињавајући, а укупно окружење и даље није погодно за остваривање слободе изражавања и слободе медија. Годишњи извештаји Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности поново нису разматрани на пленарној седници Скупштине.

У погледу Поглавља 24, на законодавном плану прилично је урађено, укључујући законодавство из области спречавања прања новца, финансирања тероризма, азила и државних граница. Завршене су структурне реформе и реформе управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова и полицији. Србија наставља с напорима у областима миграција, азила, управљања границама и судске сарадње и почела је да интензивира напоре у области финансијских истрага, спречавања прања новца и заплена и одузимања имовине. Ово тек треба да доведе до бољих резултата у борби против организованог криминала. Србија се подстиче да делотворно реши преостала питања из акционог плана FATF пре јануара 2019. године.

Србија се подстиче да темељно размотри препоруке експертских мисија, ТАИЕХ стручака као и процене специјализованих међународних организација приликом ревидирања акционих планова до краја 2018. године. Од пресудне је важности да Србија обезбеди ревидиране реалне и квалитативне акционе планове који је могу водити на путу придруживања ЕУ; и да се они израђују у инклузивном и конструктивном дијалогу са свим заинтересованим странама и организацијама цивилног друштва (ОЦД).

2. Детаљна процена

2.1. Поглавље 23 – Правосуђе и основна права

Правосуђе

Заједно са Акционим планом (АП) за Поглавље 23, Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013 - 2018 одређује реформе у Србији у овој области. Планирано је њено ажурирање у форми о којој остаје да се одлучи, након текуће процене њеног спровођења коју врши Агенција САД за међународни развој (USAID), као и завршетка нове - друге и шире - функционалне анализе система судова. Доношење свеобухватне средњорочне стратегије људских ресурса (прилично касни) одложено је због процеса уставне реформе. Планирано је да резултати ових процеса буду основа ревизије АП за Поглавље 23, која би по плану требало да почне крајем 2018. године.

Независност и непристрасност

Доношењем АП за Поглавље 23, Србија се обавезала да преиспита свој Устав с обзиром на европске стандарде везане за независност и одговорност правосуђа, као и да започне овај процес у другој половини 2016. године и да га заврши до краја 2017. године. Према Заједничком позицији ЕУ за Поглавље 23, Србија мора донети "нове уставне одредбе имајући у виду препоруке Венецијанске комисије, у складу са европским стандардима и на основу широког и инклузивног процеса расправа".

Процес је почео у пролеће 2017. године на бројним тематским округлим столовима и без текста који је Влада предложила. Наставио се на даљим округлим столовима после објављивања нацрта текста од стране Министарства правде (МП) у јануару 2018.

године. У априлу 2018. године МП је поднело ревидирану верзију Венецијанској комисији (ВК) Савета Европе након јавне презентације.

ВК је донела Мишљење у јуну 2018. године. Она „се забринула када је сазнала [...] да је важан процес измене Устава [...] започео процесом јавних расправа у не баш најбољој атмосфери. Ипак, ове расправе су довеле до значајних - и позитивних - измена Нацрта [...]. Стога она подстиче српске власти да уложи максималне напоре у изградњу конструктивне и позитивне атмосфере за јавне расправе које треба одржати пошто Народна скупштина размотри нацрт амандмана, у интересу целокупног процеса реформе правосуђа у земљи - процеса који укључује и важно усклађивање закона и подзаконских аката о правосуђу са амандманима, што се све мора постићи у врло кратком временском року.“¹ ВК је дала препоруке за 29 амандмана, укључујући и кључне одредбе о избору судија и тужилаца као и о састављању и распуштању Високог савета судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ). У погледу бројних нацрта амандмана укључујући и кључне одредбе, у Мишљењу се приказује неколико опција. С обзиром на то, релевантне заинтересоване стране, посебно струковна удружења, затражили су да буду непосредно укључени у даљи процес израде амандмана.

Почетком септембра 2018. године, Министарство правде (МП) је објавило ревидирану верзију Нацрта уставних амандмана да би уважило све препоруке ВК. 18. септембра 2018. године одржане су јавне расправа уз широко учешће релевантних удружења и цивилног друштва, и са Мишљењем ВК као референтним документом. После тога, МП је 12. октобра 2018. године доставило ВК додатно ревидирану верзију која је објављена и на његовој интернет страници. Секретаријат ВК издао је Меморандум о овој ревидираној верзији, закључивши да су “*препоруке које је Венецијанска комисија формулисала у свом [ранијем] мишљењу поштоване*“. На пленарној седници од 19. октобра ВК је примила к знању овај меморандум, који је објављен 22. октобра 2018. године.

Преношење преосталих **надлежности за судску мрежу** са Министарства правде на ВСС, укључујући и судски **буџет**, поново је одложено до почетка 2019. године (претходно планирано за почетак 2018. године). Да би се омогућио исти пренос надлежности са МП на ДВТ, ревизија Закона о јавном тужилаштву је додатно одложена. Касни се делом због тога што се чека одлука Уставног суда (од јула 2017. године) о уставности проширења надлежности Савета и Већа.² У јуну 2018. године ДВТ је донело и правилник о ИТ и финансијским питањима. Овим преносима би се обезбедила додатна заштита независности правосуђа и самосталности тужилаштва.

У првој половини 2018. године изабрано је 18 судија на сталну судијску функцију, 2 за Врховни касациони суд (ВКС) и 51 заменик тужиоца.

Коментари на текуће истраге, оптужнице или судске поступке могу представљати облик непримереног **политичког притиска или утицаја на тужилаштво и судство**. И ВСС и ДВТ, ДВТ преко свог "повереника за самосталност", наставили су да прате жалбе судства и тужилаштва у вези с тим. У првој половини 2018. године, ВСС је јавно реаговао на бројне изјаве у јавности у вези са судским предметима који су у току. У истом периоду такође је било неколико случајева када је повереник ДВТ испитивао жалбе заменика тужилаца због политичког утицаја. Основна обука о комуникацијама и

¹ Мишљење бр. 921/2018 Србија о Нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу, које је Венецијанска комисија донела на 115. пленарној седници, ст. 8.

² Ова уставна одредба о надлежностима Савета и Већа омогућава проширење области примене на "друге послове неопходне за рад правосуђа".

односима са јавношћу за судије и тужиоце одржана је у јануару 2018. године, а припремљене су смернице за односе са јавношћу.

Србија не даје информације о примени Кодекса понашања чланова Владе о **границама дозвољености коментарисања судских одлука и поступака** за 2016. годину, нити о Кодексу за народне посланике за 2017. годину сличне области примене.

Одговорност

У септембру 2018. године, ВСС је донео Пословник о раду свог Етичког одбора успостављеног 2016. године. То ће му омогућити да спроведе анализу (даље одложено) о томе да ли **Етички кодекс** за судије треба изменити како би се ускладио са европским стандардима, узимајући у обзир и Закон о судијама у погледу дисциплинске одговорности. У мају 2018. године, ДВТ је формирало Етички одбор и донело одговарајући интерни пропис у јулу 2018. године. Формирало је радну групу ради измене Етичког кодекса.

Анализа правног оквира и праксе **дисциплинске одговорности** за судије и тужиоце ради евентуалне измене поново је одложена. Као први корак, ДВТ је формирало радну групу у ту сврху. Дисциплински тужиоци и Савета и Већа наставили су да обрађују предмете и покренути су дисциплински поступци. Окончани поступци довели су до разрешења једног заменика јавног тужиоца (без разрешења судија), јавних опомена и умањења плата. 3 председника суда су суспендована.

Ефикасност и стручност

Свеобухватни електронски систем управљања предметима (и документима), у идеалном случају **интероперабилан** између мрежа судова и тужилаштва, уз одговарајућу технолошку подршку, неопходан је за ефикасан и стручан правосудни систем, и он је битан алат за обезбеђивање објективног и транспарентног система расподеле предмета. Насумична расподела предмета постоји у свим писарницама свих основних и виших судова у Србији. Нова методологија којом се узима у обзир сложеност појединачних предмета приликом расподеле почела је да се примењује 2018. године у 16 пилот основних судова и 4 апелациона суда, за укупан број од 119 272 предмета. Код тужилаштва, стање остаје непромењено од 2015. године када је радна група за одмеравање предмета у јавним тужилаштвима поднела свој предлог председнику ДВТ. Уопштено посматрано, могућности информационих и комуникационих технологија (ИКТ) тек треба да се искористе у потпуности. Иако је Србија у стању да произведе неке податке о ефикасности правосуђа, потребно је да даље развија управљање статистичким подацима да би припремила такве националне податке на свеобухватан начин у складу са европским стандардима. Током 2018. године ефикасност и брзина размене података између државних органа и правосуђа додатно су повећани даљим ширењем претходно израђених платформи за интероперабилност („Информациони систем правосуђа ПИС“). Осим тога, чишћење података засновано на универзалним упутствима за чишћење података и методологији израђеној 2017. године и даље се примењује у основним судовима. Уопштено посматрано, побољшана стратешка визија о ИКТ решењима за правосуђе и тужилаштво тек треба да се изради, а свеобухватни **систем за обраду и управљање предметима у свим мрежама судова и тужилаштва широм земље**, што подразумева и прибављање свеобухватних и поузданих статистичких података у складу са европским стандардима, још није успостављен.

Закон о извршењу и обезбеђењу (на снази од јула 2016. године) знатно је побољшао смањење такозваних предмета који се тичу „рачуна јавно-комуналних служби“, који чине велики део предмета у основним судовима. Подаци за прву половину 2018. године

показују да постоји тренд даљег смањења укупног **броја заосталих предмета**, тј. предмета старијих од 2 године. У првој половини 2018. године решено је 176 202 "старих" предмета (од којих су 87 754 извршни предмети), у односу на 163 613 "старих" предмета решених у истом периоду 2017. године (од којих су 64 808 извршни предмети). Извршитељи су решили 116 120 од 214 979 предмета. Ипак, велики број старих предмета остаје у судском систему Србије (804 525 "старих" предмета од којих су 667 323 извршни предмети).

Поред тога, ВКС (Радна група за праћење измењеног **Јединственог програма за смањење броја старих предмета**) у мају 2018. године одлучио је да изврши анализу оптерећености виших судова ради евентуалне прерасподеле предмета са циљем да обезбеди равномернију оптерећеност (што се углавном односи на прерасподелу из Вишег суда у Београду на друге више судове).

У првој половини 2018. године судови су примили више предмета (1 040 438) него у истом периоду 2017. године (937 017). У првој половини 2018. године судови у Србији решили су укупно 1 145 770 предмета, што је више него у првој половини 2017. године (1 095 602 предмета). Према томе, у првој половини 2018. године судови у Србији су решили више предмета него што су их примили, што представља **позитиван "процент решавања предмета" од око 10%**, што води ка смањењу броја предмета у судовима.

Тренд да се судски предмети упућују на медијацију настављен је спорим темпом. Примењују се нове одредбе Закона о мирном решавању радних спорова усвојене у јуну 2018. године, између осталог, на специфичну медијацију у колективним радним споровима. Да би механизми алтернативног решавања спорова делотворно заменили судске поступке, потребни су ефикаснији систем преноса судских предмета на медијацију, бољи увид у састанке медијације и ефикасна промоција код свих заинтересованих страна.

Нотарски систем, успостављен 2015. године, ослобађа грађанске судове дела радне оптерећености. На пример, у периоду од 24. марта до 30. јуна 2018. године, основни судови су нотарима упутили укупно 37 545 оставинских предмета. Систем се и даље унапређује, на пример, доношењем подзаконских аката ради бољег регулисања управљања документима за упис у катастар и подношења пријава за порез на имовину. Жалбе на рад нотара обрађене су (у 48 предмета), укључујући и другостепени Управни суд (17).

Даљи кораци предузети су да би се побољшала уједначеност судске праксе широм земље: 4 апелациона суда усвојила су упутства за селекцију и архивирање одлука. У базу података судске праксе Врховног касационог суда унето је 8 800 одлука (у протеклој години), а уведена је могућност претраге на основу кључних речи. Све судије имају приступ бази података, уз могућност уноса коментара.

Што се тиче побољшања ефикасности судских поступака, прилично се касни са **изменом Закона о парничном поступку** у неколико области, укључујући достављање докумената и вођење записника о рочиштима, усклађивање одредби са европским и међународним стандардима и најбољом праксом. Србија планира да ревидира Законик о кривичном поступку у исту сврху.

Правосудна академија (ПА- основана 2010. године) је центар за **почетну и сталну обуку** судија, тужилаца и нарочито запослених у судовима и тужилаштвима. Садашњи законодавни оквир Србије предвиђа двоструки систем приступа правосудним професијама, што ствара тензије између две групе које испуњавају услове. Србија разматра измену овог оквира и успостављање једноструког система преко ПА након

усвајања нових уставних одредби. У Мишљењу ВК наведено је да се Закон о правосудној академији усклади са Уставом „тако да видови обуке зависе од дужине радног искуства и послова у правној струци које обавља полазник обуке“. Наглашено је и да је „улога Академије као јединог „чуvara улаза“ у правосуђе чини се добро утемељена [...], али би било препоручљиво заштитити Академију од евентуалног непримереног утицаја тако што ће јој се обезбедити чврст статус у Уставу“³. Приручници и смернице за оцену ментора и правила за оцену сталне обуке припремљени су у пролеће 2018. године. Уопштено посматрано, потребно је да се ПА више фокусира на деонтолошке аспекте правосуђа и правосудних вештина.

Решавање ратних злочина у земљи

Спровођење Националне стратегије за процесуирање ратних злочина из 2016. године настављено је врло споро, заједно са периодичним извештавањем о спровођењу. Постоји мониторинг механизам којим се врши надзор спровођења стратегије у оквиру којег су израђена 2 извештаја.

А. Тужилачка стратегија за период 2018 - 2023. усвојена је априла 2018. године. Ради подршке њеном спровођењу, у мају 2018. године извршене су промене у систематизацији особља за процесуирање ратних злочина. Предвиђена су додатна радна места, укључујући додатне заменике тужиоца и психологе који треба да раде са жртвама и сведоцима. Попуњавање ових радних места је у највећем делу одложена. У априлу 2018. именована су 2 заменика тужиоца како би се заменили они који су се пензионисали. Постоји додатно кашњење у објављивању извештаја о раду Тужилаштва за ратне злочине (ТРЗ). Тужилачком стратегијом нису обухваћена сва начела која су наведена у АП за Поглавље 23, посебно у погледу јасних критеријума за одређивање приоритетних предмета. Коментари које су у току расправа дале заинтересоване стране и ОЦД које су активно укључене у праћење поступака ратних злочина нису били смислено размотрени.

Од јануара 2018. године, ТЗР је поднело 5 оптужница, а једна је потврђена, у поређењу са једном новом оптужницом у првој половини 2017. године. Од 5 нових оптужница, 4 су пребачене из босанског ТРЗ-а. Тренутно има 12 **предмета који су у току** пред Вишим судом. У већини предмета постоје значајна кашњења по различитим (укључујући медицинским и процедуралним) основама. Настављена су одлагања судских рочишта из 2017. године, на пример у предмету „Сребреница“.

Неки административни кораци су предузети за унапређење истрага усвајањем заједничких интерних оперативних правила између ТРЗ и **Службе за откривање ратних злочина (СОРЗ)** почетком 2018. године, а одржани су и редовни састанци. СОРЗ се преселила у просторије прикладније за вођење евиденције о ратним злочинима у циљу припреме базе података ради истраге тих злочина. Ово би требало да помогне у одређивању приоритетних истрага и кривичних гоњења.

Србија и даље нема политику у погледу **пропорционалности пресуда** у предметима који се односе на ратне злочине. У овом контексту постоји озбиљно кашњење у усвајању закључака са експертског округлог стола из 2015. године.

Што се тиче **подршке сведоцима и њихове заштите**, Јединица за заштиту сведока (ЈЗС) добила је статус специјализоване јединице у оквиру Министарства унутрашњих послова (МУП), заједно са новим просторијама, опремом и возилима. Постоји кашњење

³ Мишљење бр. 921/2018 о Нацрту амандмана на уставне одредбе о правосуђу Србије који је донела Венецијанска комисија на својој 115. Пленарној седници, ставови 41 и 42.

у усвајању измена у вези са спровођењем хитних мера заштите. Кораџи који су већ предузети за побољшање капацитета ЈЗС, заједно са новим правилима и процедуром избора особља, треба да унапреде њихов рад и обезбеде резултате. Постоји додатно кашњење у спровођењу већине препорука анализе ЈЗС спроведене 2016. године. Уопштено посматрано, Србији и даље недостаје свеобухватан систем за пружање подршке жртвама и сведоцима.

Регионална сарадња наставља се разменом захтева за информацијама. Према подацима српских власти, СОПЗ (сви подаци од почетка 2018. године) је одговорила на 33 (од 44) примљених од надлежне службе из Босне. На захтеве Србије упућене Босни (19) одговорено је у 11 случајева, док осам остаје без одговора. Од хрватског државног тужиоца, СОПЗ је примила 25 захтева, од којих је осам добило одговор, а 17 је још у поступку обраде. СОПЗ је поднела 14 захтева Хрватској, од којих је пет добило одговор до средине октобра 2018. године. Готово сви захтеви упућени ЕУЛЕКС-у чекају обраду (15 од 17). Под покровитељством УНДП-а одржавају се састанци тужилаца из региона; последњи је одржан у Загребу. У контексту процеса Бриони-Палић није било регионалних састанака.

Сарадња по питању **несталих особа** наставља се у оквиру различитих билатералних аранжмана, а нова међуресорна експертска група је оформљена на пролеће 2018. године ради побољшања размене података релевантних за истраживање судбине несталих особа. У јуну 2018. године, између СОПЗ и Комисије за нестала лица потписан је Меморандум о сарадњи. Комисија је такође одржала састанак са хрватском Комисијом за нестала лица у мају 2018. године.

У новембру 2017. године, судија Кармел Ађијус, председник Међународног кривичног суда за бившу Југославију, известио је да „[...] у овом случају непоштовања [тј. у предмету Јојић и Радета] *потернице за хапшење чекају извршење у Србији од 19. јануара 2015. године - сада пре скоро три године - а Србија још није предузела никакве радње.*“ С обзиром на недавно затварање Међународног суда, предмет је пребачен Резидуалном механизму за међународне кривичне судове (ММКС). Судија ММКС упутио је предмет Србији на суђење, паралелно са издавањем налога за хапшење. Тужилац *amicus curiae* жалио се на ову одлуку, која је стога у поступку обраде код Жалбеног већа. Србија мора у потпуности да сарађује са ММКС и спроведе све одлуке које је он издао. У пракси, то ће изискивати да се суђење спроведе у Србији или да се оптужени ухапсе како би ММКС могао да им суди.

Борба против корупције

Главна политичка документа Србије у овој области су Поглавље 23 АП и Национална стратегија за борбу против корупције (2013 - 2018), која има већи обим и истиче крајем године. Србија и даље разматра да ли да усвоји нову или да је обухвати будућим ревидираним Поглављем 23 АП. У сваком случају, Србија озбиљно касни у обезбеђивању ефикасног праћења своје антикорупцијске политике и побољшању координације између свих релевантних институција у том погледу. Србија предвиђа успостављање ефикасног система координације у контексту ревизије Поглавља 23 АП.

Према извештају ГРЕКО објављеном у марту 2018. године Србија није спровела на задовољавајући начин или на било који начин задовољила било коју од тринаест препорука из Извештаја о четвртом кругу евалуације за 2015. годину. Препоруке се односе на спречавање корупције у односу на посланике, судије и тужиоце. Влада је у мају 2018. године основала Координациони тим, којег чине премијер, министар правде

и иностраних послова, представници АБПК, ВСС, ДВТ и скупштине ради координације ефикасне примене препорука ГРЕКО. Тим се састао два пута. Још увек није спроведена ниједна кампања у циљу подстицања и повећања учешћа грађана у борби против корупције.

Србија се суочава са неким озбиљним одлагањима у овој области, и нема видљивих резултата. Ојачано цивилно друштво и побољшана координација и праћење, уз чврсту политичку вољу на свим нивоима, и даље су неопходне да би се постигле толико потребне промене и постигли опипљиви резултати у борби против корупције..

Србија се суочава са неким озбиљним одлагањима у овој области, и нема видљивих резултата. Ојачано цивилно друштво и побољшана координација и праћење, уз чврсту политичку вољу на свим нивоима, и даље су неопходне да би се постигле толико потребне промене и постигли опипљиви резултати у борби против корупције.

Спречавање корупције

Савет за борбу против корупције, владино саветодавно тело, чини 13 чланова. Међутим, тренутно је именовано само 7 чланова. Савет је објавио пет извештаја 2018. године: о конверзији и располагању грађевинским земљиштем, о приватизацији и располагању пољопривредним земљиштем, о уговарању домаће арбитраже, о уставним амандманима и о државној помоћи. Савет се и даље не консултује систематски о нацрту закона. Влада Србије до сада није предузела никакве кораке за успостављање конструктивнијег односа са Саветом, а озбиљно се одлаже измена пословника Владе како би се обавезно узимали у обзир његови извештаји.

Усвајање Закона о спречавању корупције (којим се мења и допуњује Закон о **Агенцији за борбу против корупције (АБПК)**) још увек озбиљно касни. Нацрт је припремљен у јулу 2018. године. Према мишљењу стручњака ГРЕКО којег је затражила Србија, нацрт закона и даље треба изменити ради спровођења препорука ГРЕКО и захтева АП за Поглавље 23. АБПК нема сва неопходна средства како би деловала као потпуно независно тело и стога није у могућности да ефикасно игра улогу у спречавању корупције у Србији.

У јуну 2018. године, Скупштина је именovala два нова члана **Одбора АБПК**, након именовања од стране независних институција и медијске организације. Тиме је попуњено осам од девет позиција. Позиција коју треба попуњити односи се на кандидата кога именује адвокатска комора. Након што је директор АБПК поднео оставку у новембру 2017. године, након само два месеца на овој позицији, Одбор је изабрао новог директора у јануару 2018. године.

У првој половини 2018. године, АБПК је извршила 107 контрола имовине функционера и покренула 3 прекршајна поступка. Пријављено је укупно 11 кривичних дела. У вези са контролом имовине чланова правосудних професија, АБПК је извршила 35 провера. Када је реч о **сукобу интереса**, АБПК је утврдила 64 случајева сукоба интереса и поднела 17 предлога за разрешење функционера надлежним државним органима. У четири случаја, препорука је била усвојена, у 3 случаја државни орган је одбио да разреши функционера, а десет поступака је у току. Питање сукоба интереса треба регулисати у изменама и допунама Закона о државним службеницима, које су након одлагања у поступку финализације од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу.

Опет је одложена измена Закона о **финансирању политичких активности** у циљу разјашњавања обавеза различитих државних органа у процесу контроле и побољшања

механизма транспарентности финансирања политичких активности.

Усвајање измена и допуна Закона о **слободном приступу информацијама од јавног значаја** је опет одложено. Експерти СИГМА припремили су анализу нацрта закона и изнели препоруке. Јавна расправа о нацрту закона одржана је у пролеће 2018. године. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности укључен је у припрему нацрта закона којим се регулишу надлежности обе његове функције, приступ информацијама и заштита података о личности.

Што се тиче **транспарентност и интегритета унутар државне управе**, Закон о државним службеницима тек треба изменити у циљу побољшања запошљавања и управљања каријером државних службеника на основу јасних и транспарентних критеријума, са фокусом на заслуге и доказане вештине. Кодекс понашања државних службеника измењен је у јуну 2018. Спровођење интерне контроле у јавном сектору и даље је генерално слабо. Иако постоје законски услови, пракса интерне ревизије у јавном сектору је променљива.

У области **јавних набавки**, касни се са усвајањем измена и допуна Закона о јавним набавкама и јачањем Управе за јавне набавке. У области **јавног здравља**, у децембру 2017. године усвојен је Закон о медицинским средствима. Министарство здравља припремило је измене и допуне Закона о здравственој заштити, Закона о здравственом осигурању и Закона о лековима, на основу анализе законодавног оквира у погледу ризика од корупције, као и посебне анализе питања сукоба интереса. Закон о **просветној инспекцији** усвојен је у априлу 2018. године. Такође је усвојен правилник о одређивању неопходног броја просветних инспектора. Завршни испит на крају основног образовања уведен је у циљу побољшања транспарентности пријаве, испита и процене знања у образовним установама. Одложене су измене Закона о царинској служби и Законика о кривичном поступку у складу са препорукама АБПК, а у циљу смањења ризика од корупције у **Управи царина**.

Сузбијање корупције

У марту 2018. године ступио је на снагу Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, који је усвојен у циљу обезбеђивања ефикаснијег оквира за решавање, између осталог, корупције на високом нивоу. Посебна одељења су формирана у вишим јавним тужилаштвима у Београду (17 заменика тужилаца), Новом Саду (10), Нишу (9) и Краљеву (8), уз тужилачке помоћнике и административно особље. Усвојени су одговарајући правилници о унутрашњој организацији и систематизацији радних места. Сва посебна одељења, као и Тужилаштво за организовани криминал (ТОК), предвидела су радна места за једног форензичког стручњака по тужилаштву, али само два су запослена до краја септембра. Одељење за борбу против корупције је такође успостављено у Управи криминалистичке полиције, са посебним одсецима у 8 градова. Почела је координација рада криминалистичке полиције и посебних одељења. Од марта 2018. године, на основу рада посебних одељења, судови су донели пресуде против 142 особе. Од овога су прихваћени споразуми о признању кривице са 140 окривљених, а 56 особа је осуђено на казну затвора. У истом периоду, на основу рада ТОК, судови су осудили 9 лица, у свим случајевима на основу споразума о признању кривице. Све у свему, још увек је ограничена евиденција о резултатима истраге, кривичног гоњења и пресудама у случајевима корупције на високом нивоу, посебно у вези са политички изложеним лицима.

Србија и даље касни са успостављањем свеобухватне методологије за прикупљање **статистичких података** и извештавање о кривичним делима у вези са корупцијом, као

и са успостављањем електронског регистра у ту сврху. Није било промена које се тичу измена законодавства како би се осигурале јединствене и редефинисане процедуре за укидање имунитета.

Све у свему, не постоји напредак ни у погледу усвајања кључних закона ни у практичном спровођењу предвиђених реформи за борбу против корупције.

Основна права

Што се тиче сарадње са Одељењем за извршавање пресуда **Европског суда за људска права (ЕСЉП)**, било је 1840 пријава које се односе на Србију пред ЕСЉП-ом, на дан 1. јула 2018. године. Србија је наставила да припрема акционе планове и извештаје обавештавајући Комитет министара Савета Европе о мерама предузетим за извршење пресуда и одлука Суда.

Што се тиче **промовисања и остваривања људских права**, годишњи извештаји Заштитника грађана, Повереника за заштиту равноправности и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2017. годину објављени су у марту 2018. године и прослеђени Скупштини. У Скупштини се већ четврту годину заредом није расправљало о њима на пленарној седници и, сходно томе, нису донети никакви закључци у погледу преиспитивања органа. Озбиљно се касни са усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о заштитнику грађана. На захтев Србије и након завршетка процедура, Србија је постала посматрач у Агенцији ЕУ за основна права у октобру 2018. године.

У области **превенције мучења и злостављања**, успостављена је и почела је са радом радна група за припрему законске заштите ради спречавање мучења и злостављања у социјалним установама. За тужиоце и полицијске службенике организована је обука о спровођењу истраге о случајевима мучења од стране полицијских службеника. Како су препоруке остале на чекању, Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања (ЦПТ) издао је у јуну 2018. године извештај о мучењу од стране полицијских службеника, након *ad hoc* посете Србији 2017. године. Одложено је доношење подзаконских аката којима се уређује поступање према особама задржаним у полицијском притвору како би се осигурала потпуна примена Закона о полицији.

У вези са **затворским системом**, реновирање и модернизација затвора настављени су у складу са стратегијом за смањење преоптерећености у заводима за извршење кривичних санкција. Одлука о реорганизацији Одељења за третман и алтернативне санкције усвојена је у мају 2018. и тек треба да се спроведе. Припремљена су 2 специјализована програма за побољшање индивидуалног третмана притвореника; треба их тек спровести у пракси. Усвајање измена и допуна кривичног законодавства за увођење нових облика алтернативних санкција је одложено.

Закон о **Заштити података** је усвојен; Комисија ће га преиспитати у смислу његове усклађености са правним тековинама ЕУ. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности објавио је критичко мишљење о нацрту закона у августу 2018. године. Што се тиче људских и финансијских ресурса Канцеларије повереника, текући буџет није довољан да покrije плате свих 95 запослених, већ само 75.

У погледу **слободе изражавања и медија**, опште окружење и даље не доприноси остваривању ових права. Случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље су разлог за забринутост; осуђујуће пресуде су и даље ретке. У децембру 2017. године, јавни тужилац је издао инструкцију у којој се наводи да тужилаштва воде

посебну евиденцију у вези са кривичним делима почињеним над медијима и ови предмети се одређују као приоритет. Комисија за истрагу убистава новинара постигла је напредак, иако спорим темпом, у окончању истраге једног од 3 нерешена случаја за који оптужница и даље постоји; суђење за убиство једног медијског издавача и даље траје, а трећи случај Комисија и даље разматра. Говор мржње и дискриминаторна терминологија често се толеришу у медијима и ретко када се њима баве регулаторни органи или тужиоци. Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) учествовало је у припреми публикације „Медијска регулаторна тела и говор мржње”. Савет за штампу забележио је пораст кршења Новинарског кодекса професионалног понашања у штампаним медијима (пораст од око 7% у 2017. години).

Потребно је ојачати независност РЕМ-а како би било у могућности да заштити медијски плурализам. Комисија за заштиту конкуренције и РЕМ потписали су Споразум о сарадњи који предвиђа континуирану размену информација и заједничке активности ове 2 институције. Понављају се тврдње да се фискалне инспекције користе несразмерно како би се извршио економски притисак на медијске куће. Министарство културе и информисања је у јуну 2018. године донело одлуке о расподели средстава за осам објављених отворених позива за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања; било је честих притужби на правилности током позива.

Усвајање нове Стратегије за развој јавног информационог система озбиљно касни. Након критике које су изразиле заинтересоване стране, председник и премијер повукли су у априлу 2018. године претходни нацрт стратегије и успоставили радну групу у циљу његове поновне израде на транспарентан и инклузиван начин. Рад на стратегији и пратећем акционом плану започео је у јулу 2018. године и напредује у циљу његовог окончања и усвајања од стране Владе у марту 2019. године.

Што се тиче **забране дискриминације**, стратегија за спречавање дискриминације престала је да важи у јануару 2018. године, а нову је тек потребно усвојити. Тек треба завршити свеобухватну процену постигнутих резултата у целокупном спровођењу стратегије која је престала да важи. Усклађивање Закона о забрани дискриминације са правним тековинама ЕУ је додатно одложено. Канцеларија за људска и мањинска права ангажовала је једног новог запосленог током 2018. године. Кадровски капацитет Повереника за заштиту равноправности повећао се за једног запосленог. У првој половини 2018. године, Повереник је примио 390 предмета (у односу на 440 предмета у првој половини 2017. године); већина притужби грађана се односила на дискриминацију на основу инвалидитета, старосне доби, пола и здравља. Канцеларија Повереника је наставила да пружа обуку јединицама локалне самоуправе како би подигла њихове капацитете за препознавање дискриминације и одговор на дискриминацију.

Што се тиче **једнакости жена и мушкараца**, усвајање новог Закона о родној равноправности озбиљно касни. Доношење Националне стратегије и Акционог плана за сузбијање насиља над женама у породици и партнерским односима такође озбиљно касни. Координационо тело за родну равноправност поднело је у јулу 2018. године Савету Европе/ГРЕВИО свој први национални извештај⁴ о спровођењу Истанбулске конвенције о насиљу над женама.

Успостављена је радна група за израду Националног плана акције за **децу**, док је претходни план престао да важи 2015. године. Нацрт стратегије (2018-2022) за

⁴ <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/serbia>

превенцију насиља и заштиту деце од насиља још није усвојен. Статистички подаци о угроженим групама и даље нису раздвојени, посебно о ромској деци и деци са инвалидитетом. Савет за малолетничко правосуђе поново је успостављен у априлу 2018. године. Усвајање измена и допуна Закона о малолетним учioniцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица додатно је одложено и још увек није јасно да ли ће релевантне *правне тековине* процедуралног права бити транспоноване.

Што се тиче положаја **особа са инвалидитетом**, усвајање Закона о заштити лица са менталним сметњама у установама социјалне заштите је одложено.

Што се тиче **ЛГБТИ особа**, шест уџбеника за средњу школу је повучено из употребе због дискриминаторног садржаја. У септембру 2018. године је четврту годину за редом без инцидената одржана Парада поноса у Београду. Међутим, истрага, кривично гоњење и казне за говор мржње, претње и нападе на припаднике ЛГБТИ заједнице често су неадекватни. Централизоване званични подаци о злочинима из мржње и даље недостају.

Што се тиче **процесних права и права жртава**, Министарство правде именовало је у мају 2018. године чланове вишесекторске радне групе задужене за израду Националне стратегије о правима жртава криминала и њеног акционог плана, као и планова за успостављање свеобухватног националног система подршке жртвама и сведоцима. Још увек није јасно када ће *правне тековине* у области процесних права бити транспоноване. Врховни касациони суд основао је у мају 2018. године радну групу за израду смерница за јавне тужиоце и судије у циљу побољшања судске праксе у вези са захтевима за обештећење жртава у кривичном и парничном поступку. Закон о **бесплатној правној помоћи** је усвојен; Комисија ће га преиспитати у смислу његове усклађености са правним тековинама ЕУ.

Што се тиче права припадника **мањина**, настављено је спровођење „Акционог плана за остваривање права националних мањина”. Канцеларија за људска и мањинска права редовно извештава о његовом спровођењу, а најновији извештај је сачињен у јуну 2018. године. Измене и допуне Закона о заштити права и слобода националних мањина и Закона о националним саветима националних мањина усвојени су у јуну 2018. године. Избори за националне савете националних мањина одржани су 4. новембра 2018. године; Комисија ће пажљиво преиспитати изборни процес у сарадњи са државним органима и заинтересованим странама. Локални савети за међунационалне односе још увек нису успостављени у свим општинама у којима је таква обавеза прописана законом. Њихову улогу и мандат треба појаснити.

У априлу 2018. године усвојен је нови Закон о уџбеницима, којим се поједностављује поступак увоза и одобравања уџбеника на језицима националних мањина. Наставља се припрема и штампање уџбеника за основну школу за националне мањине, што има позитивне резултате, али се заостаје са уџбеницима на албанском језику. Учешће мањинских језика на другом програму Радио-телевизије Војводине износи 70%. Јавно емитовање на језицима мањина и даље није довољно проширено изван Војводине. Средства Фонда за националне мањине су повећана (на око 185.000 евра за 2018. годину, у поређењу са ограниченим издвајањем од 15.000 евра за прву годину рада 2017. године) и примило их је 77 подобних подносилаца пријаве за пројекте у области информисања на језицима националних мањина.

Што се тиче **интеграције Рома**, Координационо тело за праћење спровођења Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња (2016-2025), којим председава потпредседник владе, састало се само једном у првој половини 2018. године. Извештај о спровођењу Акционог плана који се односи на Стратегију представљен је у јуну 2018. године, укључујући индикаторе и процене буџета. Унос података у базу података о укључивању Рома и Ромкиња је незнатно повећан у поређењу са претходним годинама,

са 117 јединица локалне самоуправе које су уносиле податке. Иако је неопходно додатно ојачати координацију између националних и локалних власти и буџетирање на локалном нивоу, припремљен је и објављен водич за локалне координаторе за ромска питања и службенике локалне управе који прате укључивање Рома и Ромкиња на локалном нивоу.

Већина Рома у Србији има лична документа (изводе из матичне књиге рођених и личне карте). Решење предвиђено од стране МУП-а да се омогући пријава лица без званичне адресе регистровањем у надлежним центрима за социјални рад омогућило је пријаву додатних 211 особа током прве половине 2018. године. МУП је такође применио електронске процедуре за вођење матичних књига рођених. У складу са Правилником о спровођењу афирмативних мера, у школској 2017/2018. години уписано је укупно 1969 ученика ромске националне мањине у средњу школу, што је повећање у односу на 1632 ученика у школској 2016/2017. години. Постоји додатно кашњење у успостављању правне основе за ромске координаторе и педагошке асистенте. Иако је стопа напуштања школовања остала висока, посебно за ромске девојчице, Министарство просвете, науке и технолошког развоја развило је „модел вишесекторског система раног упозоравања у заједници” како би спречило ученике да напусте школовање. У августу 2018. године усвојен је Правилник о сузбијању дискриминације у школама и решавању питања сегрегације у образовним установама.

Још увек не постоји одрживо решење за систематизацију ромских здравствених медијатора као помоћника у здравственој заштити. Број регистрованих незапослених Рома је порастао пошто локални мобилни тимови долазе до Рома на терену, обавештавају и охрабрују незапослене Роме да се пријаве и учествују у мери активног запошљавања. Међутим, низак ниво образовања је и даље кључна препрека. Како би се побољшали услови живота и становања Рома који живе у неформалним насељима, грађевински радови су настављени у седам општина, а тендери за додатне радове објављени су у 13 општина.

Што се тиче **избеглица и интерно расељених лица**, регионални програм становања наставља да пружа стамбена решења за избеглице. Србија је и даље ангажована у регионалном дијалогу о трајним решењима за расељена лица са Косова*⁵ („Скопски процес”).

2.2. Поглавље 24 - Правда, слобода и безбедност

Миграције

Као транзитна земља, Србија је наставила да значајно доприноси управљању мешовитим миграционим токовима у ЕУ активном и конструктивном улогом и ефикасном сарадњом са суседним државама и државама чланицама ЕУ.

Закон о странцима усвојен је у марту у циљу усклађивања са правним тековинама ЕУ, а ступио је на снагу у октобру 2018. године. У току је припрема спроведбеног законодавства. Интерресорна радна група припремила је вишегодишњу **Стратегију за борбу против илегалних миграција** која још увек није усвојена. Нацрт има за циљ да попуни празнине у стратешком оквиру и да допуни, између осталог, Стратегију за интегрисано управљање границама (ИБМ), а очекује се и даље побољшање

⁵ * Ова ознака не прејудуира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом СБ УН 1244 и Мишљењем МСП о проглашењу независности Косова.

међуресорне координације и праћења.

Припремљен је трећи план „план одговора” (претходни је покрио период до краја 2017. године). У циљу успостављања механизма за рано упозоравање, спремност и управљање кризом усклађеним са правним тековинама ЕУ, МУП и Комесаријат за избеглице и миграције потписали су и почели да спроводе протокол о прикупљању и размени информација. Релевантне институције редовно се састају на оперативном и техничком нивоу ради боље координације свакодневног управљања миграцијама.

Број илегалних миграната које је Србија примила смањено се у првој половини 2018. године на око 3 000. Више од 80% је смештено у укупно 18 прихватних центара са укупним капацитетом од око 6500 кревета, од чега се 6000 места може сматрати адекватним за дугорочни боравак. Они обезбеђују задовољавање основних потреба, укључујући смештај и здравствене услуге, а деца су уписана у школе. Процењује се да су њих 200 малолетници без пратње. Од њих, око две трећине смештено је у прихватне центре, а мали број (3-5%) у специјализоване центре за малолетнике без пратње. Особље које ради у прихватним центрима и центрима за азил прошло је обуке у областима као што су заштита, рад са осетљивим категоријама миграната, идентификација потенцијалних жртава трговине људима и родно заснованог насиља.

Споразум о **реадмисији између ЕУ и Србије** из 2008. године је омогућен применом протокола закључених са 21 државом чланицом ЕУ. Поступак закључивања протокола са Хрватском биће поновљен, док је билатерални споразум о реадмисији између Србије и Хрватске на снази. Сарадња на реадмисији између ЕУ и Србије је веома задовољавајућа када су држављани Србије у питању, са стопом повратка од скоро 100% за више од 8000 одлука. И даље је забрињавајућа примена одредбе о држављанима трећих земаља од стране Србије, и то посебно са Румунијом (и у мањој мери са Бугарском). До сада у 2018. години Србија је одбила 75% захтева за реадмисију које је поднела Румунија, упркос јасним *prima facie* доказима о непосредном преласку границе из Србије или транзитом преко Србије. Хрватска и Мађарска похвалиле су добру сарадњу са Србијом.

Недостатак применљивих билатералних споразума о реадмисији са трећим земљама слаби капацитет Србије да ефикасно управља повратком. Србија има билатералне споразуме са 10 земаља, укључујући Босну и Херцеговину, Бившу Југословенску Републику Македонију и Црну Гору. На тој основи, а према подацима из Србије, у првој половини 2018. године Црна Гора је одговорила на свих 29 захтева које је поднела Србија (одобрено 24). Са друге стране, Србија је позитивно одговорила на сва три захтева које је поднела Црна Гора. Бивша Република Македонија је позитивно одговорила само на 2 од 213 захтева Србије (сви у вези са држављанима трећих земаља). Са друге стране, Србија је послала 118 захтева у вези са држављанима трећих земаља, од којих је 99 одбијено, а 19 је остало без одговора. Поред Марока, Алжира, Арапских Емирата, Белорусије и Грузије, Србија је упутила предлоге за закључивање споразума о реадмисији са најчешћим земљама порекла, а то су Авганистан, Пакистан, Иран и Ирак, али је добила мало повратних информација или их уопште није добила. Преговори са Турском и Украјином су у току. Србија је наставила да користи програм за асистирани добровољни повратак који води Међународна организација за миграције, а који је помогао 201 особи да се врати до 30. септембра 2018. године.

Према статистичким подацима Србије, између јануара и јула 2018. године пресретнуто је укупно 5308 миграната. Њих 3 059 је било спречено да илегално пређу државну границу (од чега је 1520 ухваћено у покушају). Поднето је 55 кривичних пријава због

илегалног преласка границе и трговине људима против 97 извршилаца због покушаја кријумчарења 486 особа.

Азил

Нови **Закон о азилу** усвојен је у марту 2018. године чиме је он додатно усклађен са правним тековинама ЕУ које се односе на азил. Међутим, усклађивање се мора наставити како би се постигао функционалан, ефикасан, холистички и правичан систем азила у складу са стандардима ЕУ. Спровођење је почело у јуну. Потребно је обезбедити да се жалбени систем за азил (другостепени) додатно измени или примењује у складу са правним тековинама ЕУ, према потреби. Усвојени су подзаконски акти у вези са обрасцима за тражење азила, документима издатим тражиоцима азила и лицима којима је одобрен азил или међународна заштита, као и подзаконски акти о начину и поступку регистрације странаца који су изразили намеру да поднесу захтев за азил. У припреми је Правилник о путним исправама.

Србија добро сарађује са Европском канцеларијом за подршку азилу (*EASO*). Србија и *EASO* су договориле национални план који води ка систему азила усклађеним са правним тековинама ЕУ, а који ће се спровести кроз регионални пројекат. Србија се придружила *EASO* мрежи органа надлежних за прихват и Европској иницијативи за интегрисано управљање повратком (ЕУРИНТ) као посматрач, и учествује на састанцима Европске мреже за реинтеграцију (ЕРИН).

Србија је планирала да повећа број запослених у **Канцеларији за азил** у Управи граничне полиције на укупно 29 од 2016. године (тренутно 23). У 2018. години, одређени број запослених, на основу интерних конкурса у 2017. и 2018. години, заузели су своја радна места, укључујући и 6 запослених за одлучивање о захтевима за азил. Поступак ангажовања преводилаца је морао да се понови због недостатка кандидата.

Средства су додељена Комесаријату за избеглице и миграције у оквиру буџета за 2018. годину, између осталог, како би се лицима под међународном заштитом омогућио приступ различитим правима. Комесаријат је наставио да преусмерава средства за ОЦД и локалне самоуправе које се посвећено баве активностима усмереним на подизање нивоа свести и реинтеграцију, као и за изградњу капацитета за локалне структуре. Према националним подацима Србије, 3298 особа је изразило намеру да тражи азил (до средине јуна 2018. године, у поређењу са 3251 у првој половини 2017. године). У првој половини 2018. године, а у складу са новим поступком регистрације странаца који су изразили намеру да поднесу захтев за азил (примењује се од јуна 2018. године), потврду о регистрацији добила је 451 особа. Деведесет четири особе поднело је захтев за азил (у поређењу са 151 у првој половини 2017. године). Седам особа је добило статус избеглице а девет супсидијарну заштиту (у поређењу са 0, и у првом и у другом случају, у првој половини 2017. године). Захтеви девет особа били су неприхватљиви (у поређењу са 24 током прве половине 2017. године). Била је 41 негативна одлука (у поређењу са четири у првој половини 2017. године). Међутим, најчешће је било затварање поступка након што је подносилац захтева побегао (у око 80 случајева).

Визна политика

Наставља се обука за ВИС за конзуларно особље. Током прве половине 2018. године на границама је издато 49 виза, у поређењу са 41 током прве половине 2017. године. Постоји даље одлагање у спровођењу анализе финансијских, правних и административних мера, као и инфраструктуре неопходне за примену српског визног

информационог система за усклађивање са визним информационим системом ЕУ (ВИС).

Србија је наставила да улаже напоре у решавање појаве неоснованих захтева за азил које су поднели држављани Србије у државама Шенгена и придруженим земљама, те је у том погледу интензивно сарађивала са државама чланицама ЕУ на оперативном нивоу. Према наводима српских власти, против три особе су подигнуте две кривичне пријаве због омогућавања злоупотребе права на азил у страниој земљи током прве половине 2018. године (у поређењу са пет оптужница против седам особа током друге половине 2017. године). Укупан број оних из Србије који траже азил у ЕУ био је 6526 за прву половину 2018. године, у поређењу са 4045 за прву половину 2017. године и 7000 за другу половину 2016. године⁶.

У сврху хармонизације билатералних споразума о укидању виза, Србија је донела одлуке о увођењу безвизног режима са, између осталог, Бахамима, Барбадосом, Сент Винсентом и Гренадинима, Парагвајем и Колумбијом. Међутим, од септембра 2017. године Србија је почела да одступа од правних тековина ЕУ увођењем безвизног режима за неколико земаља чији грађани не уживају безвизни приступ Шенгенској зони, односно: Азербејџан (јун 2018), Индија (септембар 2017), Индонезија (октобар 2017), Иран (септембар 2017, у међувремену је укинута - види доле), Гвинеја Бисао (децембар 2017), Суринам (2018) и Бурунди (јун 2018). Списку безвизних земаља чији грађани не уживају безвизни приступ Шенгенској зони припадају и Бахреин, Белорусија, Боливија, Кина, Куба, Казахстан, Кувајт, Монголија, Оман, Катар, Турска, Тунис и Русија.

Што се тиче грађана Ирана, у протеклих годину дана (септембар-септембар) могла се уочити злоупотреба безвизних путовања: са 44.364 регистрованих улазака и 32.911 излазака, 900 особа за које је локација позната у Србији, разлика је износила више од 10.500. Од њих, 1667 иранских грађана изразило је намеру да тражи азил, док је само 39 поднело захтев за азил. Дана 8. октобра, када је Иран сигнализирало неспремност да закључи билатерални споразум о реадмисији, Србија је донела одлуку о укидању безвизног режима за Иран.⁷ Ово важи од 17. октобра 2018. године.

Спољне границе и Шенген

Завршни текст такозваног „споразума о статусу” о сарадњи са Европском агенцијом за граничну и обалску стражу (*EBCGA*) парафиран је 20. септембра 2018. године и ускоро ће га ратификовати обе стране. На основу овог споразума, *EBCGA* ће моћи да распореди гостујуће службенике са извршним овлашћењима и спроведе операције на територији Србије.

Почело је спровођење ревидиране Стратегије за интегрисано управљање границом (ИБМ) из 2017. године и њеног акционог плана. Усвојен је план обуке за све органе који спроводе ИБМ и заједничка анализа ризика. Припреме за израду Шенгенског акционог плана и даље су у раној фази, док је извршена процена неопходних услова (на пример техничких, али још увек није законских или кадровских). У првој половини 2018. године Србија је добила донације за контролу и надзор граница. Потписан је споразум о сарадњи између Јавног тужилаштва, МУП-а, Министарства финансија, Министарства пољопривреде и заштите животне средине.

⁶ Евростат, подносиоци захтева за азил и подносиоци првог захтева за азил, према узрасту и полу Месечни подаци (заокружени).

⁷ Одлука је објављена у Службеном гласнику РС, број 75/2018, 9. октобра.

Постоји добра билатерална и регионална **сарадња у управљању границом са суседима Србије**. Заједнички контакт центри са Бугарском, Бившом Југословенском Републиком Македонијом, Хрватском, Мађарском, Румунијом и трилатерални центар са Босном и Херцеговином (БиХ) и Црном Гором функционишу, иако нема довољно запослених за двадесетчетворочасовно функционисање. Заједничке патроле и даље се организују са свим суседним земљама, осим са Хрватском. Потписан је протокол о обављању заједничких патрола са Хрватском, а обуке су одржане у фебруару 2018. године. МУП је у јануару 2018. године усвојио оперативне процедуре за заједничке патроле са Мађарском, Бугарском и Румунијом, као и стандардне оперативне процедуре (СОП) за „идентификацију, регистрацију, скрининг, профилисање и упућивање миграната и анализу ризика” (укључујући скрининг за терористе и стране борце, трговину људима и кријумчарење) и план обуке за спровођење ових СОП. Радни аранжман са *ЕВЦГА* се спроводи неометано. На пример, Заједничке операције су се одржавале месечно на границама са Мађарском и Бившом Југословенском Републиком Македонијом. Постоји додатна оперативна сарадња на неким граничним прелазима на копним границама (контакт тачке на граничним прелазима са суседним државама чланицама ЕУ и координационе тачке на граничним прелазима са другим земљама Западног Балкана) и ваздушним границама (београдски аеродром). Гранична полиција је учествовала у изради извештаја о анализи ризика у оквиру *Мреже за анализу ризика на Западном Балкану* предвођене од стране *ЕВЦГА*. Заједно са другим граничним органима, Гранична полиција је учествовала у међународној заједничкој акцији *Сава* чији је циљ спречавање илегалне миграције и кријумчарења.

Национална стратегија за надзор над зеленом границом још није утврђена. Нови Закон о контроли државне границе ступио је на снагу марта 2018. године. У припреми је спроведбено законодавство, укључујући и категоризацију граничних прелаза. Дискусије о блокирању неовлашћених прелаза на граници са Црном Гором нису напредовале, док је у августу 2018. године потписано 9 споразума о граничним прелазима са Црном Гором.

Правосудна сарадња у грађанскоправним, трговинским и кривичноправним стварима

Завршене су процене усклађености српског националног законодавства са правним тековина ЕУ у погледу правосудне сарадње у кривичноправним и грађанскоправним стварима. За кривичноправне ствари се преиспитује и ажурира. Поред тога, постоји додатно кашњење у спровођењу анализе административних, буџетских потреба и потреба за обуком како би се обезбедила ова усклађеност. У септембру 2018. године ратификована су 3 билатерална споразума о правосудној сарадњи у кривичноправним стварима са Казахстаном.

Постоји даље одлагање почетка преговора о оперативном споразуму са Евројустом, пошто још није усвојен нови Закон о заштити података.⁸

Правосудна сарадња се одвија углавном са земљама чланицама ЕУ и унутар региона, како преко Министарства правде, тако и директно преко судова и тужилаштва у Србији. Током прве половине 2018. године, Србија (на нивоу Министарства правде) је примила 3201 нови захтев (у грађанскоправним и кривичноправним стварима) и послала је укупно 1812 захтева. Поређења ради, у првој половини 2017. године Србија

⁸ Види под насловом „Основна права” у Поглављу 23.

је имала укупно 3142 нових долазних захтева и послала укупно 1628 захтева.

Према наводима српских власти, Србија је обрадила⁹ 12.729 захтева за правосудну сарадњу (у грађанскоправним и кривичноправним стварима), у поређењу са 3563 захтева током прве половине 2017. године. Међу онима које је Србија решавала, одговорила је позитивно на 10.331 а одбила је 2398 захтева. Крајем јуна 2018. године, било је 6607 заосталих предмета (у поређењу са 11.105 крајем јуна 2017. године). На тај начин Србија је побољшала решавање захтева за правосудну сарадњу и почела је да се бави решавањем заосталих предмета.

Полицијска сарадња и борба против организованог криминала

Закон о полицији из 2016. године је измењен и допуњен (ступио на снагу у априлу 2018. године) у циљу, између осталог, унапређења надлежности сектора унутрашњих послова, на основу претходно спроведених процена у вези са ризиком од корупције. Правилници о начину спровођења интерних контрола и о тестовима интегритета усвојени су у мају 2018. године. У складу са законом, у јуну 2018. године усвојен је Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији МУП-а (**Правилник о систематизацији**). Тиме је завршена реформа система управљања људским ресурсима за МУП и полицију. Правилником се, између осталог, предвиђа неопходно прилагођавање организационе структуре захтевима „**полицијског обавештајног модела**”. Поред тога, у мају и јуну 2018. године, усвојена су 2 подзаконска акта који дефинишу нове превентивне концепте у борби против корупције – правилник о тестирању интегритета и још један о пријављивању имовине.

Закон о националном ДНК регистру, усвојен у циљу усклађивања са правним тековинама ЕУ, ступио је на снагу априла 2018. године. Припрема се подзаконски акт који ће регулисати управљање регистром. Одложено је успостављање **јединственог централизованог криминалистичко-обавештајног система** (Национални криминалистичко-обавештајни систем (НЦИС)), као сигурне платформе за комуникацију између органа за спровођење закона, али је у поодмаклој фази. Спроведене су припремне активности у вези са успостављањем техничких услова и потписивањем релевантних протокола о размени података између органа за спровођење закона и правосудних органа. Србија додатно касни у спровођењу анализе улога и пракси служби безбедности и полиције у спровођењу специјалних истражних мера (СИМ) у фази кривичне истраге како би их ускладила са најбољим праксама и чињеницом да се новим законом о организацији предвиђа децентрализован систем за сузбијање корупције.

Србија додатно касни са усвајањем нове **Стратегије истрага финансијског криминала** и одговарајућег акционог плана након што је претходна стратегија истекла 2016. године. Припремљен је нацрт стратегије, а у 2017. години је предвиђено успостављање координационог тела за спровођење, које се састоји од МП, МУП, ВКС и Републичког јавног тужилаштва. У одређеној мери, садржај претходне стратегије је уграђен у Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције¹⁰.

Јединица за финансијске истраге МУП има 65 запослених након додатног појачања у

⁹ Србија је такође послала 1812 захтева за правосудну сарадњу (у грађанскоправним и кривичноправним стварима), добила је 7633 позитивних одговора а одбијено је 3000 предмета. Одлазни захтеви на чекању остали су на броју од 6690 крајем јуна 2018. године (у поређењу са 12.126 крајем јуна 2017. године).

¹⁰ За детаље о примени закона, види Поглавље 23, Борба против корупције.

2018. години. И даље се оспособљава за обављање функције **Канцеларије за повраћај имовине** у погледу размене полицијских података у складу са правним тековинама ЕУ (МП ће бити надлежно за узајамну правну помоћ). Јединица је оспособљена да обавља своје функције, а обезбеђена је и сигурна веза (тзв. канал СИЕНА) између Србије и држава чланица ЕУ/Европола и неопходна ИТ опрема. Постоји кашњење у усвајању подзаконских аката уз Закон о изменама и допунама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела из 2016. године који се односе на вођење евиденције, управљање одузетом имовином и процену вредности. Квантитет и квалитет одузете и заплењене имовине (посебно трајних конфискација) остају на ниском нивоу, због недостатка проактивног приступа у спровођењу финансијских истрага и недостатка консолидоване судске праксе у овој области.

Нови Закон о спречавању **прања новца** и финансирања тероризма, усвојен децембра 2017. године у циљу усклађивања са европским и међународним стандардима и са правним тековинама ЕУ, ступио је на снагу у јануару 2018. године. Србија је почела да јача своје административне капацитете. На пример, у јуну 2018. године основано је ново Координационо тело за спречавање прања новца и финансирања тероризма, а Управа за спречавање прања новца започела је запошљавање нових кадрова.

У фебруару 2018. године, Радна група за финансијске мере у борби против прања новца и финансирања тероризма (ФАТФ) ставила је Србију на сиву листу. После тога, Србија је интензивно радила на разматрању препорука *MONEYVAL*-а (извештај из 2016. године) и уклањању недостатака идентификованих од стране ФАТФ-а. Делимично је спровела акциони план договорен са ФАТФ-ом у фебруару 2018. године и настоји да заврши све активности планиране у овом плану до јануара 2019. године, што је рок који је дефинисао ФАТФ. Неколико важних закона је измењено или усвојено, као што је Закон о централној евиденцији стварних власника или Закон о међународним мерама ограничавања, поред закона који су наведени у осталим деловима овог извештаја. Нова национална процена ризика усвојена је у јуну 2018. године. Србија је напредовала у погледу надзора над радом јавних бележника и казина, али остаје да предузме све неопходне кораке у погледу рада адвоката. Још увек треба предузети додатне кораке у вези са приступом стварним власницима и циљаним финансијским санкцијама. Србија је информисала ФАТФ о низу финансијских истрага и осуђујућих пресуда које показују проактивнији приступ у погледу истраге и кривичног гоњења за прање новца и повезана кривична дела.

У погледу **трговине људима**, Србија је почела да буде проактивнија у смислу идентификације и заштите жртава, у складу са приступом ЕУ заснованим на људским правима. У складу са националном стратегијом (која је усвојена у августу 2017. године), у припреми је нови Акциони план за период 2019-2020 са фокусом на жене и децу, као и заштиту жртава. Специјализовани истражни тимови успостављени су у 27 полицијских јединица широм Србије. Србија се подстиче да заврши склониште за хитан пријем жртава у оквиру Центра за заштиту жртава трговине људима. Постоји кашњење у спровођењу анализе постојећег законодавног и институционалног оквира за оснивање Заједничких истражних тимова у складу са правним тековинама ЕУ. У првој половини 2018. године идентификовано је 28 жртава, док све потенцијалне жртве у процесу идентификације добијају помоћ. Новим правним оквиром предвиђају се могућа обештећења жртвама. Србија се подстиче да успостави фонд или програм за обештећења и да почне да користи ову могућност. Ревизија стандардних оперативних процедура (националног механизма за упућивање) је већ у току. Спроводи се даља изградња капацитета српских власти у откривању, спречавању и идентификацији жртава трговине људима ради радне експлоатације, са посебним освртом на

„нетрадиционалне актере” као што су инспектори рада и тржишни инспектори, укључујући приватни сектор, синдикате и агенције за запошљавање. У првој половини 2018. године, донето је 11 осуђујућих пресуда за трговину људима, у поређењу са 8 у истом периоду 2017. године.

У септембру 2018. године, Србија је усвојила стратегију о **високотехнолошком криминалу**, односно Стратегију за борбу против високотехнолошког криминала. Правилник о систематизацији предвиђа јачање оперативних капацитета унутар полиције за ефикасно решавање случајева високотехнолошког криминала, укључујући и успостављање специјализованих одељења за истраге злоупотребе кредитних картица, електронске трговине и електронског банкарства и сузбијање илегалних и штетних садржаја на интернету.

Урађен је нацрт нове Стратегије за контролу **малокалибарског и лаког оружја (SALW)** за период 2018-2023. Још увек није усвојена. Према наводима српских власти, стратегија се усклађује са „Мапом пута за одрживо решење за сузбијање недозвољеног поседовања, злоупотребе и трговине малокалибарским и лаким оружјем и припадајућом муницијом на Западном Балкану до 2024. године”, која је усвојена на Лондонском Самиту за Западни Балкан.

Србија такође наставља да учествује у спровођењу Иницијативе за борбу против тероризма на Западном Балкану (*WBCTi*) и Акционог плана о недозвољеној трговини ватреним оружјем између ЕУ и региона Југоисточне Европе (2015-2019). Када је реч о акционом плану, стални тим је активан у Експертској групи за ватрено оружје земаља Западног Балкана и њеним заједничким операцијама. У обе области Србија континуирано сарађује са Европолом. Током прве половине 2018. године заплењено је 815 различитих врста ватреног оружја и 33.964 комада муниције.¹¹ Током истог периода није уништено ниједно ватрено оружје. Ради поређења, у првој половини 2017. године заплењено је укупно 632 комада ватреног оружја и 21.034 комада муниције, а уништено око 18.000 комада оружја. Србија још увек треба да успостави националну контакт тачку за ватрено оружје. Од 2015. године донета је само једна осуђујућа пресуда за трговину ватреним оружјем.

У припреми су измене оперативног споразума са **Европолом**, неопходне због проширења надлежности Европола које обухватају, између осталог, кривична дела против финансијских интереса ЕУ и манипулације финансијским тржиштима. Усвојене су смернице о међународној оперативној полицијској сарадњи. Србија је чланица 15 аналитичких пројеката Европола. Национална контакт тачка Европола још увек није у потпуности кадровски попуњена, има попуњена само 3 од 9 радних места, укључујући и директора канцеларије. Постоји даље одлагање у јачању капацитета дежурне службе за потребе међународне оперативне полицијске сарадње. Радни аранжман између МУП и Европског полицијског колеца (*CEPOL*) ратификован је марта 2018. године, а ступио је на снагу у априлу 2018. године. Он обезбеђује основу за узајамну подршку у активностима обуке службеника за спровођење закона и размени најбољих пракси у механизмима сарадње и стога треба да помогне нарочито у повећању ефикасности борбе против прекограничног криминала.

Борба против тероризма и насилног екстремизма

Од 2009. године, Стратегија националне безбедности Србије препознаје тероризам и

¹¹ У контексту истраге за кривично дело „противзаконита производња, поседовање, ношење и продаја ватреног оружја и експлозива” (члан 348 Кривичног закона Републике Србије).

насилни екстремизам као једну од највећих претњи за њену безбедност. У децембру 2017. године, како је поменуто, Србија је усвојила нови Закон о ограничавању располагања имовином у циљу спречавања тероризма. Спроводи своју Националну стратегију 2017-2021 и Акциони план за спречавање и борбу против тероризма.

Радна група Србије за борбу против тероризма и даље се редовно састаје. Њу чине Служба за борбу против тероризма и екстремизма (специјализована служба Управе криминалистичке полиције) и Безбедносно-информативна агенција (БИА). Они сарађују и размењују информације са Европолом, Интерполом и његовим регионалним службама. Постоји даље кашњење у успостављању јединствене националне базе података о информацијама у вези са тероризмом. Израђен је предлог законодавног оквира. Тужилаштво је до сада подигло оптужнице против осам особа за кривична дела у вези са тероризмом (укључујући радикализацију и регрутовање). Седам особа је гоњено, од којих су четири оптужене за финансирање тероризма.

Сарадња у области дроге

Закон о психоактивним контролисаним супстанцама (ПАКС) усвојен је у јулу 2018. године. Законом је, између осталог, обухваћена дефиниција психоактивне супстанце према правним тековинама ЕУ. Стручњак *ТАИЕХ*-а је оценио да је закон усклађен са правним тековинама ЕУ у вези са сарадњом у области дроге. Законом се прописује да Национални центар за праћење дрога који се налази у Министарству здравља (Центар) управља националним системом за рано упозоравање (НСРУ) о новим психоактивним супстанцама, те да прикупља информације, управља информацијама и дели информације. Србија већ има релативно добро успостављен НСРУ, повезану процену ризика и накнадни механизам контроле додавања нових психоактивних супстанци у законе о контроли дроге. Предузима неопходне кораке (ажурирање и формално усвајање правних и административних основа за НСРУ, разјашњавање и јачање процедура и повећање капацитета за праћење и извештавање) како би се овај систем повезао са европским СРУ. У том контексту се мења и нормативни оквир о процедурама за складиштење и уништавање дрога, а програми за уништавање су припремљени у циљу усклађивања са најбољим европских праксама. Усвајање Закона о прекурсорима касни. Припремљен је нацрт.

Ојачана је Канцеларија за борбу против дрога, међуресорна канцеларија за координацију борбе против дрога, основана у мају 2016. године (кадровско проширење). Њена укупна институционална позиција и даље треба да се јача јасним разграничавањем надлежности ове канцеларије, Центра и Владине Комисије за психоактивне контролисане супстанце. У јулу 2018. године успостављен је заједнички истражни тим (Управа криминалистичке полиције) са аустријским, чешким и словачким службама.

Сарадња Србије са Европским центром за мониторинг дрога и зависности од дрога (*EMCDDA*) тече неометано и одвија се преко националне контакт тачке, односно Центра (види горе). Србија је у процесу усклађивања процедура за сакупљања података о заплени дроге, анализе и извештавања са захтевима и методологијама *EMCDDA*. Министарство здравља је у мају 2018. потписало меморандуме о сарадњи са МУП-ом, а у априлу 2018. године са Институтом за јавно здравље Србије .

Обим размене података знатно се повећао. У Сијени у јулу 2018. године отворено је специјално поштанско сандуче за службу надлежну за превенцију наркоманије и контролу наркотика. Отворено је 110 аналитичких досијеа у вези са сарадњом у

области дроге са Интерполом. У првој половини 2018. године заплeњено је укупно преко 1,3 тоне разних супстанци (укључујући и око 18 kg хероина) у поређењу са 2,1 тоном, укључујући 9 kg хероина, у првој половини 2017. године.