



Projekat finansira
Evropska unija



INSTITUCIONALNI BAROMETAR 2.0





INSTITUCIONALNI BAROMETAR 2.0



Projekat finansira
Evropska unija



Institucionalni barometar 2.0

novembar 2019. godine

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Đure Jakšića 6/5, Beograd

(ispred koalicije prEUgovor)

Web: www.preugovor.org

Urednik

Dušan Šabić

Autori/ke

Saša Đorđević, Zlata Đorđević, Gordana Grujičić, Tanja Ignjatović,

Jasmina Krunić, Dušan Šabić

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 200

ISBN 978-86-6237-195-9



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

Sadržaj

SPISAK ILUSTRACIJA	4
SPISAK TABELA	5
SPISAK GRAFIKONA	5
SPISAK KORIŠĆENIH SKRAĆENICA	6
REČ UREDNIKA	7
SAŽETAK	9
UVOD	13
Zašto institucionalna efektivnost?	14
Metodološki pristup	15
„Korpe“ indikatora	15
Primena „korpi indikatora“ na određenu instituciju	17
Glavne prednosti ovakvog pristupa	19
Predmet analize	19
Lične karte institucija	19
I AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE	33
SAŽETAK	34
Uzorak istraživanja	35
INTERNA EFIKASNOST	37
Popunjenost radnih mesta	37
Kontrola godišnjih finansijskih izveštaja o troškovima izbornih kampanja	38
Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije	41
Analiza propisa	41
Aktivnosti Odeljenja za postupanje po predstavkama	42
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	42
Postupanje u slučajevima povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti ...	43
Praćenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije	44
Postupanje po predstavkama	44
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	46
PREPORUKE	47
II SEKTOR UNUTRAŠNJE KONTROLE MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA	49
SAŽETAK	50
INTERNA EFIKASNOST	51
Sektor unutrašnje kontrole je konačno dobio nove zaposlene	51
Nastavlja se usavršavanje zaposlenih Sektora unutrašnje kontrole	52
Tehnička opremljenost je bolja, ali smeštajni kapaciteti i dalje nisu dovoljni	55

Najveći broj primljenih dokumenata, ali i prosleđenih na dalju nadležnost	56
I dalje se malo zna o krivičnoj odgovornosti policajaca	57
Bez sankcija nakon disciplinskog postupka	59
Prihvataju se saveti Sektora unutrašnje kontrole	60
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	61
Nezavisan rad Sektora unutrašnje kontrole nije omogućen u potpunosti	61
Sektor unutrašnje kontrole se i dalje najviše oslanja na rad svojih inspektora	62
Sektor unutrašnje kontrole najčešće se obraća tužilaštvu	62
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	64
Nastavlja se izgradnja legitimiteta Sektora unutrašnje kontrole	64
Ne zna se koliko građani Sektoru unutrašnje kontrole podnose pritužbe na rad policije	65
Mali broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja	65
PREPORUKE	66
III KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE	67
SAŽETAK	68
INTERNA EFIKASNOST	68
Iregularni migranti izjednačeni sa tražiocima azila u pogledu pristupa materijalnim uslovima prihvata	69
Uspostavljene baze kao sredstvo za dalji razvoj sistema prihvata	70
Započeta primena mehanizma i identifikacija posebnih prihvatnih garancija	71
Alati procene smeštajnih uslova i dostupnih usluga	72
Kadrovski kapaciteti	73
Izazovi sprovođenja programa integracije	73
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	76
Mehanizmi koordinacije na nacionalnom i lokalnom nivou	76
Kako je razmatrano pitanje politike integracija u okviru uspostavljenih mehanizama koordinacije?	77
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	77
PREPORUKE	79
IV CENTAR ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA	81
UVOD	82
INTERNA EFIKASNOST	83
Upućivanje i usluge	86
Finansiranje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	90
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	92
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	93
PREPORUKE	94

V POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI	97
UVOD	98
INTERNA EFIKASNOST	99
Opterećenje zaposlenih	99
Troškovi rada i troškovi postupaka	100
Unutrašnja efikasnost rada	101
Efikasnost odgovara na pritužbe	101
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	102
Javni organi prepoznaju diskriminaciju i/ili ne poštuju institut Poverenika	102
Poštovanje/uvvažavanje mišljenja Poverenika	104
Važnost instituta za predstavnike zakonodavne vlasti	105
Responzivnost tužilaštva i suda u postupcima koje pokreće Poverenica	105
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	109
Građani znaju o kojoj je instituciji reč i imaju poverenje u nju	109
Spremnost građana da zatraže zaštitu svojih prava	109
Svest građana o pristupu i zaštiti prava i naponi Poverenika da promoviše ta prava ..	110
Podaci o rodnim aspektima diskriminacije	111
PREPORUKE	113
VI POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI	115
SAŽETAK	116
INTERNA EFIKASNOST	116
Konstantan rast broja predmeta	116
Bez žalbe teško do informacija	117
Ukratko o broju zaposlenih	117
Institucija osigurava ostvarivanje prava	118
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	119
Mehanizmi prinude ne funkcionišu	120
Narodna skupština ne poštuje Zakon	121
Kaznena politika stimuliše prekršioce zakona	122
Zakovitost odluka koje institucija donosi	124
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	125
Prilog broj 1	126
ILUSTRACIJA „KORPI INDIKATORA“	127
INTERNA EFIKASNOST	129
INSTITUCIONALNA POVEZANOST	130
LEGITIMNOST INSTITUCIJE	132

Spisak ilustracija

Ilustracija 1: Korpe indikatora	17
Ilustracija 2: Analiza institucionalnog dizajna u pet koraka	19
Ilustracija 3: Institucionalna mapa Agencije za borbu protiv korupcije	22
Ilustracija 4: Institucionalna mapa Sektora unutrašnje kontrole MUP-a	24
Ilustracija 5: Institucionalna mapa Komesarijata za izbeglice i migracije	26
Ilustracija 6: Institucionalna mapa Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	28
Ilustracija 7: Institucionalna mapa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti	29
Ilustracija 8: Institucionalna mapa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	32
Ilustracija 9: Indikatori interne efikasnosti	129
Ilustracija 10: Indikatori institucionalne povezanosti	130
Ilustracija 11: Indikatori legitimnosti institucije	132

Spisak tabela

Tabela 1: Postupanje Agencije za borbu protiv korupcije po predstavkama	43
Tabela 2: Profesionalno usavršavanje zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole	53
Tabela 3: Broj predloga za pokretanje mera disciplinske odgovornosti koje podnosi Sektor unutrašnje kontrole i njihov trend	59
Tabela 4: Broj informacija koje je SUK prosledio tužilaštvu, sudovima i nezavisnim državnim kontrolnim institucijama i njihov trend	63
Tabela 5: Odnos broja primljenih, usvojenih, odbačenih i odbijenih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Sektora unutrašnje kontrole i njihov trend	67
Tabela 6: Broj smeštenih osoba u centrima za azil i prihvatnim centrima	69
Tabela 7: Ranjive grupe identifikovane u centrima za azil i prihvatnim centrima	71
Tabela 8: Usluge koje je tokom 2018. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima pružio prema tipu pružaoca usluga/vrsta mera i usluga	87
Tabela 9: Broj zaposlenih u stručnoj službi Poverenice u odnosu na budžetska sredstva opredeljena za plate, dotacije i naknade u periodu 2016-2018. godina	99
Tabela 10: Izvršenje budžeta Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2018. godina	100
Tabela 11: Prikaz oblasti diskriminacije po podnosiocima pritužbi 2016-2018. godine ..	112

Spisak grafikona

Grafikon 1: Broj zaposlenih i sistematizovanih radnih mesta u Sektoru unutrašnje kontrole	52
Grafikon 2: Broj obuka pripadnika Sektora unutrašnje kontrole	54
Grafikon 3: Odnos između ukupnog broja primljenih, rešenih i prosleđenih predmeta Sektora unutrašnje kontrole	57
Grafikon 4: Ukupan broj podnetih krivičnih prijava Sektora unutrašnje kontrole	58
Grafikon 5: Način okončanja postupanja po prijavama Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	85
Grafikon 6: Odnos između broja predmeta, broja pritužbi i broja datih mišljenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2018. godine	101
Grafikon 7: Broj pritužbi, obustavljenih i odbačenih postupaka pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2017	102
Grafikon 8: Podnosioci pritužbi na diskriminaciju u periodu 2016-2018. godine ...	103
Grafikon 9: Poštovanje/uvažavanje mišljenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2018. godine	104
Grafikon 10: Postupanje Poverenika za informacije po predmetima	117
Grafikon 11: Uspešnost intervencija Poverenika za informacije	118
Grafikon 12: Preispitivanje odluka Poverenika za informacije pred Upravnim sudom	122

Lista korišćenih skraćenica

EU	Evropska unija
PG23	Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava)
PG24	Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost)
AP23	Akcionni plan za Poglavlje 23
AP24	Akcionni plan za Poglavlje 24
RS	Republika Srbije
NSRS	Narodna skupština Republike Srbije
ABK	Agencija za borbu protiv korupcije
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
AŽC	Autonomni ženski centar
CPES	Centar za primenjene evropske studije
CPT	Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
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
ZoZD	Zakon o zabrani diskriminacije
ZoSPI	Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
ZoZPL	Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

REČ UREDNIKA

Radi praćenja merljivih efekata reformi u procesu evropskih integracija Republike Srbije, članice koalicije prEUgovor opredelile su se za to da analiziraju 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 su tokom 2017. i 2018. godine izrađene i primenjene metodologije za procenu njihove efektivnosti – za određene institucije procenjuje se sveukupnost njihovog postupanja, a za neke samo pojedini poslovi 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. Pionirski rezultati primene metodologija predstavljeni su u prvom izdanju *Institucionalnog barometra*.¹ Našim pristupom formulisali smo indikatore koji odražavaju dimenzije ishoda i procesa, sa posebnim akcentom stavljenim na implementaciju, jer je uočeno da ona predstavlja glavni izazov i da je samim tim u fokusu praćenja koje vrši Evropska unija (u daljem tekstu: EU). Indikatori su podeljeni u tri različite „korpe“, koje odražavaju tri dimenzije institucionalnog funkcionisanja: internu efikasnost, institucionalnu povezanost i legitimnost institucije. Ovakav pristup nam je omogućio da grupišemo različite vrste indikatora, koji tako odražavaju različite dimenzije upravljanja koje mere. Upravo ovim pristupom došli smo do podataka koji svedoče o efektivnosti institucionalne postavke, a praćenjem indikatora u periodu između prvog i ovog izdanja, kao i u narednim godinama, doći ćemo i do toga koliko je država uspela da poboljša situaciju u određenim oblastima. Grupisanje indikatora 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 uporedimo 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 sistem „provere i ravnoteže“ (*checks and balance*) unutar mernog okvira i samim tim sužavaju prostor za proizvoljno tumačenje dobijenih rezultata. Rezultate dobijene primenom metodologije, kao dobar izvor informacija, mogu koristiti različiti relevantni akteri, kako oni koji donose odluke, tako i akteri civilnog društva, kako bi formulisali konkretne predloge za prevazilaženje ključnih nedostataka i problema te za unapređenje institucionalnog dizajna.

1 PrEUgovor koalicija. *Institucionalni barometar*. 2018. <<http://preugovor.org/Publikacije/1486/Institucionalni-barometri.shtml>>.

Institucionalni Barometar 2.0 predstavlja nastavak istrajnog rada koalicije prEUgovor u želji da, koliko je to moguće, svojim nalazima doprinese reformama i konkretnim promenama na terenu. Kako bismo što potpunije analizirali trenutno stanje institucionalnog aranžmana i njegovo funkcionisanje, unapredili smo pojedine indikatore, ali i formulisali nove. Pozivamo Vas da se u nastavku ovog izveštaja upoznate sa tim šta se promenilo između naša dva izdanja na „polju“ institucionalne efektivnosti, šta smo naučili, gde smo sada i čemu se možemo nadati u budućnosti.

SAŽETAK

Agencija za borbu protiv korupcije

Organizacija Transparentnost Srbija nastavila je da prati efikasnost, institucionalnu povezanost i legitimnost Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: ABK) time što je analizirala četiri od ukupno dvadeset nadležnosti ovog samostalnog i nezavisnog državnog organa, čija je svrha prevencija korupcije. Za potrebe ovog istraživanja analizirali smo efikasnost sektora i odseka za postupanje po predstavkama, propise, kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, i praćenje primene Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Agencija ima veliki broj poslova i nadležnosti, koji nisu dovoljno precizirani zakonima. Na to da li će ostvariti svoju ulogu veoma utiče i postupanje drugih subjekata. Ni sama Agencija nije dovoljno precizirala svoje obaveze, prioritete i rokove, što dodatno otežava postizanje veće efikasnosti i ostvarivanje očekivanih ciljeva. Ni novi Zakon o sprečavanju korupcije, koji će stupiti na snagu septembra 2020. godine, ne sadrži rešenja koja bi otklonila probleme u radu Agencije, a na koje smo ukazali u prošlogodišnjem *Barometru*.

Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova

Unutrašnja kontrola policije podrazumeva preventivno i represivno delovanje određene organizacione jedinice policije kako bi se osiguralo da ona bude odgovorna pred državom, zakonima i građanima², što je jedan od uslova za demokratski rad policije³. U fokusu ovog istraživanja je *Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova* (u daljem tekstu: SUK), glavni unutrašnji kontrolor policije u Srbiji. Cilj istraživanja je da se procene njegova efikasnost, institucionalna povezanost i legitimnost.

Izveštaj je izrađen analizom pravnih akata i strateških dokumenata, izveštaja nezavisnih državnih kontrolnih institucija i tužilaštva, ali i anketiranjem građana. Korišćeni su i zvanični podaci SUK-a, kao i informacije dobijene u odgovorima na 184 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, koji su poslali sudovima, tužilaštvima i delovima Direkcije policije. Pored toga, analizirani su odgovori nezavisnih kontrolnih institucija na upitnik BCBP-a i obavljena su četiri intervjua.

² Carty, Kevin. Guidebook on Democratic Policing. Vienna: OSCE, 2007: 26.

³ Council of Europe. Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics. 19. septembar 2001: 12, 68. <<https://polis.osce.org/node/4711>>.

Komesarijat za izbeglice i migracije

Grupa 484 uradila je novu procenu efektivnosti *Komesarijata za izbeglice i migracije* u ostvarivanju onih nadležnosti koje se odnose na sistem prihvata migranata i tražilaca azila, i sistem integracije osoba kojima je priznato pravo na azil. Kada se uporede sa prethodnom godinom, rezultati analize ukazuju na to da je nastavljen proces obezbeđivanja viših garancija zaštite prava migranata, tražilaca azila i osoba kojima je odobreno pravo na azil, a da je praćenje funkcionisanja sistema prihvata unapređeno. U periodu koji je pred nama bilo bi važno analizirati efekte uspostavljene metodologije procene sistema prihvata (*site profiling*) i razmotri da li je potrebno uneti eventualne dopune i izmene. Potom, trebalo bi suštinski unaprediti koordinirano praćenje implementacije svih mera integracije, ali i nastaviti sa konkretnim aktivnostima jačanja i sistema prihvata i sistema integracije.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Organizacija ASTRA nastavila je da prati efikasnost i postupanje *Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima*, nezavisne ustanove sistema socijalne zaštite sa javnim ovlašćenjima za procenjivanje i planiranje zaštite, te za identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Centar je pod direktnom nadležnošću Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i posao mu je da procenjuje stanje, potrebe, snage i rizike žrtava trgovine ljudima, identifikuje i obezbeđuje adekvatnu pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima radi njihovog oporavka i reintegracije.⁴

U odnosu na prethodni periodu ima dosta novina, kao što su usvajanje *Standardnih operativnih procedura za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima* (januar 2019), otvaranje *Prihvatišta za žene žrtve trgovine ljudima* (februar 2019), usvajanje Akcionog plana *Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava* za period 2019–2020. (juli 2019), detaljnije preciziranje položaja i delatnosti Centra Nacrtom zakona o socijalnoj zaštiti – sedam godina nakon osnivanja (juli 2019) i druge.

Istraživačice organizacije ASTRA imale su ovoga puta mnogo bolji uvid u rad Centra jer su saradnici iz ove ustanove dostavljali odgovore na pitanja neophodna za izradu izveštaja. Iz mnogobrojnih dokumenata, usmene i pisane razmene sa akterima aktivnim u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima, jasno je da namera da se ustanova poput Centra postavi, jača i efikasno deluje zahteva kontinuirano ulaganje u razvoj kadrova i kapaciteta, umrežavanje, nacionalnu i međunacionalnu saradnju, a pre svega u još bolju razmenu i saradnju sa organizacijama u Srbiji, koje imaju dugogodišnje iskustvo u borbi protiv trgovine ljudima kako bi se što bolje iskoristili resursi koji već postoje.

O svemu će više reči biti u nastavku izveštaja.

4 <<http://www.centarzztlj.rs/images/download/StatutCZZTLJ.pdf>>.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Autonomni ženski centar (u daljem tekstu: AŽC) nastavio je da prati efektivnost institucije *Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*, kao centralnog aktera u sprovođenju antidiskriminacione politike i preporuka iz skrininga u vezi sa ovom temom. Utvrđeno je da Poverenica ne prati i ne analizira sudsku praksu u vezi sa primenom Zakona o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu: ZoZD), kao što se tvrdi u državnim izveštajima o realizovanju aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: AP23). Nije se promenio ni izrazito mali broj mišljenja i preporuka datih na pritužbe građana i građanki, dok je broj odbačenih pritužbi bio dva puta veći. Jedan od mogućih razloga ovakve situacije jeste i problematično tumačenje formulacije „po istoj stvari“ u čl. 36 ZoZD-a.⁵ I dalje je prisutan trend da javni organi nedovoljno uočavaju diskriminaciju i/ili nedovoljno poštuju instituciju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Sasvim je neprihvatljiv ignorantanski odnos, kao i diskriminatorni stavovi i govor narodnih poslanika/poslanica, na šta Poverenica treba odlučnije da reaguje. Nužno je da Poverenica osmisli mnogo bolji način da marginalizovanim društvenim grupama učini dostupnim informacije o tome šta je diskriminacija, o instituciji Poverenika i o postupcima podnošenja pritužbi. Bilo bi važno i da Poverenica unapredi internu (elektronsku) evidenciju o radu kako bi bilo moguće bolje pratiti različite aspekte efikasnosti (poput prosečnog vremena obrade pristiglih pritužbi, prosečnog opterećenja zaposlenih u stručnim službama ili prosečnih troškova rada stručnih službi po vrsti poslova).

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Centar za primenjene evropske studije (u daljem tekstu: CPES) nastavio je da prati efektivnost institucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, za koju se opredelio iz tri osnovna razloga istaknuta u prvom izdanju *Institucionalnog barometra*.⁶ Između dva izdanja *Barometra* loši trendovi na koje je ukazano u prvom izdanju nisu se mnogo promenili: institucija je sve opterećenija predmetima; nema unapređenja preko potrebnih kadrovskih kapaciteta; prinudno izvršenje rešenja institucije je potpuno blokirano; odnos NSRS-a prema instituciji potpuno je neshvatljiv i neprihvatljiv; institucija je gotovo šest meseci funkcionisala bez rukovodioca... Uprkos svemu navedenom, institucija je potvrdila nalaze iz prvog izdanje *Institucionalnog barometra* i za sada uspeva da održi visok stepen efikasnosti i legitimnosti. Ostaje nam da pratimo koliko će institucija Poverenika biti uspešna u budućnosti, imajući u

5 *Sl. glasnik RS*, br. 22/2009.

6 Prvi razlog je svakako značaj dva Ustavom garantovana ljudska prava za građane Republike Srbije, koja ova institucija štiti i koja su relevantna na agendi EU integracija u sklopu PG23. Drugi razlog je specifična institucionalna organizovanost i položaj ove institucije, koja je po slovu zakona nezavisna i predstavlja tzv. četvrtu granu vlasti. Njena uloga je, s jedne strane, da obezbedi poštovanje prava javnosti da zna, a s druge, da zaštiti privatnost u najužem smislu, tj. da zaštiti podatke o ličnosti. Treći razlog je što institucija Poverenika predstavlja jednu od retkih institucija koja čvrsto odoleva primetnom, izuzetno opasnom trendu „zarobljavanja“ institucija.

vidu sve probleme sa kojima se suočava u institucionalnom aranžmanu u kom deluje. Naime, ova institucija ima novog rukovodioca, koji se na samom početku svog mandata susreo sa brojnim problemima koje je doneo početak primene novog ZoZPL-a, te sa nepoznatom sudbinom Predloga Zakona o izmenama i dopunama ZoSPI-a.

O svemu navedenom biće više reči u nastavku izveštaja.

UVOD

Od otvaranja pregovora o učlanjenju između Srbije i EU jasno je da su poglavlja 23 i 24 (u daljem tekstu: PG23 i PG24) najvažnija u procesu pregovaranja. Ona se otvaraju na samom početku ovog procesa, a biće zatvorena na njegovom kraju. Oba sadrže merila za otvaranje, prelazna merila i merila za zatvaranje poglavlja. Merila se zasnivaju na izveštajima o skriningu, data su u vidu preporuka i *de facto* su pretočena u akcione planove, koje usvaja Vlada RS.

Iako akcioni planovi imaju niz različitih planiranih mera i aktivnosti, napredak se procenjuje isključivo zbrajanjem ispunjenih konkretnih mera i aktivnosti, pa samim tim ne odražava adekvatno kvalitet, meru i stepen sprovedenih reformi. Koalicija prEUgovor dostavila je detaljne kritike i komentare u vezi sa akcionim planovima, kako nakon njihove izrade tako i prilikom njihove revizije, koje su izradile članice koalicije za one oblasti za koje su stručne i kojim se bave već dugi niz godina. Jedna od najvećih zamerki vezanih za postojeće akcione planove odnosila se na neadekvatno opredeljivanje indikatora rezultata, kao i na odsustvo adekvatnih izvora informacija za proveru napretka realizacije određenih mera, te stepena ostvarenog rezultata. Formulacije iz inicijalnih AP23 i AP24, kao i one iz predstavljenih revidiranih AP, ne dozvoljavaju suštinsku analizu napretka, pošto mere malo govore o nameravanom ili postignutom uticaju, svedeći izveštavanje bilo na puku procenu poštovanja utvrđene vremenske dinamike bilo na svođenje na odgovore „da/ne”. Dodatno, određeni broj mera odnosi se na zakonodavni i institucionalni dizajn, ali ne i na funkcionisanje takvog zakonodavnog i institucionalnog dizajna, što ostavlja prostor da se kvalitet implementacije različito proizvoljno interpretira, uz malo konkretnih, egzaktnih podataka, na kojima se procena temelji.

Da bismo pratili konkretan napredak, razvili smo indikatore koji obuhvataju funkcionisanje institucija zaduženih za sprovođenje specifičnih aktivnosti ili mera predviđenih akcionim planovima, a čiji učinak može da bude pokazatelj napretka, tj. može jasno da svedoči o napretku u određenim oblastima. Osim toga, čvrsto verujemo da tekuća, ali i svaka naredna revizija akcionih planova može i treba da uključi neke od razvijenih indikatora kao indikatore uticaja za određene mere.

Zašto institucionalna efektivnost?

Srbija je, tokom prethodnih 16 godina, angažovana na sprovođenju sveobuhvatnih reformi sa mešovitim uspehom. Sada već davne 2003. godine počeo je put Srbije ka članstvu u EU⁷, koji sam po sebi podrazumeva temeljne reforme u brojnim značajnim oblastima, poput ljudskih prava, pristupa pravdi, sigurnosti i sveobuhvatnom funkcionisanju demokratskih institucija. Iako je Srbija često sprovodila značajne zakonodavne reforme, implementacija je u prošlosti, a i danas, glavni problem u mnogim oblastima. Nakon zvaničnog otvaranja procesa pregovora između Srbije i EU o članstvu u januaru 2014. godine⁸, bilo je neophodno da država preusmeri fokus sa usvajanja novih na adekvatnu i efikasnu implementaciju postojećih zakona koji su već usklađeni sa *Acquis Communautaire*. Međutim, praksa je pokazala drugačije, pa smo bili svedoci legislativne hiperprodukcije od strane Narodne skupštine Republike Srbije. Efikasna implementacija i dalje je negde u senci, uporno izostaje. A upravo su rezultati u primeni zakona i demonstracija institucionalne efikasnosti od krucijalne važnosti, pre svega za normalno i uređeno funkcionisanje države, a naravno i u procesu pristupanja Srbije EU. Upravo zbog toga akcenat je neophodno izmestiti sa institucionalnog dizajna na sprovođenje postojećih propisa i preciziranje mera neophodnih za postizanje bolje implementacije koja će osigurati institucionalnu efikasnost.

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

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

8 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

Metodološki pristup koji koristimo u našoj analizi detaljno je objašnjen u prvom izdanju *Institucionalnog barometra*⁹, tako da to ovde nećemo ponavljati, već ćemo samo ukratko predstaviti „korpe“ indikatora, objasniti njihovu primenu i istaći glavne prednosti ovakvog pristupa.

Napomena za prelamača: žuto obilježeni dio je preuzet iz prošlog barometra (str. 18-21), i ilustracije su iste. Jedina je razlika što su sada dodati caption ispod ilustracija (il. Br. 1 i 2).

„Korpe indikatora“



9 PrEugovor koalicija. *Institucionalni barometar*, 2018: 15–18.

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/višak radne snage ili kvalifikovanost iste).

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

1. **Koliko su rezpozivne institucije koje zajedno sa posmatranom čine institucionalni aranžman na rezultate rada posmatrane institucije?**
2. **Koliko je rezpozivna 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 sarađuje 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.**

Predmet analize

Kako bismo bili u mogućnosti da merimo konkretan progres nastavili smo sa analizom institucija opredeljenih pri izradi prvog izdanja Institucionalnog barometra. Kako je već pomenuto, opredelili smo se za institucije čije „lične karte“ slede u nastavku.

Lične karte institucija

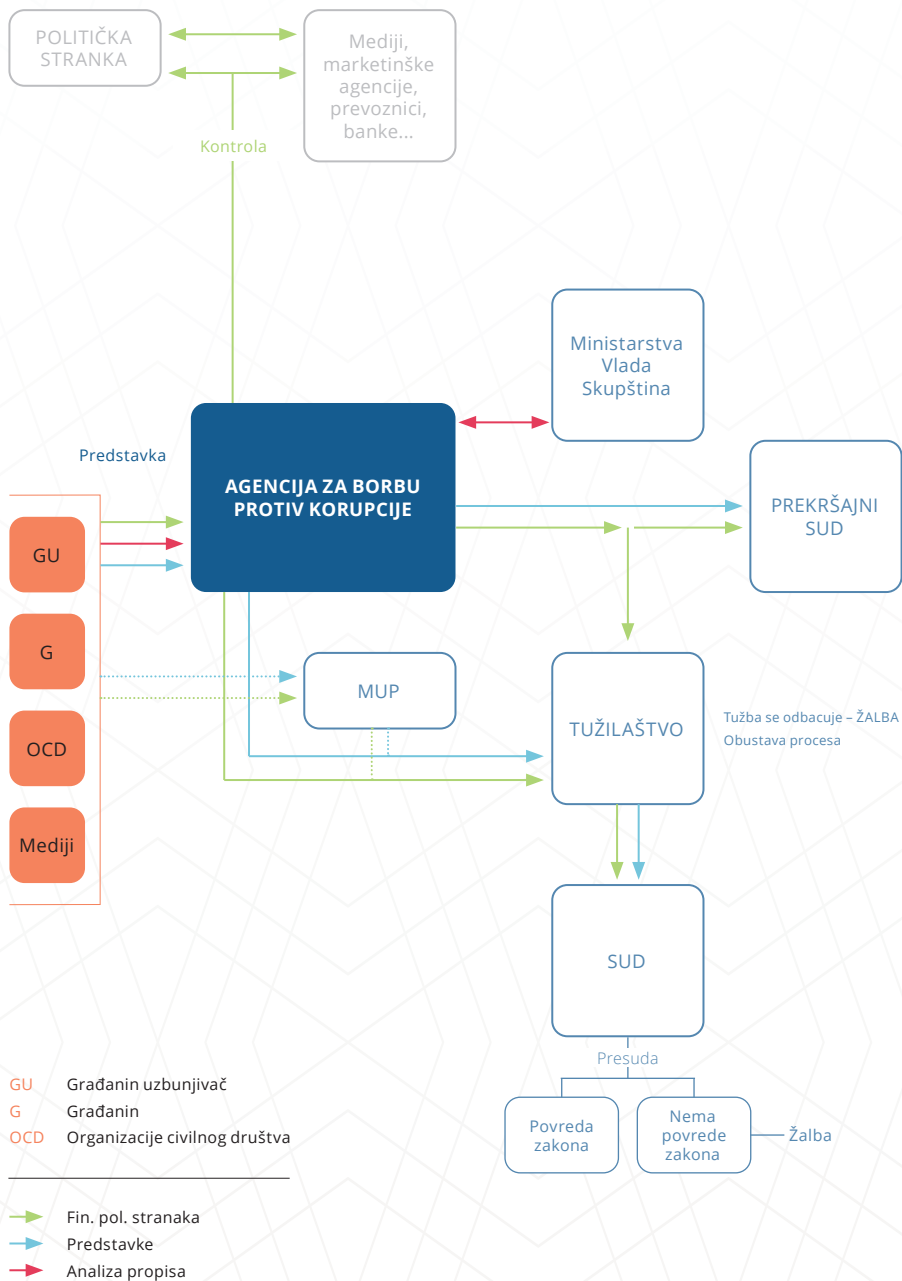
I) Agencija za borbu protiv korupcije osnovana je i deluje po Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije kao samostalan i nezavisan državni organ, koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini RS. Sredstva za rad i funkcionisanje Agencije obezbeđuju se Budžetom RS, na predlog Agencije, kao i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. Agencija samostalno raspolaže tim sredstvima. Zakon propisuje brojne oblasti za koje je Agencija nadležna, ali ne i širok dijapazon ovlašćenja za sprovođenje tih nadležnosti.

Agencija je počela da radi u januaru 2010. godine. Ima nadležnosti u prevenciji i edukaciji, dok su nadležnosti suzbijanja korupcije u rukama policije i tužilaštva. Agencija, između ostalog, rešava sukobe interesa javnih funkcionera, kontroliše njihovu imovinu i prihode, kontroliše kumulaciju funkcija, finansiranje političkih subjekata i izbornih kampanja, nadzire sprovođenje Akcionog plana za sprovođenje Antikorupcijske strategije, te izrađuje planove integritete, sprovodi obuke i bavi se međunarodnom saradnjom. Agencija ima 10 sektora: Sektor za kontrolu finansiranja političkih aktivnosti, Sektor za proveru imovine, Sektor za sukob interesa i pitanja lobiranja, Sektor za prevenciju i jačanje integriteta, Sektor za saradnju sa medijima i civilnim društvom, Sektor za registre i evidencije, Sektor za pravne poslove, Sektor za spoljne poslove i strateški razvoj, Sektor za opšte poslove i Sektor za istraživanje i analitiku.

Narodna skupština RS usvojila je 21. maja Zakon o sprečavanju korupcije, koji će početi da se primenjuje u septembru 2020. Njime su zadržane sve nadležnosti Agencije iz aktuelnog Zakona i utvrđene nove vezane za lobiranje i nadzor sprovođenja dela AP23. Novi Zakon predstavlja stilizovanu verziju Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji se primenjuje od 2010. godine, a ne neki novi akt koji, kako bi se moglo zaključiti po naslovu, kodifikuje antikorupcijske propise. Zakon ne rešava ključne probleme, koji su nastali tokom devet godina rada Agencije iako je organizacija Transparentnost Srbija uputila svim poslanicima Narodne skupštine predloge za unapređenje čak 65 od 114 članova Zakona, kao i više od 20 amandmana.

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

Ilustracija 3: Institucionalna mapa Agencije za borbu protiv korupcije



radnog iskustva i, po zakonu, ne sme biti član političkog subjekta. Devet članova odbora Agencije bira Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu: NSRS) na period od četiri godine, na predlog ovlašćenih predlagača. Odbor donosi odluke sa najmanje pet glasova, bez obzira na to koliko je stvarno članova izabrano.

II Sektor unutrašnje kontrole predstavlja 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.¹⁰

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,¹¹ kao i mere i radnje iz Zakonika o krivičnom postupku¹². 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 sarađuju sa SUK-om u realizaciji njihovih kontrolnih zadataka, dok SUK ne sme da ometa policiju u obavljanju njenih poslova.

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;¹³ nezavisnim državnim kontrolnim institucijama;¹⁴ građanima i zaposlenima u MUP-u.

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

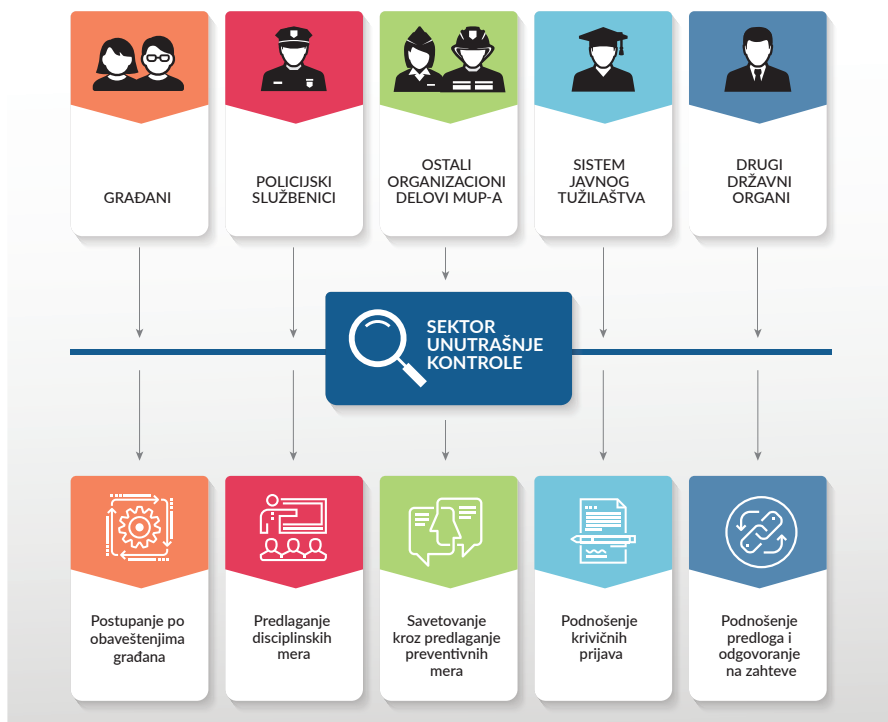
11 Glava VII, Zakon o policiji, „Službeni glasnik RS”, br. br. 6/2016 i 24/2018

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

13 Sistem javnog tužilaštva čine: Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), viša javna tužilaštava, 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)

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

Ilustracija 4: Institucionalna mapa Sektora unutrašnje kontrole MUP-a



III Komesarijat za izbeglice i migracije (u daljem tekstu: Komesarijat) predstavlja posebnu organizaciju u sistemu državne uprave, uspostavljenu 1992. godine pod imenom Komesarijat za izbeglice. Ovo je urađeno donošenjem Zakona o izbeglicama¹⁵, a tim zakonom su tada definisane nadležnosti ove organizacije jedino u odnosu na izbegla lica sa područja bivše SFRJ. Nadležnosti Komesarijata, međutim, značajno su proširene Zakonom o upravljanju migracijama¹⁶, donetim 2012. godine. Tada Komesarijat dobija svoj sadašnji naziv i čitav niz novih nadležnosti, uključujući u to i nadležnosti u vezi sa kreiranjem, praćenjem i sprovođenjem mera migracione politike. Ovde je pak posebno važno istaći da su ovim zakonom i Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti¹⁷ definisane one nadležnosti Komesarijata, koje određuju okvir naše analize, odnosno nadležnosti u odnosu na lica kojima je priznato pravo na azil, na tražiocima azila, kao i na strance koji nezakonito borave na teritoriji Republike

15 Službeni glasnik RS, br. 18/92; Službeni list SRJ, br. 42/2002 – odluka SUS i Službeni glasnik RS, br.30/2010.

16 Službeni glasnik RS, br. 107/2012.

17 Službeni glasnik RS, br. 24/2018.

Srbije. U tom smislu, Komesarijat je nadležan da obezbeđuje materijalne uslove za prihvata migranata i tražilaca azila, kao i privremeni smeštaj za lica kojima je odobreno pravo na azil, ali i da utvrđuje i sprovodi programe integracije lica kojima je odobreno pravo na azil, kao i programe dobrovoljnog povratka u zemlje porekla.

Materijalni uslovi prihvata, pored smeštaja, podrazumevaju i obezbeđivanje hrane, odeće i novčanih sredstava za lične potrebe. Ove uslove Komesarijat obezbeđuje u okviru centara za azil i drugih objekata, koji su određeni za smeštaj tražilaca azila i migranata. Izuzetno, kada u pomenutim objektima ne mogu biti obezbeđeni odgovarajući uslovi, maloletnim licima bez pratnje i drugim licima kojima su potrebne posebne prihvatne i procesne garancije, materijalni uslovi prihvata obezbeđuju se, na osnovu rešenja nadležnog centra za socijalni rad, u ustanovi socijalne zaštite, kod drugog pružaoca usluge smeštaja ili u porodici.

Privremeni smeštaj Komesarijat obezbeđuje i licima kojima je odobreno pravo na azil, u skladu sa posebnim propisom¹⁸, što podrazumeva obezbeđivanje stambenog prostora koji se dotičnom licu daje na privremeno korišćenje ili, ukoliko ne postoje raspoloživi objekti za privremeni smeštaj, isplaćivanje novčane pomoći potrebne za obezbeđivanje adekvatnog privremenog smeštaja. Takav smeštaj se obezbeđuje najduže na period od godinu dana od dana pravosnažnosti odluke o priznavanju prava na azil, a Komesarijat snosi i troškove korišćenja i održavanja stambenog prostora. Pored toga, u odnosu na lica kojima je priznato pravo na azil, nadležnosti Komesarijata obuhvataju i sprovođenje kompletnog programa integracije, što je takođe bliže propisano posebnim podzakonskim propisom.¹⁹ 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 poretkom; 4) pomoć pri uključivanju u obrazovni sistem; 5) pomoć pri ostvarivanju prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu; 6) pomoć pri uključivanju na tržište rada. Radi sprovođenja programa integracije, Komesarijat izrađuje individualni plan integracije za svako lice kom je odobreno pravo na azil, a plan se izrađuje za period od godinu dana.

18 Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj doneta je 2015. (*Službeni glasnik RS*, br. 63/15), a njene izmene i dopune u julu 2018. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 56/18).

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

Ilustracija 5: Institucionalna mapa Komesarijata za izbeglice i migracije



IV Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima osnovala je Vlada Srbije u aprilu 2012, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti²⁰ i sastoji se od dve organizacione jedinice: *Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima* i *Prihvatilišta za žene žrtve trgovine ljudima*. Originalnom Odlukom²¹ predviđeno je da Centar pruža: usluge smeštaja žrtvama trgovine ljudima (urgentni smeštaj), usluge procene i planiranja za žrtve trgovine ljudima, savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge žrtvama trgovine ljudima, kao i da obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima. Statut Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima navodi da je Centar nezavisna ustanova socijalne zaštite, koja je pod direktnom nadležnošću Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. On procenjuje stanje, potrebe, snage i rizike žrtava trgovine ljudima, identifikuje i obezbeđuje adekvatnu pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima radi njihovog oporavka i reintegracije.²²

Kako se navodi u *Strategiji prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine*²³, osnivanjem Centra započet je proces institucionalizacije podrške žrtvama trgovine ljudima.

20 *Sl. glasnik RS*, br. 24/2011.

21 <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2012/35/1/reg>>.

22 <<http://www.centarzztlj.rs/images/download/StatutCZZTLJ.pdf>>.

23 <https://www.paragraf.rs/propisi/strategija_prevencije_i_suzbijanja_trgovine_ljudima_osebno_zenama_i_decom_i_zastite_zrtava_2017-2022.html>.

Pored obaveznih dokumenata same ustanove (Statut Centra²⁴, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka²⁵), položaj i delatnosti Centra su u širem zakonodavnom okviru detaljnije precizirani tek ove godine, sedam godina nakon osnivanja. U Nacrtu zakona o socijalnoj zaštiti, koji je predstavljen 4. jula 2019, navodi se da *Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima obavlja poslove prepoznavanja, zaštite prava i interesa žrtava trgovine ljudima, utvrđivanja njihovog statusa, procene potreba i planiranja podrške u skladu sa zakonom*²⁶. Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti precizira i delatnost Centra, što premošćuje dosadašnje nepominjanje ove ustanove u relevantnom zakonodavnom okviru (ako se izuzme Uredba o mreži ustanova socijalne zaštite²⁷).

Prihvatilište za žene žrtve trgovine ljudima zvanično je otvoreno 3. februara 2019. godine²⁸ i ima kapacitet da primi šest osoba. Prva korisnica primljena je u julu 2019.

U julu 2018. potpisan je *Memorandum o saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Republičkog tužilaštva*. On se odnosi na definisanje saradnje organa i institucija prilikom sprovođenja aktivnosti iz pojedinačnih nadležnosti u vezi sa trgovinom ljudima. Tokom 2018. izrađene su, a potom u januaru 2019. i usvojene Standardne operativne procedure za postupanje u slučajevima trgovine ljudima²⁹ (SOP). Standardne operativne procedure postavljaju Centar kao jednu od četiri relevantne institucije, kojoj treba prijaviti saznanje o pretpostavljenoj žrtvi trgovine ljudima (Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, tužilaštvo (u gradu odakle dolazi prijava), MUP/Policija i Centar za socijalni rad (u gradu/opštini odakle se prijavljuje slučaj).

Akcioni plan *Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava* za period 2019–2020. usvojen je 11. jula 2019.³⁰

Kao centralna ustanova nacionalnog mehanizma upućivanja žrtava trgovine ljudima, Centar tek treba da pronađe i učvrsti svoju poziciju i gradi kontakte radi unapređenja funkcionisanja transnacionalnog mehanizma upućivanja. Centar mora da ima odgovarajući mandat i resurse, kaže se, između ostalog, u ekspertskom izveštaju o funkcionisanju Transnacionalnog mehanizma za upućivanje i odgovarajućih odredaba Standardnih operativnih procedura (SOP) za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima u Srbiji.³¹

24 <<http://www.centarzttlj.rs/images/download/StatutCZZTLJ.pdf>>.

25 <<http://bit.ly/sistematizacijaCZZTLJ>>.

26 <<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100718/100718-vest15.html>>.

27 <<https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Uredba%20o%20mrezi%20ustanova.pdf>>.

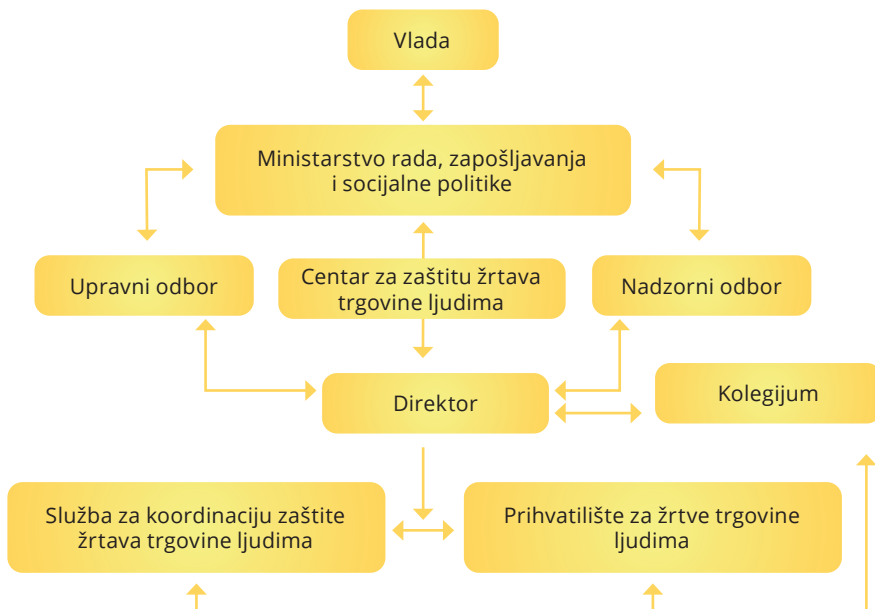
28 <<https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/aktuelnosti/vesti/otvoreno-prvo-prihvatiliste-za-zrtve-trgovine-ljudima>>.

29 <<http://bit.ly/SOPzrtvetrgovine>>.

30 <<https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>>.

31 *Expert opinion on the functioning of the Transnational Referral Mechanism and the relevant provisions of the Standard Operating Procedures (SOP) for the Treatment of Victims of Human Trafficking in Serbia, May 2018.*

Ilustracija 6: Institucionalna mapa Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima



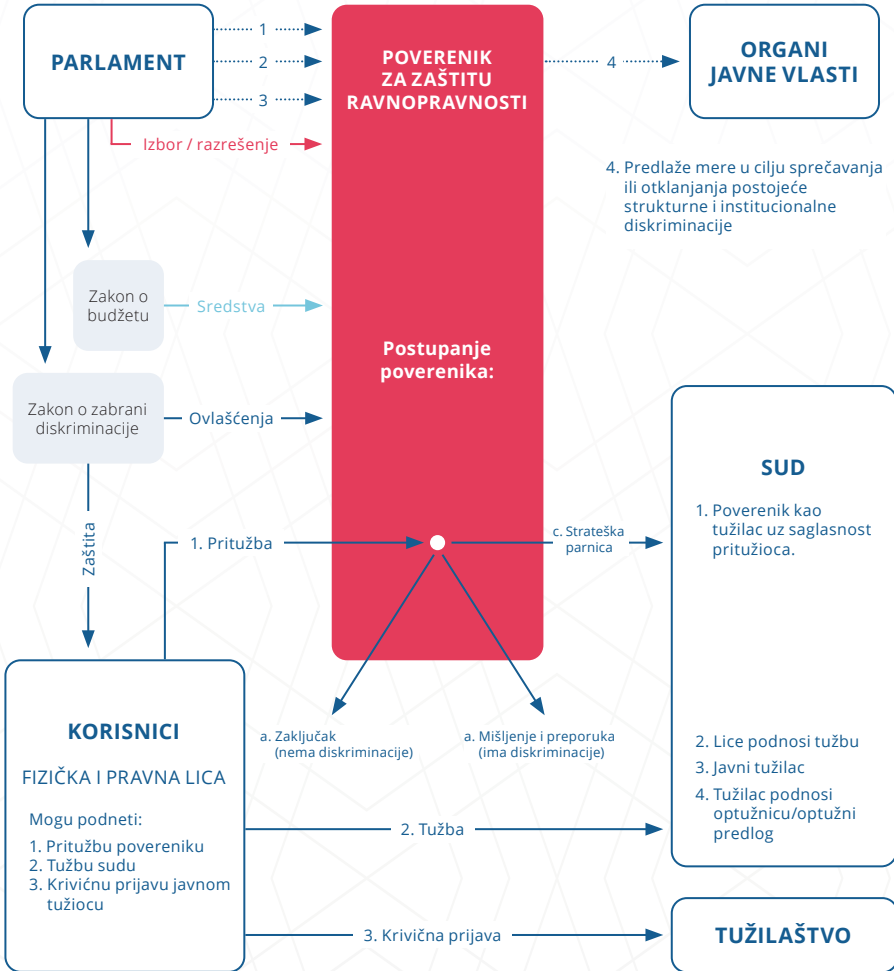
V Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalni, nezavisni i državni organ, ustanovljen je Zakonom o zabrani diskriminacije. Poverenik je osnovan da svojim delovanjem *spreči* sve vidove, oblike i slučajeve diskriminacije, da zaštiti ravnopravnost fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, da nadzire primenu propisa o zabrani diskriminacije, kao i da unapređuje ostvarivanje i zaštitu ravnopravnosti na prostoru RS. Njegova početna svrha bila je i da bliže *upoznaje* građane i građanke sa pojavom diskriminacije, odnosno da ih edukuje o svojim nadležnostima i mogućnosti da se obraćaju ovom organu.

Nadležnosti Poverenika su široko definisane u članu 33 ZoZD-a. Jedna od osnovnih nadležnosti je postupanje po *pritužbama* u svim slučajevima diskriminacije pojedinca ili grupe osoba, koja je detaljno objašnjen u Poslovniku o radu.³² U tom smislu, Poverenik može doneti *zaključak* kojim obaveštava podnosioca da neće postupati po pritužbi ukoliko utvrdi da nema zakonska ovlašćenja. On daje *mišljenje* zajedno sa *preporukom* nakon što razmotri pritužbu i nakon što ustanovi da je došlo do diskriminacije. U slučaju da se preporuka ne poštuje, izriče konkretne mere (Poverenik nema mogućnost kažnjavanja prekršioca koji ne poštuje njegove mere). Kada institucija Poverenika nije nadležna ili kada podnosilac pritužbe ne otkloni nedostatke u propisanom roku, pritužba će biti *odbačena*. Postupak se *obustavlja* kada

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

Ilustracija 7: Institucionalna mapa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti

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 utvrdi da „očigledno nema diskriminacije na koju podnosilac ukazuje“; da se vodi ili da je okončan sudski postupak; da je već postupano, ali nisu ponuđeni novi dokazi; da zbog protoka vremena nije moguće postići svrhu postupanja ili da je pritužba povučena.

Poverenik može podneti *tužbu* nadležnom sudu zbog povrede prava iz ZoZD-a u svoje ime, a uz saglasnost diskriminisanog lica, ukoliko postupak po istoj stvari već nije pokrenut ili pravosnažno okončan pred sudom. 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 odnose na ostvarivanje i unapređivanje ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije, da *inicira* donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i da *daje mišljenje* o odredbama nacrtu zakona i drugih propisa koji se odnose na zabranu diskriminacije. Takođe, radi efikasnog ostvarivanja svojih funkcija, Poverenik ima ovlašćenje i dužan je da ukazuje, priprema i izdaje *upozorenje* javnosti na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije, kao i da *preporučuje* organima javne vlasti i drugim licima *mere* za ostvarivanje ravnopravnosti.

Poverenik je za svoj rad odgovoran Narodnoj skupštini i na kraju svake godine podnosi izveštaj o radu. Pored *redovnog* godišnjeg izveštaja, on može na sopstvenu inicijativu ili na zahtev Narodne skupštine podneti i *poseban* izveštaj, naročito u slučaju kada dođe do učestale višestruke diskriminacije, kada diskriminaciju čine organi javne vlasti ili kada postoji teška diskriminacija.

VI Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti jeste nezavisan i samostalan državni organ ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja³³ radi ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kojima raspoložu organi javne vlasti. Donošenjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti³⁴ proširuje se „lepeza“ nadležnosti ove institucije, tj. prethodni ZoZPL eksplicitno je predvideo 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, da obezbedi poštovanje prava javnosti da zna, a sa druge, da zaštititi privatnost u najužem smislu, tj. da zaštititi podatke o ličnosti. Poverenik zapravo prilikom sprovođenja svojih nadležnosti treba da nađe balans između pomenuta dva prava, tj. da obezbedi da se korišćenjem jednog prava ne krši ili ne zadire u drugo pravo (osim naravno u izuzetnim slučajevima koji su predviđeni samim zakonima).

33 „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“. *Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

34 „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti“. *Sl. glasnik RS*, br. 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US i 107/2012.

Osnovni instrumenti za ostvarivanje funkcije tela određeni su nadležnostima koja pomenuta dva zakona propisuju za ovaj organ.³⁵ Pored „osnovne“ funkcije organa – praćenje toga da li obveznici poštuju obaveze, što propisuju oba zakona, glavne poluge delovanja ovog organa jesu postupanja Poverenika po žalbama u obe sfere u kojima deluje. Ipak, treba praviti jasnu distinkciju između delovanja Poverenika u oblasti slobodnog pristupa informacijama i u oblasti zaštite podataka o ličnosti. U oblasti slobodnog pristupa informacija od javnog značaja Poverenik nema mogućnosti proaktivnog delovanja ili pak delovanja *ex officio*, pošto je nužan inicijalni akt onoga ko traži informacije. Konkretno, govorimo o žalbi podnetoj Povereniku zbog toga što onaj koji poseduje informacije uskraćuje informacije onome ko ih traži (kako faktičko uskraćivanje, tako i slučajevi „ćutanja uprave“). Tek nakon što primi žalbu, Poverenik može doneti rešenje o pravu onoga ko traži informacije u konkretnom slučaju. Rešenje Poverenika je obavezujuće, konačno i izvršno, i protiv njega je moguće voditi samo upravni spor, koji se po slovu Zakona vodi po hitnom postupku. Zakon dodatno propisuje mehanizme za administrativno izvršenje rešenja Poverenika prinudom (novčanom kaznom), a kao ultimativni mehanizam predviđa da Vlada izvrši neposrednu prinudu po zahtevu Poverenika. Pored toga, propisano je da, kao dodatni mehanizam koji treba da obezbedi poštovanje Zakona o slobodnom pristupu, *nadzor nad sprovođenjem zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave*, a da se inspekcijski nadzor vrši posredstvom upravne inspekcije ministarstva nadležnog za poslove uprave. Poverenik, takođe, obaveštenja o kršenju Zakona dostavlja ministarstvu radi pokretanja prekršajnih postupaka.

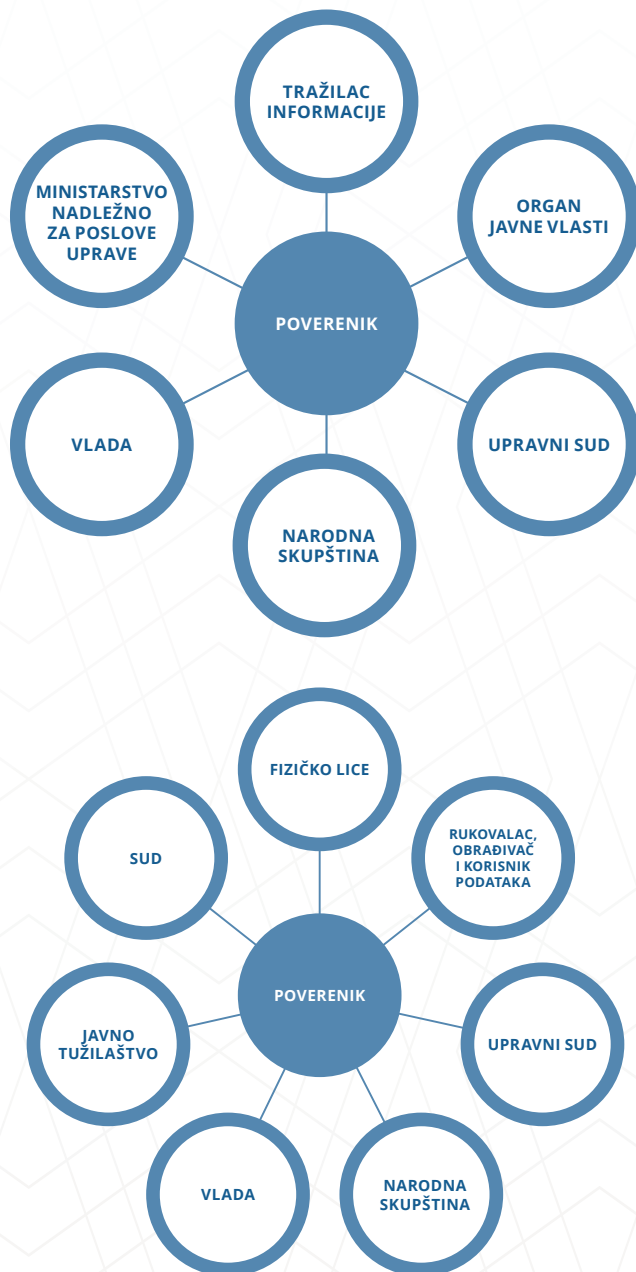
Za razliku od oblasti poštovanja prava na slobodan pristup informacijama, postupanje Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti postavljano je bitno drugačije. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti eksplicitno propisuje da *poslove praćenja primene ovog zakona u skladu sa propisanim ovlašćenjima vrši Poverenik...*³⁶ U oblasti 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 proizlazi iz njegove nadzorne uloge, ovlašćen da podnosi prekršajne i krivične prijave protiv prekršilaca ZoZPL-a.

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

35 Član 35 Zakona o slobodnom pristupu informacijama i član 77 i 78 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

36 „Zakon o zaštiti podataka o ličnosti“. *Sl. glasnik RS*, br. 87/2018: član 73

Ilustracija 8: Institucionalna mapa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti



ZLATA ĐORĐEVIĆ, TRANSPARENTNOST SRBIJA

AGENCIJA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE



Transparency Serbia
Transparentnost Srbija

SAŽETAK

Agencija za borbu protiv korupcije nema dovoljno kadrovskih ni materijalnih resursa da odgovori svim zadacima koje ima na osnovu zakona, niti je u proteklih godinu dana poboljšala rezultate koje smo predstavili u prošlogodišnjem istraživanju.

Prema novom Pravilniku, u Agenciji je sistematizovano 126 radnih mesta, dok je na dan 1. avgusta 2019. ukupno bilo 78 zaposlenih, plus devet po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, što je 61,9% popunjenosti kapaciteta. Broj zaposlenih nastavio je da pada u odnosu na 2018, kada je u Agenciji bilo 83 zaposlena, kao i u odnosu na 2017, kada je ukupno bilo popunjeno 87 radnih mesta.

Agencija je od osnivanja **opterećena neefikasnošću** zbog, s jedne strane, nepreciznih odredaba Zakona koje nisu otklonjene ni novim rešenjima, a sa druge, zbog **političkih pritisaka**, koji su doveli do toga da se godinama ne donosi novi, adekvatan zakon, ali i zbog načina izbora rukovodstva. Direktor Agencije, koji je izabran 17. januara 2018. nakon što je Agencija skoro godinu dana radila bez direktora i sa nepotpunim sastavom Odbora, bio je član i finansijer vladajuće stranke, na čiji predlog je, takođe, bio i član izborne komisije, koja je sprovođila predsedničke izbore 2017. u opštini Zemun.

Ove činjenice stvaraju sumnju u političku povezanost direktora Agencije sa jednom političkom strankom, što je ozbiljan problem kada je u pitanju poverenje u nepristrasnost Agencije koja direktno odlučuje o interesima političkih subjekata i javnih funkcionera. Ovaj problem ne rešava ni novi Zakon jer u njegov tekst nisu ušli predlozi koji bi predupredili slične situacije. Među njima je i predlog da član Odbora i direktor Agencije ne bi smeli da budu ni kandidati političkog subjekta na izborima održanim u poslednje četiri godine, kao ni članovi izborne komisije ili biračkog odbora, koji su imenovani na predlog političkog subjekta u tom periodu.

Kada Zakon o sprečavanju korupcije stupi na snagu, direktor koji je izabran 17. januara 2018. godine nastaviće da obavlja ovu funkciju do isteka mandata – do 2023. Ukoliko sadašnji direktor ispuni ceo mandat, novi će biti biran po novim uslovima, u NSRS nakon javnog konkursa koji sprovodi Pravosudna akademija, a raspisuje Ministarstvo pravde. Odbor koji sada broji devet članova³⁷ će, nakon stupanja na snagu Zakona o sprečavanju korupcije, promeniti ime u Veće sačinjeno od pet članova, koje se takođe bira u Narodnoj skupštini, nakon javnog konkursa koji sprovodi Pravosudna akademija, a raspisuje Ministarstvo pravde. To nesumnjivo može garantovati veću stručnost ovog tela. Međutim, kada se

37 Odbor bira i razrešava direktora, odlučuje, pored ostalog, o uvećanju plate direktora, odlučuje po žalbama na odluke direktora, kojima se izriču mere u skladu sa Zakonom o Agenciji, usvaja godišnji izveštaj o radu Agencije koji podnosi Narodnoj skupštini, nadzire rad i imovinsko stanje direktora, predlaže budžetska sredstva za rad Agencije, donosi poslovnik o svom radu i vrši druge poslove određene Zakonom o Agenciji.

ovo pravilo upari sa drugom novom odredbom – da će i članove Veća i direktora Agencije birati narodni poslanici među svim kandidatima koji su prošli test (bez obzira na redosled) – jasno je da će rukovodstvo Agencije, znatno više nego danas, činiti **kandidati koji su po volji vladajućoj partiji** ako je to uopšte moguće.

Sadašnji sastav Odbora³⁸ takođe je politički opterećen. Zbog ignorisanja predloga u parlamentu, godinu i po dana nije izabran kandidat Advokatske komore Srbije, dok je izborom kandidata Zaštitnika građana (u daljem tekstu: ZG) za člana Odbora najgrublje prekršen Zakon o Agenciji, koji predviđa da ZG i Poverenik za informacije od javnog značaja daju zajednički predlog za člana Odbora.

Uzorak istraživanja

Za potrebe ovog istraživanja **izdvojene su četiri aktivnosti** tako da odražavaju različite nadležnosti Agencije i primenu različitih akata. Na taj način obezbeđuje se da istraživanjem bude obuhvaćen rad Agencije u što širem obimu i da se 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, kao i praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2013–2018.³⁹ Sve ove nadležnosti Agencija će nastaviti da obavlja i po novom Zakonu od septembra 2020. Međutim, **Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije istekla je u septembru 2018. godine** i nema naznaka da će u narednom periodu biti započet rad na novoj Strategiji. Takođe, istekli su svi rokovi iz AP P23 i u toku je revizija ovog plana.⁴⁰ Kada se prošlogodišnje istraživanje uporedi sa ovogodišnjim, može se zaključiti da Agencija nije prihvatila preporuke stručne javnosti kako bi unapredila efikasnost i uspostavila nezavisnosti.

Novi Zakon o sprečavanju korupcije nije uvažio preporuke iz prošlogodišnjeg istraživanja kada je reč o kontroli finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. Takođe, nije uzeo u obzir primedbe koje se odnose, na primer, na **problem „funkcionerske kampanje“**. Na njegovo rešavanje su mogla uticati

38 U periodu izveštavanja do 15. juna 2018. godine Odbor je radio u sledećem sastavu: Danica Marinković, sudija Apelacionog suda u Kragujevcu u penziji, izabrana na predlog Administrativnog odbora Narodne skupštine 27. decembra 2016. godine; doc. dr Miloš Stanković, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, izabran na predlog predsednika Republike; prof. dr Dragan Mitrović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, izabran na predlog Vlade Republike Srbije 20. marta 2015. godine; Slobodan Gazivoda, sudija Vrhovnog suda Srbije u penziji, izabran na predlog Vrhovnog kasacionog suda; mr Ivan Kovačević, generalni direktor Poslovnog sistema „Đuro Salaj“ AD, izabran na predlog Socijalno-ekonomskog saveta; doc. dr Jelena Stanković, docent na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Nišu, izabrana na predlog Državne revizorske institucije. Odbor radi u sastavu od osam članova, nakon što je Narodna skupština 15. juna 2018. godine za članove Odbora izabrala: Janka Lazarevića, sudiju Vrhovnog suda u penziji, na predlog Zaštitnika građana; mr Živojina Rakočevića, književnika i novinara, na predlog Udruženja novinara Srbije i Nezavisnog udruženja novinara Srbije. Član Odbora koji se bira na predlog Advokatske komore Srbije još nije izabran.

39 <<http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/strategija-i-akcioni-plan/>>.

40 <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/24658/prvi-nacrt-revidiranog-ap-pg23-izmenjen-na-osnovu-komentara-organizacija-civilnog-drustva-php>>.

bolja zakonska rešenja, koja bi precizirala aktivnosti koje javni funkcioneri smeju da vrše u izbornoj kampanji. Nacrt izmena zakona koji je Ministarstvo pravde objavilo u oktobru 2019. može biti koristan utoliko što podseća „zaboravne“ javne funkcionere na zabrane i obaveze, koje su već utvrđene u zakonima. S druge strane, glavni nerešeni problem „funkcionerske kampanje“, prema nalazima organizacije Transparentnost Srbija nakon posmatranja dosadašnjih izbora, jeste u tome što javni funkcioneri sprovode aktivnosti koje im obezbeđuju dodatnu medijsku promociju van termina za predstavljanje učesnika izbora iako za to ne postoji realna potreba, niti je reč o ispunjavanju zakonskih obaveza funkcionera (npr. obilasci i otvaranja škola, bolnica, domaćinstava, gradilišta i slično).

Iako su **istekli svi rokovi**, još nije donet novi Zakon o finansiranju političkih partija⁴¹, a Agencija se najslabije pokazala upravo u kontroli izbornog procesa, istraživanju tokova novca za kampanju i zloupotrebama javnih resursa u kampanji. Akcionim planom bilo je predviđeno da do kraja 2014. godine bude donesen novi zakon. Nacrt izmena zakona o finansiranju političkih partija, koji je objavljen oktobra 2019, propisuje dužnost Agencije za borbu protiv korupcije da u toku izborne kampanje **u roku od pet dana postupi po prijavama**, utvrdi da li je došlo do povrede pravila i da ovu odluku objavi. Međutim, aktuelni Nacrt **ne dotiče mnoge druge probleme**, koje su uočili i domaća javnost i međunarodne organizacije. Takođe, ne rešava ni pojedine probleme na koje je ukazao ODIHR posle parlamentarnih izbora 2016. i 2017, pa bi ga stoga trebalo značajno dopuniti.

Ko finansira kampanju „Budućnost Srbije“

Posebno je problematično da Agencija nije adekvatno reagovala na kampanju „Budućnost Srbije“, koju od 7. februara sprovodi predsednik Srbije Aleksandar Vučić. Odnosno na prijavu povodom te kampanje odgovorila je da predsednik Vučić njom nije prekršio Zakon o Agenciji. Indikativno je da Agencija inače ne objavljuje ovakve ocene na svom sajtu, a da je objavila svoj stav o tome da predsednik Srbije nije prekršio zakon iako nije poznato ko je uputio prigovor. I dalje nije objavljeno kojim novcem se finansira ova kampanja, a premijerka Ana Brnabić je na pitanje novinara da li se za kampanju koriste sredstva iz budžeta rekla „da se pravi tema od nečega što nije tema“ i da se kampanja finansira u skladu sa ustavnim ovlašćenjima Vlade i predsednika. Međutim, postoje jasne naznake da se kampanja vodi na način koji direktno ide u prilog vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci, kao i da se za njeno sprovođenje koriste javni resursi. Posebno je karakteristično uključivanje zaposlenih u državnim organima i javnim preduzećima, koji organizovano dolaze na mitinge predsednika, tako što tog dana nisu na svojim radnim mestima, a dobijaju dnevnice za takav politički angažman. Organizaciju ovih skupova predvode čelni ljudi SNS-a na lokalnu.

41 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_finansiranju_politickih_aktivnosti.html>.

INTERNA EFIKASNOST

Popunjenost radnih mesta

U Agenciji za borbu protiv korupcije na dan 1. avgust 2019. bilo je 78 zaposlenih na neodređeno vreme i 9 angažovanih po ugovoru, što je 61,9% popunjenosti radnih mesta na osnovu najnovije sistematizacije, koja se primenjuje od aprila 2019. godine.

Kada je reč o četiri oblasti koje su obuhvaćene ovim istraživanjem, **popunjenost kapaciteta je oko 50 procenata**. U sektoru finansiranja političkih stranaka zaposleno je 10 službenika od 25 sistematizovanih radnih mesta, na poslovima predstavljeni zaposleno je 4 od predviđenih 7, za praćenje strategije, ali i za praćenje planova i edukaciju zaposleno je 4 od predviđenih 7, dok je u odseku za procenu rizika i za planove integriteta zaposleno 3 od sistematizovanih 7 radnih mesta. To je druga sistematizacija koju je Agencija uradila u poslednjih godinu dana. Prethodna je urađena u novembru 2018. Međutim, ni jedna ni druga nisu urađene na osnovu analize potreba Agencije kako bi se njen rad učinio efikasnijim i kako bi se opravdala potreba za zapošljavanje novih službenika i unutrašnju organizaciju sektora. Tokom prošlogodišnjeg istraživanja zaključili smo da Agencija **nema dovoljno kadrovskih kapaciteta** za obavljanje svih poslova iz svoje nadležnosti, a u međuvremenu je došlo do novog smanjenja broja zaposlenih – sa 87, zaključno sa 31. decembrom 2017. (od 139 sistematizovanih) na 78, zaključno sa 1. avgustom 2019. (nova sistematizacija predviđa ukupno 126 radnih mesta).

To što pre sistematizacije nisu analizirane potrebe Agencije potvrđuje da nisu uvažene preporuke da Agencija svojim internim aktima predvidi prioritete i procedure delovanja za svako radno mesto. Novi direktor je od početka svog mandata navodio da je prioritet popunjavanje kadrovskih kapaciteta kako bi Agencija radila punim kapacitetom, pa je 26. aprila 2019. nadležni skupštinski odbor odobrio zapošljavanje novih 49 službenika u Agenciji. Ovu brojku, međutim, ne prati analiza toga na kojim će poslovima raditi novozaposleni i šta se očekuje kao rezultat njihovog rada. I pored ovakve odluke, raspisivanje konkursa će sačekati najmanje nekoliko meseci, jer zapošljavanje novih službenika mora da odobri Ministarstvo finansija. Ne treba očekivati da će novih zapošljavanja biti do kraja 2019, a u međuvremenu je nastavljen trend odlaska stručnjaka iz Agencije. Prema izjavama zaposlenih i bivših zaposlenih, koji su želeli da ostanu anonimni, u Agenciji je stvorena klima nesigurnosti, čemu su doprineli ne samo odlasci dobrih stručnjaka već i česte sistematizacije i premeštanja ljudi sa pozicije na poziciju odlukom direktora.

O neefikasnosti Agencije govori i činjenica da je tokom 2018. godine izvršeno svega 70% budžeta Agencije. Ove brojke ne prati analiza toga koji programi nisu realizovani i ko je odgovoran za ovakvo stanje. I pored odobrenja za uspostavljanje novih radnih mesta i novih nadležnosti (oblast lobiranja), budžet Agencije za 2019. godinu manji je za više od sto miliona dinara u odnosu na 2018.

Izveštaj o radu za 2018. godinu,⁴² koji je Agencija dostavila parlamentu, značajno je sažetiji od izveštaja iz ranijih godina i sadrži manje informacija, a skoro su potpuno izostavljene pojedine redovne ocene kakve su postojale u ranijim dokumentima. Tako, na primer, izveštaj o radu za 2018. ima sa svim priložima ukupno 59 strana, dok je izveštaj za 2017. imao 90 strana, a za 2016. ukupno 86 strana. Takođe, primetno je da u izveštaju za 2018. u odeljku „Najznačajniji rezultati i prepreke u radu“ nema navoda o preprekama, već se samo navode rezultati. Ovog puta izostavljena je ocena koja je navođena u izveštajima tokom ranijih godina, a koja se odnosi na rad odseka za predstavke: (...) „bitna prepreka je i veliki priliv dokumenata i nedostatak adekvatnog prostora za odlaganje i čuvanje obimne dokumentacije“. Takođe, izostala je preporuka da se Agenciji obezbedi „proširenje prostornih kapaciteta“.

Kontrola godišnjih finansijskih izveštaja o troškovima izbornih kampanja

Agencija za borbu protiv korupcije ima značajnu ulogu u izbornom procesu, ali i u kontroli redovnog rada političkih stranaka, zbog čega je najvažnije da zadrži nezavisnost državnog organa, koji će **blagovremeno reagovati na kršenje zakona i zloupotrebe funkcionera i učesnika u izbornom procesu**. Izostanak ovakvog delovanja nesumnjivo umanjuje stepen poverenja građana u rad Agencije i njenu ulogu u borbi protiv korupcije. Evropska komisija je u izveštaju o napretku Srbije⁴³ iz maja 2019. ponovo zatražila da se poveća transparentnost finansiranja partija i izbornih kampanja, da se razdvoje partijske i državne aktivnosti javnih funkcionera i da se obezbedi ravnopravna zastupljenost učesnika izbora u medijima. Takođe, podsećamo da su Vlada i Skupština potpuno ignorisale preporuke ODIHR-a iz 2016. i 2017. godine, koje se odnose na izborne procese.⁴⁴ Najnoviji nacrti izmena zakona, čije se usvajanje očekuje do kraja godine, neće rešiti probleme i precizirati šta sve Agencija mora da uradi kako bi obezbedila pravovremenu i temeljnu kontrolu finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja.

42 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2019/02-1409_19%20AZBPK.pdf>.

43 <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>>.

44 <<https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166>>.

Nakon velikog kašnjenja, objavljene su neke informacije o kontroli finansiranja izborne kampanje za Grad Beograd⁴⁵ i još nekoliko gradova⁴⁶, ali su u ovim izveštajima (izveštaj za kampanju u Beogradu objavljen je u avgustu 2019, a izbori su održani 4. marta 2018) izostavljene informacije o mogućnim ozbiljnim kršenjima zakona, na koje su ukazivali posmatrači nevladinih organizacija i mediji.

Organizacija Transparentnost Srbija podnosila je više inicijativa⁴⁷ za pokretanje postupka zbog kršenja Zakona o Agenciji tokom beogradskih izbora, ali je **Agencija izbegla da postupi po Zakonu**. Za Agenciju nije predstavljalo kršenje zakona održavanje političkih skupova u školama, pozivanje na miting na zvaničnim opštinskim internet prezentacijama, korišćenje javne funkcije u stranačke svrhe, kao ni deljenje socijalne pomoći u ime stranke. Agencija ima nadležnost da postupa po prigovorima pravnih i fizičkih lica, ali nisu određeni rokovi u kojima je dužna da na njih odgovori.

Aktuelni Nacrt izmena zakona predviđa da Agencija tokom izborne kampanje reaguje na ovakve pojave u roku od pet dana. Zabrinjava, međutim, to što su predstavnici ovog organa istakli tokom javne rasprave da je rok nerealan i da, s jedne strane, nemaju dovoljno resursa, a da, sa druge, drugi državni organi neće moći da im dostave tražene podatke u tako kratkom periodu.

Trebalo bi stoga ovaj problem rešiti tako što bi ovakvi prigovori bili posmatrani kao izborni postupci sa kratkim rokovima za postupanje, kao i sa pravom pokretanja upravnog spora. Agencija bi, takođe, trebalo da se obaveže da će se tokom izbornih kampanja redovno izjašnjavati o radnjama koje su zabranjene tokom kampanje, kao i da će objavljivati pravne stavove povodom eventualnih prigovora.

Odluka posle 15 meseci

Organizacija Transparentnost Srbija zatražila je 4. februara 2018. od Agencije da utvrdi da li je jedan član Vlade prekršio zakon kada je u toku kampanje za beogradske izbore, obilazeći radove koji se finansiraju iz budžeta Srbije, govorio u ime vladajuće stranke. Tokom 2018. isto pitanje postavili smo Agenciji tri puta, a odgovor je stigao 15 meseci nakon izbora, kada to nije moglo uticati na izbore niti je medijski dovoljno zanimljivo da bi bilo zadovoljavajuće tretirano u javnosti i da bi eventualno uticalo na to da se takve stvari ne dešavaju ubuduće. Agencija je okončala postupak nakon više od godinu dana, i to izricanjem mere upozorenja javnom funkcioneru.⁴⁸

45 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/08/BGD-izvestaj-kampanja-2018-FINAL.pdf>>.

46 <<http://www.acas.rs/finansiranje-politickih-subjekata/>>.

47 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/inicijative-i-analize-ts#a2019>>.

48 <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_ACAS_Zorana_gotovo.pdf>.

Milioni na poklon bez postupka

Agencija nije reagovala nakon što je početkom ove godine obelodanjeno da je vladajuća SNS dobila na poklon prostorije na Novom Beogradu, u kojima se nalazi centrala stranke. Reč je o donaciji 156 miliona dinara, odnosno oko 1,3 miliona evra, koja prevazilazi limit dozvoljen Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti. Iako je reč o astronomskoj donaciji, koja je iznad svih limita, nije poznato da je Agencija povelu postupak koji bi, prema zakonu, mogao da dovede do oduzimanja prostorija SNS-u. Iako je prvo objavljeno u medijima da je donaciju dao jedan čovek, na sajtu stranke kasnije je objavljeno da je prostorije zajedno kupilo 27 donatora.

Sudski epilog još nisu dobili slučajevi tokom izbora 2012. i 2014, ali i tokom predsedničkih izbora 2017, kada je po nekoliko hiljada građana, među kojima su i korisnici socijalne pomoći, uplatilo SNS-u identične donacije od po 40.000, za koje je Agencija podnela prijave. Iako postoje očigledne sumnje da je reč o pranju novca, pitanje ovih davanja novčanih priloga stranci tokom kampanje još je otvoreno.

Iako su stranke i mediji kampanju za beogradske izbore sprovodili kao da je, u najmanju ruku, reč o predsedničkim izborima, Agencija se s druge strane nije dovoljno angažovala. U prilog tome govori podatak da je Agencija iz budžeta Srbije za kontrolu troškova izborne kampanje za odbornike Skupštine grada Beograda 2018. godine dobila 12.300.000 dinara, a da je utrošila svega 3.800.878 dinara (što je oko 32.000 evra, odnosno oko 30%), i to za usluge po ugovoru. Kao i ranijih godina, Agencija nije iskoristila mogućnost da novac koji je dobila za terenski rad upotrebi **za angažovanje eksperata koji bi dodatno kontrolisali finansiranje izborne kampanje**, ne samo nakon njenog okončanja, mesecima kasnije, već i tokom kampanje, kada bi to moglo da utiče na birače.

Agencija je posmatrala izborne aktivnosti političkih subjekata od 29. januara do 4. marta 2018. godine, kada su održani izbori za odbornike Skupštine grada Beograda. Za prikupljanje podataka sa terena i njihovo objedinjavanje, Agencija je angažovala 27 terenskih posmatrača, šest koordinatora i jednog centralnog koordinatora. Posmatrači su vodili evidenciju o uočenim javnim događajima, podeljenom izbornom materijalu, javnom oglašavanju i drugom, na osnovu čega je urađena Analiza monitoringa aktivnosti političkih. Terenski monitoring izbornih kampanja za ostale lokalne izbore u 2018. godini nije vršen, jer je Agencija ocenila da angažovanje posmatrača ponekad iziskuje više sredstava od troškova aktivnosti političkih subjekata u pojedinim kampanjama.

Tokom 2018. godine Agencija je kontrolisala 12 godišnjih finansijskih izveštaja, a tokom prva tri meseca 2019. godine šest godišnjih finansijskih izveštaja političkih subjekata za 2017. godinu. Takođe, tokom 2018. godine kontrolisan je izveštaj o troškovima izbornih kampanja za izbore odbornika Skupštine grada Beograda, te skupština opština Aranđelovac, Bor, Majdanpek, Smederevska Palanka, kao i za izbore odbornika Skupštine gradske opštine Sevojno. U prva tri meseca

2019. godine kontrolisani su izveštaji o troškovima izbornih kampanja za izbore odbornika skupština opština Doljevac, Kula, Kladovo, Lučani i Preševo.

Obavezu da podnese godišnji finansijski izveštaj za 2018. godinu imalo je 250 političkih subjekata, od čega 113 političkih stranaka i 137 grupa građana. Do 24. aprila 2019. godine 110 političkih subjekata dostavilo je GFI (44% od ukupnog broja). Kada je reč o podnošenju GFI, može se reći da političke stranke, posebno parlamentarne, i dalje pokazuju veći stepen odgovornosti od grupa građana.

Praćenje sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2013–2018. istekla je u septembru 2018, a još nije saopšteno da li će nova uopšte biti napisana u skorijem roku. Agencija je za svaku godinu Narodnoj skupštini redovno podnosila izveštaje o njenom sprovođenju, sa predlogom preporuka. Parlament je od 2015. te izveštaje ignorisao, ali ga je ove godine usvojio zajedno sa Izveštajem o radu Agencije za 2018. Međutim, **nije bilo rasprave u plenumu**, niti je parlament iskoristio priliku i usvojio zaključke na osnovu datih preporuka i uputio ih Vladi Srbije da ih realizuje.

Nacionalna strategija sadržala je 53 cilja, sa 113 mera i 250 aktivnosti koje je trebalo da realizuju različiti državni organi i institucije. Čak 149 aktivnosti (60%) nije realizovano do isteka važnosti Strategije, što znači da ovaj dokument nije bio shvaćen kao pokretač reformi u Srbiji i kao važno sredstvo za uspostavljanje vladavine prava i suštinsku borbu protiv korupcije. Realizovane su 92 mere (37%), od kojih većina nakon isteka predviđenog roka, dok za 9 mera nije bilo moguće dati ocenu zbog loše postavljenih odgovornih aktera.

Analiza propisa

U Izveštaju o radu Agencija je navela da je tokom 2018. godine dala mišljenja o proceni rizika korupcije u odredbama 14 nacrtu zakona i 2 predloga zakona, kao i da su pojedina ministarstva dostavila svoje nacрте zakona Agenciji radi pribavljanja mišljenja o proceni rizika korupcije. Međutim, na sajtu Agencije stoji da je poslednja analiza propisa urađena 27. februara 2018. godine.

Agencija je izvestila da je sva mišljenja, koja sadrže nalaze i preporuke za unapređenje teksta analiziranih nacrtu i predloga zakona, dostavila ministarstvima. Kao i prethodnih godina, samo neke od preporuka, koje se odnose na nacрте i predloge zakona donete u međuvremenu, usvojene su u celini ili delimično. U toku 2018. usvojeno je svega 20% preporuka Agencije, i to uglavnom onih tehničkog karaktera (npr. propisivanje roka za postupanje organa javne vlasti). S druge strane, preporuke koje su iziskivale značajnije intervencije u predlozima propisa po pravilu nisu prihvatane. Na taj način su, u svim zakonima čije je predloge Agencija prethodno analizirala, ostala izvesna rešenja koja sadrže koruptivne rizike.

Broj mišljenja o proceni rizika korupcije u 2018. značajno je manji nego 2017. godine. Za ovaj pad postoji više razloga. Pre svega, izrađen je manji broj nacrtu propisa iz oblasti predviđenih strateškim dokumentima, pri čemu o njima uglavnom nije sprovedena javna rasprava. Takođe, predlozi zakona upućivani su u skupštinsku proceduru prvenstveno **po hitnom postupku**. Podsećamo i na to da još ne postoji obaveza ministarstava da nacrtu zakonu koji su predviđeni strateškim dokumentima dostavljaju Agenciji, pa Agencija analizira i daje mišljenja o proceni rizika korupcije samo za one nacrtu propisa koji se nalaze u postupku javne rasprave ili za one za koje resorna ministarstva zatraže mišljenje. Takođe, Agencija analizira samo one nacrtu i predloge zakonu, koji spadaju u oblasti koje su strateškim dokumentima za borbu protiv korupcije označene kao posebno rizične za nastanak korupcije. Tokom 2017. Agencija je dala mišljenja o proceni rizika korupcije za odredbe osamnaest nacrtu i pet predloga zakonu, te jednog nacrtu i jednog predloga uredbu, kojima se uređuju pitanja predviđena strateškim dokumentima u oblasti borbe protiv korupcije.

Novi Zakon o sprečavanju korupcije proširio je ove nadležnosti, tako da će Agencija davati mišljenja o proceni rizika od korupcije za nacrtu zakonu iz oblasti koje su posebno rizične za nastanak korupcije, te mišljenja o nacrtima zakonu koji uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti sprečavanja i borbe protiv korupcije. To, međutim, neće biti dovoljno ukoliko se Agencija podzakonskim aktima ne obaveže da će izraditi **metodologiju za procenu rizika korupcije** i ukoliko ne bude uvedena obaveza da ovlašćeni predlagači zakonu uz svaki predlog zakonu parlamentu treba da dostavljaju i mišljenje Agencije o rizicima od korupcije i preporukama za njihovo otklanjanje. Takođe, ova obaveza Agencije trebalo bi da se odnosi i na druge propise, koji uglavnom nisu iz oblasti borbe protiv korupcije.

Aktivnosti Odeljenja za postupanje po predstavkama

Agencija je izmenila metodologiju postupanja po predstavkama i definisala kriterijume za procenu predstavki prema važnosti, hitnosti, složenosti i tipičnosti. Ustanovljena je i procedura po kojoj se utvrđuju redosled i način postupanja po predstavkama. Ova metodologija ipak nije uvažila preporuke da se utvrdi precizna dinamika obrade pojedinačne predstavke, kao i stepen angažovanja Agencije u slučajevima kada predstavka ne ukazuje na pitanja iz njene neposredne nadležnosti. I dalje u Odeljenju za predstavke rade svega četiri osobe iako je, s obzirom na broj predmet i popunjenost, nedovoljno i svih sedam mesta predviđenih sistematizacijom. U toku januara 2019. Odeljenje za postupanje po predstavkama organizovano je u novoformiranom Sektoru za pravne poslove kao Odsek za predstavke i saradnju sa drugim državnim organima.

Tabela 1 Postupanje Agencije za borbu protiv korupcije po predstavkama

Postupanje po predstavkama			
Godina	Broj okončanih predmeta	Broj predmeta u radu	Broj novih primljenih predmeta
2012.	313	966	577
2013.	959	2302	1649
2014.	916	2392	1049
2015.	831	2699	750
2016.	600	2567	699
2017.	554	2502	535
2018.	474	1088	583

Tokom 2018. godine formirana su 583 nova predmeta, a okončano postupanje u 474 predmeta. Odeljenje za postupanje po predstavkama je na dan 14. januara 2019. godine, kada su ovi poslovi prešli u nadležnost Odseka za predstave i saradnju sa drugim državnim organima, postupalo u ukupno 1088 predmeta. Tokom 2013. godine je, međutim, primljeno 1649 novih predmeta, dok je rad okončan u 959 slučajeva, od ukupno 2302 predmeta u radu (uzimajući u obzir nerešene predmete iz prethodnih godina). Ova brojka ukazuje na značajno smanjenje broja predstavi tokom poslednjih godina.

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Postupanje u slučajevima povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti

Na osnovu svih podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka do sada, što je ukupno 1458 zahteva, zbog povrede odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, Agencija je do 31. jula 2019. godine primila 817 prvostepenih presuda, od kojih je 456 presuda postalo pravosnažno. Agencija je do 31. jula 2019. godine na osnovu pravosnažnih presuda donela 119 rešenja, kojima politički subjekti gube prava na dobijanje sredstava iz javnih izvora namenjenih za finansiranje redovnog rada u narednoj kalendarскоj godini. Tokom 2018. godine podneto je 90 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv političkih subjekata, a u prva tri meseca 2019. još 48. U 2017. godini podneta su ukupno 273 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, od čega je najveći broj – 237 podneto zbog

nepodnošenja izveštaja o troškovima izborne kampanje 2016. godine. Agencija u svom Izveštaju o radu nije obrazložila zašto se broj podnetih zahteva smanjio za dve trećine – da li je u pitanju nedostatak kapaciteta Agencije ili to što su politički subjekti postali ažurniji i više poštuju Zakon. Od ukupnog broja zahteva tokom 2018. godine, četiri su podneta zbog prekoračenja maksimalne vrednosti godišnjih davanja privatnih lica političkom subjektu.

U prethodnom periodu ništa nije urađeno da bi se olakšalo praćenje učinka Agencije u ovoj oblasti jer se **postupci pokreću i do pet godina nakon što je prekršaj učinjen**. Takođe, problem otežava činjenica da se često održavaju izbori na različitim nivoima vlasti.

Praćenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije

Narodna skupština RS od 2015. godine nije u plenumu razmatrala izveštaje Agencije o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije. Izveštaj za 2018. godinu samo je usvojen, bez rasprave, iako je ispunjeno manje od 50% zadatih mera. Poslanici su propustili priliku da daju zaključke kojim bi obavezali Vladu Srbije da sprovede neispunjene obaveze, kao i da povedu raspravu o novoj strategiji, s obzirom na to da je prethodna istekla u septembru 2018. godine. To dodatno govori o nespremnosti političkih struktura da u prvi plan stave borbu protiv korupcije, ali i o tome da ne postoji volja da se utvrdi **politička odgovornost za neizvršavanje zadatih obaveza**.

Razlog za loš rezultat u sprovođenju Strategije jeste i činjenica da nije postojala koordinacija između Agencije i obveznika, odnosno održana su svega dva sastanka za četiri i po godine, jedan u septembru 2014. i drugi u januaru 2016.

Takođe, ni 2018. Agencija nije iskoristila mogućnost da pokrene postupke protiv rukovodilaca odgovornih institucija, koji ne ispunjavaju obaveze i ne dostavljaju informacije o sprovođenju aktivnosti utvrđenih Strategijom, pa je i dalje jedina „sankcija” to što će u Izveštaju biti navedeno da nadležni organ nije obavio svoj posao.

Postupanje po predstavkama

Zbog lakšeg praćenja postupanja organa javne vlasti, koja dovode do korupcije, predstavke su klasifikovane po oblastima, koje su ključne za izgradnju sistemskih antikorupcijskih mehanizama. Klasifikovane su onako kako su bile izdvojene u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine iako time nisu iscrpljene sve druge oblasti u kojima se može javiti koruptivno ponašanje. Po tom kriterijumu, u periodu izveštavanja evidentirano je 107 predstavi iz oblasti prosvete, 73 iz oblasti lokalne samouprave, 68 iz oblasti pravosuđa, 62 iz oblasti javnih finansija, 52 iz oblasti zdravstva, 40 iz oblasti građevinarstva i urbanizma, 32 iz oblasti rada i socijalne politike, 23 iz oblasti privrede, 19 iz oblasti rudarstva i energetike, 19 iz oblasti policije, 5 iz oblasti kulture i informisanja/medija, 4 iz oblasti političkih aktivnosti, 4 iz

oblasti zaštite životne sredine, 2 iz oblasti sporta, 2 iz oblasti poljoprivrede, 2 iz oblasti odbrane, kao i 69 predstavki koje su ocenjene kao neuredne, odnosno po kojima Agencija nije nadležna da postupa.

Na osnovu postupanja Agencije po predstavkama, 2018. godine podignute su dve optužnice za krivična dela poreske utaje, udruživanja radi vršenja krivičnih dela, prevare, neovlašćenog iskorišćavanja autorskog dela ili predmeta srodnog prava i neovlašćenog bavljenja određenom delatnošću. Podignuta su četiri optužna predloga za krivična dela zloupotrebe službenog položaja, falsifikovanja službene isprave, onemogućavanja vršenja kontrole, prevare, teške krađe, nesavesnog rada u službi, povrede dužnosti izbegavanja sukoba interesa. Nakon sprovedenog sudskog postupka, u jednom slučaju o kom je obavestena Agencija doneta je pravosnažna presuda i raniji direktor organa javne vlasti proglašen je krivim za produženo krivično delo zloupotrebe službenog položaja. Podneto je 11 izveštaja nadležnim tužilaštvima zbog postojanja sumnje da su ovlašćena lica organa javne vlasti izvršila koruptivna krivična dela, tri inicijative za pokretanje disciplinskih postupaka i tri inicijative nadležnom pravobranilaštvu za pokretanje postupka za zaštitu javne svojine.

Kome piše Agencija

Agencija je uputila ukupno 1147 dopisa organima javne vlasti (2017. godine bilo je ukupno 2314 dopisa), a pored javnih tužilaštava, najviše se puta obratila Ministarstvu prosvete (u 74 slučaja), Budžetskoj inspekciji (u 34 slučaja), Inspektoratu za rad (u 29 slučajeva), Ministarstvu zdravlja (u 26 slučajeva), Upravi za javne nabavke (u 16 slučajeva), Poreskoj upravi (u 15 slučajeva) i Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u 6 slučajeva).

Donete su tri prvostepene osuđujuće presude (jednom je izrečena kazna od šest meseci zatvora; drugom je utvrđena kazna zatvora od šest meseci sa rokom provere od dve godine, a trećom je utvrđena kazna zatvora od šest meseci sa rokom provere od dve godine), dve pravosnažne osuđujuće presude (jednom je utvrđena kazna zatvora od pet meseci sa rokom provere od godinu dana, a drugom je utvrđena kazna zatvora od tri meseca sa rokom provere od godinu dana), tri oslobađajuće presude, jedna pravosnažna i dve prvostepene, protiv kojih su nadležna tužilaštva podnela žalbe, jedna drugostepena presuda kojom je potvrđena prvostepena oslobađajuća presuda.

Takođe, podneta su četiri optužna predloga i u toku je postupak pred nadležnim sudom. U 17 slučajeva u toku je sprovođenje dokaznih radnji, u 14 slučajeva su krivične prijave odbačene primenom načela oportuniteta, u 10 slučajeva su odbačene krivične prijave, u četiri slučaja je nadležno tužilaštvo kao krivičnu prijavu odbacilo izveštaj koji je podnela Agencija.

Od ukupnog broja okončanih predmeta (474), nadležna tužilaštva su u 257 postupaka po predstavkama građana obavestila Agenciju da nema mesta za pokretanje krivičnog postupka, dok su u 26 slučajeva izveštaji Agencije o nepravilnostima smatrani krivičnom prijavom, koja je odbačena nakon izvršenih provera. U 18 slučajeva Agencija je, nakon odgovora postupajućeg javnog tužilaštva, zahtevala od neposredno višeg javnog tužioca da izda obavezno uputstvo nižem javnom tužiocu za postupanje u pojedinim predmetima kada je smatrala da postoji sumnja u efikasnost i zakonitost postupanja nižeg javnog tužioca. Od toga je u tri slučaja inicijativa Agencije prihvaćena. U 67 slučajeva Agencija je okončala postupak zbog nenadležnosti i predstavku ustupila nadležnom organu, o čemu je obavestila podnosioca. Po zahtevima Agencije za nadziranje rada organa javne vlasti, inspekcijski organi su tokom 2018. godine postupali u više slučajeva, a u 26 zapisnika o izvršenom inspekcijskom nadzoru pronađene su nepravilnosti i pokrenuti su odgovarajući prekršajni i krivični postupci.

Najviše predstavki u oblasti obrazovanja

Kao i ranijih godina, najviše predstavki odnosi se na oblast obrazovanja i takvih prijave je i do pet puta više nego u ostalim oblastima. Koliko državni organi ne ispunjavaju preporuke Agencije iz Izveštaja, govori i činjenica da je Ministarstvo prosvete tokom 2018. prema Nacionalnoj strategiji imalo 23 aktivnosti, od kojih 16 nije uopšte ostvareno, tri nije bilo moguće oceniti, dok su samo četiri aktivnosti realizovane. Glavne preporuke Agencije Ministarstvu bile su da je potrebno izraditi Etički kodeks za učenike, studente i nastavnike, unaprediti i redovno objavljivati sve izveštaje, a posebno one koje dostavlja Akreditaciona komisija, kao i objavljivati sve predstavke na svom sajtu, sa datim rokovima za postupanje i odgovorima.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Tokom 2018. godine rađena su dva velika istraživanja u oblasti borbe protiv korupcije. Iako nije sprovedeno nijedno sa konkretnim pitanjem o tome da li ispitanik ima poverenje u Agenciju za borbu protiv korupcije, iz odgovora se može zaključiti da građani ne vide Agenciju među prva tri ključna državna organa, koji predvode borbu protiv korupcije. Istraživanja iz 2017. i 2016. pokazala su da građani imaju veoma malo poverenja (37%), kao i da ne doživljavaju ovaj organ kao borca protiv korupcije (26%).

Istraživanje o tome kako građani percipiraju borbu protiv korupcije, koje je tokom oktobra i novembra 2018. sproveo USAID Projekat za odgovornu vlast (GAI)⁴⁹, pokazalo je da čak 57% građana Srbije smatra da je korupcija

49 <http://www.mc.rs/upload/events/2018/decembar/CeSID_%20USAID_GAI_prezentacija_111218_SR.pdf>.

rasprostranjena u velikoj, odnosno u veoma velikoj meri. Da je korupcija osrednje rasprostranjena, smatra 27% građana, dok svega njih 8% smatra da korupcija nije rasprostranjena. Kada je reč o Agenciji za borbu protiv korupcije, ona se nalazi tek na četvrtom mestu državnih organa koji se bore protiv korupcije. Da je Agencija nosilac borbe protiv korupcije, smatra svega 9% građana. Na prvom mestu je predsednik (23%), a zatim slede policija (10%) i Vlada (9%). Zanimljivo je da čak patina građana koji su učestvovali u istraživanju (19%) ne vidi nijednu od ponuđenih institucija kao organ koji predvodi borbu protiv korupcije. U odnosu na istraživanja iz 2016. i 2017. povećan je procenat građana koji Agenciju vide kao nezavisan državni organ (54%). Anketirani građani smatraju da bi borbi protiv korupcije na prvom mestu moglo da doprinese odlučnije istraživanje slučajeva korupcije (23%), kao i omogućavanje prijavljivanja korupcije i efikasna zaštita građana koji to čine (17%). Među stavovima o merama posebno se ističu oni da je potrebno efikasnije štititi uzbunjivače, uvesti strože kazne, ali i jačati nadzorne i kontrolne uloge nezavisnih državnih organa.

U septembru 2018. godine objavljeno je istraživanje sprovedeno u okviru projekta EK „Prevenција i borba protiv korupcije”.⁵⁰ Ono je pokazalo da je više od polovine ispitanika (56%) nezadovoljno radom državnih organa na polju borbe protiv korupcije. Ovom procentu treba dodati 20% njih koji nemaju stav o tome i 14% koji ne umeju da ocene. Svega 10% anketiranih građana zadovoljno je načinom na koji se državni organi bore protiv korupcije. Ova istraživanja su pokazala višegodišnju stagnaciju u oblasti borbe protiv korupcije, ali i smanjenje očekivanja i krunjenje poverenja građana u organe koji treba da budu nosioci ovog posla.

PREPORUKE

- Potrebno je umanjiti mogućnosti političkog uticanja na rad Agencije.
- Treba izabrati člana Odbora Agencije koji nedostaje.
- Treba izvršiti analizu poslova Agencije i kadrovskih potreba, i internim aktima precizirati koje poslove, u kom obimu i u kom roku treba da obavi.
- Potrebno je angažovati eksperte i spoljne saradnike radi postizanja kvalitetnih i blagovremenih rezultata.
- Izmenama Zakona o finansiranju političkih subjekata treba otkloniti nejasnoće, pojačati ovlašćenja i precizirati dužnosti Agencije tokom izborne kampanje i tokom kontrole finansiranja političkih subjekata.
- Potrebno je proaktivno delovati tokom predizborne kampanje. Agencija treba redovno da se izjašnjava o radnjama koje su zabranjene tokom

50 <https://www.protivkorupcije.rs/download/2018_Istrazivanje_Stavovi_o_korupciji_SR_Lat-1.pdf>

kampanje i da objavljuje pravne stavove povodom eventualnih prijava i inicijativa.

- Internim aktima treba utvrditi prioritete, vreme i način kontrolisanja izveštaja o finansiranju kampanje i redovnog rada, dinamiku pokretanja prekršajnih postupaka i obima informacija koje Agencija prikuplja.
- Treba obezbediti javnost podataka o izvorima finansiranja tokom izborne kampanje.
- Potrebno je omogućiti da se tokom istraga nelegalnog finansiranja kampanje sprovode posebne dokazne radnje.
- Treba precizirati nadležnosti Agencije da prati postupanje drugih državnih organa u slučajevima sumnje da je došlo do korupcije koja joj se prijavljuje.
- Potrebno je precizirati da se predstavka odnosi i na kršenje zakona za koji je nadležna Agencija, a ne samo za korupciju, za šta su nadležna javna tužilaštva.
- Treba predlagati inicijative u vezi sa problemima na koje ukazuju predstavke.
- Treba izraditi metodologiju za procenu rizika korupcije u propisima.
- Potrebno je obavezati sve predlagače zakona da parlamentu dostavljaju i mišljenje Agencije o rizicima od korupcije i preporukama za njihovo otklanjanje.
- Treba organizovati raspravu o primeni Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i utvrditi odgovornost za neizvršavanje obaveza.
- Potrebno je pokrenuti izradu nove Strategije za naredni petogodišnji period.

SAŠA ĐORĐEVIĆ, BEOGRADSKI CENTAR ZA BEZBEDNOSNU POLITIKU

SEKTOR UNUTRAŠNJE KONTROLE MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA



SAŽETAK

Sektor unutrašnje kontrole predstavlja deo MUP-a, čiji je zadatak da kontroliše zakonitost rada preko 40.000 zaposlenih u Direkciji policije i MUP-u, sa naglaskom na zaštiti ljudskih prava građana tokom primene policijskih ovlašćenja i na borbi protiv korupcije u policiji.

Tokom 2018. godine SUK je oborio mnoge rekorde, što je po svojoj prilici posledica dugoočekivanog povećanja zaposlenih za 22 službenika i poboljšanja tehničke opremljenosti nabavkom sedam novih vozila i IT-opreme, audio-opreme i video-opreme u vrednosti od skoro 700.000 evra. Ipak, i dalje postoje nedostaci u radu.

Sektor unutrašnje kontrole nema odgovarajuće ljudske i materijalne resurse, koji bi mu omogućavali da efikasno vrši poslove iz svoje nadležnosti, pri čemu postojeće koristi na najbolji mogući način. U SUK-u trenutno rade 124 osobe, koje su tokom 2018. godine podnele 206 krivičnih prijava, najviše od kada SUK postoji. Ipak, treba biti oprezan sa statistikom, jer brojke ne daju stvaran prikaz korupcije i kriminala u policiji i teško je saznati koliko su krivične istrage SUK-a zaista efikasne.

Ne postoje tačni podaci o broju prihvaćenih ili odbačenih krivičnih prijava tužilaštava. Sudovi ne beleže ishode krivičnih postupaka protiv policijskih službenika i ostalih pripadnika MUP-a. U praksi se dešava da se krivična prijava podnese bez odgovarajućih dokaza, što se evidentira kao „rasvetljeno“ krivično delo iako ju je tužilaštvo odbacilo. Tome treba dodati da već dve godine zaredom nije funkcionalan operativni fond SUK-a za primenu mera tajnog nadzora ili za plaćanje korisnih informacija o krivičnim delima i njihovim učiniocima, koji je vrlo koristan u krivičnim istragama.

Pripadnici SUK-a predložili su 100 mera disciplinske odgovornosti više nego 2017. godine i tako gotovo dostigli rekord iz 2013, koji je tada iznosio 447. Međutim, nepoznat je efekat svih ovih predloženih mera. Dobijen je podatak da je samo jedan slučaj disciplinske odgovornosti praćen sankcijom policijskog službenika zbog postupanja, i to opomenom. Zabeležili su skoro 6000 predmeta o mogućem neprofesionalnom postupanju radnika MUP-a, što je za preko 1000 više nego 2017. godine. Samo dva posto predmeta nije okončano. Ipak, čak polovina predmeta je poslata na rešavanje drugim organizacionim delovima MUP-a.

Sektor unutrašnje kontrole poboljšao je saradnju sa tužilaštvom, nezavisnim državnim kontrolnim institucijama i međunarodnim donatorima, ali se i dalje najviše oslanja na sopstvene nedovoljne resurse, pri čemu zakonom nije garantovana njegova nezavisnost u radu. Najviše je komunicirao sa tužilaštvima, ali su operativni rad inspektora i rezultati preventivnih kontrola najveći oslonac za podnošenje novih krivičnih prijava, te davanje saveta i

preporuka disciplinske odgovornosti. Nezavisne državne kontrolne institucije i predstavnici međunarodne zajednice zadovoljni su saradnjom sa SUK-om.

Tokom 2018. godine propuštene su dve prilike da se otkloni mogućnost da ministar unutrašnjih poslova, kao politički faktor, utiče na rad SUK-a, s obzirom na to da je Zakon o policiji dva puta menjan. Nezavisnost je dodatno ugrožena jer bezbednosnu proveru zaposlenih u SUK-u vrši Služba za bezbednost i zaštitu podataka, čije zaposlene proverava posebna komisija, a njene članove pak bira ministar.

Građani tek počinju da stiču poverenje u SUK, ali i dalje nisu potpuno zadovoljni njegovim radom. Tek 16% građana veruje da država uspešno suzbija korupciju u policiji. Svaki drugi građanin veruje da se država bori protiv korupcije u policiji, ali ne na pravi način, dok svaki četvrti misli da država uopšte ne suzbija korupciju u redovima policije.

INTERNA EFIKASNOST

Na početku ovog dela *Barometra* ocenjena je uspešnost rada SUK-a prema postojećim ljudskim i finansijskim resursima.

Sektor unutrašnje kontrole je konačno dobio nove zaposlene

Posle više godina neispunjavanja obećanja, brojčano su povećani ljudski resursi u SUK-u. Broj zaposlenih je u drugoj polovini 2018. godine povećan za 22 zaposlena (pogledati: Grafikon 1) nakon što je MUP usvojio novu sistematizaciju radnih mesta.⁵¹ U Sektoru unutrašnje kontrole trenutno je angažovano 124⁵² osobe koje kontrolišu zakonitost rada 41.157⁵³ radnika MUP-a. Sada je popunjeno 95% radnih mesta u odnosu na usvojenu sistematizaciju. Žene čine nešto manje od trećine (39) ukupnog broja angažovanih u SUK-u.⁵⁴ Preliminarni plan je da u SUK-u do kraja 2021. godine bude zaposlena 171 osoba.⁵⁵

51 „Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u”, Interno, 01 broj 4685/18-13 od 13. juna 2018; „Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u”, Interno, 01 broj 7777/18-5 od 30. jula 2018; „Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u”, Interno, 01 broj 1643/18-5 od 15. novembra 2018. i „Pravilnik o izmenama i dopunama pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u”, Interno, 01 broj 4959/19-3 od 10. aprila 2019.

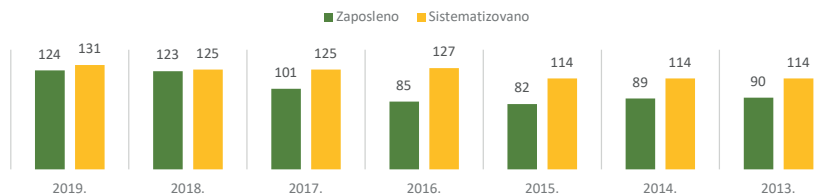
52 Ministarstvo za evropske integracije. *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAU), za prvo tromesečje 2019. godine*. Beograd, Srbija: Ministarstvo za evropske integracije, maj 2019: 118.

53 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, decembar 2018: 67.

54 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2018. godinu*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2019: 21.

55 Ministarstvo pravde. *Prvi nacrt revidiranog akcionog plana za poglavlje 23*. Beograd, Srbija: Ministarstvo pravde, mera br. 2.2.10.12, februar 2019: 74.

Grafikon 1: Broj zaposlenih i sistematizovanih radnih mesta u Sektoru unutrašnje kontrole⁵⁶



Iako porast zaposlenih predstavlja dobar i očekivan korak, jer je SUK usvajanjem Zakona o policiji 2016. godine dobio nove nadležnosti i izmenio organizacionu strukturu, nemoguće je proceniti koliko će novi zaposleni u SUK-u uticati na uspešnost realizovanja zadataka i ciljeva. Razlog je nepostojanje javno dostupnih podataka. Nepoznati su broj privremeno zaposlenih u SUK-u, broj upućenih na rad u SUK iz drugih delova MUP-a, obrazovni profil novih zaposlenih SUK-a⁵⁷, broj zaposlenih po pojedinačnim organizacionim delovima SUK-a i broj inspektora⁵⁸. Takođe, opterećenost zaposlenih u SUK-u nije bio predmet funkcionalne analize, koja je urađena u avgustu 2016. godine.⁵⁹

Nastavlja se usavršavanje zaposlenih Sektora unutrašnje kontrole

Zaposleni u SUK-u redovno se profesionalno usavršavaju. Tokom 2018. godine učestvovali su na 19 treninga i studijskih poseta (pogledati: Tabela 2). Oni su najčešće bili deo aktivnosti za unapređenje rada SUK-a, koje podržava Misija OEBS-a u Srbiji ili program pomoći SAD. Dodatno, ABK je organizovala jednu obuku o prijavi imovine kao antikorupcijskom alatu za četiri pripadnika SUK-a.⁶⁰ Zanimljivo je da SUK ovu obuku nije pomenio ni u godišnjem izveštaju o radu⁶¹, ni u pregledu aktivnosti na zvaničnoj internet stranici⁶².

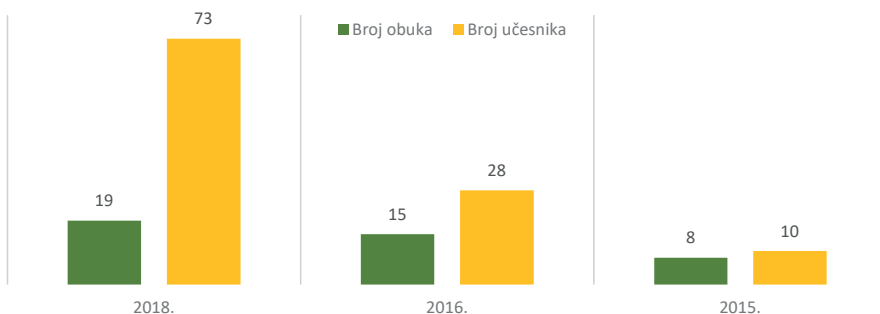
- 56 Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP-u iz juna 2018. sistematizovao je manji broj radnih mesta u SUK-u u odnosu na Pravilnik iz novembra iste godine, koji je stupio na snagu 1. januara 2019. godine: 125 u odnosu na 131.
- 57 U prethodnom krugu istraživanja utvrđeno je da skoro 80% zaposlenih u SUK-u ima završen fakultet, ali obrazovni profil je i tada bio nepoznat, tako da nije poznato koliko pravnika ili kriminalista radi u ovom sektoru MUP-a.
- 58 Beogradski centar za bezbednosnu politiku je probao da dođe do podataka na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja od 10. maja 2019. godine, na koji SUK nije odgovorio. Zbog toga je BCBP podneo žalbu Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti 9. jula 2019.
- 59 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *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, decembar 2016.
- 60 Odgovor Agencije za borbu protiv korupcije od 12. juna 2019. na upitnik BCBP-a od 16. maja 2019. godine.
- 61 Pogledajte: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. „Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2018. godinu“, mart 2019. <<http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>>. 8. avgust 2019.
- 62 Pogledati: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. „Aktivnosti za 2017, 2018. i 2019. godinu, avgust 2019. <<http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/saopštenja.html>>. 8. avgust 2019.

Tabela 2: Profesionalno usavršavanje zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole

Mesec	Tema	Broj učesnika	Vrsta	Organizator
Januar	Evropska unija	1	Trening	MUP
Februar	Borba protiv korupcije	5	Studijska poseta	Misija OEBS-a u Srbiji
Mart	Borba protiv korupcije	1	Trening	Misija OEBS-a u Srbiji
Mart	Borba protiv korupcije	1	Trening	Ambasada Kraljevine Holandije u Republici Srbiji
Mart	Borba protiv korupcije	13	Trening	ICITAP
Maj	Reforma unutrašnje kontrole	1	Trening	Institut za liderstvo žena
Maj	Reforma unutrašnje kontrole	1	Studijska poseta	Međunarodni program Sjedinjenih Američkih Država
Oktobar	Borba protiv korupcije	8	Trening	Misija OEBS-a u Srbiji
Oktobar	Informatičko znanje	10	Trening	Nacionalna kriminalistička agencija Velike Britanije
Oktobar	Borba protiv korupcije	4	Trening	Agencija za borbu protiv korupcije
Novembar	Borba protiv korupcije	1	Studijska poseta	Institut za pravne studije Sjedinjenih Američkih Država
Tokom 2018.	Prevenција torture i zaštita ljudskih prava	27	Serija od osam treninga	Pravosudna akademija, Misija OEBS-a u Srbiji

Nešto više od trećine obuka tokom 2018. godine bilo je vezano za borbu protiv korupcije, dok se serija od osam obuka u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu (po dve u svakom gradu) bavila prevencijom policijske torture, što je u skladu sa osnovnim zakonskim funkcijama i ciljevima SUK-a. Prošle godine je, u odnosu na raniji period, zabeležen najveći broj učesnika (73) koji su pohađali obuke, ali je nemoguće proveriti koliko je različitih osoba iz SUK-a učestvovalo na treninzima.

Grafikon 2: Broj obuka pripadnika Sektora unutrašnje kontrole



U martu 2019. godine počela je realizacija projekta u vrednosti od 1.000.000 evra, koji podržava i finansira EU. On bi trebalo da pomogne SUK-u u prevenciji korupcije u MUP-u i ispunjavanju aktivnosti iz Antikorupcijske strategije.⁶³ Službe unutrašnje kontrole iz Litvanije i Rumunije pružaju tehničku pomoć SUK-u tokom ovog projekta, čiji rezultati bi trebalo da budu vrlo opipljivi: pripremljene su operativne procedure i obučeno je više desetina službenika SUK-a za primenu novih antikorupcijskih mera, koje su predviđene Zakonom o policiji iz 2016. godine: test integriteta⁶⁴, kontrola imovine zaposlenih u MUP-u⁶⁵ i registar rizika od korupcije⁶⁶.

Planirani rezultati od 1.000.000 evra pomoći Sektoru unutrašnje kontrole

Pored smernica i operativnih procedura za primenu novih antikorupcijskih mera, SUK bi ovim projektom trebalo da obuči po 10 policajaca za sprovođenje testa integriteta i kvalitetnije analiziranje obaveštajnih podataka, te 5 pripadnika za sigurnije čuvanje tajnih podataka iz istraga korupcije, 15 za analizu rizika od korupcije i izradu registra rizika, 20 za kontrolu imovine zaposlenih u MUP-u i 40 za sprovođenje proaktivnih istraga korupcije.⁶⁷

63 Intervju, Simonas Grebelis, stalni tvinig savetnik na projektu „Jačanje kapaciteta unutrašnje kontrole u borbi protiv korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova“, 7. avgust 2019.

64 „Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta“. *Sl. glasnik RS*, br. 39/2018.

65 „Pravilnik o načinu kontrole prijave i promene imovnog stanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova“. *Sl. glasnik RS*, br. 49/2018.

66 „Uputstvo o metodologiji za sprovođenje analize rizika od korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova“. *Sl. glasnik RS*, br. 94/2018.

67 European Commission. Annex 1: Twinning Fiche „Strengthening Capacities of Internal Control in the Fight against Corruption within the Ministry of Interior“, Reference SR 15 IPA JH 01 18. Februar 2019. <<https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Downloads/Twinning/Ausschreibungen-Archiv/20190205-serbien.pdf>>. 8. april 2019.

Nema javno dostupnih podataka o tome koliko koristi službenici SUK-a imaju od obuka i u kojoj meri će treninzi i studijske posete promeniti njihov svakodnevni rad, pogotovo zato što se ne zna da li je SUK u prethodnom periodu uopšte primenjivao nove antikorupcijske mere⁶⁸, koje su još pre tri godine najavljene kao glavni alat u borbi protiv korupcije u MUP-u.

Jedino postoji informacija dobijena od Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju treninga službenika SUK-a za proveru imovine. Iako nakon obuke nije bilo anketiranja, učesnici su usmeno rekli svoje utiske, naglasivši da im je trening izuzetno koristio i da će im znatno pomoći u daljem radu. Istovremeno, Agencija je potpuno zadovoljna učestvovanjem službenika SUK-a, što je zaključeno na osnovu „radne atmosfere, vrlo visoke zainteresovanosti učesnika i njihove motivisanosti za sticanjem novih znanja“.⁶⁹ Baš zbog ovoga je čudno što SUK nije ništa izvestio o ovoj konkretnoj obuci, što dodatno dovodi u pitanje i kvalitet evidencija obuka koje pohađaju službenici SUK-a, a koje po zakonu moraju da se vode.⁷⁰

Tehnička opremljenost je bolja, ali smeštajni kapaciteti i dalje nisu dovoljni

Tokom 2018. godine poboljšana je tehnička opremljenost SUK-a, ali smeštajni kapaciteti i dalje nisu dovoljni, što nije dobro, posebno ako se ima u vidu da je došlo do povećanja broja zaposlenih i da se planira zapošljavanje novih službenika do kraja 2021.

Uvećan je vozni park SUK-a za sedam novih automobila, od kojih su četiri nabavljena budžetskim sredstvima, a tri stranim donacijama.⁷¹ Takođe, zahvaljujući stranim fondovima, nabavljen je i softver za operativnu analitiku i hardversku podršku, kao i IT-oprema (serveri, računari, laptopovi, skeneri i štampači), audio-oprema i video-oprema u iznosu od 684.320 evra. Ova nabavka je sigurno značajna, jer je kompjuterska oprema koju koristi SUK bila u proseku stara oko 10 godina, zbog čega je dolazilo do čestih kvarova.⁷²

68 U godišnjem izveštaju o radu SUK-a za 2018. godinu ne postoje podaci o broju sprovedenih testova integriteta i analiza rizika od korupcije, te o broju deponovanih ličnih imovinskih karata i kontrola imovnog stanja, dok registar rizika od korupcije još uvek nije u izrađen. Takođe, SUK nije odgovorio na pitanja BCBP-a o ovome.

69 Odgovor Agencije za borbu protiv korupcije od 12. juna 2019. na upitnik BCBP-a od 16. maja 2019. godine.

70 „Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova“. *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018: član 62.

71 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2018. godinu*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2019: 22.

72 Đorđević, Saša. „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova“, *Institucionalni barometar*, ur. Dušan Šabić. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018: 44.

Velika nabavka tehničke opreme zahvaljujući stranoj donaciji

Sektor unutrašnje kontrole je u drugoj polovini 2018. godine donacijom EU od skoro 700.000 evra dobio 29 digitalnih kamera različitih karakteristika, 2 servera, 5 rekordera, 3 štampača, 2 skenera, 2 desktop i 2 laptop računara, hard diskove, kao i prateću opremu. Oprema je nabavljena sprovođenjem otvorenog postupka, kojim je upravljala Delegacija EU u Srbiji.⁷³

Tokom 2018. godine nisu povećani smeštajni kapaciteti SUK-a. Kancelarije SUK-a su i dalje u istim objektima gde su smešteni i ostali delovi MUP-a, što loše utiče na samostalno funkcionisanje i rad Sektora. Već dve godine zaredom nije funkcionalan operativni fond SUK-a za primenu mera tajnog nadzora, koje su odobrene na osnovu Zakona o policiji i Zakona o krivičnom postupku, ili za plaćanje korisnih informacija o krivičnim delima i njihovim učiniocima. Plan SUK-a je da u narednom periodu više pažnje bude posvećeno povećanju tehničkih i smeštajnih kapaciteta, kao i povećanju operativnog fonda.⁷⁴

Najveći broj primljenih dokumenata, ali i prosleđenih na dalju nadležnost

U skladu sa Zakonom o policiji⁷⁵, SUK može da postupa na sopstvenu inicijativu, na zahtev javnog tužioca, na osnovu prikupljenih obaveštenja i saznanja, na osnovu obraćanja zaposlenih u MUP-u, građana i pravnih lica. Izuzetak su slučajevi koji nisu predviđeni zakonskim odredbama za vođenje pritužbenog postupka protiv radnika MUP-a.⁷⁶ Nakon postupanja, SUK može da podnese krivične prijave, preporučiti organizacionim jedinicama MUP-a kako da otklone nepravilnosti u radu i naloži pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskog službenika zbog povrede službene dužnosti.

Sektor unutrašnje kontrole je 2018. godine primio najveći broj različitih dokumenata od kada postoji. U njima je ukazivano na nezakonitosti u radu zaposlenih u MUP-u. Prošle godine je SUK primio skoro 6000 pisanih obraćanja, predstavlja, pritužbi, beleški, informacija o mogućem neprofesionalnom postupanju radnika MUP-u, što je za preko 1000 dokumenata više nego 2017. godine. Dodatno, uočeno je da veoma mali broj predmeta u toku godine ostaje nerešen ili prebačen u narednu godinu. Na primer, tokom 2018. godine svega 94 od 5928 predmeta nije okončano, što je manje od 2%.

73 Pogledati: European Commission. Supply of video, audio and IT equipment for strengthening the capacity of the Internal Affairs Sector (IAS) of the Ministry of Interior. 24. jun 2019. <<http://bit.ly/360aTIF>> 16. avgust 2019.

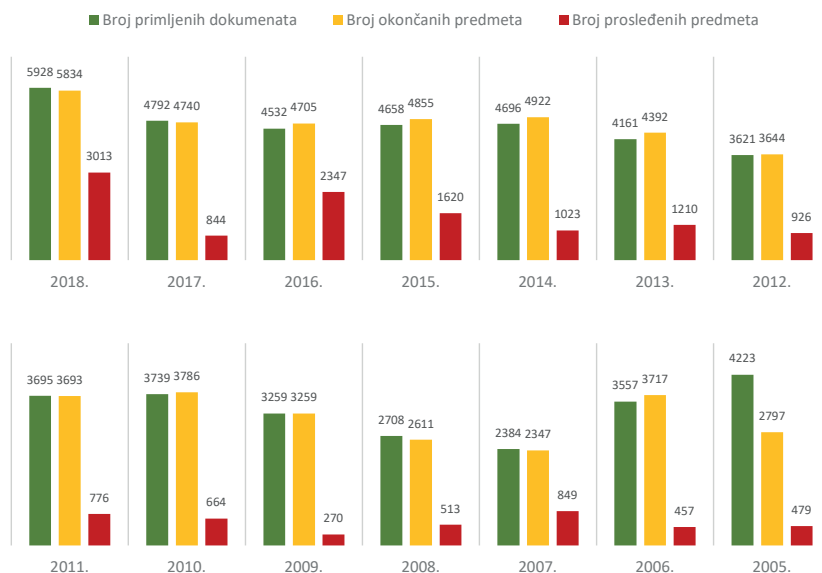
74 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2018. godinu*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2019: 22.

75 „Zakon o policiji”. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 227, stav 1.

76 Pogledati: član 234-243, „Zakon o policiji”. *Sl. glasnik RS*, 6/2016, 24/2018 i 87/2018. i „Pravilnik o načinu postupanja u toku pritužbenog postupka”. *Sl. glasnik RS*, br. 54/2017: član 234-243.

Pored toga što je prošle godine značajno uvećan broj obraćanja SUK-u, istovremeno je drastično povećan i broj prosleđenih predmeta na rešavanje drugim organizacionim delovima MUP-a. Tokom 2018. godine više od 3000 predmeta ili polovina primljenih prosleđena je drugim unutrašnjim kontrolorima MUP-a na rešavanje, što je moguće ako u dokumentu koji je SUK dobio ne postoje elementi krivičnog dela. Procenat prosleđenih predmeta je ranije bio manji nego 2018. godine. Izuzetak je 2016. godina (pogledati: Grafikon 3).

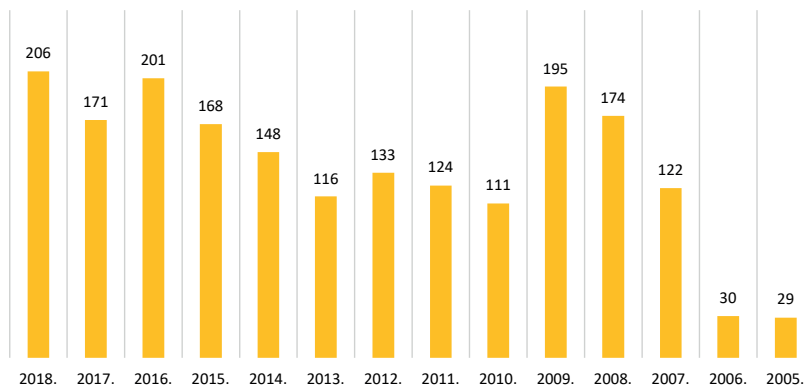
Grafikon 3: Odnos između ukupnog broja primljenih, rešenih i prosleđenih predmeta Sektora unutrašnje kontrole



I dalje se malo zna o krivičnoj odgovornosti policajaca

Sektor unutrašnje kontrole je od 2005. do 2018. godine podneo ukupno 1928 krivičnih prijava (pogledaj: Grafikon 4). Prošle godine je podneto rekordnih 206 krivičnih prijava, najviše od kada SUK postoji. Ipak, i dalje je teško proceniti kvalitet rada SUK-a kada je reč o prikupljanju dokaza i vođenju krivičnih istraga. Ne postoje tačni podaci o broju prihvaćenih ili odbačenih krivičnih prijava tužilaštava iako se podnose isključivo po nalogu tužioca. Dodatno, sudovi u Srbiji ne beleže ishode krivičnih postupaka protiv policijskih službenika i ostalih pripadnika MUP-a.

Grafikon 4: Ukupan broj podnetih krivičnih prijava Sektora unutrašnje kontrole



Posredne nalaze o efikasnosti krivičnih istraga SUK-a moguće je saznati na osnovu analize odgovora 77 od 85 tužilaštava o krivičnoj odgovornosti zaposlenih u MUP-u. Tužilaštva su 2018. godine odbacila čak 130 krivičnih prijavi protiv pripadnika MUP-a, što je za 15 više nego 2016. godine. Najčešći razlog bio je da ne postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti (63). U 16 slučajeva je odloženo krivično gonjenje, dok je za pet krivičnih prijavi tužilaštvo utvrdilo da prijavljeno delo nije krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. Nije moguće utvrditi tačan broj odbačenih krivičnih prijavi SUK-a, zato što tužilaštva ne vode evidencije po zanimanju ili zato što su dobijeni odgovori nepotpuni, ali je utvrđeno da je odbačeno barem 36 krivičnih prijavi MUP-a protiv radnika ove institucije.⁷⁷

Bez sankcija nakon disciplinskog postupka

Sektor unutrašnje kontrole je 2018. godine po broju predloženih mera disciplinske odgovornosti protiv policajaca gotovo dostigao rekord iz 2013: 426 u odnosu na 447. Pri tome, statistički pokazatelji iz 2018. značajno su bolji nego 2017. godine. Tako je SUK prošle godine predložio 100 mera disciplinske odgovornosti više nego 2017. Značajno su povećani predlozi za pokretanje disciplinskog postupka zbog teške povrede dužnosti i mera upozorenja i raporta, ali je smanjen broj predloga za rukovodioce o tome kako da se ophode prema određenim zaposlenima u službi (pogledati: Tabela 3).

⁷⁷ Podatak je dobijen analizom odgovora 52 od 58 osnovnih javnih tužilaštva, 23 od 25 viših javnih tužilaštva, Tužilaštva za organizovani kriminal i Tužilaštva za ratne zločine na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. maja 2019. godine. Odgovori tužilaštava pristigli su tokom maja i juna 2019. godine.

Tabela 3: Broj predloga za pokretanje mera disciplinske odgovornosti koje podnosi Sektor unutrašnje kontrole i njihov trend

	2011.		2012.		2013.		2014.		2015.		2016.		2017.		2018.	
Mere zbog teške povrede službene dužnosti	204	0%	248	22%	246	-1%	280	14%	178	-36%	253	42%	245	-3%	343	40%
Mere zbog lake povrede službene dužnosti	37	0%	27	-27%	46	70%	26	-43%	14	-46%	16	14%	19	19%	21	11%
Mere upozorenja i raporta	54	0%	46	-15%	45	-2%	45	0%	8	-82%	36	350%	25	-31%	50	100%
Primena adekvatnih mere prema proceni rukovodioca	73	0%	79	8%	110	39%	73	-34%	59	-19%	79	34%	34	-57%	12	-65%
Ukupno	368	0%	400	9%	447	12%	424	-5%	259	-39%	384	48%	323	-16%	426	32%

Povećanje broja predloženih mera nije značajno promenilo strukturu predloga SUK-a u odnosu na period od 2011. godine do sada. I dalje se najveći broj predloženih mera (65%) odnosi na policijske službenike koji su načinili teške povrede službene dužnosti – počev od odbijanja izvršenja naređenja rukovodioca, preko zloupotrebe statusa policijskog službenika, pa do ometanja vođenja krivičnog postupka.⁷⁸ Skoro svaka šesta mera (17%) bila je izrečena za rukovodioca u policiji, koja se odnosila na to kako da se ponašaju prema pojednim policajcima. Mere upozorenja i raporta čine 10 procenata predloga SUK-a, dok je najmanji broj (7%) težio primeni disciplinskih mera zbog lake povrede službene dužnosti, kao što su neopravdani izostanak sa posla ili nesavesno čuvanje službenih spisa i podataka.⁷⁹

Sektor unutrašnje kontrole u svom izveštaju o radu za 2018. godinu nije naveo u kojoj meri se primenjuju njihovi predlozi disciplinske odgovornosti iako su rukovodioci u policiji po zakonu dužni da ih informišu o tome. Zbog toga je nepoznat tačan efekat svih ovih predloženih mera, kojih je za osam godina bilo preko 3000. Delimične podatke je moguće dobiti na osnovu odgovora 3 od 7 organizacionih jedinica Direkcije policije, u kojima su prošle godine obavljene preventivne kontrole: Policijska stanica Despotovac, Policijska uprava Kruševac i Regionalni centar Uprave granične policije prema Mađarskoj.⁸⁰

78 „Zakon o policiji”. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 207.

79 „Zakon o policiji”. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 206.

80 Ostale četiri organizacione jedinice Direkcije policije (Policijska stanica Velika Plana, Policijska stanica Zemun, Policijska uprava Čačak i Regionalni centar Uprave granične policije prema Rumuniji) nisu odgovorile na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. maja 2019.

Tri pomenute organizacione jedinice dobile su od SUK-a sedam predloga za pokretanje disciplinskog postupka zbog teške povrede službene dužnosti, od kojih je četiri prihvaćeno, ali ni u jednom slučaju policijski službenik nije sankcionisan zbog postupanja. U dva postupka je policajac oslobođen odgovornosti, jedan je obustavljen zato što je policajac otišao u penziju i još jedan je u toku. Stanje nije drastično drugačije ni kod predloga za pokretanje disciplinskog postupka zbog lake povrede službene dužnosti. Organizacione jedinice Direkcije policije su svih osam predloga prihvatile, ali je izrečena samo jedna sankcija, i to opomena, dok su policajci u preostalim sedam slučajeva oslobođeni odgovornosti.⁸¹

Prihvataju se saveti Sektora unutrašnje kontrole

Sektor unutrašnje kontrole je 2018. godine drugim organizacionim delovima MUP-a dao najmanji broj savetodavnih preporuka u prethodnih deset godina.⁸² Prošle godine predloženo je 28 savetodavnih preporuka manje nego 2017: 41 prema 16. Minimalno se povećao broj primera dobre prakse koje je SUK uočio, sa četiri na pet. Iako SUK vodi registar naloženih i realizovanih savetodavnih preporuka, te izveštava ministra unutrašnjih poslova o rezultatima⁸³, u godišnjem izveštaju o radu SUK-a nema podataka o tome koliko se ovi saveti primenjuju u praksi. Istovremeno, od 2013. godine smanjuje se broj predloženih savetodavnih preporuka.

Analizom odgovora tri subjekta preventivnih kontrola tokom 2018. godine, Policijske stanice Despotovac, Policijske uprave Kruševac i Regionalnog centra Uprave granične policije prema Mađarskoj, utvrđeno je da se preporuke SUK-a u potpunosti primenjuju. Međutim, pojavila se i nelogičnost, s obzirom na to da su samo ova tri subjekta preventivne kontrole, a bilo ih je još četiri, dostavila 29 preporuka 2018. godine, odnosno 13 više nego što je SUK izvestio u godišnjem izveštaju u radu. Time se dovodi u pitanje kvalitet registra naloženih i realizovanih saveta, koji SUK vodi.

81 Odgovor Policijske stanice Despotovac od 5. jula 2019. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. maja 2019; Odgovor Policijske uprave Kruševac od 24. maja 2019. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. maja 2019; Odgovor Regionalnog centra Uprave granične policije prema Mađarskoj od 12. juna 2019. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. maja 2019.

82 Cilj savetodavnih preporuka i primera dobre prakse je otklanjanje propusta i poboljšanje kvaliteta rada policijskih uprava, koje SUK sačinjava nakon preventivnih kontrola i tokom operativnog rada.

83 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole za 2018. godinu*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2019: 15.

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

U drugom delu *Barometra* ispitivano je funkcionisanje SUK-a u institucionalnom sistemu koji čine: organi izvršne vlasti, a pre svega MUP, NSRS i Odbor za odbranu i unutrašnje poslove, koji vrše spoljašnju kontrolu SUK-a, te sistem javnog tužilaštva⁸⁴, nezavisne državne kontrolne institucije⁸⁵, i građani.

Nezavisan rad Sektora unutrašnje kontrole nije omogućen u potpunosti

Postojeći pravni okvir ne dozvoljava SUK-u da potpuno nezavisno radi iako je Zakon o policiji dva puta izmenjen 2018. godine, u martu i novembru.⁸⁶ Tako su propuštene prilike da se u potpunosti obezbedi politička, funkcionalna, operativna i finansijska nezavisnost u radu SUK-a, čime bi mu se omogućilo da sprovodi sve svoje zakonske funkcije bez ikakvog spoljašnjeg ili unutrašnjeg uticaja, što je jedan od međunarodnih standarda.⁸⁷

Nije u potpunosti otklonjena mogućnost da ministar unutrašnjih poslova, kao politički faktor, utiče na rad SUK-a. Zakon o policiji omogućava ministru da SUK-u daje smernice i obavezna uputstva za rad, osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu javnog tužioca.⁸⁸ Zatim, ministar propisuje način vršenja unutrašnje kontrole i kontroliše rad načelnika SUK-a.⁸⁹ Na taj način je nezavisnost SUK-a ugrožena.

Ostavljeno je dosta prostora koji ministru omogućava da uputi SUK da ne postupi po određenim informacijama kako slučaj ne bi došao do tužilaštva. Takođe, rad SUK-a ne podrazumeva samo prikupljanje informacija za podnošenje krivičnih prijavi tužilaštvu već i sprovođenje novih antikorupcijskih mera. Ministar svojim smernicama i uputstvima može da utiče na testiranje integriteta ili da onemeta dalje postupanje ako SUK utvrdi da postoje nepravilnosti u imovnom stanju određenih zaposlenih u MUP-u.

84 Sistem javnog tužilaštva čine: Republičko javno tužilaštvo, apelaciona javna tužilaštva (Beograd, Novi Sad, Niš i Kragujevac), viša javna tužilaštava, osnovna javna tužilaštva i tužilaštva posebne nadležnosti – za organizovani kriminal i za ratne zločine. „Zakon o javnom tužilaštvu“. *Sl. 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: član 13.

85 Nezavisne državne kontrolne institucije u Srbiji su: Agencija za borbu protiv korupcije, Državna revizorska institucija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnik građana.

86 Narodna skupština je prve izmene i dopune usvojila 22. marta 2018. (*Sl. glasnik RS*, br. 24/2018), a druge 9. novembra iste godine (*Sl. glasnik RS*, br. 87/2018).

87 European Partners against Corruption. Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles. 2012. <https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf> 18. avgust 2018.

88 „Zakon o policiji“. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 233.

89 „Zakon o policiji“. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 232.

Nezavisnost SUK-a dodatno je ugrožena jer bezbednosnu proveru zaposlenih u Sektoru vrši Služba za bezbednost i zaštitu podataka, čije zaposlene proverava posebna komisija, a njene pak članove bira ministar.⁹⁰ Radi se o organizacionoj jedinici MUP-a, koja je potpuno potčinjena ministru i koja, između ostalog, pokreće i vrši bezbednosne provere za fizička i pravna lica radi dobijanja sertifikata za pristup tajnim podacima.⁹¹ Ovakav lanac nadležnosti u sprovođenju bezbednosnih provera nije dobar i vodi ka tome da se bezbednosne provere kontrolišu iz kabineta ministra.⁹²

Nemoguće je proceniti finansijsku nezavisnost rada SUK-a jer su njegova budžetska sredstva iskazana u masi sredstava za MUP i ne mogu se iskazati posebno.⁹³ Narodna skupština RS i njen Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i dalje ne raspravlja o samostalnom i nezavisnom radu SUK-a.

Sektor unutrašnje kontrole se i dalje najviše oslanja na rad svojih inspektora

Sektor unutrašnje kontrole se i 2018. najviše oslanjao na operativni rad svojih inspektora i rezultate preventivnih kontrola, i to za 19% više nego 2017. godine. Tako je tokom 2018. godine SUK podneo 70% krivičnih prijava na osnovu ishoda sopstvenog operativnog rada i preventivnih kontrola. Prošle godine je značajno povećan broj podnetih krivičnih prijava na osnovu informacija koje je SUK dobio od ostalih organizacionih delova MUP-a (47 prema 16), dok je smanjen broj prijava na osnovu podataka dobijenih od građana iz različitih izvora (33 prema 14). Najmanji broj krivičnih prijava (7%) SUK je podneo na osnovu podataka dobijenih od građana.

Sektor unutrašnje kontrole najčešće se obraća tužilaštvu

Sektor unutrašnje kontrole je tokom 2018. godine najviše komunicirao sa tužilaštvima, dok su nezavisne državne kontrolne institucije potpuno zadovoljne saradnjom sa SUK-om. Prošle godine je naglo skočio broj poslatih izveštaja SUK-a tužilaštvu (pogledati: Tabela 4), i to duplo više nego 2017. godine. Izveštaji tužilaštvu se skoro uvek podnose zbog prikupljanje potrebnih obaveštenja neophodnih za vođenje krivičnog postupka. Zabeležena su svega dva slučaja, u kojima SUK nije tužilaštvu dostavio traženi izveštaj.⁹⁴

90 Član 141, „Zakon o policiji“. *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 24/2018: član 141.

91 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Informator o radu Ministarstva unutrašnjih poslova*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, februar 2018: 72.

92 Mandić, Sofija; Sonja Stojanović Gajić i Saša Đorđević. „Unapređenje Predloga izmena i dopuna Zakona o policiji“. Decembar 2017: 10. <http://bezbednost.org/upload/document/unapreenje_predloga_izmena_i_dopuna_zakona_o_polic.pdf> 18. avgust 2018.

93 Pogledati: „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu“. *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017. i „Zakon o budžetu Republike Srbije za 2019. godinu“. *Sl. glasnik RS*, br. 95/2018.

94 Podatak je dobijen analizom odgovora 52 od 58 osnovnih javnih tužilaštva, 23 od 25 viših javnih tužilaštva, Tužilaštva za organizovani kriminal i Tužilaštva za ratne zločine na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. maja 2019. godine. Odgovori tužilaštava su pristigli tokom maja i juna 2019. godine. Potrebno je napomenuti da su tužilaštva izvestila o mnogo manjem broju poslatih zahteva SUK-u, 84 prema 596.

Ne postoje znakovi koji ukazuju na to da su rešeni nedostaci koji postoje u saradnji tužilaštava i SUK-u uočeni tokom pilot istraživanja. Javna tužilaštva i dalje ne dostavljaju blagovremeno SUK-u potpunu informaciju o broju odbačenih krivičnih prijava, otvorenih istraga i podignutih optužnica protiv zaposlenih u MUP-u.

Tabela 4: Broj informacija koje je SUK prosledio tužilaštvu, sudovima i nezavisnim državnim kontrolnim institucijama i njihov trend

	2015.		2016.		2017.		2018.	
Broj izveštaja po zahtevu tužilaštva za prikupljanje obaveštenja	462	0%	397	-14%	394	-1%	596	51%
Broj izveštaja po zahtevu tužilaštva po drugom osnovu	42	0%	22	-48%	17	-23%	91	435%
Broj izveštaja po zahtevu sudova	40	0%	44	10%	27	-39%	40	48%
Broj izveštaja po zahtevu Poverenika	49	0%	55	12%	70	27%	48	-31%
Broj izveštaja po zahtevu Agencije za borbu protiv korupcije	24	0%	27	13%	65	141%	26	-60%
Broj izveštaja po zahtevu Zaštitnika građana	24	0%	34	42%	20	-41%	24	20%

Poverenik je drugi organ sa kojim je SUK najviše komunicirao tokom 2018, kao i tokom prethodne tri godine, i to zbog propisanih obaveza iz ZoSPI, Zakona o elektronskim komunikacijama i Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova. Ipak, 2018. godine bilo je tri puta manje izveštaja koje SUK podnosi Povereniku nego 2017. godine. Poverenik, za razliku od drugih državnih nezavisnih kontrolnih institucija, nije mogao da oceni kvalitet saradnje sa SUK-om jer dobija zbirni izveštaj MUP-a, u kome nema podataka o pojedinačnim organizacionim jedinicama, uključujući u to i SUK.⁹⁵

Nakon Poverenika, SUK je prošle godine najviše komunicirao sa sudovima i Agencijom za borbu protiv korupcije, ali je 2018. broj prosleđenih izveštaja SUK-a značajno opao u odnosu na 2017. Agencija je potpuno zadovoljna saradnjom sa SUK-om.⁹⁶ Tokom 2018. godine realizovana su dva sastanka povodom izrade registra imovine zaposlenih u MUP-u, odnosno tom prilikom se obrazac za prijavu prihoda i imovine funkcionera koji koristi Agencija

95 Odgovor Poverenika od 21. maja 2019. na upitnik BCBP-a od 8. maja 2019. godine.

96 Odgovor Agencije za borbu protiv korupcije od 12. juna 2019. na upitnik BCBP-a od 16. maja 2019. godine.

prilagođavao potrebama MUP-a.⁹⁷ Na kraju se nalazi komunikacija sa ZG mada je broj prosleđenih izveštaja SUK-a povećan za četiri. Zaštitnik građana je potpuno zadovoljan saradnjom sa SUK-om, kao i izveštajima o podnetim krivičnim i prekršajnim prijavama. Uglavnom su zadovoljni postupanjem SUK-a povodom zahteva ZG.⁹⁸

I dalje ne postoje javno dostupni podaci o broju informacija koje je SUK prosledio SBPOK-u, ministru unutrašnjih poslova ili direktoru policije.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Na kraju je procenjen odnos SUK-a sa korisnicima njegovih usluga: građanima, institucijama i međunarodnim donatorima.

Nastavlja se izgradnja legitimiteta Sektora unutrašnje kontrole

Jedan od osnovnih zakonskih zadataka SUK-a jeste borba protiv korupcije u policiji. Zato i nije tako dobro što tek 16% građana veruje da država uspešno suzbija korupciju u policiji. Svaki drugi građanin Srbije (50%) veruje da se država bori protiv korupcije u policiji, ali ne na pravi način, dok svaki četvrti (26%) misli da država uopšte ne suzbija korupciju u redovima policije. Postoje minimalne razlike u stavovima muškaraca i žena, kao i u odnosu na regione u zemlji.⁹⁹

Borbu protiv korupcije u policiji trebalo bi da vodi unutrašnja kontrola policije (22%), i to je već četiri godine prvi izbor ispitanika. Na drugom mestu nalazi se ministar policije (16%), a zatim Vlada (15%). Imajući u vidu to da je ministar član Vlade, stiče se utisak da bi ipak Vlada, a ne SUK, trebalo da bude ta instanca koja će biti „lider“ u borbi protiv korupcije u policiji. Sabirajući rezultate, 31% građana veruje da bi borbu trebalo da vodi Vlada.¹⁰⁰

Građani su prošle godine bili spremniji da pozovu SUK i prijave korupciju u policiji nego 2017, ali i dalje nije dostignut ili oboren rekord iz 2016. godine. Sektor unutrašnje kontrole je 2018. primio 7151 poziv građana posredstvom otvorene telefonske linije za prijavu korupcije, što je za 14% više nego 2017, ali i za trećinu manje nego 2016. godine, kada je SUK primio 10.846 poziva. Podaci za 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu nisu dostupni.

97 Isto.

98 Odgovor Zaštitnika građana od 3. juna 2019. na upitnik BCBP-a od 16. maja 2019.

99 Đorđević, Saša. „Javnost Srbije o policiji: Rezultati istraživanja javnog mnjenja za 2018. godinu“. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018: 19.

100 Isto, 2018: 20.

Zadovoljstvo međunarodnih donatora saradnjom sa Sektorom unutrašnje kontrole

Predstavnici međunarodne zajednice, naročito EU i Misije OEBS-a u Srbiji, koji pružaju finansijsku i tehničku pomoć SUK-u, zadovoljni su svakodnevnom saradnjom, naročito sa profesionalnim delom Sektora. Predstavnik EU koji je zadužen za sprovođenje tvining projekta posebno je istakao činjenicu da je njegova kancelarija u zgradi gde se nalaze zaposleni u beogradskom SUK-u, a pogotovo to što radi blizu kancelarije osobe u SUK-u, koja je zadužena za međunarodnu saradnju. Takvo okruženje doprinosi saradnji. Ipak, do jula meseca nije održan prvi zvaničan sastanak iako je prošlo pet meseci od početka sprovođenja projekta.¹⁰¹

Ne zna se koliko građani Sektoru unutrašnje kontrole podnose pritužbe na rad policije

Izveštaj MUP-a o rešavanju pritužbi na rad policijskih službenika za 2018. godinu ne sadrži informaciju o organizacionoj jedinici, u kojoj je pritužba građana primljena iako zakon to predviđa. Ministarstvo unutrašnjih poslova dužno je da evidentira u kojoj organizacionoj jedinici je pritužba primljena.¹⁰² Zbog nedostatka potpunih informacija nije moguće precizno utvrditi broj pristiglih pritužbi, predstavi i uopšte obraćanja građana SUK-u od njegovog osnivanja do danas. 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.

Mali broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja

Sektor unutrašnje kontrole dobija mali broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja u odnosu na MUP koji je već godina rekorder po broju pristiglih zahteva i žalbi. Tokom 2018. godine SUK je primio 48 zahteva, što je tek za tri procenta manje od ukupnog broja zahteva koje je MUP dobio te iste godine. Pri tome, broj zahteva je za trećinu manji 2018. nego 2017. godine. Ipak, SUK je 2018. godine odbio i odbacio više od polovine primljenih zahteva (pogledati: Tabela 5). U godišnjim izveštajima o radu SUK-a ne postoji obrazloženje zašto su zahtevi odbačeni ili odbijeni, dok Poverenik nema informacije za konkretne delove MUP-a, već zbirno za celo Ministarstvo.

101 Intervju, Simonas Grebelis, stalni tvining savetnik na projektu „Jačanje kapaciteta unutrašnje kontrole u borbi protiv korupcije u Ministarstvu unutrašnjih poslova“, 7. avgust 2019.

102 „Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova“. *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018: član 53.

Broj žalbi zbog odbijanja, odbacivanja ili nepostupanja po zahtevu je 2018. značajno smanjen, čak 65% u odnosu na 2017. godinu. Prošle godine SUK-u je podneto svega osam žalbi, i to najviše zbog odbijanja zahteva (3) i nepostupanja (2), dok su za tri žalbe nepoznati razlozi podnošenja pritužbe. Ipak, to je i dalje veoma mali broj žalbi koje SUK dobija u poređenju sa brojem koji dobija MUP, svega 2%.

Tabela 5: Odnos broja primljenih, usvojenih, odbačenih i odbijenih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja Sektora unutrašnje kontrole i njihov trend

	2014.		2015.		2017.		2018.	
Primljeni	69	0%	49	-29%	70	43%	48	-31%
Usvojeni	61	0%	43	-30%	60	40%	20	-67%
Odbačeni	7	0%	0	-100%	0	0%	14	0%
Odbijeni	1	0%	1	0%	9	800%	14	56%
Žalbe	5	0%	6	20%	23	283%	8	-65%

PREPORUKE

- Potrebno je dopuniti funkcionalnu analizu SUK-a informacijama o opterećenosti zaposlenih i na osnovu toga izvršiti projekciju povećanja broja zaposlenih u SUK-u.
- Neophodno je evidentirati svaku obuku koju pripadnik SUK-a pohađa, zajedno sa informacijom kako i koliko utiču na svakodnevni rad zaposlenih.
- Potrebno je unaprediti tehničke i smeštajne kapacitete SUK-a, čije finansiranje neće isključivo zavisiti od finansijske podrške EU.
- Važno je utvrditi da li prosleđivanje velikog broja predmeta o mogućem neprofesionalnom radu policijskog službenika drugim delovima MUP-a dodatno opterećuje zaposlene u SUK-u.
- Potrebno je urediti vođenje pravosudnih evidencija tako da je moguće pratiti krivično gonjenje pripadnika MUP-a.
- Potrebno je utvrditi razloge odbacivanja krivičnih prijava protiv pripadnika MUP-a, koje su podneli MUP ili SUK.
- Važno je uvesti praksu javnog izveštavanja o primeni mera disciplinske odgovornosti SUK-a.
- Rad SUK-a bi trebalo da bude potpuno nezavisan i samostalan.

GORDANA GRUJIČIĆ, GRUPA 484

KOMESARIJAT ZA IZBEGLICE I MIGRACIJE



Grupa
484

SAŽETAK

Predmet analize su mere i aktivnosti koje Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije preduzima prilikom sprovođenja nadležnosti utvrđenih Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti¹⁰³ i Zakonom o upravljanju migracijama¹⁰⁴, koje se odnose na obezbeđivanje smeštaja migrantima i tražiocima azila, kao i sprovođenje programa integracije i obezbeđivanja smeštaja osobama kojima je odobreno pravo na azil.

Krećući se većinom u okvirima prethodno razvijenih indikatora¹⁰⁵, nastojali smo da analizom prikupljenih informacija utvrdimo učinak Komesarijata u realizaciji odgovarajućih aktivnosti predviđenih predlogom revidiranog AP24. Preciznije rečeno, predmet naše analize bile su aktivnosti koje se odnose na obezbeđivanje smeštaja, uspostavljanje mehanizma za redovno praćenje smeštaja i prihvata, zatim na sprovođenje programa integracije, kao i aktivnosti postojećih mehanizama koordinacije u vezi sa razmatranjem situacije u oblasti migracija i azila, sa posebnim naglaskom na sisteme prihvata i integracije.

INTERNA EFIKASNOST

Iregularni migranti izjednačeni sa tražiocima azila u pogledu pristupa materijalnim uslovima prihvata

U periodu od maja 2018. godine do juna 2019. godine statusno različite kategorije migranata, uključujući i tražioce azila, bile su smeštene u 16 objekata, kojima rukovodi Komesarijat za izbeglice i migracije RS (5 centara za azil i 11 prihvatnih centara), dok se u stanju pripravnosti nalaze tri prihvatna centra (Dimitrovgrad, Divljana i Preševo). Dodatno, Komesarijat je i tokom ovog izveštajnog perioda, uz podršku međunarodne zajednice, nastavio da unapređuje postojeće smeštajne kapacitete, u smislu jačanja infrastrukturnih resursa pojedinačnih centara, nabavke opreme važne za funkcionisanje centara, kao i da unapređuje i ujednačava standarde usluga koje se migrantima pružaju u centrima.

103 *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018.

104 *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.

105 *Indikatori efikasnosti govore* o ukupnom broju korisnika smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima, njihovom pravnom statusu, merama preduzetim u pogledu identifikacije pripadnika/ca ranjivih grupa u ukupnoj populaciji korisnika smeštaja, kao i merama preduzetim u pogledu obezbeđivanja posebnih prihvatnih garancija. Pored toga, indikatori efikasnosti analiziraju i aktivnosti Komesarijata u cilju obezbeđivanja pristupa programima integracije za lica kojima je priznato pravo na azil. *Indikatori legitimnosti* analiziraju mehanizme putem kojih lica smeštena u centrima mogu izraziti svoja mišljenja i ocene o relevantnosti i kvalitetu usluga, njihovoj dostupnosti i funkcionalnosti, kao i mere preduzete od strane Komesarijata u pogledu obezbeđivanja funkcionalne procene usluga koje se pružaju u centrima. *Indikatori institucionalne povezanosti* analiziraju nivo koordinacije i povezanost Komesarijata sa drugim relevantnim institucijama i organizacijama u oblasti obezbeđivanja adekvatnog smeštaja i pristupa pravima, kao i sprovođenja programa integracije.

U izveštajnom periodu u centrima za azil i prihvatnim centrima bile su smeštene ukupno 27.072 osobe (8748 iz Pakistana, 8535 iz Avganistana, 3538 iz Irana, 2055 iz Bangladeša, 1666 iz Iraka, 574 iz Sirije, 361 iz Indije, 222 iz Alžira, 171 iz Maroka, 169 iz Libije, 161 iz Somalije, 93 iz Palestine i 779 lica ostalih nacionalnosti).¹⁰⁶

Tabela 6: Broj smeštenih osoba u centrima za azil i prihvatnim centrima

Period	Ukupno	Muškarci	Žene
Lica koja su došla pre 1. maja 2018. i otišla pre 30. juna 2019.	2664	2382	282
Lica koja su došla posle 1. maja 2018. i otišla pre 30. juna 2019.	21.318	19.745	1573
Lica koja se trenutno nalaze u centrima ¹⁰⁷	3090	2292	798
Ukupno	27.072	24.419	2653

Prema podacima dostupnim na sajtu UNHCR-a¹⁰⁸, u navedenom vremenskom periodu registrovano je ukupno 10.657 namera za podnošenje zahteva za azil, dok se u istom periodu Komesarijatu radi smeštaja javilo 9872 lica sa izdatim potvrdama o izraženoj nameri da podnesu zahtev za azil.¹⁰⁹

Shodno Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti, u okviru centara za azil i drugih objekata za smeštaj tražilaca azila obezbeđuju se materijalni uslovi prihvata. Jezička formulacija pravnih normi koje regulišu pravo na materijalne uslove prihvata (članovi: 23, 50–52) ostavlja prostora za različita tumačenja u pogledu pitanja da li se nosiocem prava smatraju isključivo tražioci azila ili se određeni elementi materijalnih uslova prihvata obezbeđuju i licima čija je namera da traže azil registrovana, a koja potom nisu podnela zahtev za azil. *De facto*, ali i *de iure*, pristup smeštaju, hrani i odeći zagarantovan je i obezbeđen svim licima čija je namera da traže azil registrovana. Štaviše, važno je istaći da je pristup smeštaju i uslugama u prihvatnim centrima obezbeđen i licima koja *stricto iure* nemaju regulisan osnov boravka.

Pored smeštaja, hrane i odeće, materijalni uslovi prihvata obuhvataju i pravo na novčana sredstva za lične potrebe.¹¹⁰ Svim licima smeštenim u centrima,

106 Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije, jul 2019. godine.

107 Prema podacima u julu 2019. godine.

108 Izvor: UNHCR Srbija. <<http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/statistike/azil.html>>. Asylum Office Statistics March 2019 i Asylum Office Statistics June 2019.

109 Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije, jul 2019. godine.

110 „Zakon o azilu i privremenoj zaštiti“, član 50, stav 1.

bez obzira na pravni status, ova novčana sredstva, u vidu mesečnih novčanih davanja, bila su i u ovom periodu izveštavanja obezbeđena iz alternativnih resursa, odnosno iz projektnih budžeta međunarodnih organizacija. Sredstva su, u ovom trenutku, obezbeđena do decembra 2019. godine, kada se očekuje da će obavezu finansiranja preuzeti Komesarijat. Pri tome, potrebno je kao preduslov prethodno doneti poseban podzakonski akt o uslovima pod kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, postupku za njihovo umanjeње ili prestanak, uključujući u to i pravo žalbe, kao i o drugim pitanjima vezanim za umanjeње ili prestanak materijalnih uslova prihvata, te podzakonski akt o načinu isplate sredstava za lične potrebe.

Uspostavljene baze kao sredstvo za dalji razvoj sistema prihvata

Nedavno je završen proces izrade baze podataka, odnosno alata za redovno praćenje smeštaja i prihvata i unapređenje mehanizama koordinacije i upravljanja objektima za smeštaj.¹¹¹ Baza se trenutno nalazi u fazi testiranja. Pored podataka o raspoloživim smeštajnim kapacitetima, baza sadrži i podatke o postojećim infrastrukturnim i kadrovskim kapacitetima svakog centra¹¹², kao i o identifikovanim potrebama. Prilikom izrade ovog alata u obzir su uzete i EASO smernice za uslove prihvata: operativni standardi i indikatori.¹¹³ Očekuje se da će navedena baza znatno doprineti bržoj i efikasnijoj koordinaciji između centara za azil i drugih objekata za smeštaj, sa jedne, i centrale Komesarijata, sa druge strane, naročito kada je reč o zadovoljenju identifikovanih institucionalnih ili kadrovskih potreba centara.

Za praćenje stanja u centrima značajno je da navedena baza skladišti i podatke koje pojedinačni centri dostavljaju Komesarijatu u formi izveštaja. U zavisnosti od vrste izveštaja, razlikuje se i vrsta podataka koji se prikupljaju (nedeljni, mesečni, vanredni izveštaji, izveštaji o kvarovima i tehničkim intervencijama). U vanrednim izveštajima, na primer, centri dostavljaju sedištu Komesarijata podatke o vrsti incidenta koji je nastupio (fizički sukob, nasilje u porodici, fizička povreda, zaraza, napad na osoblje, nasilje nad ženama, trovanje i dr.), broju lica koja su učestvovala (posebno po kategorijama: korisnici, zaposleni, maloletnici bez pratnje i samci), broju povređenih (posebno u odnosu na korisnike i zaposlene). Zatim, dostavljaju i podatak o tome ko je od drugih aktera bio uključen (da li je intervenisala policija, hitna pomoć i da li su kontaktirane OCD i, ako jesu, koje) i kako je prema učesnicima incidenta dalje postupano (da li su prebačeni u neku od zdravstvenih ustanova, da li su uhapšeni ili se nalaze u izolaciji).

Navedena baza će, zajedno sa bazom podataka o licima smeštenim u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj, u koju su uvršteni i

111 U okviru projekta *Podrška upravljanju informacijama, komunikacijama i kapacitetima za planiranje pri upravljanju migracijama u Srbiji*, koji finansira EU, a sprovodi Međunarodna organizacija za migracije.

112 Popis imovine, informacije o datumu isteka registracije vozila, stručne profile lica angažovanih u upravi centra, uključujući u to i podatke o vrsti i dužini trajanja ugovora o radnom angažovanju lica, i drugo.

113 Više o EASO smernicama: <<http://bit.ly/EASOsmernice>>.

parametri ranjivosti¹¹⁴, značajno doprineti praćenju implementacije aktivnosti 1.3.2. u okviru potpoglavlja Migracije, iz ugla nadležnosti Komesarijata, kao i aktivnosti 2.3.4. u okviru potpoglavlja Azil. Dodatno, rezultate obrade podataka Komesarijat će moći da koristi kao osnovu za zagovaračke aktivnosti usmerene na obezbeđivanje dodatnih sredstava u budžetu, a u skladu sa identifikovanim potrebama (aktivnost 2.3.2).

Započeta primena mehanizma i identifikacija posebnih prihvatnih garancija

Shodno članu 17 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, lične okolnosti koje govore o specifičnoj situaciji lica, odnosno o njegovom ranjivom položaju, istovremeno podrazumevaju potrebu da se obezbede posebne prihvatne i procesne garancije. Otuda se prilikom prijema u centar i tokom daljeg boravka vodi računa o specifičnoj situaciji svakog korisnika smeštaja, naročito o identifikovanju lica kojima su potrebne posebne prihvatne garancije. S tim u vezi, uz podršku Vlade Švajcarske u završnoj fazi je izrada baze podataka o licima smeštenim u centrima za azil i drugim objektima namenjenim za smeštaj, o licima kojima je odobreno pravo na azil, kao i o licima uključenim u program asistiranog dobrovoljnog povratka. Pomenuta baza, pored podataka predviđenih članom 98 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, sadrži i parametre predviđene EASO smernicama za utvrđivanje ranjivosti i, shodno njima, razlikuje 14 kategorija ranjivosti. (*Videti donju tabelu.*) Važno je istaći da navedena baza stoga sadrži širi obim kategorija ranjivosti u odnosu na lična svojstva predviđena članom 17 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Baza će se redovno ažurirati podacima o naknadno identifikovanim oblicima ranjivosti.

Prema objedinjenim statističkim podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, u centrima za azil i prihvatnim centrima u izveštajnom periodu identifikovane su sledeće ranjive kategorije:¹¹⁵

Tabela 7: Ranjive grupe identifikovane u centrima za azil i prihvatnim centrima

Maloletnici bez pratnje	2199
Samohrani roditelji sa maloletnom decom	122
Osobe sa invaliditetom	26
Starije osobe	0
Trudnice	97
Osobe sa posebnim režimom ishrane	0

114 Detaljnije o ovoj bazi biće reči u narednom odeljku.

115 Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije, jul 2019. godine.

Osobe sa mentalnim poremećajima (uključujući u to i probleme sa alkoholom i psihoaktivnim supstancama)	216
Osobe sa ozbiljnim zdravstvenim problemima	144
LGBTI osobe	21
Osobe sa posebnim potrebama povezanim sa rodom	0
Osobe koje su bile izložene mučenju	0
Osobe koje su bile silovane	0
Osobe koje su doživele druge teške oblike fizičkog, psihičkog ili seksualnog nasilja	0
Žrtve trgovine ljudima	3 ¹¹⁶
Ukupno	2828

Alati procene smeštajnih uslova i dostupnih usluga

Kapaciteti svakog pojedinačnog objekta za smeštaj redovno se procenjuju na osnovu alata uspostavljenih oktobra 2017. godine. Na mesečnom nivou, UNHCR vrši multidisciplinarnu procenu smeštajnih uslova i dostupnosti usluga u formi tzv. semafor izveštaja¹¹⁷, koji dostavlja Komesarijatu. Izveštaji su strukturirani u skladu sa zakonodavstvom RS, EASO, Sphere, UNHCR standardima, kao i sa Direktivom EU o uslovima prihvata. Sastoje se od 14 poglavlja i prate 85 parametara, pri čemu, pored statističkih podataka o ukupnom kapacitetu i trenutnoj popunjenosti, te o polnoj i nacionalnoj strukturi korisnika, sadrže sledeće oblasti procene: smeštaj; sanitarne uslove; sigurnost i bezbednost; prehrambene i neprehrambene artikle; zdravlje; obrazovanje i slobodne aktivnosti; dečju zaštitu; komunikaciju; azil i identifikaciju; osobe sa specifičnim potrebama; koordinaciju i upravljanje; slobodu kretanja; porodično jedinstvo. Potom sadrže i pregled usluga koje se pružaju u centru, kao i informaciju o onima koji pružaju svaku od pojedinačnih usluga.

Prema sadržini izveštaja iz juna 2019. godine¹¹⁸, potrebno je dodatno pojačati napore kako bi se obezbedio dovoljan broj prevodilaca, postavio video-nadzor i ojačala uspostavljena struktura zajednice u centrima, a u vezi sa dečjom zaštitom, obezbediti izgradnju igrališta na otvorenom i uspostaviti prostore namenjene za majke sa bebama. Dodatno, kada je reč o zaštiti ranjivih kategorija, zanimljivo je da izveštaj pokazuje da je u svim centrima uspostavljen

116 Ovaj statistički podatak odnosi se na period od 1. januara do 31. decembra 2018. godine.

117 Izveštaji dostupni na: <http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=118>.

118 <<http://www.kirs.gov.rs/media/uploads/Azil/profil-centara/PC-SR-2019-06.pdf>>.

sistem podrške žrtavama rodno zasnovanog nasilja, kao i da je u svakom centru uspostavljen sistem upućivanja za osobe sa specifičnim potrebama.

Kada je reč o implementaciji uredbe kojom su regulisana pitanja smeštaja za lica kojima je priznato pravo na azil¹¹⁹, u izveštajnom periodu novčanu pomoć za privremeni smeštaj zatražilo je i dobilo 25 lica (19 muškaraca i 6 žena). Prema navodima Komesarijata, pozitivno su rešeni svi zahtevi za obezbeđivanje ove novčane pomoći.

Kadrovski kapaciteti

U martu 2019. godine donet je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Komesarijatu za izbeglice i migracije¹²⁰, kojim je, između ostalog, broj izvršilačkih radnih mesta u Odeljenju za koordinaciju poslova u centrima za azil i prihvatnim centrima povećan sa šest na četrnaest. Prilikom pripreme Pravilnika korišćeni su nalazi funkcionalne analize Komesarijata, koja je urađena uz podršku Vlade Švajcarske. Pored toga, nesmetano funkcionisanje centara za smeštaj migranata i tražilaca azila obezbeđeno je angažovanjem dodatnog broja zaposlenih iz sredstava MADAD 2 projekta, pa je u junu 2019. godine na ovaj način bila angažovana 331 osoba. Takođe, uspostavljena baza podataka o institucionalnim i kadrovskim kapacitetima svakog pojedinačnog centra, između ostalog, sadrži i informacije o završenim obukama¹²¹ lica angažovanih u sistemu prihvata (terenski radnici, administrativna podrška, koordinatori centara, prevodioci i drugi).¹²²

Izazovi sprovođenja programa integracije

Prema navodima Komesarijata, u ovom izveštajnom periodu, sa svakim licem kojem je odobreno pravo na azil i koje se javilo Komesarijatu obavljen je informativni razgovor radi prikupljanja informacija relevantnih za popunjavanje upitnika o vrstama pojedinačnih mera intergacije koje je potrebno sprovesti, odnosno radi izrade plana integracije.¹²³ U većini slučajeva predložene mere integracije odnosile su se na obezbeđivanje smeštaja, učenje srpskog jezika i pisma, upoznavanje srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja a ukoliko je potrebno, i na dodeljivanje jednokratne pomoći. U obavljanju ovih poslova

119 „Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj“. *Službeni glasnik RS*, br. 63/2015, br. 56/2018.

120 Izvor: Izveštaj o sprovođenju aktivnosti AP za Poglavlje 24 za period januar – jul 2019. godine. Više: <<http://bit.ly/MEIpoglavljje24>>.

121 Obuke lica angažovanih u sistemu prihvata razvrstane su u deset kategorija: prihvati i zbrinjavanje; rodna ravnopravnost i seksualno i rodno zasnovano nasilje; deca; trgovina ljudima i krijumčarenje; procedure i prakse u oblasti azila; asistiranje dobrovoljni povratak i reintegracija; migracije generalno; projektni menadžment; specijalizovane obuke; obuke za prevodioce.

122 Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije, Plandište, 27–29. 9. 2018. godine. <http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=53>.

123 Izvor: sastanak sa predstavnicima Komesarijata za izbeglice i migracije, jul 2019. godine.

Komesarijat ima podršku UNHCR-a, dok organizacije civilnog društva, sa druge strane, pomažu licima kojima je odobreno pravo na azil da prikupe potrebnu dokumentaciju (npr. dokumentacija potrebna za prijavljivanje u evidenciju NSZ-a). Međutim, Komesarijat u ovom izveštajnom periodu nije koristio mogućnost raspisivanja javnog poziva za izbor udruženja koja mogu pomagati u izradi plana integracije jer je iz drugih raspoloživih izvora podrške aktivnost u tom segmentu bila pokrivena.¹²⁴

Lica kojima je odobreno pravo na azil informacije o svojim pravima i obavezama dobijaju od uprave centara u kojima borave, svojih zastupnika, službenika Komesarijata i drugih aktera uključenih u sistem njihovog prihvata, a u određenom obimu i od Kancelarije za azil. Pored toga, prilikom popunjavanja upitnika za potrebe izrade plana integracije, svakom licu se predočavaju i sve dostupne informacije o relevantnim programima podrške, koje organizuju međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva. U saradnji sa nadležnim ministarstvima i relevantnim institucijama, kao i uz podršku Beogradskog centra za ljudska prava, izrađen je nacrt informativnog materijala, ali on još nije dobio formalnu saglasnost relevantnih institucija. Međutim, treba imati u vidu da je informativni materijal neophodno kontinuirano ažurirati, budući da je reč o oblicima podrške koji su vremenski ograničeni i koji zavise od dužine trajanja projekta, odnosno od potreba tržišta rada.

U izveštajnom periodu ukupno je 37 polaznika počelo da uči srpski jezik (od toga 31 odrasla osoba i 6 maloletnika starih 16 godina). Primetno je da se, u odnosu na prethodni izveštajni period, među licima kojima je odobreno pravo na azil¹²⁵ znatno uvećao udeo onih koji su se uključili u program učenja srpskog jezika, što ukazuje da su afirmativne mere Komesarijata i drugih aktera doprinele povećanju zainteresovanosti za učenje srpskog jezika i pisma.¹²⁶ Pored Komesarijata (fond dostupnih časova 300 plus 100 dodatnih časova), kurseve srpskog jezika, u ukupnom trajanju od 80 časova, organizuje i UNHCR. Prilikom organizovanja časova Komesarijat i UNHCR redovno se konsultuju kako bi se izbegla preklapanja, odnosno kako ista lica ne bi dva puta pohađala časove istog nivoa. Međutim, zainteresovanim aktivnim korisnicima dostupni su i časovi koje organizuje Komesarijat i časovi koje obezbeđuje UNHCR.

124 Član 9 Uredbe o integraciji predviđa da Komesarijatu, prilikom izrade plana integracije, **moгу** pomagati udruženja koja imaju iskustva u pružanju pravne i psihosocijalne pomoći različitim kategorijama migranata. U svrhu izbora ovih udruženja, Komesarijat raspisuje javni poziv.

125 U izveštajnom periodu ukupno su doneta 42 rešenja kojima se usvaja zahtev za azil.

126 Donošenjem izmena i dopuna Uredbe o načinu uključivanja u društveni, kulturni i privredni život lica kojima je odobreno pravo na azil, u program integracije implementirana je i zakonska obaveza za lica kojem je odobreno pravo na azil, da se u roku od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja prijavi Komesarijatu da pohađa časove srpskog jezika i pisma i da ih pohađa redovno. U suprotnom, Komesarijat neće imati obavezu da obezbedi dodatne časove srpskog jezika, a lica će ujedno izgubiti i pravo na jednokratnu novčanu pomoć. Međutim, u ovom izveštajnom periodu, Komesarijat je i onim licima kojima je odobreno pravo na azil, a koja su se Komesarijatu obratila nakon isteka roka od 15 dana od dana pravnosnažnosti rešenja, omogućavao pristup programu učenja srpskog jezika.

Prilikom planiranja sprovođenja časova srpskog jezika nastojalo se da časovi budu organizovani u svim mestima u kojima borave lica kojima je priznato pravo na azil. Tako su, pored Beograda (ukupno 18 polaznika), časovi srpskog jezika organizovani i u Vranju (2), Novom Pazaru (2), Novom Sadu (5), Lazarevcu (2) i Bogovađi (8).

Program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja u trajanju od 30 časova, koji je izrađen i usvojen u prethodnom izveštajnom periodu i dalje se sprovodi. Od 15 polaznika, samo je osam završilo program.¹²⁷ Relativno mali broj polaznika, odnosno mali broj onih koji su uspešno završili program jasno upućuje na zaključak da lica kojima je odobreno pravo na azil još uvek nisu u dovoljnoj meri motivisana da učestvuju u ovom programu.¹²⁸

Praceenje mera integracije koje se odnose na obezbeđivanje podrške uključivanju dece predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog uzrasta, te odraslih nepismenih lica u obrazovni sistem R. Srbije, kao i obezbeđivanje pomoći prilikom uključivanja na tržište rada, i dalje predstavlja naročiti izazov, prvenstveno zato što pojedinačne aktivnosti obuhvaćene navedenim merama još uvek nisu dovoljno precizirane, niti je dovoljno precizirana uloga Komesarijata u sprovođenju ovih mera.

Pristup sistemu predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja obezbeđen je svoj deci migrantima koji se nalaze na teritoriji R. Srbije, bez obzira na pravni status. Deca kojima je odobreno pravo na azil u pravilu su i pre donošenja pozitivne odluke o njihovom zahtevu za azil već bila uključena u formalni sistem obrazovanja, pa sticanje novog statusa uopšte ne menja njihov položaj u pogledu pristupa obrazovanju.

Potrebni udžbenici i školski pribor su i tokom ovog izveštajnog perioda bili obezbeđeni iz alternativnih sredstava, prvenstveno iz donatorskih sredstava međunarodnih organizacija, a pomoć pri učenju Komesarijat i dalje obezbeđuje kroz saradnju sa organizacijama civilnog društva, koje sprovode neformalne obrazovne aktivnosti za decu migrante i tražioce azila.

Podatke o uključivanju odraslih nepismenih lica kojima je priznato pravo na azil u obrazovni sistem R. Srbije i dalje nije moguće obezbediti. Naime, sistem obrazovanja odraslih ove osobe još uvek ne prepoznaje kao posebnu kategoriju polaznika svojih obrazovnih programa.

Još uvek se ne sprovodi mera obezbeđivanja finansijske pomoći deci i odraslim nepismenim licima radi njihovog uključivanja u vannastavne aktivnosti. Da bi do ovoga došlo, potrebno je, pre svega, bliže regulisati uslove pod kojima se ova pomoć obezbeđuje, postupak odobravanja, iznos pomoći, kao i ulogu Komesarijata u samom procesu.

127 Izvor: <<http://www.bgcentar.org.rs/upoznavanje-lica-koja-su-dobila-utociste-na-teritoriji-republike-srbije-sa-srpskom-kulturom-istorijom-i-ustavnim-uredenjem/>>.

128 Shodno članu 5 Uredbe o integraciji, uključivanje u program upoznavanja srpske kulture, istorije i ustavnog uređenja nije obavezno za lica kojima je odobreno pravo na azil.

Sa druge strane, prema navodima svojih predstavnika, Komesarijat nastoji, krećući se u okvirima svojih nadležnosti, da licima kojima je odobreno pravo na azil olakša uključivanje na tržište rada ulažući napore u pravcu identifikacije poslodavaca koji imaju potrebu za obrazovnim i stručnim profilima koji odgovaraju kvalifikacijama lica kojima je odobreno pravo na azil, kao i informisanjem privrednika o mogućnostima njihovog zapošljavanja. Pored toga, UNHCR obezbeđuje podršku u vidu organizacije kurseva za prekvalifikaciju i dokvalifikaciju, i davanjem grantova za započinjanje posla. Međutim, efektivnost ovih aktivnosti mnogo zavisi od toga uolikoj meri će politika zapošljavanja prepoznavati lica kojima je odobreno pravo na azil kao posebnu i važnu ciljnu grupu.

Konačno, u ovom izveštajnom periodu nijedno lice kojem je odobreno pravo na azil nije podnelo zahtev za obezbeđivanje jednokratne novčane pomoći (koja se, inače, u skladu sa zakonom obezbeđuje samo u slučajevima posebne socijalne ili zdravstvene potrebe).

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Mehanizmi koordinacije na nacionalnom i lokalnom nivou

Kako bi analizirao stanje u centrima za azil i prihvatnim centrima i predstavio prethodno sprovedene aktivnosti i projekte, kao i planove i strateške ciljeve za naredni period, Komesarijat je tokom izveštajnog perioda organizovao dva veća koordinaciona sastanka, u kojima su učestvovali i predstavnici međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva: u Plandištu u periodu od 27. do 29. septembra 2018. godine¹²⁹ i u Prihvatnom centru u Obrenovcu 26. marta 2019. godine¹³⁰. Pored toga, prema navodima Komesarijata, radi regulisanja prihvaća i smeštaja migranata, tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil nadležni organi redovno i učestalo razmenjuju podatke. U 2018. godini održana je samo jedna sednica Radne grupa za rešavanje pitanja mešovutih migracija¹³¹, dok se nadležne institucije redovno sastaju na operativnom nivou. Na lokalnom nivou, potrebe korisnika smeštaja razmatraju su i u okviru koordinacionih sastanaka koje uprava pojedinačnih centara redovno organizuje sa pružaocima usluga prisutnim u tim centrima.

Na nacionalnom nivou su i tokom ovog izveštajnog perioda organizovani sastanci različitih tematskih koordinacionih grupa, u kojima su predstavnici Komesarijata redovno učestvovali, uglavnom kako bi razmenili informacije o stanju u smeštajnim kapacitetima, identifikovanim potrebama i planiranju i koordinaciji zajedničkih aktivnosti. U koordinaciji Ministarstva prosvete, nauke

129 Izvor: <http://www.kirs.gov.rs/wb-news-more.php?id_category=4&id=343>.

130 Izvor: <http://www.kirs.gov.rs/wb-news-more.php?id_category=4&id=489>.

131 Izvor: Izveštaj o implementaciji AP za Poglavlje 24 za period jul – decembar 2018. godine.

i tehnološkog razvoja organizovani su sastanci posvećeni pitanju obrazovanja dece. Ministarstvo zdravlja organizovalo je sastanke na kojima su razmatrane potrebe u vezi sa obezbeđivanjem zdravstvene zaštite migranata i tražilaca azila, dok UNICEF i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja organizuju redovne mesečne sastanke Radne grupe za praćenje stanja u oblasti zaštite dece. Pored toga, UNHCR organizuje i periodične koordinacione sastanke radi razmatranja stanja u oblasti azila.

Na osnovu svih iznesenih informacija može se zaključiti da redovno održavanje sastanaka, koji su deo navedenih mehanizama koordinacije, ukazuje na to da je u izveštajnom periodu aktivno sprovedena aktivnost 2.3.11. iz AP24.

Kako je razmatrano pitanje politike integracija u okviru uspostavljenih mehanizama koordinacije?

Analiziranjem sadržine dnevnog reda sastanaka u sklopu mehanizama koordinacije, organizovanih na nacionalnom nivou tokom izveštajnog perioda, može se primetiti da je pitanje integracije lica kojima je priznato pravo na azil razmatrano i praćeno sporadično i samo kroz pojedine elemente integracijske politike (poput pitanja izdavanja putnih isprava i naturalizacije izbeglica). Drugim rečima, da je izostalo praćenje sveobuhvatnog programa integracije. Promene ovakvog stanja, u pravcu redovnog i sveobuhvatnog praćenja stanja u oblasti implementacije i razvoja programa integracije, mogle bi stvoriti dobru osnovu za strateško zagovaranje razvoja institucionalnih i kadrovskih kapaciteta kako Komesarijata, tako i drugih institucija nadležnih za planiranje i sprovođenje pojedinačnih mera integracijske politike.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Pored tri žalbena mehanizma opisana u prethodnom izveštaju (pritužbe elektronskim putem, kutije za žalbe i sastanci uprave centra sa migrantima), u ovom periodu izveštavanja identifikovana su dva dodatna mehanizma, kojima lica smeštena u centrima mogu iskazati svoja mišljenja i ocene o relevantnosti i kvalitetu usluga. Reč je o AGDM proceni i informacijama koje se dobijaju kroz aktivnosti organizacija civilnog društva. AGDM obezbeđuje participativnu procenu potreba i zadovoljstva korisnika smeštenih u centrima, u okviru aspekata starosti, roda i različitosti, a na osnovu strukturisanog dijaloga.¹³² Reč je o aktivnosti koju UNHCR, u saradnji sa kompetentnim organizacijama civilnog društva, sprovodi jednom godišnje.¹³³ Sa druge strane, kontinuiranim ili *ad hoc* aktivnostima organizacija civilnog društva, koje u centrima direktno rade sa korisnicima, često se obezbeđuje značajan mehanizam za izražavanje mišljenja

132 Sprovode se odvojene sesije sa muškarcima, dečacima, ženama i devojkicama, a specifični rizici kojima je izložena svaka od ovih grupa diskutuju se i analiziraju zajedno sa njima.

133 Participatory Assessment in Operations, UNHCR, 2006. <<https://www.refworld.org/pdfid/462df4232.pdf>>.

o različitim aspektima života u centru. Dodatno, značajno je napomenuti i povremene posete Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture.

U izveštajnom periodu dostavljeno je 20 elektronskih i 8 pritužbi korišćenjem žalbenih kutija. Kao i u prethodnom periodu izveštavanja, pritužbe su se uglavnom odnosile na izbor hrane i buku u centrima, ali dodatno i na premeštaj iz jednog u drugi smeštajni objekat, kao i na ponašanje drugih korisnika smeštaja. Jedna pritužba se odnosila na pristup sekundarnoj zdravstvenoj zaštiti (odnosno, na mogućnosti izvođenja abortusa). Prema procenama Komesarijata, rešeno je 60 do 70 procenata primljenih predmeta. Među okolnostima koje mogu imati uticaja na stepen rešenosti predmeta je i prisutnost podnosioca pritužbe u periodu nakon podnošenja pritužbe.

Ne može se precizno utvrditi broj korisnika smeštaja uključenih u evaluacione aktivnosti. Prema stavu Komesarijata, evaluacione aktivnosti sprovode se svakodnevno kroz razgovor sa licima koja borave u centrima. Dodatno, nedeljno se organizuju fokusne grupe radi evaluacije usluga. Evaluacijom su obuhvaćene ne samo usluge koje pruža Komesarijat već i usluge drugih aktera koji sprovode aktivnosti u centrima.

Prema navodima predstavnika Komesarijata, pored spomenutih i drugih internih evaluacionih aktivnosti, u izveštajnom periodu je više eksternih aktera sprovodilo aktivnosti usmerene na evaluaciju različitih vrsti usluga obezbeđenih u centrima: kvalitet ishrane ispitivao je konzorcijum organizacija civilnog društva u okviru MADAD projekta (CARE, Caritas, Oxfam, Crveni krst Srbije), evaluaciju efikasnosti tzv. keš kartica sprovodio je DRC, dok je UNICEF razmatrao usluge koje se odnose na rad sa decom u centrima, uključujući u to i dečiji kutak, kutak za majke sa bebom, kao i aktivnosti usmerene na uključivanje dece u formalni sistem obrazovanja. U sektoru zdravstvene zaštite IOM je sprovodio evaluaciju medicinskih radnika na terenu, a WHO evaluaciju zdravstvenih usluga, uključujući u to i distribuciju lekova.

Radi unapređenja kvaliteta pružanja usluga, kao i radi ujednačavanja kvaliteta programa i aktivnosti koje se organizuju u centrima, Komesarijat je, uz podršku Vlade Švajcarske, izradio dokument o standardima pružanja usluga socijalne podrške, neformalnog obrazovanja i pravne pomoći licima smeštenim u centrima za azil i drugim objektima za smeštaj.¹³⁴ Neposredno nakon što je dokument usvojen pristupilo se njegovoj operacionalizaciji, pa je 23. aprila 2019. godine objavljen javni poziv za finansiranje programa organizacija civilnog društva značajnih za populaciju migranata, tražilaca azila i lica kojima je odobreno pravo na azil u RS. Tom prilikom prioritet su imali programi socijalne podrške, neformalnog obrazovanja i pravne pomoći, pripremljeni u skladu sa izrađenim Standardima.

134 Više o Standardima: <http://www.kirs.gov.rs/wb-page.php?kat_id=55>.

PREPORUKE

- Organizovati diskusije o standardima procene smeštajnih uslova i usluga (*site profiling* metodologiji) shodno EASO standardima, za širi krug aktera uključenih u sistem prihvata, kako bi se kroz dobro organizovan participativan proces obezbedilo sprovođenje aktivnosti 2.3.6. iz AP24.
- Afirmisati pitanja sveobuhvatnog praćenja implementacije programa integracije, i daljeg strateškog razvoja politike integracije lica kojima je odobreno pravo na azil, u okviru jednog od postojećih mehanizama koordinacije na nacionalnom nivou.
- Dalje jačati sistem planiranja mera integracije, odnosno izrade individualnih planova integracije, i praćenja njihove realizacije, uz pravovremeno razmatranje eventualnih izmena.
- Radi jačanja socijalne inkluzije migranta i tražilaca azila, kao i radi povećanja njihovih mogućnosti za brzu radnu aktivaciju, potrebno je razviti različite programe i mehanizme podrške, učiniti ih dostupnim svim licima smeštenim u centre i dodatno ih promovisati radi sticanja osnovnog nivoa znanja srpskog jezika i u cilju pohađanja relevantnih stručnih obuka.

JASMINA KRUNIĆ, ASTRA – AKCIJA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA

CENTAR ZA ZAŠTITU ŽRTAVA TRGOVINE LJUDIMA



UVOD

Za razliku od prethodnog izdanja *Institucionalnog barometra*, ovoga puta je rukovodstvo Centra za zaštitu žrtava za potrebe istraživanja dostavilo popunjen upitnik, zatim *Izveštaj o radu za 2018*, kao i odgovore na naknadno postavljena pitanja istraživačice. Takođe, rukovoditeljka Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima predstavila je zaposlenima u organizaciji ASTRA metodologiju rada Službe, počev od prijave, preko procesa identifikacije, pružanja podrške, izrade individualnih planova usluga, pa sve do njihovog praćenja i revizije. Krajem juna 2019. predstavnice organizacije ASTRA posetile su Prihvatilište i upoznale se sa zaposlenima, organizacijom prostora i planiranim načinom rada ove ustanove.

Prepoznavanje žrtava trgovine ljudima predstavlja poseban stručni postupak procene, kojim se utvrđuje prisustvo opštih i specifičnih pokazatelja koji ukazuju da je osoba žrtva trgovine ljudima. Na osnovu sprovedenog postupka, stručni radnik Centra sačinjava nalaz i daje mišljenje, koji se dostavljaju dalje, na poseban zahtev, sudu, istražnim organima, drugim organima i ustanovama, u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima. Predlog novog Zakona o socijalnoj zaštiti donosi i novinu u vezi sa dodeljivanjem statusa službenog lica stručnim radnicima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, kao i stručnim radnicima centara za socijalni rad.¹³⁵

Četvoro stručnih radnika u Službi Centra (uz povremenu ispomoć sekretara u svojstvu pravnika), pored direktnog rada sa žrtvama trgovine ljudima, u šta spada i identifikovanje po svim prijavama dobijenim od drugih aktera na teritoriji Srbije, učestvuju i u drugim aktivnostima Centra. To pre svega podrazumeva učestvovanje u projektima, organizaciji i realizaciji konferencija i seminara, izradi strateških i operativnih dokumenata i slično, što ih ponekad ograničava pri obavljanju osnovne delatnosti i potvrđuje činjenicu da su zaposleni preopterećeni. Centar među delatnostima navodi i izradu i izdavanje stručne literature značajne za zaštitu žrtava trgovine ljudima, informisanje zajednice o svojim poslovima i promovisanje rada godišnjim izveštajima, korišćenjem internet sajta, brošurama i sl., sve u skladu sa svojim programom rada i strategijom informisanja, kao i obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom, standardima i drugim propisom.

U godišnjem Izveštaju Centra navodi se i da se **dostupnost usluga obezbeđuje u tesnoj saradnji sa centrima za socijalni rad i službenicima policije, kao i sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva.**

135 Predlog Zakona o socijalnoj zaštiti, čl. 159 Javna ovlašćenja.

INTERNA EFIKASNOST

U *Izveštaju o radu za 2018.* Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima ističe se: *Tokom godine rađeno je sa 332¹³⁶ korisnika, a realizovano je 2885 pojedinačnih aktivnosti.* Istraživačice organizacije ASTRA su, koristeći unapred strukturirani upitnik, kao i dodatne usmene i pisane konsultacije sa predstavnicima Centra, pokušale da bolje razumeju, odnosno da dobiju preciznija obrazloženja ovog i drugih navoda iz upitnika, izveštaja i ostalih javno dostupnih dokumenata Centra.

Prema podacima iz Upitnika upućenog Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2018. godinu, u Centru je zaposleno 16 osoba (sistemizovano 13 radnih mesta), a u Prihvatalištu 7 (sistemizovano je 5). U Službi za koordinaciju zaštite žrtava zaposlena su 4 stručna radnika (plus sekretar koji se povremeno uključuje u svojstvu pravnika), dok u Prihvatalištu radi 5 stručnih radnika. Objekat Prihvatališta je u svojini Republike Srbije i ispunjava sve uslove i standarde za pružanje ove usluge, stoji u godišnjem Izveštaju Centra. Predviđeno je da Prihvatalište prima žene sa iskustvom trgovine ljudima i devojke iznad 16 godina, odnosno da urgentno prihvata žrtve, bez obzira na stanje traumatizacije u kome se žrtva nalazi u momentu otkrivanja i smeštanja. Predviđeno je da se prihvataju i žene sa decom (muška deca do određenog uzrasta, što će biti precizirano tokom licenciranja).

U godišnjem Izveštaju Centra navodi se da je Rešenjem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja¹³⁷ predviđeno da u Centru, umesto 18 zaposlenih, rade 24 zaposlena, uz povećanje broja izvršilaca na radnom mestu stručnog radnika koji neposredno identifikuju, planiraju zaštitu i koordiniraju, kao i stručnih radnika koji neposredno smeštaju žrtve trgovine ljudima.

Prema odgovorima dobijenim iz Centra, tokom 2018. jedan stručni radnik Službe obradio je u proseku 47,5 prijava, dok je broj slučajeva skoro dvostruko veći – 83 po radniku. Razlog zbog kog postoji veći broj slučajeva nego prijava po stručnom radniku leži u tome što se oni prenose iz godine u godinu. Prosečan broj od 83 žrtve po stručnom radniku jeste zbir broja žrtava kojima se pruža podrška, a koje su identifikovane ranijih godina, i broja žrtava koje su bile identifikovane u godini izveštavanja.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima konačno identifikuje žrtve na osnovu preliminarne identifikacije, tj. na osnovu prijave koju može sprovesti bilo koji akter, uključujući u to i građane. Za sada postoje indikatori za preliminarnu identifikaciju žrtava, koje koriste zaposleni u sistemu socijalne zaštite, policijski službenici i zaposleni u prosveti.¹³⁸ Jedino su indikatori namenjeni zaposlenima u sistemu socijalne zaštite formalizovani, tj. njihova upotreba

136 U tekstu Izveštaja o radu Centra dalje se pojavljuje brojka od 334 korisnika/ce u 2018.

137 br. 112-01-554/2018-21 od 17. oktobra 2018. godine

138 Razvijeni projektnim aktivnostima.

postala je obavezujuća na osnovu stručnog uputstva, koje je ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja izdao u julu 2017. godine. U pisanom odgovoru na pitanje o indikatorima, Centar za zaštitu žrtava navodi da konačno identifikovanje žrtava vrši na osnovu Indikatora trgovine ljudima Kancelarije UN za pitanja droge i kriminala (UNODC), kao i na osnovu Indikatora trgovine ljudima Međunarodne organizacije rada (MOR). Akcioni plan *Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava* za period 2019–2020. predviđa izradu specifičnih pokazatelja za formalno identifikovanje žrtava trgovine ljudima, indikatora urađenih za potrebe Centra u okviru projekta koji finansira Misija OEBS-a u Srbiji.¹³⁹ Ostaje nejasno zbog čega Centar još nije sačinio sopstvene indikatore i kriterijume za formalno identifikovanje žrtava trgovine ljudima. Na molbu za dodatno razjašnjenje u vezi sa ovim pitanjem Centar je odgovorio da se „čekaju sredstva“ za ovu svrhu. Jedna od preporuka EU Tvining projekta „Podrška jačanju borbe protiv trgovine ljudima“ iz programa IPA 2014¹⁴⁰ jeste da ovoj aktivnosti treba dati prioritet.

U posmatranoj godini (2018), od ukupno 190 prijava vezanih za sumnju da je došlo do trgovine ljudima, stručni radnik je u tri slučaja izašao na teren u roku od 24 časa nakon prijave moguće žrtve.

Nijedan prvi razgovor sa žrtvom nije obavljen u prostorijama Centra, s obzirom na to da one ne ispunjavaju uslove za tu svrhu. Kako se navodi u obrazloženju Centra, većina razgovora obavi se u centrima za socijalni rad, policiji, prostoru organizacije civilnog društva ili na drugom mestu. Centar ne vodi službenu evidenciju o mestu obavljanja prvog razgovora.

Na pitanje o prosečnom vremenu koje prođe od utvrđivanja potreba žrtve do realizacije, odnosno do pružanja odgovarajuće usluge Centar je odgovorio da se već od prve hitne procene korisnicima obezbeđuje podrška, bez obzira na to da li je identifikovanje završeno, kao i da se podrška pruža sve dok se procenjuje da je potrebna.

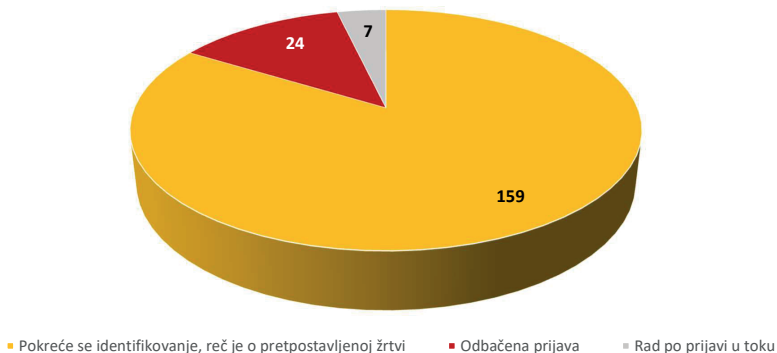
Kada je reč o trajanju podrške, ona je, prema navodima Centra, individualna – kreće se od nekoliko meseci do 3 godine, a izuzetno, ukoliko je to potrebno, i nakon ovog perioda, sve dok je žrtvi potrebna podrška.

Prema godišnjem Izveštaju, u aktivnoj evidenciji Centra je poslednjeg dana 2017. godine bilo 170 korisnika, sa kojima je rad nastavljen i tokom 2018. godine. Tokom 2018. godine evidentirana su 184 nova korisnika. Tokom 2018. godine razmatrano je **190 prijava** sumnje na trgovinu ljudima. Od navedenih 190, novoprimitih prijava u 2018. godine bilo je 181, dok je 9 prijava preneto iz 2017. godine. U grafikonu 5 dat je prikaz rezultata postupanja po podnetim prijavama.

139 Mera 4.2, aktivnost 4.2.1. AP 2019–2020.

140 Support to strengthening fight against trafficking in Human Beings, Twinning Ref: SR 14JH 01 18, <http://www.cfcu.gov.rs/dokumenti/sr/456_478845_suport-to-strengthening-fight-against-trafficking-in-human-beings-twinning-fiche.pdf>.

Grafikon 5: Način okončanja postupanja po prijavama Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima 2018. godine



Tokom procenjivanja formalno je identifikovano **76 žrtava trgovine ljudima**, u 75 postupaka je utvrđeno da se ne radi o žrtvama, u 27 postupaka je došlo do prekidanja identifikacije, a 6 postupaka identifikacije prenosi se u narednu godinu. Centar navodi da je u svim slučajevima do prekidanja došlo zbog nedostupnosti žrtava. U 9 slučajeva prekidanja identifikacije sačinjeni su planovi zaštite radi uspostavljanja kontakata sa žrtvama, gde je procenjeno da postoji visok rizik od dalje eksploatacije.

Kada je reč o navedenim pojedinačnim aktivnostima ostvarenim tokom 2018. (njih ukupno 2885), detaljnija analiza pokazuje da je ovaj broj dobijem zbrajanjem:

- aktivnosti koordinacije
- stručnog postupka i
- samostalno pružene direktne podrške žrtvi.

U pitanju je kombinacija svih aktivnosti koje su sprovedene tokom godine, u šta su uključeni i: sačinjavanje nalaza i mišljenja (151), izrada propisanih dokumenata tokom stručnog postupka (598) i konsultativna podrška centru za socijalni rad i drugim saradnicima (132).

U okviru stručnog postupka navedene su aktivnosti koje direktnije uključuju žrtvu: informisanje o pravima, krivičnom delu i sudskim postupcima (293), informisanje o mogućim vidovima podrške i pružaocima usluga (211)¹⁴¹, savetodavno usmeravanje i osnaživanje za prevazilaženje iskustva trgovine (23), pregovaranje sa korisnicima radi izrade individualnog plana usluga, prihvatanja

¹⁴¹ Tokom predstavljanja metodologije rada Centra, koje je rukovoditeljka ove ustanove izložila zaposlenim u organizaciji ASTRA (23. maj 2019. godine), postavljeno je pitanje o načinu informisanja žrtava o mogućim vidovima podrške i pružaocima usluga. Odgovor je bio da se ovo informisanje odvija usmeno jer je Centar potrošio lifete sa podacima o pružaocima usluga za žrtve trgovine ljudima.

podrške i preuzimanja lične odgovornosti za deo aktivnosti (45), pružanje podrške u očuvanju i unapređenju porodičnih odnosa (53), osnaživanje žrtve za učestvovanje u sudskom postupku (46), osnaživanje za život u zajednici (220).

Tabela 6 iz Izveštaja Centra navodi da je u okviru samostalno pruženih usluga bilo ukupno 165 aktivnosti: počev od terenskog rada i kućnih poseta (92), preko prevoza žrtve (25), prisustvovanja svedočenju u svojstvu osobe od poverenja (21), pa sve do angažovanja prevodioca (3), davanja paketa pomoći (hrana, higijena, garderoba, odeća, obuća – 2), plaćanja smeštaja (1), medicinskih usluga, lekova i sanitetskog materijala (3).

Više od 40% svih aktivnosti Centra tokom 2018. činile su aktivnosti koordinacije telefonom ili imejlom (1189). Poređenja radi, ASTRA je u istom periodu (2018. godina) zabeležila **3500**¹⁴² aktivnosti u okviru programa SOS telefona.

Ovde treba navesti i samoocenu Centra o određenim aspektima funkcionisanja tokom 2018. godine (iz godišnjeg Izveštaja):

Tokom godine nije u potpunosti ostvarena aktivnost brzog i efikasnog postupanja u procesu identifikacije. Tome je doprinela nemogućnost terenskog rada, odnosno izlaska na teren vam Beograda radi sprovođenja identifikacije usled nedostatka benzina. Nakon skoro puna 4 meseca od početka godine kada je bilo moguće krenuti na teren, već je postojao veliki broj prijava u kojima je kašnjenje sa početkom rada bilo značajno, a uz pristizanje novih prijava došlo je do preopterećenosti stručnih radnika i nemogućnosti reagovanja odmah po prijemu prijave.

Izveštaj već pomenutog projekta „Podrška jačanju borbe protiv trgovine ljudima” iz programa IPA 2014. navodi da: *U kontekstu otkrivanja i identifikacije potencijalnih žrtava trgovine ljudima treba da se pojasne (obavezujuće) dužnosti izveštavanja za osoblje Centra za zaštitu žrtava.*¹⁴³

Upućivanje i usluge

Na pitanje o broju i strukturi upućivanja žrtava trgovine ljudima na nadležne organe i organizacije (policija, javno tužilaštvo, centar za socijalni rad, ustanova socijalne zaštite, zdravstvena ustanova, obrazovno-vaspitna ustanova, organizacija civilnog društva), Centar navodi da se svi korisnici/-e koje Centru upute partneri (osim policije) povezuju sa policijom (u 2018. godini svi su prihvatili saradnju sa policijom), a u slučaju podizanja optužnice sarađuju sa tužilaštvom. Centar za sada ne vodi posebnu evidenciju o uključenosti navedenih institucija i pružalaca usluga u podršku žrtvama. Te podatke bi bilo moguće dobiti pregledom dosijea korisnika. U skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti i nadležnosti centara

142 Kontakti i razmene putem SOS telefona, imejla, viber aplikacije, terenskih akcija, dolazaka klijenata...

143 Support to strengthening fight against trafficking in Human Beings, Twinning Ref: SR 14 JH 01 18,

za socijalni rad, sva deca korisnici upućena su da se obrate centru za socijalni rad (kao organ starateljstva), kao i većina punoletnih korisnika.

U odgovoru na pitanje o upućivanju na organizacije civilnog društva, navedeno je da je bilo dva upućivanja na organizaciju ASTRA. Kako je ASTRA tražila pojašnjenje, jer prema našoj evidenciji Centar nije uputio nijednu žrtvu za određenu uslugu, dobili smo dodatno pojašnjenje: *Centar je u nekoliko navrata kontaktirao ASTRU s namerom da korisnica dobije potreban vid podrške od strane ASTRE, u slučajevima u kojima ASTRA do tada nije bila uključena u podršku žrtvi, što je po nama upućivanje žrtve.*

Prema evidenciji organizacije ASTRA, predstavnici Centra zatražili su obezbeđivanje konkretne pomoći (psihološku, prevođenje) za dve žrtve, ali bez obzira na to što su ovi troškovi bili pokriveni, konsultantkinjama organizacije ASTRA nije bio omogućen kontakt sa klijentkinjama. (ID Br: 5664 i 5780)

Takođe, krajem 2018. godine, predstavnica Centra zahtevala je od organizacije ASTRA da obustavi pružanje pravne pomoći jednoj korisnici, jer će Centar dalje nastaviti ovu aktivnost. Nakon provere sa klijentkinjom i potvrde da ona nije bila nezadovoljna, kao što nije bilo ni realnih osnova za ovakav zahtev, predstavnica Centra nastavila je da insistira da joj se prepusti komunikacija u vezi sa postupkom koji se vodi. (ID Br: 4107)

Kada su u pitanju usluge Centra pružene žrtvama trgovine ljudima tokom 2018, koje su razvrstane prema tipu pružaoca usluga (Centar ili druga institucija) i vrsti mera i usluga, Centar navodi da su direktno ili indirektno obezbeđene sledeće usluge:

Tabela 8: Usluge koje je tokom 2018. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima pružio prema tipu pružaoca usluga/vrsta mera i usluga

Vrsta pomoći/podrške	Broj	Napomene
Finansijska pomoć	5	3 za zdravstvene usluge, 1 za smeštaj, 1 paket pomoći
Smeštaj žrtve	1	
Psihosocijalno savetovanje	334	
Pravna pomoć	31	Krivični postupak
	3	Parnični postupak
Zdravstvene usluge	3	(već navedene i pod finansijska pomoć)
Drugo (paketi)	16	

Citirajući navode akta o osnivanju, predstavnici Centra su u odgovorima na pitanja iz Upitnika dali i pojašnjenja za svaku od usluga. Prema njihovim odgovorima, Centar neposredno obezbeđuje usluge: procene i planiranja, savetodavno-terapijske i socioedukativne usluge i uslugu smeštaja. Sve druge usluge za koje su traženi podaci *obezbeđuju drugi pružaoci usluga, dok Centar koordinira i posreduje u povezivanju korisnika sa pružaocima usluga.*

Kada je reč o smeštaju u ustanove socijalne zaštite, Centar za socijalni rad upućuje na korišćenje ovih usluga. U skladu sa zakonom, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima ne može neposredno da obezbeđuje finansijsku pomoć u novčanim iznosima, već samo u vidu paketa pomoći i plaćanja određenih troškova. Tokom godine, u saradnji sa centrima za socijalni rad i organizacijama civilnog društva, obezbeđen je smeštaj za 48 korisnika. Bilo je smešteno 28 dece, od čega 25 devojčica i 3 dečaka, i 19 odraslih osoba. Ovi podaci se ne odnose na Prihvatilište, jer ono 2018. nije bilo otvoreno. Usluge smeštaja za decu (28) pružale su: hraniteljske porodice (10), OCD Atina (5), Prihvatilište „Vasa Stajić“ Beograd (3), domovi za decu bez roditeljskog staranja u Beloj Crkvi i Spomenku (po 2) itd. Punoletne žrtve (19) bile su u najvećem broju smeštene u smeštajnim kapacitetima OCD Atina (15).

Centar ne obezbeđuje samostalno specijalizovane usluge za decu, već ih upućuje na pružaoce specijalizovanih usluga (u skladu sa Pravilnikom o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti). Stručni radnici Centra u okviru redovnog rada pružaju deci „savetodavnu podršku prilagođenu deci“, koja ne spada u domen specijalizovanih usluga.

Jedna od preporuka iz zaključaka Izveštaja projekta „Podrška jačanju borbe protiv trgovine ljudima“ iz programa IPA 2014. odnosi se na buduće smeštajne jedinice Centra – Prihvatilišta: *Treba da se razjasni koncept skloništa Centra za zaštitu žrtava u odnosu na korisnike (žene, muškarci, deca) i kvalifikacije osoblja, brige za sigurnost žrtava, slobodu kretanja, pristup uslugama.*

Centar ne obezbeđuje zdravstvene usluge, a sve korisnice koje su imale potrebu za zdravstvenim uslugama dobile su ih koordinacijom aktivnosti sa državnim institucijama zdravstva, privatnim sektorom u zdravstvu i u saradnji sa organizacijama civilnog društva. Centar je snosio troškove lekova i zdravstvenih pregleda za 3 korisnice. *Usluge primarne zdravstvene zaštite bile su dostupne svim korisnicima preko sistema zdravstvene zaštite, uz povremene teškoće u koordinaciji,* navodi se u godišnjem Izveštaju Centra.

U toku godine nije bilo potrebe za plaćanje forenzičkih usluga, jer su, tamo gde je bilo potrebe, realizovane na osnovu naloga tužioca.

Poštujući podelu koju navodi Centar, i dalje ostaje očigledna nesrazmera između broja žrtava i (in)direktno pruženih usluga. Na primer, da li su samo tri žrtve imale potrebu da dobiju dodatnu/hitnu zdravstvenu uslugu. Pitanje je da li je problem u načinu vođenja evidencije, odnosno da li je bilo mnogo više

žrtava kojima je pružena adekvatna i blagovremena zdravstvena zaštita, što je dokumentovano u ličnom dosijeu, ali ne i u godišnjem izveštaju. Isto pitanje se može postaviti i u vezi sa ostalim navedenim uslugama, čak i za (naizgled) najčešće pružanu uslugu psihosocijalnog savetovanja – 334. Tokom 2018. je, prema godišnjem izveštaju, bilo ukupno 334 korisnika, što znači da je svakome od njih **jednom** pružena psihosocijalna podrška!?

Što se tiče prosečnog vremena koje je Centru potrebno da žrtvama omogući da prime novčanu materijalnu pomoć, navedeno je da Centar ne obezbeđuje direktno novčanu pomoć, već se novčana sredstva obezbeđuju u saradnji sa organizacijama civilnog društva i centrima za socijalni rad. U slučaju saradnje sa organizacijama civilnog društva novčana sredstva se obezbeđuju u roku od par dana (u zavisnosti od potrebe), a preko CSR-a, kada se radi o trenutnoj novčanoj pomoći, proces traje od par dana do mesec i više dana, zavisno od stanja u lokalnim samoupravama. Novčana socijalna pomoć (NSP) obezbeđuje se u skladu sa zakonskim rokovima. Nema bitnih promena u odnosu na navode iz prethodnog izdanja *Institucionalnog barometra*.¹⁴⁴ Materijalna pomoć u naturi obezbeđuje se u većini slučajeva u roku od par dana, najviše do 2 nedelje, navodi se u odgovoru Centra.

Procene bezbednosti za žrtve tokom 2018. godine nisu tražene od policije. U svakom konkretnom slučaju rizici po bezbednost žrtve procenjuju se sa policijom i CSR-om, ali bez posebnog zahteva i izveštaja o bezbednosti. Ovo nije u skladu sa predviđenom procedurom, na primer, prilikom upućivanja u smeštaj koji obezbeđuje OCD ATINA. Prema njihovoj licenci, obavezno je da dobiju procenu bezbednosti za žrtvu koju smeštaju. Predstavnice organizacije ATINA napominju da do sada nisu dobili **niti jednu takvu procenu**.

Nakon što je dobio podatke, Centar je tokom 2018. izradio 24 individualna plana usluga, dok se u godišnjem Izveštaju navodi da su izrađena ukupno 32 plana. Planovi su imali prosečno 3–5 oblasti rada. Podsećamo da je samo u 2018. broj identifikovanih žrtava bio 76, što znači da za više od dve trećine identifikovanih žrtava nisu bili izrađeni individualni planovi usluga. Taj procenat je verovatno i veći kada se doda broj slučajeva prenesenih iz 2017. Takođe, sprovedeno je svega 5 revizija individualnih planova usluga. Moguće je da razlog za mali broj izrađenih planova podrške, kao i revizija, predstavljaju kapaciteti Centra i preopterećenost stručnih radnika (podatak dobijen u razmeni informacija sa rukovoditeljkom Službe).

144 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 85 o prebivalištu, itd. Osim toga, ono što se po zakonu tretira kao neprekidna novčana pomoć zapravo traje samo devet meseci godišnje.

U Izveštaju o radu za 2018. godinu, Centar navodi svoju ocenu kvaliteta rada, kao i mogućih uzroka:

...Značajni razlozi teškoća u planiranju i praćenju kvaliteta rada leže i u otežanom prihvatanju saradnika, posebno u NVO sektoru, prihvaćenog modela koordinacije, uloga i odgovornosti u zaštiti žrtava pojedinih aktera. Usvajanjem SOP-a smatramo da će se društveni kontekst u ovom pogledu unaprediti što će omogućiti kvalitetnije planiranje i praćenje efekata zaštite.

*... Kroz kontinuirano angažovanje stručnih radnika Službe i razvijene postupke saradnje sa partnerima, a posebno i zahvaljujući potpisanim protokolima saradnje, postojeće usluge u zajednici bile su dostupne korisnicima. **Kvalitet usluga je neujednačen, a u nekim slučajevima centar nema uvida u način rada pružaoca usluga.** Problem predstavljaju nedostajuće usluge, nerešeno stabilno finansiranje usluga u samom Centru i nekoordinisanost u zajednici u razvoju i kvalitetu potrebnih usluga.*

*Osim usluga koje se korisnicima obezbeđuju kroz stručni postupak (usluge procene i planiranja, savetodavno usmeravanje i socioedukativne usluge) Centar je u ovoj godini obezbedio **neznatan broj direktnih usluga podrške** korisnicima. Osnovni razlog smanjenja direktne podrške žrtvama od strane Centra leži u malim finansijskim resursima koje je Centar imao za ove namene u protekloj godini. Izostanak sredstava oportuniteta, koja sredstva su osnov direktne podrške žrtvama Centra je direktno uticao na smanjenje resursa same ustanove za direktnu podršku.*

Finansiranje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Centar je u toku 2018. godine za finansiranje svojih aktivnosti imao na raspolaganju sredstva iz tri izvora: iz budžeta RS, iz sredstava koje je Ministarstvo pravde obezbedilo za finansiranje projekta „Unapređenje položaja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji“ i iz sredstava dobijenih primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja (oportunitet).

Centar je 2018. iz budžeta RS dobio nešto više od 15 miliona RSD (15.004.292 RSD ili 126.864,73 EUR prema prosečnom kursu EUR za 2018. godinu¹⁴⁵). Skoro **70%** od 15 mil. RSD (10.445.820 din) utrošeno je na zaposlene: isplatu zarada, pripadajućih poreza, doprinosa i naknada, troškova prevoza i isplatu drugih troškova zaposlenima (jubilarna nagrada).

Od ostalih značajnijih planiranih rashoda ističu se finansiranje usluga po ugovoru, u koje spadaju: kompjuterske usluge (održavanje sajta, računarske mreže, domen sajta u iznosu od 298.552,00 dinara), stručne usluge (sredstva

145 <https://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/kl_prosecni.html>.

u ukupnom iznosu od 841.708,88 dinara potrošena su za finansiranje usluga advokata 405.000,00 dinara, usluga prevodilaca 436.708,88 dinara). Takođe, kako se navodi u Izveštaju o materijalno-finansijskom poslovanju za 2018. godinu,¹⁴⁶ Centar je kupio i jedan nov putnički automobil (1.498.800 dinara) iz projekta oportuniteta „Unapređenje položaja žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji”.¹⁴⁷

Sredstvima koja su prikupljena primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja (tužilački oportunitet) Centar raspolaže od decembra 2012. godine. Pored 1,8 miliona dinara dobijenih za kupovinu putničkog automobila, ukupna sredstva preneti iz ranijih godina iznosila su 1.365.153,51 dinar. Od toga je 2018. potrošeno svega 83.724 dinara, dok je preostalih 1.281.429 dinara preneto u 2019. godinu.

Tokom pripreme ovog teksta ASTRA je postavila Centru pitanje o prosečnom iznosu novčanih sredstava, koji se potroši na pružanje podrške žrtvi u toku jedne godine (usluge advokata, pregleda i analiza u privatnim lekarskim ordinacijama, higijenski paketi, paketi hrane, odeće, obuće i druga direktna pomoć žrtvama – bez uračunatih redovnih troškova Centra, kao što su plate, troškovi prevoza, goriva i sl.). U odgovoru Centar navodi da je tokom 2018. godine obezbedio 500.000 dinara za angažovanje advokata, zdravstvene potrebe, troškove smeštaja i troškove materijalne pomoći. Organizacija ASTRA je zatražila dodatnu specifikaciju ekonomske klasifikacije 4235 – *Stručne usluge*: sredstva u ukupnom iznosu od 841.708,88 dinara potrošena za finansiranje usluga advokata (405.000,00 dinara) i usluga prevodilaca (436.708,88 din). Iz Centra su pojasnili da su troškovi advokatskih usluga u celini nastali radi pružanja direktne podrške žrtvama, dok su usluge prevođenja delom namenjene podršci žrtvama, a delom ostalim potrebama ustanove.

Centar, takođe, naglašava da je iznos sredstava koje namenski obezbeđuje država daleko veći (uključuje troškove smeštaja u ustanovama socijalne zaštite, novčanu socijalnu pomoć, trenutne novčane pomoći, zdravstvo, obrazovanje...). Zbog načina opredeljivanja sredstava nije moguće dobiti precizniju procenu prosečnih sredstava koja su odvojena za troškove u vezi sa uslugama žrtvama.

146 Izveštaj preuzet sa sajta Centra, juna 2019.

147 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20o%20dodeli%20sredstava%202018.pdf>>.

INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Kao ustanova socijalne zaštite, Centar je odgovoran Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je pak odgovorno Vladi. Osim direktne odgovornosti, Centar saraduje 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. Međutim, Centar bi svoje aktivnosti trebalo da upućuje i široj javnosti – građanima kao potencijalnim korisnicima usluga, u skladu sa delatnostima navedenim u Statutu Centra. Dakle, Centar koordinira aktivnostima pružanja usluga socijalne zaštite žrtvama trgovine ljudima, te saraduje sa centrima za socijalni rad, ustanovama za smeštaj korisnika, drugim organima, službama i organizacijama civilnog društva kako bi obezbedio najbolji interes i bezbednost žrtava trgovine ljudima.

Na pitanje o broju slučajeva tokom 2018, u kojima je stručni radnik Centra bio pozvan da dâ nalaz i stručno mišljenje pismeno ili dolaskom na ročište dobijen je odgovor da su u svakom slučaju u kome je žrtva identifikovana, nalaz i mišljenje stručnog radnika Centra dostavljeni policiji, koja ih dalje dostavlja tužiocu. U nekim slučajevima, nalaz se direktno dostavlja tužiocu na osnovu prethodne komunikacije. U 2018. stručni radnik Centra napisao je jedan prigovor na postupanje policije ili centra za socijalni rad.

Kada je reč o identifikovanju i saradnji raznih relevantnih institucija i organizacija, naglašava se da je Centar institucija koja ne obavlja preliminarno identifikovanje, već saradnici i partneri nakon preliminarnog identifikovanja prijavljuju Centru sumnju na trgovinu ljudima. Zbog toga sve korisnike Centra na Centar upućuju saradnici. Centar je tokom 2018. sam uočio dve žrtve, radeći na terenu po drugim prijavama. Sve žrtve prijavljene su Centru pre nego što je započeto procesuiranje krivičnog dela, osim u nekoliko slučajeva žrtava otkrivenih u inostranstvu (5).

U 2018. Centar je kontaktirao organizacije civilnog društva za pružanje pomoći i podrške žrtvama i u ukupno 17 slučajeva dobio pozitivan odgovor, odnosno OCD su mogle da pruže traženu uslugu. Ne vodi se evidencija o slučajevima kada je zatražena podrška, a kontaktirana OCD nije bila u mogućnosti da je obezbedi.

Na pitanje o broju zakazanih konferencija slučajeva u 2018. i strukturi aktera koji su bili pozvani da učestvuju Centar odgovara da se o tome ne vodi službena evidencija. Navedeno je da se konferencije održavaju po potrebi, kao i da se tom prilikom uključuju institucije, organi i organizacije, koji mogu da obezbede potrebnu podršku korisnicima. **Tokom 2018. godine (kao i 2017), ASTRA nije bila pozvana ni na jednu konferenciju slučaja, koja je eventualno bila organizovana.**

Zaključno sa 2018. godinom, Centar ima ukupno 10 protokola o saradnji potpisanih sa drugim organima, institucijama i organizacijama.¹⁴⁸ I pored potpisanog Sporazuma o saradnji sa NSZ, nijedna žrtva nije pronašla, pa tako ni zadržala posao u 2018. godini.

Kada je reč o deci žrtvama trgovine ljudima koja su smeštena u hraniteljske porodice, tokom 2018. godine je 22 dece u saradnji sa centrima za socijalni rad upućeno u ovu vrstu smeštaja.

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Tokom 2018. nije bilo potencijalnih žrtava, koje su odbile ili odustale od saradnje sa Centrom, niti slučajeva koji su zatvoreni zato što su žrtve smatrale da im podrška više nije potrebna. Kako se pojašnjava u odgovoru Centra, Odluka o prestanku podrške uvek je zajednička i rezultat je zajedničkog planiranja i rada na realizaciji dogovorenih aktivnosti. Nijedna žrtva nije nezavisno od drugih učesnika podrške smatrala da joj podrška više nije potrebna. Takođe, nije bilo nijedne žalbe na rad Centra tokom 2018. godine.

Centar još ne sprovodi evaluaciju pruženih usluga, pa izostaje i zvanična evidencija o proceni kvaliteta i adekvatnosti pruženih usluga.

U skladu sa čl. 40, stav 3 Statuta Centra, Nadzorni odbor Centra sačinjava predloge za otklanjanje eventualnih propusta u radu i za unapređenje rada Centra. Međutim, sednica Nadzornog odbora nije bilo tokom 2018, kao ni takvih predloga, navodi se u odgovoru Centra.

Na pitanje o tome koliko je od osnivanja Centra do kraja 2018. bilo slučajeva ponovne trgovine ljudima nakon izlaska žrtve iz lanca trgovine dobijen je odgovor da se o tome ne vodi službena evidencija.

Spisak podataka o kojima Centar ne vodi službenu evidenciju

- *Rok u kojem je završeno identifikovanje (može trajati do 3 meseca, prema stručnom uputstvu Centra).*
- *Prosečno vreme koje protekne od prijave potencijalne žrtve trgovine ljudima do obavljanja prvog razgovora (utvrđuje se individualno, a često se i pre prvog razgovora organizuju mere hitne podrške).*
- *Prosečno trajanje podrške žrtvi (može trajati od nekoliko meseci do maksimalno 3 godine, a izuzetno i nakon toga).*

¹⁴⁸ U godišnjem izveštaju Centra, pomenute su sledeće institucije i organizacije sa kojima su sklopljeni Sporazumi o saradnji: Klinika za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“, Crveni krst Srbije, Specijalna bolnica za bolesti zavisnosti i OCD IDEAS.

- Sredstva potrošena na pružanje usluga žrtvama (za sada nije moguće voditi potpuni i preciznu evidenciju).
- Uključenosti institucija i pružalaca usluga u podršku žrtvama (nivo uključenosti, obim, kvalitet). Uvid u deo uključenosti je moguć iz pregleda dosijea.
- Slučajevi kada je zatražena podrška, a kontaktirana OCD nije bila u mogućnosti da podršku/uslugu obezbedi (broj, vrsta i obim usluge).
- Konferencije slučajeva, tip i nivo uključenosti institucija i organizacija.
- Broj slučajeva ponovne trgovine ljudima nakon izlaska žrtve iz lanca trgovine, do kojih je došlo od osnivanja Centra.

Nije jasno zbog čega za određene stavke još ne postoji službena evidencija. U godišnjem Izveštaju navodi se da Centru nedostaje **softver za baze podataka**, koji je potreban za unošenje podataka o žrtvama trgovine ljudima. Naglašava se da je Centar obavio sve pripremne radnje za kreiranje baze (obraci, kriterijumi za ukrštanje, podaci o žrtvama i sl.) i da se očekuje da Međunarodna organizacija za migracije raspiše konkurs za izbor izvođača radova. Očekuje se da će ovaj softver kasnije biti moguće unaprediti kako bi se dobio pun kapacitet interaktivne baze podataka.

Usluge i aktivnosti Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, odnosno Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, s obzirom na mandat Centra, dostupne su mogućim korisnicima 24 časa. Centar/Služba ima stalno dežurnog stručnog radnika i dežurni broj telefona¹⁴⁹ +381 63 610 590 koji su dostupni 24 časa.

PREPORUKE

- Centar je poboljšao dostupnost određenih podataka o radu (Statut, Pravilnik o radu, Sistematizacija radnih mesta dostupni su na sajtu Centra). Međutim, ostaje puno prostora za unapređenje dostupnosti, adekvatnosti i transparentnosti podataka o radu sa žrtvama u oblasti identifikacije, planiranja, koordinacije i pružanja usluga i zaštite.¹⁵⁰
- Broj zaposlenih u Centru očigledno nije odgovarajući, s obzirom na činjenicu da samo četiri stručna radnika rade na celokupnim poslovima identifikovanja i koordiniranja pomoći svim žrtvama trgovine ljudima u Srbiji, a uključeni su i u sve ostale aktivnosti (učestvovanje na raznim događajima, obukama, seminarima, konferencijama i sl.).

¹⁴⁹ Nije u pitanju licencirani SOS telefon.

¹⁵⁰ „...stručnjaci i dalje izveštavaju o nedostatku kontrole i transparentnosti prilikom zvanične procene žrtava. „US Department Trafficking in Persons Report 2019 – Serbia.” <<https://drive.google.com/file/d/15rvXQ7ym01KNZ1zkbMW92xCa0SovzQGt/view>>.

- Centar bi trebalo da planira i obezbeđuje dovoljno sredstava za pružanje direktne podrške žrtvama, kao i da obezbeđuje neprekidno funkcionisanje svih aspekata rada (izlazak na teren tokom cele godine, sveobuhvatnija i frekventnija direktna podrška žrtvama).
- Centar treba što pre da razvije specifične pokazatelje (indikatore) za formalno identifikovanje žrtava trgovine ljudima za sopstvene potrebe.
- Centar bi trebalo da razvije i primenjuje postupke za procenu zadovoljstva korisnika pruženim uslugama Centra, kao i da periodično sprovodi nezavisnu eksternu evaluaciju, koja bi bila osnov za unapređenje kvaliteta rada.
- Centar bi trebalo da razvije jasan žalbeni postupak, koji je na raspolaganju korisnicima/-cama i da svakog od njih upozna sa tim postupkom.
- Centar bi trebalo kontinuirano da unapređuje i proširuje saradnju sa organizacijama civilnog društva koje pružaju usluge žrtvama kako bi se žrtvama ponudio što obuhvatniji program podrške i što bolje podržalo njihovo socijalno uključivanje (ili povratak ukoliko je u pitanju strani državljanin/-ka).
- U interesu žrtava i podizanja nivoa njihove informisanosti trebalo bi da svaka žrtva u pisanoj formi dobije jasan, precizan i koncizan pregled postojećih usluga i organizacija koje im stoje na raspolaganju, po mogućstvu sa potpisanom potvrdom prijema ovakvog obaveštenja.
- Centar bi trebalo da nastavi da promoviše svoj položaj ustanove koordinatora u borbi protiv trgovine ljudima, ali i da pojača uključivanje, podržavanje i unapređenje transparentne saradnje sa akterima koji imaju dugogodišnje iskustvo u ovoj oblasti (organizacije civilnog društva pre svega), jačajući time zajednički front prevencije i sprečavanja trgovine ljudima, u najboljem interesu žrtava i uz njihovu maksimalnu uključenost u proces.
- Centar treba da razvija i jača operative kontakte sa srodnim ustanovama i nadležnim institucijama u Jugoistočnoj Evropi i u zemljama koje su glavne destinacije za srpske žrtve trgovine ljudima.

TANJA IGNJATOVIĆ, AUTONOMNI ŽENSKI CENTAR

POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

*autonomni
ženski
centar*
 *beograd*

UVOD

Autonomni ženski centar je nastavio da prati efektivnost institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti kao centralnog aktera u sprovođenju antidiskriminacione politike i preporuka iz skrininga u vezi sa AP23.

Kada je reč o pokazateljima **interne efikasnosti**, način na koji kancelarija vodi internu evidenciju ne omogućava da se dođe do potrebnih podataka o opterećenju zaposlenih, troškovima rada i troškovima postupaka. Popunjenost sistematizovanih radnih mesta u stručnoj službi Poverenika se *popravlja*, ali još *nije dostigla* predviđeni nivo. Nejasno je zašto je budžet u 2017. bio značajno veći (33,2%) nego u 2016. godini kada je bio isti planirani broj zaposlenih (50), kao i zašto je 2019. godine 17% manji nego 2017. godine. Odgovaranje na pritužbe građana i građanki *nije dovoljno efikasno*, prvenstveno zbog velikog broja obustavljenih i odbačenih pritužbi. Iako značajan deo aktivnosti Poverenice (na godišnjem nivou *između polovine i dve trećine*) odlazi na razmatranje pritužbi, tek između 8 i 12 procenata razmatranih pritužbi *ima epilog*, tj. dobija mišljenje i preporuku Poverenice.

Pokazatelji **institucionalne povezanosti** ukazuju na to da javni organi ne uviđaju diskriminaciju i/ili ne poštuju institut Poverenika, jer su u najvećem broju pritužbi označeni kao oni protiv kojih se one podnose. Ipak, u tri četvrtine predmeta *postupljeno* je po preporukama Poverenice (ispunjava se još veći procenat preporuka mera), što predstavlja solidan pokazatelj uvažavanja ove institucije. Međutim, ključno pitanje je da li postupanje po pritužbama dovodi do *sistemske* promene prakse onih koji su diskriminirali. Kada Poverenica predlaže medijaciju, trebalo bi i da *prati* da li će postignuti sporazumi biti poštovani ili su oni samo deklarativni. Predstavnici zakonodavne vlasti *nedovoljno uvažavaju* instituciju Poverenika. Nije zadovoljavajuća ni *responzivnost tužilaštva i suda* u postupcima koje pokreće Poverenica. Istovremeno, čini se da je broj pokrenutih sudskih postupaka *mali*, što je posledica niza izazova koje navodi Poverenica. Iako ima ovlašćenje za to, Poverenica *ne prati i ne analizira sudsku praksu* u vezi sa primenom ZoZD-a. Podaci koje je prikupio AŽC dovode u pitanje veliki broj obustavljenih postupaka zbog toga što se već vodi ili je okončan sudski postupak *po istoj stvari*.

Kada je reč o pokazateljima **legitimnosti institucije**, *značajno su porasli* vidljivost Poverenika i procenat građana koji bi se obratili ovoj instituciji, ali su građani i građanke iz različitih marginalizovanih grupa manje informisani i spremni za to. Podaci o rodnim aspektima diskriminacije potvrđuju da među fizičkim licima koja podnose pritužbe zbog diskriminacije ima uglavnom dosledno *manje žena* nego muškaraca, a pritužbe su u vezi sa ličnim svojstvima koja potvrđuju postojanje „tipične” rodne identifikacije. Primećujemo i to da Poverenica za zaštitu ravnopravnosti *nije iskoristila* priliku da kao nezavisno državno telo izvesti UN Komitet za eliminaciju diskriminacije žena o stanju u ovoj oblasti iako je imala podatke o tome.

INTERNA EFIKASNOST

Opterećenje zaposlenih

Popunjenost sistematizovanih radnih mesta u stručnoj službi Poverenika se *popravlja*, ali još uvek *nije dostigla* predviđeni nivo. Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta predviđeno je **60** zaposlenih.¹⁵¹ Kadrovskim planom Poverenika za 2018. godinu, za koji su odobrena budžetska sredstva, trebalo je da do kraja godine bude zaposleno **44** državnih službenika i nameštenika (73,3% od broja sistematizovanih mesta), a zaposleno je ukupno **39** službenika na neodređeno vreme (65% od broja sistematizovanih mesta).¹⁵²

Kada se planirani i realizovani broj zaposlenih u stručnoj službi Poverenika dovede u vezu sa budžetskim sredstvima opredeljenim i utrošenim za plate, dotacije i naknade zaposlenih (što je prikazano u Tabeli 9), uočava se sledeće: a) Poverenica tokom 2016. i 2017. godine *nije iskoristila* mogućnost da potpunom realizacijom opredeljenih sredstava zaposli veći broj ljudi u stručnoj službi; b) Poverenica *nije mogla* da zaposli planirani broj ljudi opredeljenim budžetskim sredstvima, s obzirom na iznos plata, dotacija i naknada koje je isplaćivala zaposlenima i c) *nije bilo moguće* zaposliti planirana 44 službenika tokom 2018. godine, kao što neće biti moguće ni 2019. godine, za koju su opredeljena tek nešto veća sredstva nego za prethodnu godinu, s obzirom na iznos plata, dotacija i naknada po zaposlenom, koje je uspostavila Poverenica. Ostaje nejasno zašto je budžet za 2017. bio značajno veći (33,2%) od budžeta za 2016. godinu za isti planirani broj zaposlenih (50). Takođe, nije jasno zašto je on 2019. godine 17% manji nego 2017. godine.

Tabela 9: Broj zaposlenih u stručnoj službi Poverenice u odnosu na budžetska sredstva opredeljena za plate, dotacije i naknade u periodu 2016–2018. godina

	Planirano zaposlenih	Broj zaposlenih	Tekuća apropiacija	Potrošeno	Procenat izvršenja	Mogući broj zaposlenih*
2016.	50	31	44.402.000	34.836.584	78,46	40
2017.	50	36	59.178.000	39.740.908	67,15	54
2018.	44	39	46.410.000	45.871.597	98,84	39
2019.			49.389.000			

* *Mogući broj zaposlenih izveden je na osnovu opredeljenih budžetskih sredstava za planirani broj zaposlenih.*

151 Pedeset i sedam državnih službenika na položajima i na izvršilačkim radnim mestima i 3 nameštenika.

152 U radni odnos na neodređeno vreme primljeno je pet zaposlenih, umesto četiri kojima je prestao radni odnos, a jedan konkurs, iako ponovljen dva puta, nije uspeo. Redovni izveštaj Poverenika za 2018. godinu, str. 24.

Nije moguće proceniti koliko su zaposleni u stručnim službama Poverenika prosečno opterećeni.

Kancelarija Poverenice ima *dobru* internu efikasnost, sudeći po malom broju predmeta koje prenese u narednu godinu. U posmatranom periodu 2016–2018. godine preneto je između četiri i devet procenata od ukupnog broja pristiglih pritužbi (2016. godine od 626 pritužbi preneto je 56 (8,9%), 2017. godine od 532 preneto je 21 (3,9%), a 2018. godine od 947 pritužbi preneto je 56 (5,9%).

Troškovi rada i troškovi postupaka

Na osnovu dostupnih podataka *nije moguće* prikazati realne troškove rada stručnih službi po vrsti poslova, odnosno troškove za obradu predmeta, pritužbi, vođenje sudskih postupaka, davanje preporuka mera, upozorenja i drugih aktivnosti o kojima izveštava Poverenik.

Poverenica je u posmatranom periodu *realizovala* 59-79 procenata sredstava koja su joj bila na raspolaganju. Budžetska sredstva opredeljena 2018. godine za rad Poverenika,¹⁵³ bila su *manja* za 12.902.000 dinara nego prethodne godine, ali je taj iznos bio *veći* u odnosu na 2016. godinu za 10.009.000 dinara. Sredstva kojima je Poverenica godišnje raspolagala *uvećavana* su uključivanjem neutrošenih sredstava iz donacija od prethodne godine, kao i sredstava koja su kao donacije pristigle tokom tekuće godine. Tabela 10 prikazuje odnos između početnih aroprijacija (odobreno), tekućih aroprijacija (uvećano) i izvršenja budžeta (potrošeno) za tri posmatrane godine. Sredstva iz budžeta nisu, između ostalog, utrošena i zbog broja zaposlenih koji je manji od mogućeg broja zaposlenih (posebno 2016. i 2017. godine, što je prikazano u Tabeli 9), ali i zbog toga što se deo projektnih sredstava prenosi u narednu godinu, što je posledica vremenskog planiranja realizacije konkretnih projektnih aktivnosti (koji se ne poklapa sa kalendarskim godinama).

Tabela 10. Izvršenje budžeta Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2018. godina

	Početna aroprijacija (odobreno Zakonom o budžetu)	Tekuća aroprijacija (uvećano donacijama i prenetim sredstvima)	Izvršenje budžeta	% izvršenja budžetskih sredstava	% izvršenja ukupnog budžeta*
2018.	91.264.000	112.734.320	88.889.081	83,0	78,9
2017.	104.166.000	118.549.299	69.488.579	64,0	58,6
2016.	81.255.000	84.200.412	60.508.998	72,9	71,9

* uključuje i donacije

153 Sl. Glasnik RS, broj 113/17.

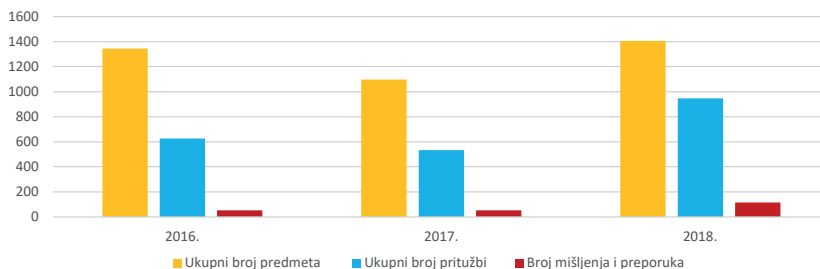
Unutrašnja efikasnost rada

Prema Poslovniku o radu Poverenika,¹⁵⁴ postupak po pritužbi može da traje *najduže* 90 dana. Bilo bi *korisno* ustanoviti koliko je prosečno vreme obrade pritužbi koje su odbačene ili onih čiji su postupci obustavljeni, imajući u vidu da je to najveći broj pristiglih pritužbi. Međutim, Poverenik vodi evidenciju u skladu sa čl. 63 Poslovnika o radu, koja onemogućava da se iz elektronske evidencije dobije navedeni podatak.¹⁵⁵ Navedeno je da u praksi „predviđeni rok predstavlja problem samo kod službenih predmeta, u kojima je, na primer, potrebno saslušati više svedoka, postupak je pokrenut protiv velikog broja lica, nije bilo moguće izvršiti uručenje pismena, u cilju pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja potrebno je izvesti dodatne dokaze, zatražiti dopunu izjašnjenja i slično”. Poverenica smatra da bi za ovu vrstu predmeta bilo daleko celishodnije da potoji duži rok za postupanje, što bi trebalo predvideti budućom izmenom ZoZD-a.

Efikasnost odgovaranja na pritužbe

Osnovna funkcija Poverenika je da postupa po pritužbama u svim slučajevima diskriminacije. Dostupni podaci potvrđuju da značajan deo aktivnosti Poverenice, godišnje *između polovine i dve trećine*, odlazi na razmatranje pritužbi. Međutim, tek između osam i dvanaest procenata razmatranih pritužbi *ima epilog*, odnosno za taj procenat pritužbi Poverenica da mišljenje i preporuku, kao što prikazuje Grafikon 6.

Grafikon 6: Postupanje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2018. godine



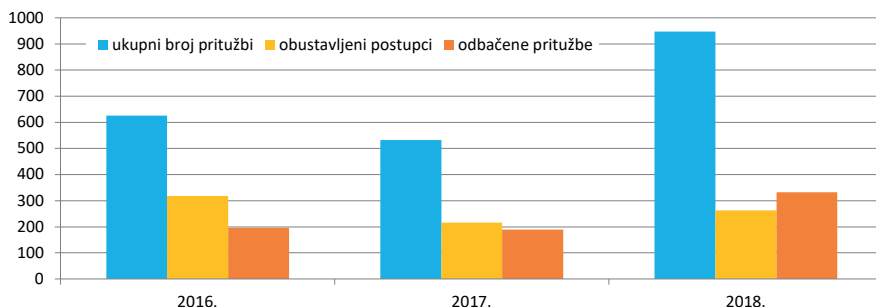
Grafikon 7 ilustruje odnos između ukupnog broja pritužbi i broja odbačenih i obustavljenih postupaka. U sve tri posmatrane godine *jedna trećina* primljenih pritužbi na diskriminaciju bila je *odbačena*, a *od trećine do polovine* pritužbi bilo je *obustavljeno*, s tim što je broj obustava za polovinu manji 2018. nego 2016. godine. Pritužbe se odbacuju kada institucija Poverenika nije nadležna ili kada

154 *Sl. glasnik RS*, broj 34/2011.

155 Odgovor Poverenice za zaštitu ravnopravnosti na pitanje AŽC-a, dopis br. 011-00-28/2019-04 od 25. 9. 2019.

podnosilac pritužbe *ne otkloni* nedostatke u propisanom roku. Najčešći razlog za obustavu jeste ocena da „očigledno nema diskriminacije na koju podnosilac ukazuje“, ali to mogu biti i drugi razlozi, kao što je konstatacija da se vodi ili da je okončan sudski postupak, da je već postupano, ali nisu ponuđeni novi dokazi, da zbog protoka vremena nije moguće postići svrhu postupanja ili da je pritužba povučena.

Grafikon 7: Broj pritužbi, obustavljenih i odbačenih postupaka pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2017



Navedeni podaci ne bi se mogli smatrati isključivim indikatorom interne efikasnosti (jer ishod u postupanju Poverenice zavisi od informisanosti i znanja građana i građanki, organizacija i organa koji podnose pritužbe). Ipak, oni ukazuju na to da se, s jedne strane, premalo ulaže u edukovanje i obaveštavanje građana o nadležnostima i uloji institucije, a s druge strane, da se *resursi službe* dominantno koriste za obaveštavanje podnosilaca o tome kako da otklone nedostatke u pritužbi, na odbacivanje pritužbi ili na obustavljanje postupaka i obrazloženja koja se moraju pripremiti s tim u vezi, a *najmanje* za davanje mišljenja i preporuka u vezi sa diskriminacijom.

U redovnim godišnjim izveštajima Poverenica *ne navodi* koji su ključni razlozi za ocenu nenadležnosti i koji su ključni nedostaci pritužbi u kojima se utvrdi nepotpunost (i pored pomoći koju podnosilac/-teljka može dobiti od Odeljenja za postupanje po pritužbama), osim što se predstavljaju pojedini primeri pritužbi po kojima nije postupano.

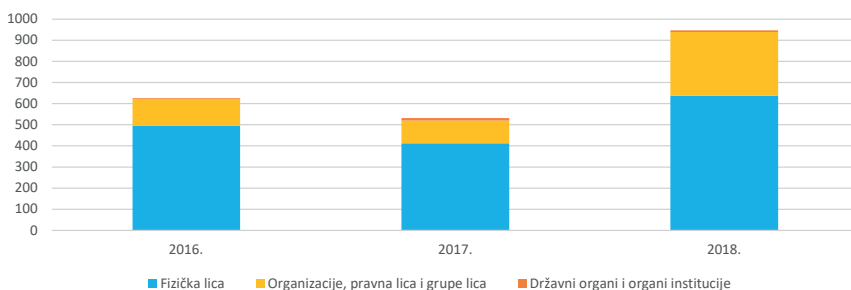
INSTITUCIONALNA POVEZANOST

Javni organi ne uočavaju diskriminaciju i/ili ne poštuju institut Poverenika

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 8, u periodu 2016-2018. godine broj pritužbi koje su podneli državni organi i organi institucije *stabilno je nizak*, bez obzira na to što je 2018.

godine značajno povećan ukupan broj pritužbi u odnosu na prethodne dve godine. To bi išlo u prilog tvrdnji da organi *ne uočavaju* diskriminaciju ili ne znaju da je institucija Poverenika nadležna za pritužbe. Međutim, ovakav pokazatelj je očekivan, jer su u *najvećem broju pritužbi* za diskriminaciju državni organi i organi institucije označeni kao oni protiv kojih se podnosi pritužba.

Grafikon 8: Podnosioci pritužbi na diskriminaciju u periodu 2016-2018. godine



U Izveštaju za 2018. godinu u podacima o ishodu postupaka po pritužbama prvi put se pominje i medijacija, i to u 88 predmeta po pritužbama organizacije „Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom Srbije“, koja je istraživala pristupačnost biračkih mesta na teritoriji gradskih opština u Beogradu, Kragujevcu i Somboru. Na predlog Poverenika sprovedena je medijacija i zaključen Sporazum o razumevanju sa Gradskom izbornom komisijom i gradskim opštinama Vračar i Savski venac (Grad Beograd),¹⁵⁶ koje su se saglasile „da će ubuduće sarađivati i preduzimati aktivnosti radi unapređenja svih oblika pristupačnosti kako biračkih mesta, tako i drugih objekata za javne namene, uključujući fizičku ali i funkcionalnu pristupačnost za osobe oštećenog vida, sluha i drugih oblika invaliditeta, uz punu posvećenost realizaciji dogovorenih aktivnosti i ostvarenju zajedničkih ciljeva“ (str. 97-98).¹⁵⁷ Iako su državni organi spremni da promene dosadašnju praksu, trebalo bi *pratiti* da li će sporazumi biti poštovani ili su oni samo deklarativni, te će poslušiti da se obaveze odlože i pronađu izgovori.

Iako se u aktivnost 3.6.1.7. iz AP23 navodi da je priručnik (na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina) namenjen zaposlenima u organima državne uprave i lokalne samouprave izrađen, ostaje nejasno da li je realizovano 10

156 Gradska opština Novi Beograd nije prihvatila medijaciju, zbog čega je Poverenica donela mišljenje o diskriminaciji, a postupci protiv Kragujevca i Sombora obustavljeni su jer organizacija nije dostavila dopunu pritužbi. Imajući u vidu važnost postupaka, Poverenica je analizirala pristupačnosti ovih objekata kako bi uputila preporuku mera za ostvarivanje ravnopravnosti.

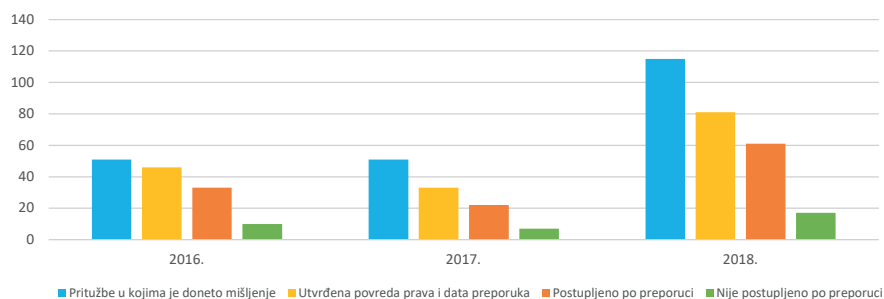
157 Informacije o sporazumu <<http://www.beograd.rs/cir/gradska-vlast/1756443-potpisan-sporazum-o-razumevanju-radi-unapredjenja-pristupacnosti-birackih-mesta-i-objekata-javne-namene---saopstenje/>>.

planiranih radionica (str. 758)¹⁵⁸ ili samo pet mada njihov broj u svakom slučaju nije dovoljan s obzirom na broj opština.

Poštovanje/uvažavanje mišljenja Poverenika

U tri četvrtine predmeta *postupljeno* je po preporukama Poverenice, kao što prikazuje Grafikon 9, što predstavlja solidan pokazatelj uvažavanja ove institucije.

Grafikon 9: Poštovanje/uvažavanje mišljenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016-2018. godine



Prema izveštajima Poverenice, tokom sve tri posmatrane godine ispunjava se visok procenat predloženih *preporuka mera*¹⁵⁹ (između 91,6% i 98,3%, koliko je ostvareno u 2018. godini), što potvrđuje da su institucije *responzivne* na ovu vrstu njene aktivnosti.

Iz navedenih podataka Poverenica, između ostalog, zaključuje da je diskriminatorno postupanje retko proizvod namere iako namera u postupku za zaštitu od diskriminacije nije element odlučivanja (Izveštaj za 2018: 68). Međutim, u istraživanju (CRTA i A11, 2019)¹⁶⁰ navodi se: *Navedeni broj preporuka i relativno visok stepen njihovog izvršavanja predstavljaju značajan uspeh institucije. Međutim, pitanje koje se neminovno postavlja jeste koliko postupanje po pritužbama dovodi do sistemskih promena kroz praksu. Razni primeri govore u prilog tome da sistemskih promena kroz pritužbe nema, da se nepravilnosti otklone i da se postupi po preporuci u pojedinačnom slučaju, ali da se nastavi ista negativna praksa u*

158 „Izveštaj broj 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23“, jul 2018: 758. <<http://bit.ly/izvestajAP23-2-2018>>.

159 U 2016. bilo je 665, a u 2017. godini 501, dok je u 2018. godini bilo 300 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, dok je u 2018. rok za postupanje istekao u svim predmetima.

160 Trifković, M.; Ćurčić, D. i Vasiljević, M. „Uloga i položaj Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti“. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – Crta i A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, (2019). <<https://crta.rs/wp-content/uploads/2019/01/Uloga-i-polo%C5%BEaj-Za%C5%A1titnika-gra%C4%91ana-i-Poverenika-za-za%C5%A1titu-ravnopravnosti.pdf>>.

drugim sličnim slučajevima. Iako je reč o primeni istog propisa i istim okolnostima, te bi iz preporuke trebalo da proistekne opšte pravilo za buduće slučajeve, utisak je da se to ne dešava (2019: 12).

Na pitanje upućeno Povereniku za zaštitu ravnopravnosti o tome da li se vodi evidencija/pregled institucija/organizacija koje su ponovile diskriminaciju (prema drugoj/drugim osobama) iako su postupale po prethodnoj preporuci Poverenice za učinjenu diskriminaciju, dobijen je odgovor da se takva evidencija ne vodi (nije predviđena čl. 63 Poslovnika o radu).¹⁶¹

Važnost instituta za predstavnike zakonodavne vlasti

Poverenica svake godine podnosi Narodnoj skupštini RS redovne godišnje izveštaje, ali oni od 2014. godine *nisu razmatrani* (u plenumu), iz čega sledi da nema ni zaključaka, niti preporuka usmerenih na smanjenje diskriminacije, koje je NSRS dužna da donese. Na ovu činjenicu ukazao je i najnoviji Izveštaj EK o napretku Srbije u evropskim integracijama (str. 9).¹⁶² Prvi put od tada, na Prvoj sednica Drugog redovnog zasedanja NSRS u 2019. godini (1. oktobar 2019),¹⁶³ razmatran je Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu, kao i predlog zaključka Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, koji su usvojeni. Utisak je da Poverenica nije dovoljno iskoristila priliku da ukaže na diskriminatorni govor prisutan u pitanjima i komentarima narodnih poslanika/poslanica prilikom razmatranja njenog Izveštaja, što bi uticalo na informisanje javnosti, imajući u vidu da se sednice redovnih zasedanja NSRS prenose na drugom programu Radio televiziji Srbije.

Redovni godišnji izveštaji Poverenice su, kao što se u njima navodi, svake godine *detaljno* razmatrani na Odboru za ljudska i manjinska prava,¹⁶⁴ kao i na sednicama drugih Odbora,¹⁶⁵ ali *nisu navedeni* zaključci i preporuke tih tela.

Responzivnost tužilaštva i suda u postupcima koje pokreće Poverenica

U posmatranom periodu podneto je šest predloga Ustavnom sudu (četiri predloga u 2018. godini¹⁶⁶ i po jedan u 2016. i 2017), pokrenuta su *tri prekršajna* postupka (svake godine po jedan), podneto je *devet krivičnih* prijava (svake godine po tri), kao i *četiri tužbe* sudu za zaštitu od diskriminacije (tri u 2017. i

161 Odgovor Poverenice za zaštitu ravnopravnosti na pitanje AŽC-a, dopis br. 011-00-28/2019-04 od 25. 9. 2019.

162 <http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_2019_Report.pdf>.

163 <http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Drugog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019_godini.37437.941.html>.

164 Na sednicama održanim 26. 9. 2016. godine i 20. 7. 2017. godine, 22. 5. 2018. godine, 10. 9. 2019. godine.

165 Na sednici Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, održanoj 14. 9. 2016. godine, kao i 3. 4. 2018. povodom obeležavanja Međunarodnog dana Roma, na sednici Odboru za ljudska i manjinska prava i 30. 11. 2018. povodom obeležavanja Međunarodnog dana osoba sa invaliditetom, na sednici Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva.

166 Ovim predlozima su obuhvaćeni postupci pokrenuti na osnovu 110 pritužbi.

jedna u 2018. godini).¹⁶⁷ U Redovnom godišnjem Izveštaju Poverenice za zaštitu ravnopravnosti za 2018. (2018: 198) navodi se: *Izazov u radu Poverenika u ovom domenu svakako predstavlja pritužba građana koja treba da ispuni uslove za tzv. stratešku parnicu, a dalje kao problem nameće se pribavljanje dokaza za prvo ročište, na kojem svi dokazi, u skladu sa zakonom, treba da budu predstavljeni sudu... ponekad je problem i pribavljanje saglasnosti lica koje je pretrpelo diskriminaciju, iz različitih razloga, poput straha, nepoverenja i sl.* U Izveštaju se takođe navodi i da: *saglasnost nema karakter punomoćja, jer Poverenik upućuje tužbu u svoje ime i u javnom interesu. Saglasnost za podnošenje tužbe potrebna je samo onda kada se tačno zna identitet lica koja smatraju da su diskriminisana, dok nije potrebna ukoliko je akt diskriminacije učinjen prema grupi lica koja se ne mogu identifikovati.* Ovo je bio i odgovor Poverenice na *dodatno pitanje* o mogućim razlozima za mali broj sudskih postupaka. Dobijena je i informacija da je Kancelarija Poverenika (na osnovu iskustva vođenja strateških parnica) pozvana da bude deo radne grupe EKVINET, koja razmatra slučajeve pred Evropskim sudom za ljudska prava, u kojima bi EKVINET imao interes da se umeša kao treća strana, kao i to da od početka godine do sada nije izabran slučaj koji ispunjava sve kriterijume parnice koja će imati strateški značaj, što potvrđuje koliko je taj izbor težak.

U Izveštaju iz 2017. godine nije navedeno u kojoj je fazi zahtev za pokretanje *prekršajnog* postupka. U njemu stoji i da je jedan prekršajni postupak iz 2011. godine *obustavljen zbog zastarelosti* (po zahtevu Poverenice).¹⁶⁸ Postupak pokrenut u 2018. je u toku.¹⁶⁹ Ovo govori da prekršajni sud *ne pokazuje responzivnost* kada je reč o diskriminaciji iako je broj prekršajnih prijava koje je podnela Poverenica izrazito mali.

Poverenica je 2017. godine podnela *tri krivične prijave*,¹⁷⁰ od kojih je *jednu* nadležno osnovno javno tužilaštvo odbacilo uz obrazloženje da ne postoji osnov sumnje da je počinjeno krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti. U druga dva slučaja, krivične prijave su podnete višim javnim tužilaštvima, ali nije navedeno da li su prihvaćene i, ako jesu, u kojoj su fazi ovi postupci. U vezi sa *tri* krivične prijave podnete tokom 2018. godine, Poverenica navodi da je u jednom slučaju tužilaštvo uputilo zahtev za prikupljanje potrebnih obaveštenja od Odeljenja za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, a da je jedna prijava odbačena, zbog čega se Poverenica obratila predstavkom Republičkom javnom tužilaštvu.¹⁷¹ I ovi podaci upućuju na zaključak da krivično-pravni organi *nisu dovoljno responzivni* kada je reč o diskriminaciji i institutu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.

167 U Redovnom godišnjem izveštaju za 2016. godinu ne navodi se da li je i koliko je tužbi podneto te godine, već je naveden podatak o ukupnom broju parničnih tužbi, kojih je tada bilo 13.

168 Detaljnije u Izveštaju za 2017. godinu, 2017: 172–173.

169 Detaljnije u Izveštaju iz 2018. godinu, 2018: 203.

170 Detaljnije u Izveštaju iz 2017. godinu, 2017: 171–172.

171 Detaljnije u Izveštaju za 2018. godinu, 2018: 201–203.

U Izveštaju za 2017. godinu sumiran je prikaz rezultata svih parničnih postupaka. Od ukupno 16 parnica za zaštitu od diskriminacije, koje je vodila kancelarija Poverenika, sedam je pravosnažno okončano u korist Poverenika (sud je u celosti usvojio tužbene zahteve). U jednom postupku sud je usvojio tužbeni zahtev Poverenika, ali presuda još nije pravosnažna (tuženi je izjavio žalbu). U dva slučaja, Poverenik je povukao tužbu (tuženi je u jednom slučaju ukinuo spornu odluku, a u drugom 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 i dalje u toku.

Poverenica je 2017. godine pokrenula tri parnična postupka, od kojih nijedan nije okončan, a iste godine je doneta jedna presuda za ranije pokrenut postupak, ali ni on nije okončan jer je izjavljena žalba.¹⁷² U Izveštaju iz 2018. u vezi sa tri parnična postupka pokrenuta u prethodnoj godini stoji da je u jednom Viši sud u potpunosti usvojio tužbu, ali ju je Apelacioni sud preinačio u korist tužioca. Kada je reč o druga dva postupka, u jednom nije doneta pravosnažna presuda, a drugi nije okončan. Iz navedenih podataka reklo bi se da su sudovi nedovoljno responzivni kada je reč o diskriminaciji.

Ovu konstataciju potvrđuje i studija o primeni antidiskriminacionih propisa (Reljanović, 2017),¹⁷³ u kojoj se navodi da je u sudskoj praksi u RS veoma nedosledna primena zakonskih definicija koje se odnose na diskriminaciju, da postoje sudije koje su „taoci predrasuda i stereotipa“ (str. 6), da sudovi uglavnom ne razumeju sve pojmove i neke od oblika diskriminacije, da ne primenjuju neka od pravila postupka, da usko tumače svoje nadležnosti, da ne tretiraju predmete kao naročito hitne mada se čini da su u mnogim slučajevima efikasniji u predmetima povodom diskriminacije, nego u drugim predmetima. Treba primetiti da Poverenica nije realizovala aktivnost 3.6.1.17. iz AP23 (planiranu za I i II kvartal 2017. godine) u delu koji se odnosi na izradu i distribuciju priručnika za uočavanje i efikasno suzbijanje diskriminacije (na srpskom jeziku i jezicima nacionalnih manjina) za sudije, javne tužioce i zamenike, kao i za policijske službenike.¹⁷⁴

Našu pažnju privlači kako Poverenica tumači to da *ne može da postupa* po pritužbi ukoliko je postupak pred sudom po istoj stvari već pokrenut ili pravosnažno okončan (ZoZD, čl. 36, stav 1). Broj odbačenih pritužbi po ovoj osnovi dva puta je veći u 2018. nego u 2016. godini. U našem tekstu iz 2018. godine¹⁷⁵ ovo pitanje je ilustrovano slučajem pritužbe koju je AŽC podneo u ime žene zbog diskriminacije po osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa. Povodom tog

172 Detaljnije u Izveštaju iz 2017. godinu, 2017: 169–171.

173 Reljanović, M. „Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije u Srbiji“. Beograd: Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, 2017. <<http://bit.ly/reljanovic2017>> .

174 „Izveštaj broj 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23“, jul 2018: 758. <<http://bit.ly/izvestajAP23-2-2018>> .

175 PrEgovor koalicija. *Institucionalni barometar*. Beograd, 2018, op.cit. str. 98.

predmeta Poverenica je odgovorila da se o istoj pravnoj stvari vodi sudski postupak, te da zbog toga ne može dalje da postupa po pritužbi. Međutim, u navedenom slučaju postupak pred sudom nije vođen zbog diskriminacije, već je vođena parnica za razvod braka i poveravanje deteta.

Istraživanje ovog pitanja povezano je sa nizom teškoća. Iako Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima zakonsko ovlašćenje da prati sprovođenje zakona (ZoZD, čl. 33, tačka 7), što je i aktivnost planirana u AP23 (aktivnost 3.6.1.15), za koju se u izveštajima konstatuje da se uspešno realizuje,¹⁷⁶ činjenica je da Poverenica *ne prati i ne analizira sudsku praksu* u vezi sa primenom ZoZD-a. Takođe, *nije tačna* ni konstatacija da pravosuđe u Srbiji ima dobru evidenciju o zaštiti od diskriminacije.¹⁷⁷

Autonomni ženski centar je zatražio informaciju¹⁷⁸ od Ministarstva pravde i Vrhovnog kasacionog suda o *ukupnom broju* podnetih tužbi zbog povrede prava iz ZoZD-a tokom 2016, 2017. i 2018. godine, o broju tužbi koje su podnela fizička lica, organizacije i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, o broju tužbi na osnovu pola (čl. 20 ZoZD), te o broju presuda u kojima je dokazana diskriminacija, razvrstanih prema podnosiocu tužbe, vrsti suda i označenih godinama. Ministarstvo pravde je odgovorilo¹⁷⁹ da *ne raspolaže traženim podacima* jer se predmeti ne vode u zasebnim upisnicima. Sličan odgovor dao je i Vrhovni kasacioni sud,¹⁸⁰ navodeći da ne raspolaže traženim podacima jer ne postoji poseban upisnik, ali je izvestio o broju revizija uvidom u upisnike „Rev“ i „Rev2 – radni“.

Dopisi sa istim zahtevom poslali su i na adrese svih apelacionih i viših sudova u Srbiji. Odgovori potvrđuju da je vođeno *na desetine hiljada postupaka* zbog diskriminacije, u kojima su tužiocima bili vojni rezervisti, a tuženo je Ministarstvo odbrane. Međutim, većina sudova zbog velikog broja ovih predmeta i činjenice da oni ne nose specifične oznake *ne može* da napravi pretragu i da razvrsta tužbe po osnovama diskriminacije koje predviđa ZoZD.¹⁸¹ To potvrđuje i pominjano istraživanje (Reljanović, 2017), u kom se *procenjuje* da je tokom osam godina primene ZoZD-a pred sudovima u Srbiji pokrenuto oko 150 predmeta (2017: 5), kao i to da ih je veoma teško pratiti jer nemaju posebnu oznaku (2017: 8).¹⁸²

Zbog ovih teškoća, Poverenica je u Izveštaju za 2018. navela da bi izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije trebalo da obuhvate i uspostavljanje jedinstvenog, centralizovanog i standardizovanog sistema za prikupljanje,

176 Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. „Izveštaj 2/2018.“ op.cit.

177 *Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Seventy-second session, Summary record of the 1675th meeting* (28 February 2019, at 10 a.m.), para. 27. pp. 5. <<http://bit.ly/ICEDAWreport2019>>.

178 Na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

179 Dopis br. 7-00-00218/2019-32, od 30. 5. 2019.

180 Dopis Su II-17A 32/19, od 7. 4. 2019.

181 Izuzetak je Viši suda u Vranju, koji izveštava o *sedam tužbi* za diskriminaciju po osnovu pola, od kojih su u *dva postupka usvojeni tužbeni zahtevi*, a Viši sud u Zrenjaninu navodi da su postojale samo *dve tužbe* za diskriminaciju po drugom osnovu u odnosu na predmete vojnih rezervista, od kojih nijedna nije bila po osnovu pola.

182 Reljanović, M. (2017), op.cit.

beleženje i analizu relevantnih podataka kojima bi bilo moguće pratiti diskriminaciju i funkcionisanje Sistema pravne zaštite¹⁸³ (Izveštaj 2018: 81).

Međutim, ovi podaci otvaraju pitanje kako je moguće da je Poverenica tokom 2018. godine *obustavila rad na čak 44 pritužbe* za diskriminaciju, a u trogodišnjem periodu (2016–2018) na ukupno 98 pritužbi, zato što se već vodi ili je okončan sudski postupak *po istoj stvari*. Dakle, ili građanke i građani u većini slučajeva prenebregnu zakonsko ograničenje i uz tužbu sudu predaju i pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti ili Poverenica *pogrešno tumači* njegovo značenje, što bi bilo izrazito važno istražiti.

Sve navedeno potvrđuje da ocena o uspešnoj realizaciji aktivnosti 3.6.1.15. iz AP23 ne može biti potvrđena.¹⁸⁴

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Građani znaju o kojoj je instituciji reč 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.¹⁸⁵ Procenat građana i građanki koji znaju da postoji institucija koja štiti ravnopravnost povećao se sa 33%, koliki je bio 2013, na 51% 2016. godine. Međutim, segregirani podaci iz izveštaja o istraživanju ukazuju na to da bar dve grupe građana/-ki manje od proseka znaju da postoji institucija koja štiti ravnopravnost: samo 37% *mladih* građana/-ki 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 2016. godine bio je 18% i *značajno je veći* u odnosu na 2013, kada je bio tek 2%. U izveštaju o istraživanju navodi se da se taj trend „poklapa sa trendom povećanja pritužbi pred ovim nezavisnim i specijalizovanim telom“, a istovremeno, već 2017. godine broj pritužbi bio je manji za 17,7% nego prethodne godine. Ovo istraživanje registruje i povećanje poverenja u druge institucije, posebno u policiju (čak veće nego ono koje prema istom organu imaju građani EU). Dakle,

183 Poverenica navodi i to da Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, koji je Vlada usvojila, nije dostavljen Povereniku na mišljenje. U Nacrtu je utvrđena obaveza da sudovi Povereniku dostavljaju anonimizovane pravosnažne odluke u vezi sa zaštitom od diskriminacije. Dodaje se i to da nisu predviđena dodatna finansijska sredstva za izradu elektronske evidencije i potreban broj zaposlenih koji bi obavljali ove poslove (Izveštaj 2018: 81).

184 „Izveštaj broj 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23“, 2018: 745.

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

broj građana/-ki koji bi se obratili nekoj od institucija porastao je sa 32% 2013. godine na 63% u 2016. godini, ali je u velikoj meri povezan sa sociodemografskim prilikama ispitanika.

Građani/-ke koji spadaju u grupe gde postoji potencijalno veći rizik da pretrpe diskriminaciju imaju manje poverenja u državne institucije kada je reč o zaštiti od diskriminacije: *siromašnih* građana/-ki je 47,2%, *nisko obrazovanih* i građana/-ki sa nezavršenom osnovnom školom 55%, pripadnika/-ca druge *etničke* grupe je 50%, *žena* je 61% dok je muškaraca 68%. Ovaj podatak je očekivan i u skladu sa vrstom pritužbi na diskriminaciju, koje se podnose Poverenici.¹⁸⁶

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 i dalje je veliki.

Imajući u vidu to da građani/-ke koji su potencijalno više diskriminisani imaju manje informacija i manje poverenja u institucije, kao i to da je najveći broj pritužbi za diskriminaciju upućen Poverenici ocenjen kao 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 kako građani/-ke mogu da učine verovatnim to da se diskriminacija dogodila.

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

Kao što je već navođeno, postupanje Poverenice po pritužbama građanki i građana na diskriminaciju glavna je funkcija te institucije. Imajući u vidu to da stručna služba Poverenice pruža i *stručnu pomoć* podnosiocima/-teljkama prilikom sastavljanja i podnošenja pritužbi, te prikuplja, priprema i pruža informacije podnosiocima/-teljkama pritužbi o njihovim pravima i mogućnostima pokretanja postupaka, zatim upućuje podnosiocel/-teljke na propisane postupke i nadležnosti organa (kada predmet nije u nadležnosti Poverenika), a bavi se i analizama, istraživanjima i unapređenjem ravnopravnosti, visoki broj odbačenih pritužbi i obustavljenih postupaka indirektno govori o tome da građani i građanke suštinski *ne znaju da prepoznaju diskriminaciju* i da je razlikuju od mogućih učinjenih povreda svojih prava po drugoj osnovi, odnosno da ne umeju da pripreme podatke na osnovu instrukcija koje dobiju od Poverenice.

Važna informacija o radu Poverenika, koja bi pomogla građankama i građanima da saznaju šta je, a šta nije diskriminacija, bila bi analiza *svih* predmeta za koje

186 Ibid, str. 27-29.

je ustanovljeno da „očigledno nema diskriminacije“, ne samo zbog njihovog velikog udela u ukupnom broju pritužbi već i zbog činjenice da za građanke i građane to *nije očigledno*.

Bilo bi važno utvrditi da li i kako Poverenik ispituje i procenjuje *zadovoljstvo* korisnika/-ca, odnosno šta oni misle o dostupnosti, efikasnosti i profesionalnosti njenog rada. Takođe, treba primetiti da su aktivnost 3.6.1.18. iz AP23, koja se odnosi na poboljšavanje prepoznavanja slučajeva diskriminacije i informisanje o postojećim mehanizmima namenjenim građanima i građankama (planirane za I i II kvartal 2017. godine), kao i aktivnost 3.6.1.19, koja se odnosi na medijsku kampanju o ovim pitanjima (planirana za III i IV kvartal 2017. godine), samo *delimično* realizovane.¹⁸⁷

Podaci o rodним aspektima diskriminacije

Među fizičkim licima koja podnose pritužbe zbog diskriminacije **žena** ima uglavnom dosledno *manje* nego muškaraca. One su podnele oko *dve petine* pritužbi u 2016. i 2017. godini, ali se ovaj odnos izmenio 2018, kada su žene podnele 58,5% pritužbi. Broj podnositeljki bio je mnogo veći jer je 556 žena podnelo 104 pritužbe povodom primene pojedinih odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom.

Pol je najčešće navođeno *lično svojstvo* zbog koga se podnose pritužbe na diskriminaciju. U 2016. godini to lično svojstvo je po zastupljenosti bilo na *prvom* mestu (uz invaliditet), a 2017. i 2018. godine na *trećem* mestu (iza invaliditeta i starosne dobi).¹⁸⁸ Od 75 lica koja su 2016. godine u pritužbama navela da je osnov diskriminacije pol, čak *tri četvrtine* bile su žene (57/76%). One su bile zastupljenije i kada je reč o podnošenju pritužbi 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.¹⁸⁹

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.¹⁹⁰ Bilo bi korisno proveriti da li žene prepoznaju *višestruku* (intersekcijsku) diskriminaciju, koliko su za njih druga lična svojstva bitna određenja, pre svega kao posledica rodne socijalizacije, i kako to utiče na njihovu spremnost da reaguju pritužbom.

187 „Izveštaj broj 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23“, 2018, op.cit, str. 258–260.

188 Tokom 2016. pol kao svojstvo bio je prisutan u 82 (12,9%), a tokom 2017. godine u 71 podnetoj pritužbi (11,2%).

189 U Izveštajima za 2017. i 2018. godinu izostavljen je sumarni statistički prikaz pritužbi po ličnom svojstvu podnosioca.

190 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, kao i zbog drugih svojstava.

Kada se posmatraju *oblasti društvenih odnosa*, najveći broj pritužbi 2016. i 2017. godine odnosi se na oblast *rada*, odnosno na postupak *zapošljavanja i na posao* (trećina ukupnog broja primljenih pritužbi),¹⁹¹ ali je njihov broj manji u 2018, te ovaj osnov zauzima drugo mesto (20,8% pritužbi). Procenat žena koje podnose pritužbu po ovoj osnovi oscilira između dve petine (2017) i skoro dve trećine (2018. godine).

Najveći broj pritužbi 2018. godine odnosio se na oblast *pružanja javnih usluga ili korišćenja objekata i površina* (skoro trećina), a prethodne dve godine ovaj osnov bio je na trećem mestu (oko 10%). Žene su tokom ove tri godine podnosile manji broj pritužbi od muškaraca, ali je on svake godine rastao (od trećine do skoro polovine ukupnog broja). Pritužbi na diskriminaciju u *postupcima pred organima javne vlasti* (sud, opština, ministarstvo, komisija) činile su četvrtinu svih podnetih pritužbi 2016, petinu 2017. godine i nešto manje od petine 2018. Žene su manje podnosile pritužbe u ovoj oblasti tokom sve tri godine. Značajno je povećan broj pritužbi u oblasti *socijalne zaštite* tokom 2018. godine (13,1%) i postojala je najveća disproporcija kada je reč o polu podnosioca/-teljke – čak 90,7% žena (videti Tabelu 11). U 2018. godini beleži se i veći broj pritužbi koje su podnele žene u oblastima *javno informisanje i mediji, obrazovanje i stručno osposobljavanje*, kao i u još nekoliko oblasti sa izrazito malim brojem pritužbi.

Tabela 11: Prikaz oblasti diskriminacije po podnosiocima pritužbi 2016-2018. godine

Oblasti diskriminacije po podnosiocima pritužbi	2016.	2017.	2018.
Ukupno pritužbi	626	532	947
Zapošljavanje i na poslu	212	166	197
Fizička lica	180	144	182
Žene	95	60	112
Postupci pred organima javne vlasti	146	114	168
Fizička lica	86	99	149
Žene	32	34	58
Pružanje javnih usluga	59	64	261
Fizička lica	46	47	61
Žene	14	20	28

191 U 2016. bilo je 212 (33,9%), a 2017. godine 166 (31,2% od ukupnog broja pritužbi).

Oblasti diskriminacije po podnosiocima pritužbi	2016.	2017.	2018.
Socijalna zaštita	18	24	124
Fizička lica	15	22	119
Žene	8	9	108

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. Poverenica je tokom 2018. godine podnela jednu krivičnu prijavu protiv korisnika Fejsbuk profila zbog komentara kojima se zagovara nasilje prema ženama.

Upadljivo je da se u izveštajima Poverenice za 2017. i 2018. godinu *ne pominje* Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (koji je Vlada usvojila na sednici 27. 7. 2017. godine), niti Odgovori na dodatna pitanja Komitetu za eliminaciju diskriminacije žena u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije (koji je Vlada usvojila na sednici 8. 11. 2018. godine).¹⁹² Primećujemo da Poverenica za zaštitu ravnopravnosti nije iskoristila priliku da, kao nezavisno državno telo, izvesti UN Komitet za eliminaciji diskriminacije žena o stanju u ovoj oblasti, kao što je to uradio ZG¹⁹³ iako je 2015. godine izrađen Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji žena.¹⁹⁴

PREPORUKE

Institucionalna efikasnost i produktivnost

- Potrebno je da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti izmenama i dopunama Poslovnika o radu unapredi internu (elektronsku) evidenciju kako bi bilo moguće potpunije pratiti i izveštavati o različitim aspektima interne efikasnosti, poput prosečnog vremena potrebnog za obradu pristiglih pritužbi (uključujući u to i one koje su odbačene ili gde je postupanje obustavljeno), prosečnog opterećenja zaposlenih u stručnim službama ili prosečnih troškova rada stručnih službi po vrsti poslova.
- Imajući u vidu to da Poverenica za zaštitu ravnopravnosti daje mišljenje i preporuke u tek 8-10 procenata razmatranih pritužbi za diskriminaciju, preporučuje se preduzimanje pojačanih mera i aktivnosti za informisanje građana i građanki o pojavi diskriminacije, koje sadrže jasne informacije o tome šta su razlozi za odbacivanje ili obustavu postupaka po pritužbama.

192 Izveštaj i Odgovori dostupni na: <<https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/156>>.

193 Izveštaj dostupan na: <<http://bit.ly/CEDAWreport2019>>.

194 Izveštaj dostupan na: <<http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>>.

Institucionalna povezanost

- Iako je Narodna skupština Republike Srbije prvi put od 2014. godine razmatrala Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2018. godinu, prethodno ignorisanje ovih izveštaja, kao i diskriminatorni govor prisutan u pitanjima i komentarima narodnih poslanika/poslanica, predstavljaju neprihvatljiv odnos NSRS prema ovoj instituciji. Poverenica treba da iskoristi sve mogućnosti da dosledno ukazuje na neprihvatljive stavove i govor narodnih poslanika/poslanica.
- Imajući u vidu da podaci upućuju na to da javni organi nedovoljno prepoznaju diskriminaciju i/ili instituciju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao i to da se protiv njih podnosi najveći broj pritužbi, bilo bi nužno da Poverenica realizuje veći broj obuka u skladu sa aktivnošću 3.6.1.7. iz AP23.
- Potrebno je obratiti veću pažnju javnosti na one koji ne postupaju po preporukama Poverenika, kao i na one koji ponavljaju diskriminatornu praksu u drugim slučajevima kako bi se učinio dodatni pritisak i izazvala promena javne svesti o problemima diskriminacije.
- Treba istrajavati u podnošenju tužbi sudu za diskriminaciju zbog strateškog značaja ovih postupaka, uz realizaciju aktivnosti 3.6.1.7. iz AP23 (planiranu još za 2017. godinu).
- Potrebno je razmotriti tumačenje formulacije „po istoj stvari“ u čl. 36 Zakona o zabrani diskriminacije, zbog kog se obustavlja postupanje Poverenika po pritužbi građana, posebno za one slučajeve kada nije postojalo obraćanje sudu zbog diskriminacije, već po drugim osnovama.

Legitimnost institucije

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

DUŠAN ŠABIĆ, CENTAR ZA PRIMENJENE EVROPSKE STUDIJE

POVERENIK ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI

CPES

CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE

SAŽETAK

Institucija Poverenika je unapredila internu efikasnost u posmatranoj 2018. godini. Ovde posebno treba istaći da je institucija, bez ikakve sumnje, potvrdila visok stepen kvaliteta rada, znanja i posvećenosti zaposlenih i tokom 2019. godine, kada je gotovo šest meseci funkcionisala na najvišem nivou bez formalnog rukovodioca.

Povodom problema na koje smo ukazali u prvom izdanju *Barometra*, nažalost, nije učinjeno gotovo ništa, tako da institucija i dalje radi sa ograničenim ljudskim resursima, uz konstantno uvećanje broja predmeta. Pored toga, mehanizmi izvršenja rešenja Poverenika su potpuno blokirani. Prekršioi oba zakona koje Poverenik štiti uglavnom prolaze bez kazne, što svakako šalje izuzetno lošu sliku i poruku. Odnos institucija koje zajedno sa posmatranom čine institucionalni aranžman jeste, najblaže rečeno, neodgovoran i nužno ga je što pre promeniti.

Važno je istaći da institucija, pored svih problema sa kojima se suočava, a koji su detaljnije opisani u nastavku teksta, uspeva da ostvari svoju ulogu, tj. da obezbedi ostvarivanje i zaštitu prava građana, da bude efikasna i da donosi odluke isključivo zasnovane na slovu zakona. Upravo iz navedenih razloga, iz godine u godinu se povećava legitimitet institucije, njena prepoznatljivost i poverenje koje građani imaju u nju, što se ogleda pre svega u konstantnom povećanju broja građana koji joj se obraćaju, smatrajući da ona može da im pomogne u ostvarenju prava garantovanih kako ZoSPI, tako i ZoZPL-om.

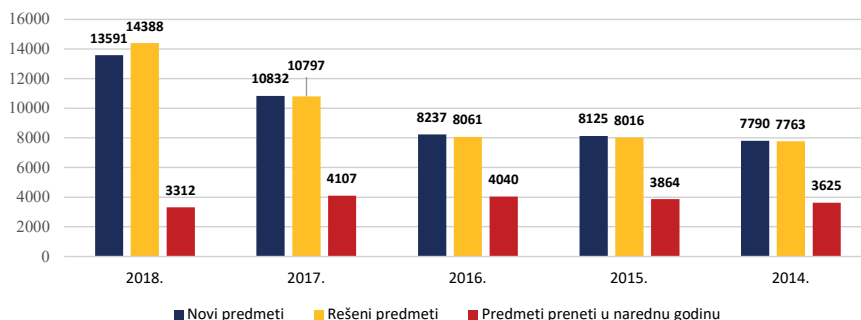
INTERNA EFIKASNOST

Konstantan rast broja predmeta

Jedan od najvažnijih kriterijuma za procenu interne efikasnosti institucije jeste svakako efikasnost postupanja u radu na predmetima. Kada posmatramo instituciju Poverenika, odmah možemo uočiti da iz godine u godinu konstantno raste broj predmeta. Tokom 2018. godine institucija je primila 13.591 novi predmet. Ukoliko posmatramo prethodne godine, možemo videti da ova brojka predstavlja značajno povećanje broja predmeta. Poverenik je primio 10.832 nova predmeta 2017. godine, 8237 predmeta 2016. godine, 8125 predmeta 2015. godine, dok je taj broj 2014. godine iznosio 7790. Ukoliko naspram ovoga posmatramo broj rešenih predmeta, situacija je sledeća: institucija je tokom 2018. završila 14.388 predmeta, tokom 2017. godine 10.797 predmeta, tokom 2016. godine 8061 predmet, tokom 2015. godine 8016 predmeta, a tokom 2014. godine 7763 predmeta. Ukoliko ovako posmatramo, izgledalo bi da je situacija gotovo idealna. Međutim, iz godine u godinu institucija prenosi nerešene predmete u narednu godinu, te je tako u 2019. godinu prenela 3312 predmeta, u 2018. 4107 predmeta, u 2017. 4040 predmeta, u 2016. godinu 3864. predmeta, a u 2015. godinu 3625 ovakvih predmeta. Sagledavši kompletnu sliku, vidimo

da situacija nije baš tako idealna kako nam se učinilo. Institucija prenosi nemali broj predmeta u narednu godinu, ali se nakon uzastopnog trenda porasta, taj broj 2018. godine zaustavio i u poređenju sa 2017. značajno smanjio.

Grafikon 10: Postupanje Poverenika za informacije po predmetima



Bez žalbe teško do informacija

U oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja institucija je tokom 2018. godine primila 3346 žalbi, što odgovara prosečnom broju žalbi poslednjih nekoliko godina, mada je u odnosu na 2017. godinu broj žalbi manji za 10 procenata, pošto ih je tada bilo 3680. Iako je formalno izjavljenih žalbi bilo manje, institucija je 2018. rešila za oko 13% više žalbi nego 2017. godine, te je tako u celoj 2018. godini rešila 3974 žalbe. Od pomenutog broja, čak 88,86% žalbi bilo je osnovano, a čak 82,76% od ukupnog broja predstavljaju slučajevi u kojima je žalba izjavljena zbog tzv. „ćutanja uprave“. U čak 54,85% od ukupnog broja osnovanih žalbi (3444) obveznik Zakona je, nakon što je saznao za podnetu žalbu, postupio po prvobitnom zahtevu pre nego što je Poverenik i doneo rešenje. Imajući to u vidu, više je nego jasno da se organi vlasti i dalje, čak 15 godina nakon donošenja Zakona, vode logikom „ko se žali znaće, ko se ne žali biće blažen u neznanju“. Trend ovakvog štetnog ponašanja organa vlasti iskazan procentima jeste sledeći: 61,8% u 2017. godini, 60,8% u 2016. godini, 67% u 2015. godini, a 59,8% u 2014. godini.

Ukratko o broju zaposlenih

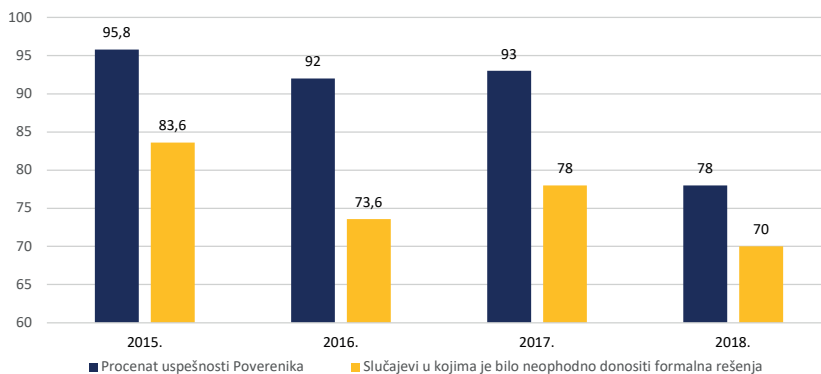
Još davne 2014. godine Aktom o sistematizaciji, koji je usvojila NSRS, a taj broj ni do danas nije promenjen, predviđeno je da u službi institucije Poverenika bude 94 zaposlenih službenika. U realnosti je to izgledao ovako: 2014. godine u službi Poverenika bilo je 56 zaposlenih kao i 2015. godine. Tokom 2016. ovaj broj se popeo na 71 da bi tokom 2017. taj broj porastao na 78 zaposlenih, što predstavlja 83% ukupnog broja sistematizovanih radnih mesta. Tokom 2018.

godine situacija je ostala nepromenjena: 8 novih službenika primljeno je u radni odnos, ali isto toliko je i raskinulo radni odnos, tako da je zaključno sa 31. 12. 2018. godine služba Poverenika ostala na 83% ukupnog broja sistematizovanih radnih mesta. Posebno zabrinjava to što su ovi podaci u koliziji sa onim na šta se Republika Srbija sama obavezala AP23. Naime, AP23 predviđeno je da se do 2019. godine dostigne broj zaposlenih određen Aktom o sistematizaciji i istim dokumentom predviđeno je da će sredstva biti opredeljena u budžetu Republike Srbije. I Nacrt Revidiranog AP23 ovu obavezu nije promenio, samo je realnost potpuno drugačija. Prolazi i 2019. godina, a situacija se ne menja, tako da se i novoizabrani Poverenik Milan Marinović suočava sa istim problemom. Ostaje nam jedino da pratimo kako će se ovakva situacija odraziti na efikasnost institucije, posebno kada imamo u vidu da iz godine u godinu raste broj predmeta, a stagnira 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 – **osigurava ostvarivanje prava**. Procenat uspešnih intervencija institucije Poverenika je i dalje izuzetno visok – u oko 89% slučajeva tražilac dobije informaciju. Međutim, u slučajevima kada je bilo nužno donositi formalna rešenja, procenat njihovog izvršenja tokom 2018. godine **bio je najniži od početka rada institucije – oko 70%**. Posebno zabrinjava činjenica da se za samo godinu dana desio pad **od čak 8%** (2017. godine bio je oko 78%), a u odnosu na 2015. godinu za čak 13,6% (2015. ovaj procenat iznosio je 83,6%). Ovakav pad je svakako rezultat potpune blokade mehanizama koji treba da osiguraju izvršenje rešenja institucije, o čemu detaljnije možete pročitati u nastavku ove analize. Sa sigurnošću možemo reći da će ovakvo stanje, ukoliko se održi, neminovno uticati na ukupnu efikasnost institucije, ali i na njen legitimitet.

Grafikon 11: Uspešnost intervencija Poverenika za informacije



INSTITUCIONALNA POVEZANOST

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

Slobodan pristup informacijama za početak možemo sagledati ako pratimo efikasnost pomenutih 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 primenom. Novčane kazne koje je Poverenik, prema ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku, izricao u maksimalnom iznosu od dve stotine hiljada dinara po jednom slučaju i koje su organi vlasti u velikoj meri dobrovoljno plaćali, imale su određene efekte i povećavale su stepen izvršenja rešenja Poverenika, a time i pristupa informacijama. Međutim, donošenjem novog Zakona o opštem upravnom postupku¹⁹⁵ prinudno izvršenje rešenja Poverenika postalo je nemoguće sprovesti zbog odbijanja nadležnosti i saradnje drugih organa prilikom dostavljanja podataka neophodnih za sprovođenje izvršenja, kao i zbog različite interpretacije odgovarajućih normi. Imajući u vidu navedeno, kazne koje nisu plaćene dobrovoljno nije više moguće naplatiti iako je reč o javnom prihodu budžeta Republike Srbije. Celokupna geneza ovog problema detaljno je prikazana u godišnjem Izveštaju Poverenika za 2017. godinu, koji NSRS četvrtu godinu za redom nije našla za shodno da razmatra.

*Do 2012. godine zaključke Poverenika kojima su izrečene ove novčane kazne izvršavali su mesno nadležni sudovi opšte nadležnosti. Prvi osnovni sud u Beogradu (pred kojim je i najveći broj izvršenja, imajući u vidu sedište organa izvršenika) oglasio se 2012. godine nenadležnim za izvršenje, kada je izvršenik bio Viši sud u Beogradu. Budući da su drugi sudovi van tog područja imali drugačiji stav i prihvatili nadležnost za izvršenje, Poverenik je inicirao to da Vrhovni kasacioni sud zauzme stav po tom pitanju. Vrhovni kasacioni sud smatrao je da pitanje izvršenja zaključaka Poverenika nije u sudskoj nadležnosti, da je ono posebno uređeno Zakonom o pristupu informacijama, te da zaključak Poverenika o izrečenoj novčanoj kazni **ne predstavlja izvršnu ispravu** i da je Poverenik taj koji treba da izvršava svoj zaključak plenidbom novčanih sredstava sa računa organa. Praksa sudova je bila neujednačena i nakon ovog iskazanog pravnog stava. Osim sudova, i drugi potencijalno nadležni organi za sprovođenje izvršenja ili za naplatu javnih prihoda takođe su se oglasili nenadležnim za naplatu novčanih kazni koje izriče Poverenik u postupku upravnog izvršenja svojih rešenja: Poreska uprava Ministarstva finansija, Narodna banka Srbije¹, Prekršajni sud u Beogradu i Komora javnih izvršitelja.*

Početak primene novog Zakona o opštem upravnom postupku (1. jun 2017. godine), kojim su novčane kazne u postupku upravnog izvršenja značajno uvećane (u rasponu od polovine mesečnih prihoda pravnog lica do deset procenata njegovih godišnjih prihoda, koje je ostvario u Republici Srbiji u prethodnoj godini), nastao je novi problem,

195 Sl. glasnik RS, br. 18/2016.

ne samo sa izvršenjem rešenja Poverenika o kažnjavanju već i sa samim utvrđivanjem kazni, odnosno sa pribavljanjem podatka o osnovici za utvrđivanje kazne, tj. podataka o godišnjem prihodu organa za prethodnu godinu, neophodnih za utvrđivanje novčane kazne u skladu sa zakonom. Ove podatke su Ministarstvo finansija, kao i Uprava za trezor kategorički **odbijali** da dostave Povereniku, obrazlažući da zakonom nije definisan pojam ukupnog prihoda korisnika budžetskih sredstava, da su javni prihodi i primanja opšti prihod Republike, a ne prihod organa.

Drugi mehanizam, jedini koji je preostao na raspolaganju instituciji nakon opisane „blokade“, a koji joj bar po slovu zakona stoji na raspolaganju ukoliko primenom raspoloživih mera ne može da obezbedi izvršenje rešenja, jeste da se obrati Vladi Republike Srbije koja ima zakonsku obavezu da obezbedi izvršenje neposrednom prinudom.¹⁹⁶ Od 2010, kada je propisana ova obaveza, do kraja 2018. godine Poverenik se Vladi obratio ukupno 238 puta, od čega 65 puta tokom 2018. godine. Vlada **nijednom** nije obezbedila izvršenje rešenja Poverenika. Ovakav zaista neviđen fenomen treba posebno pomenuti u Zaključcima povodom razmatranja izveštaja koje je NSRS ove godine usvojila. U pomenutim zaključcima, sa kojima ćete se u nastavku teksta upoznati, Narodna skupština RS preporučuje Vladi da u skladu sa odgovarajućim zakonskim odredbama obezbedi izvršavanje konačnih, izvršnih i obavezujućih rešenja Poverenika... Svakako se možemo složiti da je ovde reč o jednom prvoklasnom pravnom paradoksu, posebno kada imamo u vidu da NSRS, koja bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,¹⁹⁷ **preporučuje Vladi da poštuje svoju zakonsku obavezu**. Na ovu jednostavno neverovatnu sentencu možemo svakako dodati i to da ni u jednom stavu zaključaka NSRS ne obavezuje Vladu ni na kakvo činjenje, već joj jednom preporučuje, a dva puta je poziva...¹⁹⁸

Narodna skupština ne poštuje Zakon

Odnos institucije Poverenika i NSRS najbolje se ogleda u činjenici da godišnji izveštaji koje Poverenik, poštujući zakonske obaveze, uredno podnosi **nisu bili uopšte razmatrani u plenumu četiri godine zaredom**. Iako je, kako po Zakonu,¹⁹⁹ tako i po sopstvenom Poslovniku,²⁰⁰ NSRS obavezna to da čini, ona se grubo oglašuje o ovu obavezu, pa niti donosi zaključke niti ih nadzire kako bi bilo unapređeno stanje u oblastima koje Poverenik štiti. Upravo je ovaj mehanizam, koji bi po svojoj zamisli trebalo da bude veoma efikasan i da NSRS obezbedi poseban vid kontrole, potpuno obesmišljen. Kako je već

196 „Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, *Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010: član 28, stav 4.

197 Član 99 Ustava RS.

198 Tekst Zaključaka videti u Prilogu 1.

199 „Zakon o Narodnoj skupštini“. *Sl. glasnik RS*, br. 9/10: član 58.

200 „Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije“, *Sl. glasnik RS*, br. 20/12: član 238.

ranije pomenuto, NSRS je ove godine, nakon oštre kritike u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije, „razmatrala“ izveštaj Poverenika. Ovde nećemo trošiti reči na to kako je rasprava izgledala. Sa sigurnošću se jedino može reći da je rasprava mogla i morala biti iskorišćena potpuno drugačije i da je trebalo da rezultira donošenjem zaključaka koji bi unapredili stanje u obe oblasti koje Poverenik štiti.

Posebno treba istaći činjenicu da je NSRS „dopustila“ da institucija Poverenika u periodu od 22. decembra 2018. godine do 26. jula 2019. godine bude bez formalnog rukovodioca. I pored brojnih apela, koje su pre svega upućivali stručna javnost i civilni sektor, NSRS je izbor novog Poverenika pokrenula tek nakon oštih kritika dobijenih u Izveštaju EK. U navedenom periodu dužnost Poverenika vršila je zamenica Poverenika Stanojla Mandić.

Odnos Poverenika i NSRS, ali i organa izvršne vlasti, ogleda se i u davanju mišljenja institucije na pravne akte koji uređuju oblasti koje institucija štiti. Tokom 2018. godine Poverenik je dao preko 80 mišljenja na nacрте i predloge zakona, na podzakonske i druge opšte akte, ali nažalost u većem broju slučajeva nadležni **nisu uzimali u obzir ova mišljenja**.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama (ne)će smanjiti dostignuti nivo prava

Iako se Republika Srbija AP23 obavezala da će još u drugom kvartalu 2016. godine²⁰¹ izmeniti ZoSPI, a potom njegovom revizijom taj rok pomerila na drugi kvartal 2019. godine, rok nije poštovan. U martu 2017. godine se, međutim, pojavio Nacrt zakona o izmenama i dopunama ZoSPI, koji je odmah izazvao brojne polemike zbog svojih rešenja. Dva rešenja su bila posebno kontroverzna. Prvo, iz kruga obveznika zakona izuzeta su državna preduzeća, koja su organizovana kao društva kapitala, a upravo ona su u prošlosti predstavljala „tamni vilajet“, tj. ona su najčešće uskraćivala informacije tražiocima. Ne treba trošiti reči na to da su upravo ova preduzeća nebrojano puta apostrofirana kao goruće tačke korupcije i nepotizma, ali ovakvo predloženo rešenje više nego jasno ukazuje na to da je mnogo lakše učiniti ih „nevidljivim“ za ZoSPI, nego rešiti navedene probleme.²⁰²

Drugo rešenje koje zabrinjava bilo je uvođenje mogućnosti da organi vlasti protiv odluka Poverenika u svakom konkretnom slučaju mogu da povedu upravni spor, a samim tim i da izvršenje rešenja Poverenika dodatno odlože do donošenja sudske odluke. Ovo rešenje je poseban kuriozitet, zato što

201 Aktivnost 2.2.5.1. AP23.

202 Posebno problematično je bilo to što se ovakvo rešenje pravdalo „obezbeđivanjem ravnopravnih uslova na tržištu“ za pomenute subjekte, posebno kad se ima u vidu da je neophodno da zaštite različite poslovne podatke u tu svrhu. Imajući u vidu postojeći član 9 ZoSPI, koji obezbeđuje zaštitu ovakvih podataka, više je nego jasno da ovakvo obrazloženje neodrživo.

predstavlja **jedinstven slučaj u pravnom poretku Srbije, u kom prvostepeni organ ima pravo da podnese tužbu protiv odluke drugostepenog organa.**

U trenutku pisanja ovog teksta raspolažemo informacijom da se od drugog rešenja definitivno odustalo. Što se prvog rešenja tiče, MDULS je, nakon snažne i istrajne kampanje civilnog sektora koja je trajala gotovo godinu dana, saopštilo da će se *državna preduzeća naći u relativnim izuzecima*. Istom prilikom mogli smo da čujemo da je Nacrt „prerastao“ u Predlog i da je upućen Vladi RS. Trenutno ga nije moguće pronaći, ni na internet prezentaciji Vlade, ni na prezentaciji NSRS, kao ni na prezentaciji MDULS. Ostaje nam jedino da sačekamo da se Predlog nađe u skupštinskoj raspravi da bismo mogli da vidimo konačno rešenje.

Kaznena politika stimuliše prekršioce zakona

Ukoliko posmatramo kako pravosuđe reaguje na *inpute* koje dobija od institucije Poverenika, možemo reći da je situacija više nego zabrinjavajuća. Svakodnevno smo svedoci flagrantnih primera kršenja ZoZPL-a. 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 bile su niske, te možemo reći da pravosuđe na ovaj način stimuliše prekršioce ZoZPL-a.²⁰³ Ilustracije radi, Poverenik je u periodu od 2010. do 2018. godine podneo 39 krivičnih prijava, a epilog je bio da su podignuta samo 2 optužna predloga, na osnovu kojih je doneta jedna pravosnažna osuđujuća presuda (lice je osuđeno na 6 meseci uslovno) i jedna oslobađajuća presuda. Odbačeno je 19 krivičnih prijava, od čega je 14 odbačeno zbog principa oportuniteta, 3 su odbačene zbog nastupanja zastarelosti, a 2 su odbačene jer se ne radi o krivičnom delu koje se goni po službenoj dužnosti. Postupak za preostalih 18 krivičnih prijava i dalje je u toku.

U oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja situacija je takva da Poverenik ne može samostalno pokretati prekršajne postupke, već se obraća Upravnoj inspekciji MDULS-a sa zahtevom da ona izvrši nadzor i pokrene prekršajni postupak protiv prekršilaca. Upravna inspekcija ovu svoju obaveznu retko izvršava, te se i ovdje u najvećem broju slučajeva događa da postupci protiv prekršilaca ZoSPI zastarevaju, a u izrazito malom broju slučajeva, koji dobiju epilog pred prekršajnim sudovima, prosek izrečenih kazni jedva je nešto viši od zakonskog minimuma. Ilustracije radi, Upravna inspekcija tokom 2018. godine nije podnela nijedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka prekršajnim sudovima, dok je Poverenik u istoj godini rešio skoro 4000 hiljade osnovanih žalbi. Upravo odsustvo odgovornosti za povredu ovog prava, i to ne samo prekršajne, ohrabruje odgovorne u organima vlasti da to čine i dalje, uvereni da neće snositi nikakve posledice. Osim toga, višegodišnje odsustvo

²⁰³ 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>>.

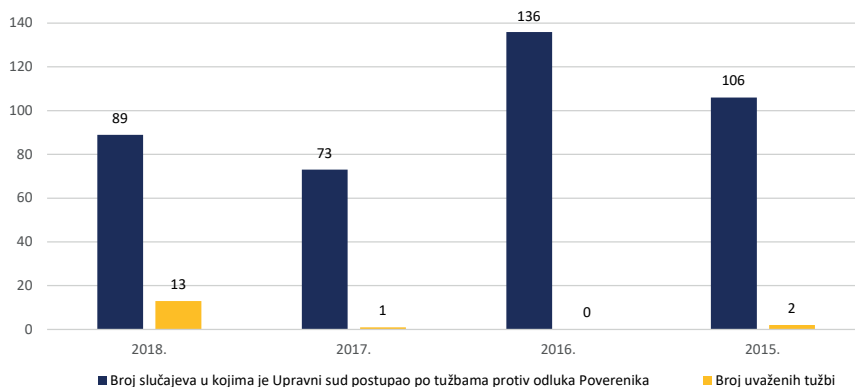
pune odgovornosti za povredu prava glavni je uzrok veoma velikog broja žalbi Povereniku koji se, kako smo već istakli, iz godine u godinu povećava.

Upravna inspekcija nije podnela zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, čak ni po Preporuci Zaštitnika građana, u slučaju kompanije „Er Srbija”, koja je odbila da postupi po 20 konačnih rešenja Poverenika i dostavi zahtevane informacije podnosiocu žalbe.

Zakonitost odluka koje institucija donosi

Zakonitost odluka koje Poverenik donosi može se preispitati u upravnom sporu, koji se pokreće tužbom protiv odluka Poverenika. Ishodi ovih sporova nedvosmisleno pokazuju da se institucija Poverenika prilikom odlučivanja čvrsto „drži” slova zakona. Tokom 2017. godine od 89 slučaja u kojima je Upravni sud postupao po tužbama protiv odluka Poverenika, u 13 slučajeva²⁰⁴ uvažena je tužba i predmet je vraćen Povereniku na ponovno odlučivanje. Upravni sud nije preinačio nijednu odluku Poverenika. Situacija je bila slična i prethodnih godina, što se može videti u sledećem grafikonu.

Grafikon 12: Preispitivanje odluka Poverenika za informacije pred Upravnim sudom



204 Upravni sud je poništio i vratio na ponovno odlučivanje 13 odluka Poverenika po tužbama Republičkog javnog tužilaštva, od čega se 12 odluka odnosi na predmete u kojima je žalilac Fond za humanitarno pravo (FHP) protiv Ministarstva odbrane, u kome su pretežno tražene informacije o profesionalnom angažovanju pojedinih pripadnika Ministarstva odbrane u Vojsci Jugoslavije tokom sukoba na Kosovu 1999. godine, kao i o njihovom statusu danas, odnosno o kretanju u službi u Vojsci Srbije (ukoliko su još aktivni).

LEGITIMNOST INSTITUCIJE

Konstantan rast broja predmeta pred institucijom Poverenika jasno govori o da građani znaju za instituciju Poverenika i da veruju da ova institucija može da im pomogne da ostvare svoja prava. Od 270 predmeta davne 2005. godine došlo se do skoro 15.000 u 2017. godini. Naravno da ovaj podatak, sa jedne strane, nikako ne ohrabruje jer vrlo jasno govori o svesti organa vlasti da (ne) moraju da poštuju zakon. Sa druge strane, jasno govori da građani žele da „konzumiraju“ svoja prava, da instituciju Poverenika vide kao adekvatnu i da joj ukazuju poverenje. Pored ovoga, višegodišnja uspešna saradnja institucije Poverenika sa organizacijama civilnog društva, koja se odvijala prvenstveno učestvovanjem predstavnika institucije na brojnim stručnim skupovima radi obuke i afirmacije prava javnosti da zna, te prava na zaštitu podataka o ličnosti, doprinela je ne samo prepoznatljivosti već značajno i jačanju legitimnosti ove institucije.

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

PREPORUKE

- Neophodno je obezbediti adekvatne kadrovske kapacitete institucije Poverenika, tj. obezbediti adekvatna sredstva u budžetu kako bi se popunio broj zaposlenih u skladu sa Aktom o sistematizaciji radnih mesta.
- Neophodno je da izmene i dopune ZoSPI obezbede veći stepen prava, osiguraju „deblokadu“ izvršenja rešenja Poverenika i unaprede celokupan sistem slobodnog pristupa informacijama u RS.
- Novi ZoZPL od početka primene počeo je da izaziva brojne probleme i nedoumice. Neophodno je da država što pre sistematski pristupi edukaciji u ovoj oblasti. Pored toga, neophodno je da sama država, pre svih, potpuno promeni neadekvatan, najblaže rečeno, neodgovoran odnos prema poštovanju obaveza koje proizilaze iz ZoZPL-a.²⁰⁵
- Neophodno je obezbediti da rad novog Poverenika bude potpuno oslobođen bilo kakvih političkih pritisaka. Isključivo se na ovaj način 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 da, kao do sad, bude podsticaj za kršenje zakona.
- Kako se iz rezultata istraživanja može videti, bez uspostavljanja adekvatnog odnosa, pre svega Vlade i NSRS sa institucijom Poverenika, tj. bez doslednog poštovanja slova zakona, neminovno je da će u narednom periodu doći i do opadanja efikasnosti, a samim tim i efektivnosti institucije Poverenika.

²⁰⁵ Od oko 15.000 organa uprave u Srbiji, koji moraju da imenuju lica zadužena za poslove vezane za podatke o ličnosti, to je učinilo svega 200 organa. Ovu obavezu je izvršilo svega šest ministarstava, a čak ni resorno ministarstvo, koje je napisalo zakon, nije imenovalo ovo lice i poštovalo odredbe zakonskog teksta.

З А К Љ У Ч А К

поводом разматрања Извештаја о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2018. годину

1. Народна скупштина констатује да је Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2018. годину указао на стање у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и области заштите података о личности, оцењујући да је остварено стање на пољу заштите и афирмације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности ограниченог напретка.

2. Народна скупштина позива Владу да у наредном периоду предузме потребне активности како би се омогућила ефикасна примене начела које прописује Закон о заштити података о личности („Сл. гласник РС, број 87/18), те да се доношењем подзаконских прописа обезбеди потпуно остваривање права грађана на заштиту података о личности у складу са важећим прописима и међународним стандардима. Такође, Народна скупштина подржава Владу да интензивира активности на припреми измена и допуна Закона о слободном приступу информација од јавног значаја, како би се ова област унапредила и омогућило поштовање основних начела слободног приступа информација од јавног значаја.

3. Народна скупштина препоручује Влади да у складу са одговарајућим законским одредбама, обезбеди извршавање коначних, извршних и обавезујућих решења Повереника и да, користећи постојеће законске механизме, преко надлежног министарства, примењује мере из своје надлежности, покретањем поступка за утврђивање одговорности за пропусте у раду државних органа, као и одговорности функционера који нису извршавали обавезе у складу са законом.

4. Народна скупштина се обавезује да ће, у циљу стварања конзистентног правног система у области слободног приступа информацијама од јавног значаја и заштите података о личности, у својој законодавној активности настојати да се у погледу предложених појединачних решења закона обезбеди поштовање основних начела слободног приступа информацијама од јавног значаја и права на заштиту података о личности, посебно када на то укаже Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

5. Народна скупштина позива Владу да редовно подноси Народној скупштини извештај о спровођењу ових закључака.



**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.²⁰⁶ 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.

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

Interna efikasnost



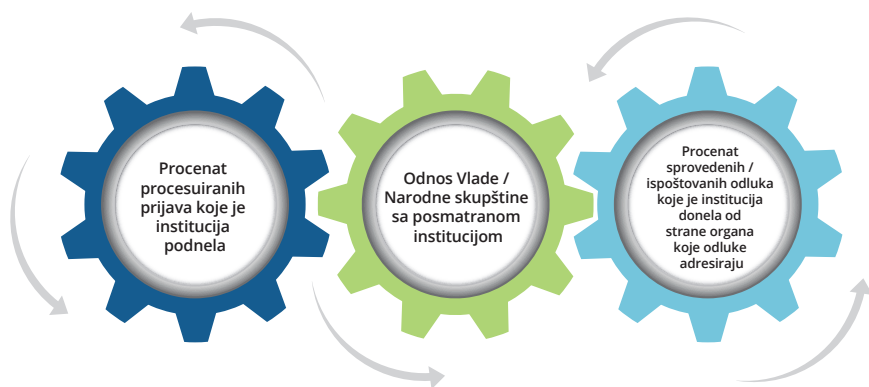
Za potrebe ilustracije „motora“ efikasnosti institucije opredelili smo se za ova tri indikatora. Na ovaj način sagledaćemo užu sliku efikasnosti institucije. Navedeni indikatori su međusobno relevantni i tesno povezani. Odnos broja primljenih i rešenih predmeta nam je svakako jedan od glavnih pokazatelja efikasnosti institucije.²⁰⁷ 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 postupuje 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“.²⁰⁸ 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 „obezbeđeno“, 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

207 Korišćen za sve institucije obuhvaćene analizom.

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

broja predmeta u njenom radu.²⁰⁹ 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.²¹⁰ 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.

209 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.

210 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.

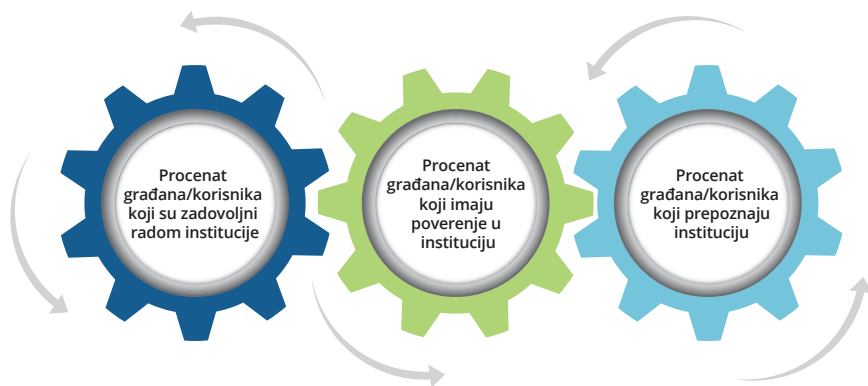
Drugi indikator ovde naveden predstavlja odnos institucije sa nosiocima dve grane vlasti - Narodnom skupštinom i Vladom.²¹¹ Ovaj odnos se ogleda pre svega u tome što Narodna skupština svojom normativnom funkcijom reguliše „ekosistem“ u kom institucija deluje, donoseći i menjajući normativne akte koji 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 tužilstvom i sudovima.²¹² 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.

211 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.

212 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.²¹³ 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.²¹⁴ 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 poverenja²¹⁵ 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.

213 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.

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

215 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 napori 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 2.0 [Elektronski izvor] / [autori/ke Dušan Šabić ... [et al.].
- Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019 (Beograd : Unagraf). - 1
elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst, slika ; 12 cm

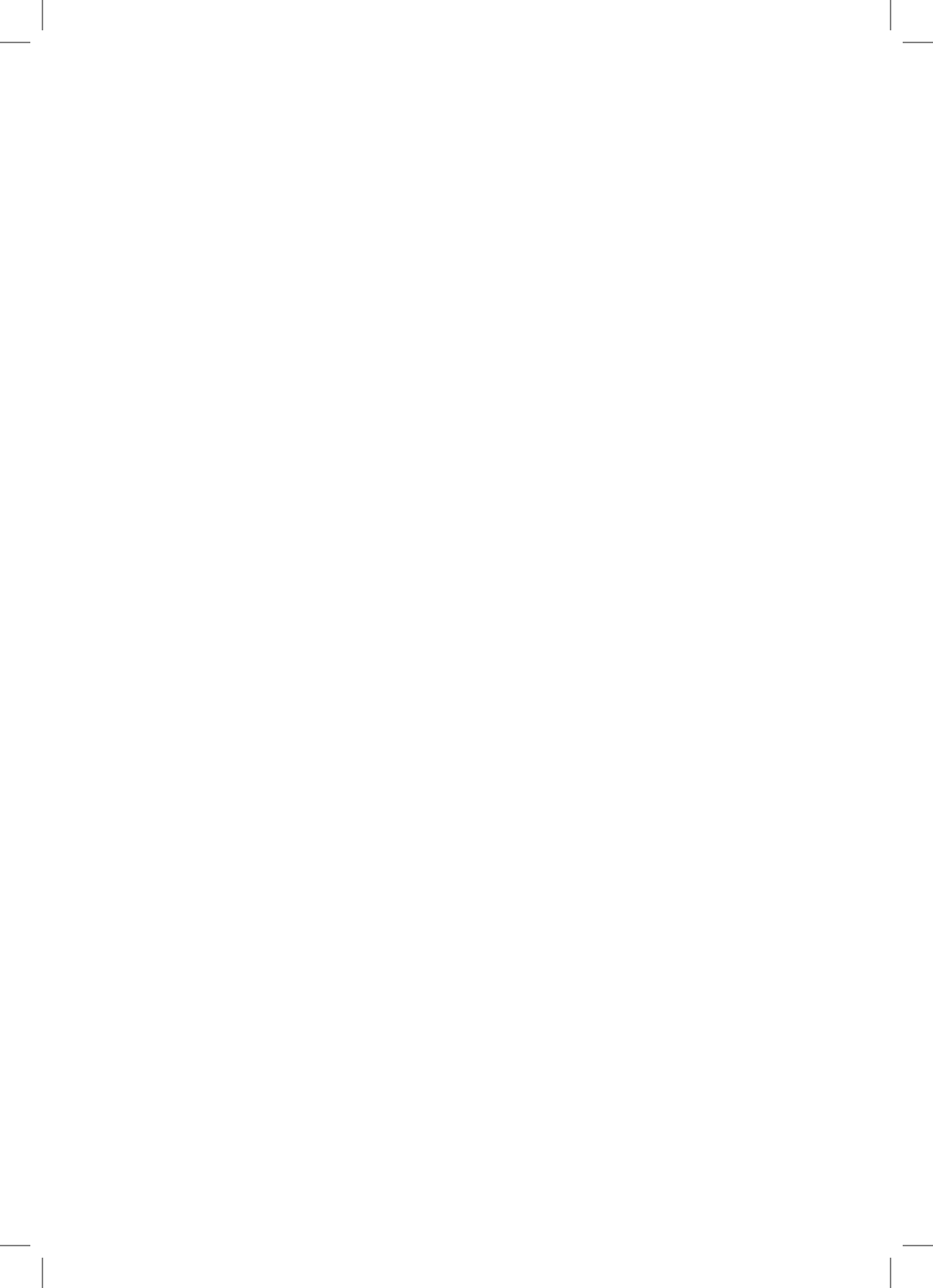
Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-195-9

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

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

COBISS.SR-ID 281532428





Projekat finansira
Evropska unija



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