

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

Јун 2020

1. Увод и сажетак

Према преговарачком оквиру за преговоре о приступању ЕУ са Србијом, Комисија ће редовно обавештавати Савет и извештавати га два пута годишње о стању напредовања преговора у оквиру поглавља „Правосуђе и основна права” и „Правда, слобода и безбедност”. Ово је *Non paper* о владавини права за Србију. Сврха овог *Non paper*-а је да пружи преглед напретка Србије у поглављима 23 и 24, углавном од последњег *Non paper*-а представљеног у новембру 2019; и релевантне статистичке податке за 2019. годину. Заснован је на прилогу Србије пакету проширења. Поред тога, коришћен је низ других извора, укључујући експертске мисије, извештаје о надгледању међународних организација и цивилног друштва, и прилога држава чланица.

Током извештајног периода, Србија је остварила напредак у многим областима, док је у другим у озбиљним кашњењима. Србија мора убрзати реформе у кључним областима независности правосуђа, борбе против корупције, слободе медија, домаћег поступања са ратним злочинима и борбе против организованог криминала. Пандемија COVID-19 створила је додатне изазове у овој области, истовремено доприносећи одређеним објективним кашњењима у раду Србије на њеном програму владавине права.

У поглављу 23, процес уставних реформи, који има за циљ да ојача независност и одговорност правосуђа, још увек је на чекању до парламентарних избора 2020. године. Кашњење у усвајању уставних амандмана има утицаја на израду и усвајање пратећег законодавства. Процес уставне реформе требало би наставити на транспарентан и свеобухватан начин што је пре могуће, укључујући и припрему потребног пратећег законодавства. Број заосталих старих извршних предмета се даље смањује, а настављени су напори на уједначавању судске праксе.

Ступање на снагу новог усвојеног законодавства о спречавању корупције, предвиђено за септембар 2020. године, припрема се јачањем ресурса и капацитета Агенције за борбу против корупције. Група држава Савета Европе против корупције (*GRECO*) тек би требало да процени ово законодавство. Закон о финансирању политичких активности мора бити додатно измењен како би се у потпуности ускладио са свим препорукама Канцеларије за демократске институције и људска права Организације за европску безбедност и сарадњу (*OSCE/ODIHR*). Увођење посебних одељења за сузбијање корупције у вишим тужилаштвима почиње да даје резултате, а број првостепених пресуда, након кривичних гоњења специјалних одељења, расте. Међутим, утицај на случајеве корупције на високом нивоу још није опипљив.

У погледу основних права, Влада је у јануару 2020. године усвојила нову медијску стратегију израђену на транспарентан и инклузиван начин. Реновирање затвора настављено је у складу са стратегијом за смањење пренасељености. Међутим, усвајање закона о Заштитнику грађана, антидискриминацији, родној равноправности и малолетним преступницима озбиљно касни. Случајеви претњи и насиља над новинарима и даље су забрињавајући, а целокупно окружење за слободу изражавања без ометања потребно је додатно ојачати, укључујући и праксу. Као корак у том правцу, Заштитник грађана је 22. маја 2020. потписао споразум са представницима седам медијских удружења и сва три новинарска синдиката о успостављању платформе за регистровање случајева притисака на новинаре и друге медијске актере и угрожавања њихове безбедности. Споразум може допринети заштити права новинара и њихове сигурности.

Транспарентност власништва над медијима и расподеле јавних средстава, посебно на локалном нивоу, такође би требало побољшати.

У поглављу 24 предузети су кораци реформи у многим областима, попут управљања границом (укључујући потписивање споразума о статусу са ЕУ, који ће, након ратификације, омогућити распоређивање тимова Европске пограничне и обалске страже са извршним овлашћењима дуж границе Србије са ЕУ), поступци за азил и интеграција успешних азиланата. Предузети су кораци и у борби против тероризма и прања новца уз усвајање нових стратешких докумената, а који се тичу сарадње у области дроге и правосудне сарадње. То још мора резултирати бољим резултатима у борби против организованог криминала, као и проактивнијим приступом у финансијским истрагама, одузимању имовине и заплени.

Србија спроводи акционе планове који су усвојени у јулу 2016; пре отварања приступних преговора о поглављима 23 и 24. Србија је још увек у процесу измене својих акционих планова са мерама оријентисаним ка испуњавању привремених мерила из заједничких позиција ЕУ за та два поглавља.

2. Детаљна процена

2.1. Поглавље 23 – Правосуђе и основна права

Правосуђе

Главни **стратешки документи** из области правосуђа још увек су у фази измене: Акциони план за поглавље 23, пратећа национална стратегија реформе правосуђа („Стратегија развоја правосуђа за период 2019.–2024.”), која је престала да важи 2018. године, и свеобухватна стратегија за развој људских ресурса. Светска банка је завршила функционалну анализу тужилаштва и у току је финализација наставка функционалне анализе судова. Ове анализе могле би да буду извори информација за процену утицаја националне стратегије за реформу правосуђа и требало би их узети у обзир током припреме пратеће стратегије. Измењени стратешки документи требало би да садрже јасно дефинисане активности, буџетске обавезе, показатеље учинка, као и да буду у складу са Законом о планском систему.

Након **проглашења ванредног стања** 15. марта, рад судова је био ограничен на процесуирање хитних случајева, углавном оних који су се односили на кршење мера безбедности. Нека од ових суђења вођена су преко Скајпа, на основу инструкција Министарства правде, али без јасног правног основа за такво вођење поступка. У неким случајевима су изречене и казне од неколико година затвора. Дана 1. априла 2020. године, Влада је донела уредбу којом је судијама омогућено да одлуче да ли ће одржати суђење „на даљину”. Рокови за предмете и застаривање су суспендовани у току трајања ванредног стања. Након укидања ванредног стања почетком маја, Високи савет судства је наложио српским судовима да почну са радом од 11. маја, постепено када је то неопходно, и издао је детаљне инструкције у погледу здравствене безбедности.

У погледу **организације судова и тужилаштва**, надлежности су и даље подељене између Министарства правде и савета (Високи савет судства (ВСС) и Државног већа тужилаца (ДВТ)). У погледу буџета за правосуђе и тужилаштво, подељене надлежности и даље негативно утичу на планирање буџета, на доделу и трошење средстава. Измењени стратешки документи, нарочито Акциони план за поглавље 23, требало би јасно да дефинишу следеће кораке у решавању тог питања, као и да утврде који је српски орган надлежан за преостали буџет у правосуђу који укључује плате помоћног особља у судовима и тужилаштвима.

Независност и непристрасност

Уставна реформа, која има за циљ јачање независности и непристрасности судства, обустављена је до периода после парламентарних избора 2020. године. Након што је Влада поднела Народној скупштини предлог за промену Устава у новембру 2018. године, први корак у скупштинској процедури учињен је у јуну 2019. године: скупштински одбор је одобрио Влади предлог за промену Устава. Међутим, тек се очекује гласање на пленарној седници за одобравање овог предлога. Када буде одобрен, скупштински одбор би требало да започне техничку припрему нацрта измена Устава, узимајући у обзир нацрт текста Министарства правде у оквиру којег су узете у обзир препоруке Венецијанске комисије. Ове препоруке такође наводе и „креирање конструктивног и позитивног окружења за јавне расправе које ће се одржавати када Народна скупштина буде разматрала нацрт измена”. Основано је пет радних група за измену потребног пратећег законодавства. Кашњење у усвајању уставних измена има утицаја и на припрему и усвајање пратећег законодавства, јер још увек недостаје јасноћа о уставној основи.

Још увек је велики притисак на правосуђе. Влади званичници, од којих су неки на највишем нивоу, као и народни посланици, настављају да редовно и **јавно коментаришу текуће истраге и судске процесе**, као и поједине судије и тужиоце. Текстови у таблоидима усмеравају се против чланова правосуђа и теже да их дискредитују. У неким случајевима, судије су тражиле да буду изузете из одлучивања у предметима који су укључивали локалне политичаре, наводећи да је на њих и на њихове породице вршен притисак. ВСС и ДВТ наставили су да прате жалбе судија и тужилаца. У 2019. години, ВСС је објавио две изјаве осуђујући јавно коментарисање. Кодекси понашања чланова Владе и народних посланика забрањују такво понашање, али поштовање њихових одредби се не контролише и не примењују се одговарајући механизми за кажњавање. ДВТ је процесуирало 18 жалби током 2019. године и предложило је мере у три случаја. У једном случају је оправдало забринутост због утицаја путем јавног коментарисања и медијских кампања.

Предлог ВСС за **избор председника судова** је одбијен од стране надлежног скупштинског одбора у фебруару 2020. године и скинут је са дневног реда за пленарно заседање у светлу тврдњи да су одређени кандидати имали криминалне везе и чланство у политичким странкама. Око 74 суда у Србији стога и даље има в. д. председника.

Одговорност

Измена **дисциплинских правила и етичких кодекса** је у току за оба савета. Ове измене су неопходне, између осталог, како би се боље дефинисали преступи, ојачао капацитет дисциплинских комисија и разјаснило које одредбе кодекса треба да прописују дисциплинску одговорност у случају непоступања у складу са стандардима. Потребно је обезбедити, у складу са европским стандардима, да дисциплински поступак буде вођен искључиво због озбиљног преступа, а не због некомпетентности. Чланови етичких одбора још увек нису именовани, а требало би да буду још од 2018. године.

Како би се унапредила транспарентност рада дисциплинских органа, ВСС је на својој интернет страници поставио 43 анонимне дисциплинске одлуке. У 2019; дисциплински тужилац ВСС је примио 491 жалбу против судија, углавном од стране припадника јавности. У седам случајева је покренут дисциплински поступак. Дисциплинска комисија ВСС је поступала у 31 случају, а 25 предмета је решено. У једном случају је покренут поступак за разрешење, изречене су јавне опомене и донете одлуке о умањењу плата. Дисциплински тужилац ВСС је одбацио жалбе у 113 случајева као неосноване, а 7 случајева је проследио на другостепено одлучивање дисциплинској комисији. У три

случаја су изречене казне, укључујући јавне опомене, забрану професионалног напредовања и умањење плате.

Ефикасност и стручност

У контексту уставних измена, које имају за циљ јачање независности и одговорности правосуђа, постоји потреба да се промени постојећи систем ангажовања, премештаја и унапређења за судије и тужиоце како би се обезбедило да њихове каријере буду у потпуности засноване на заслугама, са јасном везом између **оцене учинка** и напредовања у каријери, и да коначне одлуке доносе савети, а не Скупштина. Похађање континуираних обука (али не и оцена тог похађања) требало би да буде обавезан део оцене професионалног учинка за судије. Осим тога, стручна оцена судија требало би да буде заснована на квалитативним, а не само на квантитативним критеријумима. У Србији још увек постоје две категорије подобних кандидата за правосудне професије: дипломи са Правосудне академије и судски и тужилачки помоћници. Узимање у обзир препоруке Венецијанске комисије да се делотворно „заштити Академија од могућег непримереног утицаја“ и даље је један од предуслова које треба испунити да би она постала јединствена национална тачка приступа за правосудну професију на нивоу основних судова.

Правосудна академија је надлежна за почетну обуку квалификованих дипломираних правника који желе да раде у правосудној професији, као и за текуће обуке судија, тужилаца и запослених у судовима и тужилаштвима. Додатно унапређење интерних капацитета и организације Правосудне академије још увек није реализовано. Осим тога, потребно је ојачати њену сарадњу са саветима. Иако су припремљени приручници и смернице за оцењивање одржане обуке, механизам за контролу квалитета се не примењује редовно и делотворно. Оцена утицаја одржане обуке треба да покаже да се стечене вештине ефективно примењују у пракси. Одложено је припремање вишегодишњег програма рада на основу детаљне процене потреба. Још увек не постоји систематски приступ обуци судског особља. Континуирана обука, која такође захтева интензивну координацију како би се избегло преклапање, и даље умногоме зависи од различитих донатора. Академија има статус посматрача у Европској мрежи за едукацију судија (ЕЈТН), али не користи проактивно експертизу која постоји у оквиру те мреже.

У складу са споразумом из 2018. између српских апелационих судова и планом активности за усклађивање судске праксе, настављају се редовна заједничка заседања и састанци са нижим судовима у циљу **усклађивања судске праксе**. Одлуке апелационог суда и прекршајних судова похрањују се у онлајн базу података и доступне су судијама. Потребни су напори за наставак повезивања разних постојећих база, укључујући и ону са пресудама Европског суда за људска права, као и за њихово проширење. И даље је тешко постићи усклађену судску праксу у постојећем систему са преко 20 судова где се доносе правоснажне пресуде. Касни се са анализом структурних недостатака у контексту детаљне процене системске мреже судова и тужилаштва. Овом проценом би могла бити анализирана и улога Врховног касационог суда у делотворном усмеравању судске праксе.

Правосудни систем Србије се и даље ослања на неколико различитих апликација за управљање предметима које нису међусобно повезане. Тек треба да се успостави свеобухватни **систем на нивоу целе земље за обраду и међусобно повезивање предмета кроз мреже судова и тужилаштва, уз одговарајућу технолошку подршку**. Детаљно треба да се разради и свеобухватна **стратегија за информациону и комуникациону технологију** уз јасне временске рокове и финансијске обавезе. Иако је започет технички рад на увођењу система за управљања предметима у тужилаштвима и за затворску администрацију, потребан је даљи рад на испуњавању неопходних

предуслова као што су законодавне измене, одговарајући кадрови и буџет, као и побољшана комуникациона инфраструктура. Када буде успостављен, систем за управљање предметима (и документима) ће обезбедити ефикаснију обраду предмета. Такође ће обезбедити и неопходне статистичке податке у складу са методологијом Комисије Савета Европе за ефикасност правде. Овим би се такође могао подржати систем за аутоматску доделу предмета који треба да узме у обзир критеријуме за вредновање предмета по тежини како би се омогућила избалансирана расподела посла.

У области **алтернативног решавања спорова**/посредовања, радна група за измену Закона о посредовању усвојила је анализу о начинима за повећање употребе поступка посредовања. О овој анализи и могућим накнадним законским изменама расправљало се у оквиру четири јавне расправе на којима су учествовали адвокати, судије, посредници, правници, представници невладиних организација (НВО) и медија, а које су одржане у јулу 2019. године; међутим, неопходно је предузети даље кораке.

Постоји 1349 сертификованих посредника, али је само њих 124 изјавило да су били активни у посредовању у 2019. години (9%). На основу њихових извештаја, спроведено је 569 поступака посредовања у 2019. години. Ово указује на благи пад у односу на 638 поступака посредовања у 2018. и 619 у 2017. години. Од 569 поступака посредовања у 2019, 403 поступка окончана су споразумним поравнањем. У 266 судских поступака, суд је предмете упутио на посредовање. Број поступака посредовања у односу на број грађанскоправних поступака који су у току остаје испод 1%. Закон о изменама и допунама Закона о судским таксама који важи од јануара 2019. године додатно је подстакао странке на мирно решавање спорова, укључујући поступак посредовања, вансудско и судско поравнање. Треба размотрити додатне подстицаје за посредовање, укључујући законодавне измене, како би се повећао обим предмета који се упућују на поступак посредовања.

Настављено је спровођење **националног програма за смањење броја заосталих предмета** (за период 2016–2020.) под надзором Врховног касационог суда. Програм наставља да има позитиван, иако смањен, утицај на ефикасност судова у погледу смањивања броја заосталих старих извршних предмета. Дефиниција „стarih” предмета је такође измењена тако да сада подразумева само предмете који су старији од три године, а не старије од две године. У 2019. години, решено је 214.234 стара предмета (од којих су 112.473 били извршни предмети), што је мање него у 2018. години (311.018 од којих су 140.452 били извршни предмети). Такође постоје предмети који су више од десет година стари, а њихов број је и даље велики са 1.184 предмета у другостепеним судовима и 252.210 предмета у основним судовима, при чему већина подразумева грађанскоправне ствари. Број предмета у којима се наводи повреда права на суђење у разумном року био је већи у 2019. (100.600) него у 2018. години (68.720).

Висок укупан број нерешених заосталих предмета и даље изазива забринутост (685.456 предмета старијих од две године на крају 2019, у односу на 781.137 на крају 2018. године). Највећи број нерешених заосталих предмета (86,6% од укупног броја) је у основним судовима. Укупан проценат решених предмета је смањен са 139,87% на 106,04% између 2016. и 2017. године, а затим је повећан у 2018. на 110,03%, да би у 2019. поново пао на 102,01%. У 2019. години, поступци за предмете које треба решити трајали су у просеку 267 дана, у односу на 270 дана у 2018. години. Дакле, четврту годину заредом, српски правосудни систем је могао да обради више случајева него што је примио. Истовремено, судови су у 2019. години примили већи број предмета (2.224.102) него у 2018. (2.089.237), што је тренд који траје од 2017. године (2.202.692).

И даље постоје значајне разлике у обиму посла између судова широм земље. У првој половини 2019, већи број предмета је регистрован нарочито у Београду, где су судије имале највећи обим посла у грађанскоправним предметима.

Домаће процесуирање ратних злочина

Србија треба у потпуности да сарађује са Међународним резидуалним механизмом за кривичне судове (МРМКС), укључујући и тако што ће у потпуности прихватити и спровести његове пресуде и одлуке. Као и претходних година, Србија је у више наврата јавно оспоравала одлуке Међународног кривичног суда за бившу Југославију (МКСЈ), укључујући и на највишем нивоу. Несарадња Србије у погледу хапшења лица која су оптужена за непоштовање суда није решена до тренутка затварања МКСЈ, а предмет је тада пренет на МРМКС. Несарадња Србије у погледу хапшења лица која су оптужена за непоштовање суда није решена ни до тренутка када је МРМКС преузео надлежност, права и обавезе МКСЈ. У фебруару 2020; Жалбено веће МРМКС потврдило је првостепену одлуку о томе да се о предмету који се односи на непоштовање суда мора расправљати у МРМКС-у и да га не треба упутити Србији. Ова одлука је коначна.

У погледу питања правосудне сарадње, постоје билатерални споразуми између Тужилаштва Србије и одговарајућих органа у Босни и Херцеговини, Хрватској и Црној Гори, о сарадњи у истрагама о ратним злочинима, злочинима против човечности и геноциду. У 2019; сарадња са Босном и Херцеговином резултирала је оптужницама које су подигнуте у Србији. Сарадња са Хрватском није довела до конкретних резултата. Правосудна сарадња је и даље јако ограничена у предметима ратних злочина. Србија и даље није извршила пресуду Босне и Херцеговине у случају генерала Ђукића. Поменути борави у Србији. И даље постоје основни законски и процедурални проблеми између ових земаља, који спречавају остваривање праве регионалне сарадње.

Спровођење **националне стратегије** за истрагу и гоњење ратних злочина из 2016. године настављено је успореним темпом. Иако ова стратегија истиче на крају 2020. године, нису започете припреме за нову стратегију. Успостављен је вишеинституционални механизам за праћење. Он је издао седам извештаја у којима нису укључене препоруке о томе како се суочити са изазовима у спровођењу ове стратегије. У претходне три године погоршало се стање у погледу ажурног објављивања информација на интернет страници Тужилаштва за ратне злочине (ТРЗ).

ТРЗ је поднело оптужнице за четири лица у 2019. години, од чега су три предмета пренета из Босне и Херцеговине. Од тога су две одбачене, јер је двоје оптужених проглашено трајно неспособним да прате поступак.

На крају децембра 2019, на првостепеном нивоу било је 16 **предмета у току**, а на жалбеном нивоу један предмет против укупно 44 оптужена, који већински представљају особље нижег ранга (три средњерангирана и 41 нижерангирани припадник полиције, војске, као и паравојних група). Неколико поступака траје више од пет година. Србија и даље има више од 2500 предмета у предистражној фази.

Изречено је седам **првостепених пресуда**, при чему је 15 оптужених осуђено и изречена им је казна затвора у трајању од две до 15 година, док је један оптужени ослобођен од оптужбе. У једном од поменутих предмета, првостепени суд је прихватио споразум о признању кривице и изрекао оптуженом казну затвора у трајању од једне и по године. На другостепеном нивоу, изречене су четири коначне пресуде, при чему је осуђено седморо оптужених и изречена им је казна затвора у трајању од три до 12 година.

Српске власти и даље пружају подршку и **јавни простор осуђеним ратним злочинцима** и дозвољавају говор мржње. Порицање геноцида у Сребреници од стране одређених

народних посланика се наставља без последица. Народна скупштина и даље није донела коначну одлуку о укидању посланичког мандата једном од посланика који је осуђен од стране МКСЈ у последњем степену. Свеукупно гледано, смислена регионална сарадња и добросуседски односи су неопходни како би се превазишла наслеђа из прошлости и како би се неговали међусобно поверење и толеранција у региону, уз избегавање поступака и изјава који су у супротности са тим циљем. Ово такође треба да подразумева поштовање жртава прошлости.

У априлу 2020; било је укупно 10.027 лица која се воде као **нестала** након сукоба у региону. Од тога, 6.409 случајева везано је за сукоб у Босни и Херцеговини, 1.974 за сукоб у Хрватској и 1.644 за сукоб на Косову*. У 2019; решен је 51 случај несталих лица везаних за сукоб у Хрватској. Политички застој између Београда и Приштине наставља да утиче на напредак у решавању случајева несталих лица у сукобу на Косову. У 2019; решено је само осам случајева везаних за сукоб на Косову. Једна седница Радне групе за нестале особе одржана је између Београда и Приштине у 2019. и једна у 2020. години. Од маја 2019; није одржан ниједан званични састанак између релевантних српских и хрватских органа. Србија би требало да повећа напоре у раду са суседима у погледу истраживања и утврђивања судбина несталих лица или њихових остатака, укључујући брзу размену информација. Породицама несталих лица такође је и даље потребна свеобухватнија подршка од оне која је тренутно доступна, а капацитете државног механизма за трагање за несталим лицима требало би додатно ојачати. Израда Нацрта закона о несталим лицима започета је 2019. године.

Борба против корупције

Спречавање корупције

Рок за примену **Националне стратегије за борбу против корупције** (2013.–2018.) је истекао, а тек би требало донети одлуку о праћењу стратешког оквира и координационог механизма. Усвојене су измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције, Закона о финансирању политичких активности и Закона о јавним предузећима са циљем да се разјасне одредбе о забрани коришћења јавних ресурса у изборним кампањама у складу са препорукама ОДИХР-а. **Закон о финансирању политичких активности** мора бити додатно измењен како би се у потпуности ускладио са свим препорукама ОЕБС/ОДИХР-а. Постоји недостатак законских одредби које регулишу финансирање изборних кампања везаних за референдуме и савете националних мањина.

Усвајање измена и допуна **Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја** озбиљно касни.

У погледу **транспарентности и интегритета у јавној администрацији**, није дошло до значајног смањења прекомерног броја вршиоца дужности виших руководиоца, а недржавни службеници су и даље постављани за вршиоце дужности након законског рока од 1. јула 2019. године, кршећи Закон о државним службеницима.

Србија је усвојила **Закон о пореклу имовине**, којим су предвиђене даље правне могућности и људски ресурси за пореску управу да провери имовину физичких лица, пријављени доходак, као и да опорезује сву имовину која није у складу са посебном тарифом. Његова примена мора бити недискриминаторна и неподложна корупцији.

Постепено јачање ресурса и капацитета Агенције је у току у циљу њеног оснаживања и примене Закона о спречавању корупције од септембра 2020. (ступање Закона на снагу).

* Ова ознака не прејудуцира ставове о статусу и ускладу је са Резолуцијом УНСЦР 1244/1999 и Мишљењем МСП о проглашењу независности Косова.

ГРЕКО тек треба да процени овај закон. Министарство финансија одобрило је повећање буџета Агенције за 2020. годину. Јавни конкурс је у току, а до његовог завршетка Агенција има за циљ да попуни 116 од 163 сталне позиције (у поређењу са 80 у 2018. години).

Ситуација у **секторима који су посебно рањиви на корупцију** (тј. у секторима у којима су укључени значајни јавни расходи, или алтернативно у секторима у којима постоји непосредан контакт са јавношћу) остаје у великој мери непромењена. Они укључују јавне набавке, инфраструктурне пројекте, здравство, образовање, грађевинарство и просторно планирање и јавна предузећа. Недавно усвојени посебан закон који омогућава изузеће од правила јавних набавки за пројекте од „стратешког значаја”, посебно изазива озбиљну забринутост у погледу његовог потенцијала за корупцију. Није било опипљивих побољшања у вези са антикорупцијским напорима на локалном нивоу, а утицај локалних антикорупцијских планова тек би требало проценити.

Савет за борбу против корупције, у својој саветодавној улози Владе, остао је активан у откривању и анализирању случајева системске корупције. Још увек не ради у пуном капацитету: номиновано је само седам од тринаест чланова. Издао је информативне извештаје у 2019. и 2020. години о више различитих тема. Влада се и даље систематски не саветује са Саветом о нацртима закона. Потребна измена Владиног пословника за систематско разматрање препорука Савета озбиљно касни.

Свеобухватна процена приступа информацијама заснована на чињеницама није могућа, јер већина државних органа не поштује обавезу да Поверенику за информације од јавног значаја, достави податке у вези са захтевима грађана за информацијама. Повереник је утврдио да је 4.321 или 83% (2018: 3.444 или 87%), притужби грађана - већина њих се односи на ћутање администрације – биле основане, што значи да су информације које су грађани тражили требало да буду достављене од стране власти у складу са Закон о приступу информацијама од јавног значаја. У 1.786 или 41% (2018: 1.889 или 55%), основаних случајева, власти су известиле да су поступале на захтев Повереника да достави информације подносиоцима жалбе и пре него што је донета одлука о жалби, што би указивало да није било разлога да се на почетку не достави тражена информација. Административно извршење одлука које је Повереник донео тек би требало да се обезбеди.

Правила о јавним набавкама и даље се примењују и пружају флексибилност у случају екстремних ванредних ситуација, попут пандемије COVID-19. Међутим, флексибилнија процедура и даље би требало да се заснива на принципу транспарентности.

Сузбијање корупције

Србија је наставила да примењује Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Посебна одељења за борбу против корупције у вишим тужилаштвима у Краљеву, Нишу, Новом Саду и Београду имају 46 заменика јавних тужилаца (44 у 2018. години). Постоји девет нових радних места за заменике тужилаца у Посебном одељењу у Београду, и пет у остала три посебна одељења.

Измене које доноси овај закон донеле су неке резултате у погледу осуда за корупцију у посебним одељењима за сузбијање корупције у тужилаштвима виших тужилаштава и посебним судским одељењима. У 2019. години поднета је кривична пријава против 3.577 појединаца. Подигнуте су оптужнице против 583 лица. Судови су првостепено осудили 399 појединаца на основу оптужби ових посебних одељења (2018.: 332), од којих су судови прихватили споразуме о признању кривице за 304 оптужена (2018.: 294).

У вези са корупцијом на високом нивоу, на основу оптужница Тужилаштва за организовани криминал, судови су у 2019. донели првостепене пресуде против 30 лица (у поређењу са 41 у 2018. и 50 у 2017. години). Од тога, 10 је засновано на споразумима о признању кривице (у поређењу са 13 у 2018. години). Конфискација имовине извршена је у 3 случаја (у поређењу са два 2018. године). Тужилаштво за организовани криминал подигло је оптужницу против 20 лица (у поређењу са 21 у 2018.). Србија би још увек требало да покаже уверљиви начин праћења (*track record*) о конфискацији имовине у случајевима корупције.

У 2019. години, судови у Србији примили су 152 нова предмета заснована на Закону о заштити узбуњивача (2018.: 122), а од укупног броја предмета у 220 случајева, 160 предмета је окончано (2018.: 124). Требало би осигурати заштиту узбуњивача у случајевима високе корупције, у правцу јачања поверења у институције. Извештаји о узбуњивачима требало би да се истражују у складу са законом.

Основна права

Када је 15. марта 2020. године проглашено ванредно стање, Влада је усвојила уредбу којом се ограничава слобода кретања - укључујући скоро стални полицијски час за старије особе - слободу окупљања, као и право гласа. Власти су 6. априла обавестиле Савет Европе о дерогирању права у ванредном стању у складу са чланом 15. Европске конвенције о људским правима, без пружања детаља о предузетим мерама како се захтева у том члану.

У фебруару 2020. Србија је усвојила посебан пропис („*lex specialis*”) успостављајући механизам за пружање индивидуалне правне заштите родитељима у случајевима сличним као што је З. Јовановић против Србије пред **Европским судом за људска права**. Овај случај показује неуспех српских власти да подносиоцу пријаве доставе било какве информације о судбини њене нестале бебе у државној болници. Суд је 2013. године утврдио да је прекршен члан 8. Конвенције („право на поштовање приватног и породичног живота”). Примена овог механизма ће се пратити.

Три нова заменика **Заштитника грађана** су именована годину дана по истеку претходних мандата, а један заменик тек би требало да буде именован. Постоји озбиљно кашњење у попуњавању радних места у канцеларији Заштитника грађана. Недостатак запослених у Канцеларији је забрињавајући због ефикасности Канцеларије, која и даље нема одговарајуће просторије. Дошло је до озбиљног кашњења у измени Закона о Заштитнику грађана. Улога Заштитника грађана у оквиру Националног превентивног механизма против мучења – како је предвиђено правним прописима у Србији – доведена је у питање од стране неколико невладиних организација које се баве сарадњом са цивилним друштвом. Као резултат тога, само су три од почетних 12 НВО наставиле сарадњу са Заштитником грађана.

У области **спречавања мучења и лошег поступања**, Комисија за спровођење стандарда у поступцима полиције који се односе на истраге случајева мучења наставила је са радом, у светлу постојећих препорука Европског комитета за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања. У мају 2019. године изменама и допунама Кривичног закона уведен је доживотни затвор без могућности условног пуштања на слободу за одређени број кривичних дела. Више од годину дана након што је комесар Савета Европе за људска права показао забринутост у погледу усклађености ових амандмана са Европском конвенцијом о људским правима, власти још увек нису дале оцену у вези с тим питањем. Закон о спречавању лошег поступања и злостављања у социјалним установама тек треба да буде усвојен.

Настављено је реновирање и модернизација неколико затвора у складу са Националном стратегијом за смањење пренатрпаности у казним установама. У току је измена и унапређење програма лечења у затворима и затворским медицинским установама. Измењени су одговарајући подзаконски акти како би се омогућиле чешће и напредније обуке за целокупно затворско особље. Одлука из 2018. године о реорганизацији службе за програме лечења и алтернативне мере притвора тек би требало да се спроведу у пракси уз адекватне људске и финансијске ресурсе.

Нови Закон о **заштити личних података** почео је да се примењује у августу 2019. године. Он је углавном усклађен са Општом уредбом о заштити података ЕУ. Србија је ратификовала Протокол Савета Европе из 2018. године о измени Конвенције о заштити појединаца у погледу аутоматске обраде личних података. У септембру 2019. године, Министарство унутрашњих послова је Комисији доставило процену утицаја обраде личних података коришћењем система видео надзора. У мишљењу које је објавио у одговору Повереник је нагласио да би таква процена утицаја, према Закону о заштити личних података, требало да буде поднета пре стварног успостављања уличног видео надзора. Напоменуо је да недостаје неколико елемената у процени утицаја, чиме се спречава одговарајућа анализа ризика и ублажавања у погледу основних права појединаца над којима се врши видео надзор. Власти још увек нису информисале које су даље мере предузете у вези са тим. Влада је успоставила централни информациони систем где здравствене установе са хоспитализованим лицима оболелим од COVID-19 и лабораторије за тестирање, чувају личне податке. Такви подаци се редовно шаљу Министарству здравља у статистичке сврхе и Министарству унутрашњих послова ради надзора над мерама изолације и самоизолације. [Као део мера везаних за COVID-19,] власти су најавиле праћење мобилних телефона српске дијаспоре која се враћа у земљу. Повереник за заштиту података о личности нагласио је важност поштовања законитости, ограничене и пропорционалне обраде здравствених и других осетљивих личних података.

Влада је усвојила нову **медијску стратегију** у јануару 2020. године. Стратегија је сачињена на транспарентан и инклузиван начин од стране радне групе, састављене и од медијских удружења и јавних званичника. Стратегија идентификује главне изазове који се односе на слободу медија у Србији, као и мере за њихово остваривање. Започета је израда одговарајућег акционог плана.

Стална радна група за безбедност новинара помогла је да се повећа размена информација између полиције, тужилаштва и медијских удружења. У мају 2020. године, Заштитник грађана је потписао споразум са представницима седам медијских удружења и са три новинарска синдиката, о успостављању платформе за регистровање случајева притиска на новинаре. Након анализе Кривичног законика од стране Радне групе, Републичко јавно тужилаштво (РТЈ) израдило је обавезно упутство о поступању државних тужилаца у кривичним предметима насиља над новинарима. Контакт лица у тужилаштвима за кривична дела мотивисана предрасудама или мржњом, присуствовала су тренинзима која се односе на тему безбедности новинара. Међутим, случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље изазивају забринутост, посебно на локалном нивоу. Према информацијама РТЈ-а у вези са делима која испуњавају услове за кривично гоњење, до краја децембра 2019. године, од 59 случајева поднетих 2019. године, РТЈ је размотрило 47 случајева (што је повећање у односу на 34 случаја у 2018. години), док је 12 случајева одбачено због непостојања законских основа за кривични поступак. Пет случајева је окончано осуђујућом пресудом, док се за преостала 42 случаја наставља кривични поступак (пет случајева пред судом, 33 у предистражном поступку и четири без идентификованог учиниоца). Што се тиче 57 случајева поднетих у 2018. години, до

краја децембра 2019. године РЈТ је размотрио 34 случаја, а 23 случаја су одбачена због непостојања законских основа за кривични поступак. Укупно је 10 предмета - пет пресуда на суду, две казне изречене у складу са принципом одложеног кривичног гоњења, једна ослобађајућа пресуда и два случаја у којима је суд оптужбе одбацио – су окончани, док се за 24 преостала случаја наставља кривични поступак (један случај пред судом, 17 у предистражном поступку и шест без идентификованих учинилаца). Када је реч о комисији која је задужена за испитивање три случаја у вези са убиством новинара из 1999. и 2001. године, у току је жалбени поступак на пресуду изречену у априлу 2019. године, што је било први пут у случају који укључује убиство новинара. Истрага је у току и за друга два случаја.

Влада је 28. марта 2020. усвојила уредбу о централизовању свих информација о пандемији COVID-19 путем Владиног кризног штаба, која је затим повучена 2. априла. Физички приступ дневним конференцијама за штампу о пандемији у једном је тренутку био забрањен, а затим поново дозвољен. Једна новинарка је ухапшена, а њена опрема заплена, након што је написала чланак у којем је тврдила да у болници није постојала заштитна опрема. Кривичне пријаве због изазивања панике одбачене су месец дана касније, новинарка је од тада подвргнута вербалним нападима, колективном исмевању као и претњама, укључујући и званичнике високог нивоа.

Независност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) треба да се ојача како би се омогућило да се ефикасно заштити плурализам медија. Као резултат унутарстраначког дијалога који је омогућио Европски парламент, три слободна места у Савету РЕМ-а била су попуњена у децембру 2019. године, након трогодишњег одлагања. Друга два члана поднела су оставке у јануару 2020. године, а замењена су у фебруару. РЕМ је усвојио правилник о обавезама јавног медијског сервиса током предизборне кампање, који садржи одредбу о недискриминаторној заступљености заснованој на „важности политичких странака или кандидата” без даљег дефинисања овог концепта. РЕМ је почео да објављује редовне извештаје о медијском покривању изборне кампање. Основан је Надзорни одбор у Народној скупштини који је, између осталог, задужен за надгледање електронских и штампаних медија током изборне кампање, као и Закона о избору народних посланика из 2000. године. Савет за штампу је наставио да бележи пораст кршења новинарског кодекса професионалног понашања у штампаним медијима. Кампање говора мржње и мржње против новинара појачале су се у периоду пре избора који су првобитно били заказани за април 2020. године. Често одбијање државних органа да обелодане информације после захтева поднетих у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја и даље омета рад новинара, као и понављане изјаве високих званичника о свакодневном и истражном раду новинара.

Током извештајног периода уочена је неуравнотежена заступљеност различитих политичких ставова од стране јавних емитера. Упркос повећању накнаде за претплату од 10% у јануару 2020. године, привремена природа модела финансирања - комбинација претплате, буџетских субвенција и комерцијалних доприноса - оставља јавне емитере рањивим и зависним. Политички и економски утицај на медије и даље изазива забринутост. Нова медијска стратегија Србије идентификовала је недостатак транспарентности у власничким структурама и недостатак правичности у финансирању из државних ресурса, као што су суфинансирање медијског садржаја и рекламних фондова из државе, државних предузећа и буџета јединица локалне самоуправе. Стратегија је такође указала на непостојање одговарајућих критеријума и механизма за процену постојања медијског плурализма у Србији и идентификовала мере чији је циљ решавање ових питања. Неколико компанија је купио Телеком Србија, чији је већински акционар држава. У једном случају, недостатак договора о обнови уговора о

дистрибуцији са кабловском телевизијом довео је до пада приступа јавности различитим медијима. Процес приватизације медијског сектора тек треба да буде завршен. Пандемија COVID-19 је резултирала смањењем прихода од реклама и погоршањем економске ситуације медија у Србији.

Стратегија **борбе против дискриминације** истекла је у јануару 2018. године и тек би требало да се обнови. Усклађивање Закона о антидискриминацији са правном тековином ЕУ озбиљно касни. Донесене су четири нове пресуде о злочинима из мржње, чиме је донесено пет правоснажних пресуда од увођења овог концепта у Кривични законик 2012. године.

Усвајање новог Закона о **равноправности полова** озбиљно је одложено. Комитет Уједињених нација за укидање дискриминације жена је препоручио Србији да предузме мере за борбу против антиродног дискурса и његовог негативног утицаја на права жена и да ојача знање међу запосленима у правосудним институцијама у том погледу.

Усвајање Националне стратегије за **спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима** је значајно одложено. Први извештај Групе експерата Савета Европе о спровођењу Истанбулске конвенције у Србији нагласио је потребу за свеобухватнијим одговором на сваки облик насиља над женама који је обухваћен Конвенцијом, а не само на насиље у породици. Овде би требало да се обухвати и силовање, мучење, сексуално узнемиравање и принудни брак. Врло малим бројем услуга подршке за ове случајеве насиља претежно управљају невладине организације. Међутим, оне делују са ограниченим буџетом. Полицијски протоколи не укључују сарадњу са специјализованим службама за подршку или рутинско упућивање жртава, што резултира недовољном употребом постојећих експертиза НВО-а. Акциони план и одговарајуће финансирање националног програма за очување и побољшање сексуалног и репродуктивног здравља тек би требало да буду усвојени.

Нова Стратегија за превенцију и заштиту **насиља над децом** усвојена је у мају 2020. године. Нови национални акциони план за права детета тек треба да буде усвојен. Усвајање измена и допуна Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица озбиљно је одложено. Иако је релативно мали број деце смештен под окриље институционалне заштите, кршења дечјих права која се дешавају у великим институцијама и даље изазивају забринутост.

У марту 2020. године, Србија је усвојила стратешки оквир по питању **права лица са инвалидитетом**. Србија је такође прихватила Стратегију развоја менталног здравља у новембру 2019. године; међутим, смештање и лечење лица са психосоцијалним и менталним потешкоћама у социјалне установе још увек није регулисано у складу са Конвенцијом УН о правима лица са инвалидитетом. Свеобухватна стратегија деинституционализације још увек није усвојена. Жене са инвалидитетом у резиденцијалним установама су посебно рањиве због родно специфичних облика насиља - присилну контрацепцију, присилну стерилизацију и присилни побачај. Током првих недеља полицијског часа у време ванредног стања, лицима са инвалидитетом недостајала је услуга кућне помоћи. Деца са потешкоћама у развоју и аутизмом су посебно патила за време полицијског часа. Ова питања су на крају решиле власти, на основу жалби различитих невладиних организација и препорука Заштитника грађана.

Што се тиче **права лезбо, геј, бисексуалних, трансродних и интерсексуалних (ЛГБТИ) лица**, измена закона о матичном регистру која сада омогућава да се у регистар унесу подаци о промени пола, ступила је на снагу у јануару 2020. године. ЛГБТИ лица се често суочавају са говором мржње, претњама и насиљем, али још увек недостају централизовани званични подаци о злочинима из мржње, што је мотивисано недостатком

воље. Нови правилник о „Детаљнијим условима, критеријумима и методама за избор, тестирање и процену давалаца репродуктивних ћелија и ембриона“ укључује одредбу којом се забрањује давање репродуктивног материјала људима који су имали хомосексуалне односе у последњих пет година.

Нови Закон о **бесплатној правној помоћи** почео је да се примењује у октобру 2019. године. НВО без адвоката пријављеног у адвокатској комори, према овом закону, нису прихватљиви пружаоци правне помоћи, осим у неколико изузетних случајева. Истовремено, Адвокатска комора Београда упозорила је да ће адвокатима који делују као овлашћени заступници за НВО бити искључени из Коморе. Неколико невладиних организација изразило је забринутост због новог закона, будући да правна помоћ више не може доћи до најугроженијих појединаца. Почетни статистички подаци о примени Закона очекују се до краја прве половине 2020. године, а тек тада ће бити могуће проценити утицај новог закона. Национална стратегија о правима жртава и сведока злочина тек треба да буде усвојена.

У свом четвртм мишљењу о примени Оквирне конвенције о **националним мањинама**, Саветодавни комитет Савета Европе утврдио је значајну неподударност у заштити права мањина између Аутономне покрајине Војводине и других делова Србије, препоручујући да заштита националних мањина ван АП Војводине буде унапређена. Саветодавни комитет је, такође, нагласио потребу успостављања одрживог оквира за прикупљање података и ревитализацију међуетничких односа, узимајући у обзир потребу за укључивање већине у интеграцију и укључивање националних мањина. Фонд за националне мањине је додатно повећан. Направљен је каталог најчешћих албанских имена и презимена, како би се та имена могла тачно уписати у матичне књиге. Локални савети за међуетничке односе основани су у свим општинама (73) у којима је таква обавеза предвиђена законом. Међутим, потпуно спровођење њиховог мандата тек би требало да се оствари јер чланови савета нису увек били номиновани или се савети не састају често. Упркос законској обавези да се узме у обзир етнички састав становништва, националне мањине су и даље недовољно заступљене у државној управи. Процес припреме и штампања уџбеника на језицима мањина настављен је и дао је позитивне резултате. Осигурано је додатних девет уџбеника на албанском језику, али потребно је још рада да би се овај задатак завршио. Усвојени су нови наставни програми за наставу српског као нематерњег језика. Објављивање уџбеника на језицима мањина за употребу у средњим школама и даље је ограничено. Приступ верском богослужењу на језицима мањина тек треба да буде омогућен широм Србије. Јавно емитовање на језицима мањина још увек није довољно проширено ван територије АП Војводине. Након процеса приватизације медија, емитовање програма на језицима мањина остаје ограничено.

Када је реч о **инклузији Рома**, усвајање акционог плана (2019.-2020.) у оквиру стратегије за социјално укључивање Рома у Србији озбиљно касни. Координационо тело за праћење спровођења стратегије састало се три пута, у односу на шест пута годишње како је раније договорено у закључцима Ромског семинара за 2017. годину. Експертска група која укључује ОЦД, задужена за подршку Координационом телу, никада се није састајала. Постоји озбиљно кашњење у успостављању правне основе за локалне ромске координаторе, педагошке асистенте и здравствене посреднике. Решење које су планирали Министарство унутрашњих послова, Заштитник грађана и УНХЦР да омогуће регистрацију лица без службене адресе уписом у центре за социјални рад довело је до тога да буде регистровано више Рома. Међутим, сва рођења морају бити регистрована одмах након рођења деце, без обзира на статус њихових родитеља; повезано пратеће законодавство тек би требало да буде измењено. Повећан је број ромских ученика који имају користи од стипендија, али стопе напуштања школе и даље

су високе, нарочито за ромске девојке. Локални мобилни тимови наставили су са активностима на терену, али низак ниво образовања остаје кључна препрека запошљавању. Роми су и даље недовољно заступљени у јавној управи. У току је усвајање националне стамбене стратегије. Роми повратници према споразумима о реадмисији налазе се у посебно тешкој ситуацији у смислу социјалне и економске инклузије. ОЦД и Заштитник грађана упозорили су на рањиву ситуацију Рома који живе у неформалним насељима током пандемије COVID-19.

2.2. Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност

Миграције

Изгледа да је Балканска рута за мигранте чврсто успостављена, а мреже кријумчарења миграната и даље врло активне о чему сведоче извештаји о повећаном броју улазака и излазака, као и краћи боравак миграната у прихватним центрима. Већина илегалних миграната тренутно у Србији нема легални статус. Током 2019. године, број миграната смештених у Србији кретао се у распону од преко 4000 у јануару до 2300 у летњем периоду, достижући број од 4500 до краја 2019. године. Главне земље порекла су Авганистан, Сирија, Пакистан, Ирак и Бангладеш. Велики број регистрован је и из Марока, Алжира, Палестине и Ирана. То су претежно млади мушкарци, укључујући значајан број деце без пратње.

Након проглашења ванредног стања, мигрантима, избеглицама и азилантима било је забрањено да напуштају прихватне центре како би се избегло неконтролисано кретање унутар земље. Број лица достигао је 9000 у априлу 2020. године, па су два нова привремена објекта морала бити отворена, док је попуњеност неких објеката износила 325% њихових капацитета. Српске власти реаговале су низом мера за спречавање ширења вируса COVID-19 у прихватним објектима и користиле проактивну комуникациону политику у циљу спречавања и ублажавања пораста тензија због дужег затварања и претрпаних просторија.

У 2019. години, на граници је пресретнуто 4990 појединаца (у поређењу са 3648 у 2018. години). Од јануара до новембра 2019. године поднете су 134 кривичне пријаве против 171 лица осумњичених за кријумчарење људи. 67 лица је осуђено за илегални прелазак државне границе и кријумчарење. Требало би појачати напоре у борби против кријумчарења.

Након проглашења ванредног стања у марту 2020. године, Влада је донела одлуку којом се потврђује важење легалног боравка странаца и њихових личних карата, као и тражилаца азила током трајања ванредног стања, док су регистрација и узимање биометријских података били обустављени.

У погледу **смештаја** миграната, проширење притворског центра у Падинској скели је још увек у току. Тиме ће се обезбедити додатних 100 места (повећати се на капацитет од 150 места). Успостављају се мобилни центри за регистрацију и смештај у врло кратком року. Иако се суочила са повећаним мешовитим миграционим кретањима и великим бројем долазака, Србија је наставила да улаже значајне напоре да задовољи суштинске потребе миграната који пролазе или остају на њеној територији. Свеукупно, 19 владиних прихватних објеката (центри за азил, прихватни и транзитни центри), могу пружити дугорочни смештај за 6000 људи и привремено уточиште за око 1000 људи. Деца се образују кроз укључивање у национални школски систем. Србија пружа значајну количину здравствених услуга мигрантима кроз јавни здравствени систем. У оквиру Комесаријата за избеглице и миграције постоји систем управљања информацијама за редовно праћење, планирање и управљање смештајним и прихватним објектима у складу

са европским стандардима који се односе на услове пријема. Комесаријат редовно преиспитује свој план за ванредне ситуације. Укупна кадровска ситуација у области миграција зависи од међународног финансирања.

Споразум о реадмисији између ЕУ и Србије који је на снази од јануара 2008. године, омогућен је применом протокола закључених са 21 државом чланицом ЕУ. Његова примена је задовољавајућа. Србија наставља да побољшава спровођење националне одредбе о држављанима трећих земаља. У 2019. години је 8375 лица морало да напусти Србију, док је у 2018. години тај број износио 7295. 5270 лица је по тој наредби напустило Србију 2019. године (стопа повратка 63%), а 5895 у 2018. години (80%).¹

Србија има билатералне споразуме о реадмисији са 11 држава, укључујући Босну и Херцеговину, Северну Македонију и Црну Гору. У току су преговори о потписивању споразума о реадмисији са Украјином, Азербејџаном, Турском, Грузијом, Белорусијом и Аргентином. Пошто су иницијативе за закључивање споразума о реадмисији са Авганистаном, Пакистаном, Алжиром, Мароком, Ираном и Ираком, које су покренуте 2017. године од стране надлежних државних власти остале без одговора, поново су покренуте 2019. године.

У 2019. години 288 миграната поднело је захтев за потпомогнут добровољни повратак, а 193 је враћено у земљу порекла, међу њима 103 у Иран, 23 у Алжир, 15 у Ирак и 15 у Пакистан. Министарство унутрашњих послова задужено је за присилни повратак и вратило је 46 миграната у земљу порекла током 2019. године. Недостатак применљивих билатералних споразума о реадмисији са трећим земљама озбиљна је препрека Србији да ефикасно управља повратком, нарочито са главним земљама порекла.

Азил

Нормативни, институционални и стратешки оквир Републике Србије за обезбеђивање заштите људи је готово у потпуности успостављен и ефикасно се примењује. Србија мора даље да прилагоди своје законодавство о азилу и привременој заштити у погледу ефикасног „покретања поступка” (члан 36. Закона о азилу и привременој заштити), „тела за жалбе” (члан 21.), „права и обавеза подносиоца захтева/лица под међународном заштитом” (чл. 48.-73.) „бесплатне правне помоћи” (члан 56.) и „поступка тражења сигурне треће земље” (члан 45.).

Канцеларија за азил, орган који у првој инстанци одлучује о захтевима за азил, има довољан број особља за обраду свих захтева за азил (на основу тренутног броја тражилаца азила). Њена способност да се бави предметима и процени ваљаност пријава и даље се побољшава, укључујући информације о земљи порекла. Такође су побољшани одређени аспекти доношења одлука, попут препознавања специфичних тврдњи за дете, тврдњи заснованих на сексуалној оријентацији и прогона заснованих на полу. Потребна је даља стандардизована и одржива обука особља Канцеларије за азил. Канцеларија за азил покушала је да ангажује преводиоце, али није успела због ограничене понуде на тржишту рада. У средњем року, Министарство унутрашњих послова мораће да размотри своје процедуре како би се омогућило превођење страних преводилаца.

У 2019. години, од 12930 појединаца који су изразили намеру да затраже азил (2018.: 8380), 174 је поднело захтев (2018.: 341). У 2019. години донесено је 219 одлука (2018.: 199) за укупно 287 азиланата (2018.: 272). 17 тражилаца азила добило је статус избеглице (2018.: 10), 17 је добило супсидијарну заштиту (2018.: 14), а 17 је добило негативну

¹ Евростат

одлуку (2018.: 25). У 130 случајева (2018.: 128) који се тичу 161 тражиоца азила (2018.: 178), поступак је обустављен јер су подносиоци захтева избегли законске процедуре.

Постоји јединствена биометријска база података коју полиција користи за идентификовање и регистровање тражилаца азила. Електронском базом података са личним подацима тражилаца азила управља Канцеларија за азил. Направљени су планови за побољшање међусобне повезаности тих база података како би се убрзао процес потврде идентитета. Припреме за повезивање са системом отисака прстију (*Eurodac*), у почетној су фази.

Свеукупно, приступ и пружање информација у вези са поступком за азил требало би побољшати. Посебно на Међународном аеродрому Београд постоји ограничен приступ информацијама и правно саветовање тражилаца азила. Транзитне процедуре, према Закону о азилу, још увек нису имплементиране; недостају адекватне смештајне просторије на аеродрому.

Укупно 2186 деце без пратње (*UASC*) смештено је у српске центре током 2019. године, што је повећање за око 25% у односу на 2018. годину, док се трајање боравка смањило. Већина (1906) била је смештена у центрима којима управља Комесаријат за избеглице и миграције, док је још 198 смештено у три установе социјалне заштите под покровитељством *UASC*. Смештајни капацитети у владиним центрима додељеним *UASC*-у у оквиру система социјалне заштите су ограничени, а потребан је и погоднији смештај са индивидуализованом негом.

Основни правни оквир за интеграцију постоји. Постоје програми за социјалну интеграцију, приступ смештају, учење језика и приступ тржишту рада за људе којима је додељен азил или супсидијарна заштита. Сви појединци који су се пријавили за помоћ у 2019. години су је добили (26 појединаца за смештај, 43 лица је похађало часове учења језика). Међутим, и даље постоје значајне препреке интеграцији. Примена законодавства у различитим секторима мора бити усклађена са Законом о азилу, а документа која се пружају људима под међународном заштитом потребно је побољшати како би им се олакшао приступ социјално-економским правима. До сада нису издате путне исправе предвиђене Законом о азилу.

Визна политика

Визни систем је само делимично усклађен са листом трећих земаља ЕУ чији су држављани изузети или нису изузети од поседовања визе. У 2019. години Србија се даље ускладила са позитивном листом ЕУ тако што је омогућила безвизни приступ носиоцима обичних пасоша из Грузије, Сент Китса и Невиса и Републике Палау. Међутим, Србија се удаљила од даљег усклађивања са негативном листом ЕУ тако што је у октобру 2019. године омогућила безвизни приступ носиоцима обичних пасоша из Јерменије. Следеће земље, које немају омогућен безвизни улазак у шенгенски простор, уживају безвизни режим у Србији: Јерменија, Азербејџан, Бахреин, Белорусија, Боливија, Бурунди, Кина, Куба, Гвинеја Бисао, Индија, Индонезија, Јамајка, Киргистан, Кувајт, Казахстан, Монголија, Оман, Катар, Русија, Суринам, Тунис и Турска.

Да би се обезбедило добро успостављено миграционо и безбедносно окружење, Србија би требало да се уздржи од даљег одступања од заједничке визне политике ЕУ и предузме конкретне кораке да обезбеди потпуну усклађеност са визном политиком ЕУ, почевши од оних држављанстава која су веома склона ирегуларним миграцијама у ЕУ.

Систем издавања виза у Србији делимично је усклађен са визним прописима ЕУ. Завршена је повезаност интегрисаног српског визног информационог система са дипломатско-конзуларним представништвима Србије, а друге релевантне базе података

функционишу у сваком од 91 дипломатско-конзуларног представништва. Број издатих виза на границама остао је низак током 2019. године и биле су доступне само у изузетним хуманитарним околностима.

Србија је наставила да примењује релевантне мере за спречавање злоупотребе безвизног система који има са ЕУ у оквиру процеса поствизне либерализације.

Број првих захтева за азилом у ЕУ и државама придруженим Шенгену, из државе је био 4060, што је континуирано смањење у односу на претходне године (4575 у 2018. години, 5300 у 2017. години).

Спољне границе и Шенген

Статусни споразум са ЕУ за распоређивање тимова Агенције за европску граничну и обалску стражу (Фронтекс) са извршним овлашћењима потписан је у новембру 2019. године. ЕУ је довршила своје процедуре ратификације. Када Србија финализује своје процедуре, споразум може ступити на снагу. Заједничке припреме за операционализацију овог споразума су у току. Међународна гранична сарадња додатно је ојачана и заједничке патроле делују дуж граница са Црном Гором, Бугарском, Северном Македонијом, Мађарском, Босном и Херцеговином и Румунијом. Почетак заједничких патрола са Хрватском је још увек на чекању. Постоји редовна сарадња и размена информација у заједничким контакт центрима. Заједничке контроле уведене су на граничном прелазу Прешево-Табановце на граници са Северном Македонијом. Побољшана је опрема и инфраструктура на граничним прелазима Бајмок, Гостун, Котроман, Сот, Наково и на аеродрому Морава. Побољшан је видео надзор на неким граничним прелазима и постављене су камере за праћење саобраћаја које грађанима пружају информације у реалном времену о ситуацији на граничним прелазима.

Убрзо након проглашења ванредног стања, сви гранични прелази су затворени за међународни друмски, железнички или пловни пут (укључујући гранични прелаз на аеродромима). Дозвола се може издати на изузетној основи из разлога хуманитарних и националних интереса.

Потписан је Споразум о сарадњи у области интегрисаног управљања границама и Протокол о размени података и информација између служби укључених у интегрисано управљање границом (*IBM*). Србија би требало да формира јединствен координациони центар за размену полицијских информација и започне припреме за успостављање канцеларије *SIRENE* (Канцеларија за захтеве о додатним информацијама на националним улазима). У припреми Шенгенског акционог плана спроведене су релевантне процене и анализе недостатака.

Србија је остварила напредак у примени своје *IBM* стратегије и свог акционог плана. Влада је обезбедила финансирање за додатних 187 службеника граничне полиције. Поставља се платформа за размену електронских података коју ће користити сва *IBM* представништва.

Усвојене су измене и допуне Закона о странцима и Закона о запошљавању странаца; што олакшава издавање радних дозвола страним држављанима који имају дугорочну визу на основу запослења. Такође, измене ће омогућити убрзање процедура за добијање дозволе за привремени боравак. Усвојени су прописи о забрани уласка и контроли страних држављана који се крећу кроз Србију и ближим условима за одбијање уласка странца у Србију, као и прописи о издавању личних карата странцима.

Правосудна сарадња у грађанскоправним, трговинским и кривичним стварима

Споразум о сарадњи између Евроцаста и Србије ступио је на снагу у децембру 2019. године. Споразум је позитиван корак напред ка ефикаснијој сарадњи у борби против организованог криминала кроз размену информација укључујући личне податке између Србије и Евроцаста. Према овом споразуму, српски тужилац за везу ступио је на функцију 10. марта. Србија је најтраженија земља у региону и трећа најтраженија земља ван Европске уније у мрежи Евроцаста. Србија је укључена у 39 случајева (у поређењу са 34 случаја у 2018. години и 27 случајева у 2017. години), који су повезани са преваром, трговином дрогом и прањем новца.

Завршена је ИТ анализа и статистички прорачуни, као и захтеви у области правосудне сарадње у цивилним и кривичним стварима. Није учињен напредак у измени сета различитих закона о правосудној сарадњи, укључујући грађански поступак и постојећи закон о правосудној сарадњи у кривичним стварима са земљама ЕУ. Интерни поступак ратификације Хашке конвенције о подршци деце из 2007. године окончан је у пролеће 2020. године.

У другој половини 2019. године, Србија је добила 3028 нових пристиглих захтева за правосудну сарадњу (грађанску и кривичну) и упутила укупно 1653 захтева. Ради поређења, током прве половине 2019. године, Србија је добила укупно 2654 нова пристигла захтева и послала укупно 1637 захтева. Србија је испунила 2970 пристиглих захтева за правосудну сарадњу (грађанска и кривична) и 1796 одлазних захтева током друге половине 2019. године у поређењу са 3077 долазних захтева током прве половине 2019. године и 1104 одлазних захтева. Међу онима којима се Србија бавила, позитивно је одговорено на 2514 пристиглих захтева, добила је позитиван одговор на 1304 одлазна захтева и одбила 456 пристиглих захтева, док је примила негативан одговор за 492 одлазна захтева. На крају децембра 2019. године, број нерешених случајева (долазних и одлазних захтева), остао је на 7445 (у поређењу са 7168 на крају јуна 2019. године). Србија је наставила свој редовни ток рада.

Полицијска сарадња и борба против организованог криминала

У Србији у априлу 2020. године има укупно 40.119 полицијских службеника, што је 435 полицијских службеника на 100.000 грађана, у поређењу са просеком ЕУ где је то 326 полицијских службеника (Евростат, 2017). Укупан број укључује све запослене у Министарству унутрашњих послова који имају статус полицијског службеника, док су запослени у Сектору за ванредне ситуације или Сектору унутрашње контроле међу осталима. Канцеларија тужиоца за организовани криминал нема довољно особља са само 21 тужиоцем задуженим за вођење предистражне и истражне фазе код најсложенијих кривичних дела широм земље.

Сарадња са Интерполом и Европолом је добра. Сигурносни канал за комуникацију *SIENA* је у употреби, а његова употреба континуирано се повећавала од његовог увођења и остала је на високом нивоу од 2018. године. Србија је додатно интензивирала своје учешће у циклусу ЕУ политика за тешки и међународно организовани криминал/*EMPACT* (Европска мултидисциплинарна платформа за борбу против претњи које проистичу из криминала) за период од 2018.-2021. године. У новембру 2019. године, Србија је усвојила законодавство о ратификацији споразума са Европолом: за распоређивање официра за везу Европола у Србији и измене у оперативној и стратешкој сарадњи са Европолом. Акредитација официра за везу је у току. Ниво сарадње кроз радни споразум са Агенцијом Европске уније за оспособљавање у области примене законодавства (*CEPOL*) је задовољавајући. Учешће српских службеника у обуци организованој од стране *CEPOL*-а се повећава.

Успостављање јединственог централизованог система криминалистичке обавештајне службе, Национални Криминалистичко-обавештајни систем, напредовао је даље у погледу техничких припрема - након потписивања споразума о међуинституционалној сарадњи у септембру 2019. године. Овај систем ће служити као сигурна и обједињена платформа за управљање и размену података у области тешког и организованог криминала између органа за провођење закона и правосудних органа. Развој нове националне Процене претње од тешког и организованог криминала (*SOCTA*) је у завршној фази. Када буде усвојена, Србија би требало да је искористи за утврђивање оперативних приоритета за борбу против организованог криминала. Тим за претрагу бегунаца постигао је важне резултате у погледу квалитета информација које се деле али и хапшења бегунаца.

Оперативна аутономија тужилаштва и полиције од службе безбедности у кривичним истрагама није обезбеђена ни у закону ни у пракси, пошто се опрема за пресретање налази само у Безбедносно-информативној агенцији. Србија даље одлаже спровођење анализе о улози и пракси безбедносних служби и полиције у спровођењу посебних истражних радњи, нарочито прислушкивања, како би их ускладила са најбољом праксом.

Што се тиче **евиденције о организованом криминалу**, број осуђујућих пресуда у предметима организованог криминала се незнатно повећава: осуђујуће пресуде (првостепене) у 2019. години донесене су против 167 појединаца (од чега је 42 споразума о признању кривице одобрено од стране судова) у поређењу са 155 у 2018. Нове истраге о организованим криминалним групама покренуте су 2019. години против 156 појединаца (у поређењу са 146 у 2018; а 191 у 2017. години). Подигнуте су оптужнице против 65 лица.

Након интензивне законодавне активности током 2018. године, Србија је скинута у јуну 2019. године са листе **Радне групе за финансијске мере у борби против прања новца (FATF)**, земаља са стратешким недостацима у спречавању прања новца и финансирања тероризма. Србија више није под појачаним надзором повезаним са „сивом листом”, али остаје подложна унапређеној процедури праћења *MONEYVAL*-а, све док *FATF* на пленарном заседању не врати земљу у редовно праћење на основу њене процене сталног напретка. Такође, побољшане су оцене за три препоруке у извештају *MONEYVAL*-а из децембра 2019. године. Српско законодавство је усклађено са најновијим међународним стандардима и прописима ЕУ. Нова стратегија за борбу против прања новца и сузбијања финансирања тероризма за период 2020.-2024. године, усвојена је у фебруару 2020. године. Капацитети органа који су дужни да извештавају Управу за спречавање прања новца (*APML*) о сумњивим случајевима прања новца и финансирања тероризма су ојачани. Особље Управе повећало се са 33 на 37 запослених.

Број осуђујућих пресуда за **прање новца** порастао је у односу на 2018. годину. У 2019. години поднета је 71 осуђујућа пресуда (првостепено) против појединаца, од чега три за случајеве појединачног прања новца, а 68 за прање новца за трећу страну. Чини се да је разумевање за појединачно прање новца, али и за прање новца за трећу страну као и независност кривичног дела прања новца од предикатног злочина, побољшано иако би га требало даље побољшавати, јер резултати још нису у потпуности видљиви.

Канцеларија за повраћај имовине у Србији и даље се формира како би била у потпуности оперативна и ефикасно сарађивала са канцеларијама за повраћај имовине у државама чланицама ЕУ. Србија и даље ради на приступу свим релевантним базама података у Србији. У вези с тим, морају се закључити споразуми, посебно са царинском и пореском управом.

Број случајева у којима се **одузима имовина** и даље је ограничен, а количина је и даље мала. Ретко се примењују мере као што је одузимање еквивалентне вредности када се имовина стечена кривичним делом не може наћи у власништву учиниоца. Проширена конфискација не примењује се систематски, делимично због неусклађености између Законика о кривичном поступку и Закона о одузимању имовине стечене кривичним делом из 2016. године.

Србија мора да појача примену концепта **финансијских истрага**. Оне се не користе често, чиме се спречава развој евиденције о одузимању имовине. Тренутно су финансијске истраге углавном усмерене на проширено одузимање док је кључни циљ идентификовање, документовање и ометање новчаних токова који поспешују мрежу криминалних активности.

Србија спроводи стратегију за спречавање и сузбијање **трговине људима** за период од 2017.-2022. године, која има за циљ заштиту жена и деце. Центар за заштиту жртава трговине људима ради са 16 од укупно 24 предвиђена запослена. Потребно је повећати његове капацитете. Иако је законски могуће, одштета жртвама се ретко додељује јер за то не постоји званични распоред или опредељена средства. Значајан пад броја формално идентификованих жртава забележен је у 2019. години иако још увек не постоји званични сет показатеља за идентификацију жртава. Било је 12 осуђених појединаца (првостепено) за трговину људима (један од њих је осуђен за злочин у контексту организованог криминала).

Због трговине оружјем, осуђено је првостепено 11 појединаца. Међу њима, један је осуђен за трговину оружјем у контексту организованог криминала. Кривични законик Србије има само један члан о кривичним делима везаним за оружје. Дакле, није могуће разликовати број осуђујућих пресуда у вези са трговином оружјем у поређењу са онима које се односе на недозвољено поседовање и другим мање релевантним делима.

У децембру 2019. године уништено је укупно 15.430 малог и лаког оружја и 54.111 комада муниције (без ометања у 2018. години). У складу са новом стратегијом за контролу малог и лаког оружја за 2018.–2023; усвојену у јуну 2019. године, тим за праћење и размену свих оперативних података у вези са оружјем формиран је у децембру 2019. године.

Што се тиче **високотехнолошког криминала**, изречене су пресуде против 49 појединаца (првостепено). Додатно је ојачана оперативна способност тужилаштва, као и међународна сарадња између агенција за спровођење закона преко Евроцаста у циљу ефикасног суочавања са високотехнолошким криминалом.

Усвојене су измене закона којима се омогућава хитан поступак **заштите сведока**. Јединица за заштиту сведока Министарства унутрашњих послова, која покрива случајеве организованог криминала и ратних злочина, није оперативна. Ангажован је један психолог и један социјални радник. Законик о кривичном поступку требало би изменити како би се додатно заштитиле жртве и сведоци.

Борба против тероризма и насилног екстремизма

Србија има Националну стратегију за превенцију и борбу против тероризма (период од 2017.- 2020. године). Иако је национални координатор реизабран у јуну 2019. године, не постоји механизам за праћење и не постоји редовно извештавање о спровођењу Стратегије. Такође, Стратегију би требало проширити како би обухватила све облике радикализације и насилног екстремизма (без обзира на политичке, верске или етнонационалистичке узроке) у складу са политиком ЕУ. Постоји кашњење у

успостављању јединствене националне базе података о информацијама везаним за тероризам.

У новембру 2019. године, Србија и Европска комисија потписале су споразум о спровођењу заједничког акционог плана за борбу против тероризма за Западни Балкан за период 2019.-2020. године. У њему су изложене конкретне акције које би требало предузети. Србија спроводи овај споразум. Србија би требало да појача своје напоре у различитим областима и аспектима радикализације и насилног екстремизма који су у споразуму, укључујући хулигане на фудбалским утакмицама. Национална стратегија за борбу против насиља и недоличног понашања на спортским догађајима од 2013.-2018. године, истекла је без замене новом. Истраживања о радикализацији и насилном екстремизму у Србији су још увек оскудна и недовољна тако да постоји потреба за стварањем основних података у овој области.

Сарадња у области борбе против дрога

Српска национална институција за борбу против дроге сада је у потпуности попуњена што представља важан развој ка потпуно оперативној националној институцији за борбу против дроге. Србија и даље усклађује своје прикупљање података, анализе и извештавање са захтевима и методологијом Европског центра за праћење дрога и злоупотребе дрога (*EMCDDA*). Радни аранжман између *EMCDDA* и Канцеларије за борбу против дрога, Министарства унутрашњих послова и Министарства здравља завршен је и спреман за потписивање. И даље остаје забринутост због недостатка сигурног складиштења дрога и прекурсора, пре уништавања. Контејнери за складиштење заплењених наркотика су постављени али се још не користе. Према важећем законодавству, није могуће задржати само мали узорак као материјални доказ за судске поступке, већ се захтева целокупна заплењена количина. Одговарајући поступак уништавања дрога и прекурсора тек би требало да буде успостављен. Све у свему, ова област би имала користи од проактивнијег и свеобухватнијег приступа.

У 2019. години, осуђено је 995 лица (првостепено) за илегално поседовање и трговину наркотицима од којих је 69 учинило кривично дело везано за организовани криминал. Током друге половине 2019. године, одузето је укупно 4,5 тона разних супстанци (укључујући око 109 килограма хероина) у поређењу са 2,7 тона, укључујући 59 килограма хероина током прве половине 2019. године. Разлика између велике количине заплењене дроге и малог броја осуђујућих пресуда је вредна пажње.