

RADNA GRUPA ZA POGLAVLJE **24**

» PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

Koordinatori:

**BEOGRADSKI CENTAR ZA
BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP)**

Bojan Elek

i

Sonja Stojanović Gajić

I krajem 2020. godine, prema Evropskoj komisiji, opšta ocena stanja u Poglavlju 24 je da postoji izvestan nivo pripremljenosti za sprovođenje pravnih tekovina u oblasti pravde, slobode i bezbednosti. To je, u skali od 1 do 5 ocenjivanja Evropske komisije, ocena 2.

Najveći napredak je postignut u oblastima od značaja za zemlje članice EU, kao što su migracije, azil i zaštita granica, borba protiv krijumčarenja i trgovine narkoticima na zapadnim tržištima. Srbija je obezbedila zdravstvenu zaštitu migranata i tražilaca azila tokom prvog talasa pandemije COVID-19, uz ograničenje slobode kretanja i prva je zemlja u svetu koja je 2021. godine počela da vakciniše migrante. Takođe, Srbija je potpisala sporazume o saradnji sa glavnim telima za sprovođenje zakona u EU (Evropol, Fronteks, Evrodžast itd), koji će omogućiti još intenzivniju profesionalnu saradnju i razmenu podataka u suprotstavljanju najtežim krivičnim delima i prekograničnim pretnjama.

Najmanji napredak postignut je u sprečavanju delovanja organizovanog kriminala i desnih ekstremističkih grupa koje propagiraju nasilje i koje su ga upotrebile protiv migranata. Pokrenuto je nekoliko većih slučajeva protiv organizovanih kriminalnih grupa koje su dominantno delovale u Srbiji, a bez otkrivanja njihovih veza sa političkim odlučiocima. Glavne prepreke u realizaciji reformi u borbi protiv organizovanog kriminala nisu nedostatak zakonodavnog okvira i stručnih kadrova, već politizacija operativnog postupanja policije i tužilaštva i neadekvatno upravljanje. Evropska komisija očekuje rezultate u vidu pokretanja proaktivnih istraga visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta, povećan broj pravosnažnih presuda u najozbiljnijim slučajevima i da je na osnovu delotvorne finansijske istrage pronađena, a zatim i zamrznuta i oduzeta imovina stečena kriminalom. Zakon o policiji i dalje treba da se uskladi sa Zakonikom o krivičnom postupku i da se omogućiti značajnija uloga tužilaštva u vođenju istraga. U analiziranom periodu došlo je do jačanja desnog ekstremizma unutar zemlje i zloupotrebe instrumenata za borbu protiv finansiranja terorizma za zastrašivanje organizacija civilnog društva i medija koji kritički deluju prema vlastima. Specijalni izveštioči Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija izdali su, 11. novembra 2020. godine, zaključak da su srpske vlasti zloupotrebile nacionalni mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašile organizacije građanskog društva, koje se kritički odnose prema radu Vlade i ograničile njihov rad. I najrelevantnije međunarodno telo za oblast sprečavanja finansiranja terorizma – FATF (Radna grupe za finansijske mere protiv pranja novca), ocenilo je da države ne mogu da sprovedu istragu ukoliko nema osnovane sumnje da je akter, koji je predmet istrage, umešan u pranje novca ili finansiranje terorizma. U slučaju upita Uprave za sprečavanje pranja novca o transkacijama 37 organizacija civilnog društva i 20 pojedinaca nije bio slučaj.

Novu metodologiju proširenja treba primeniti tako da omogućiti bolje uvezivanje reformi rasutih u okviru prvog stuba Osnova, a pre svega za dalje usklađivanje politika u poglavljima 23 i 24 i funkcionisanje demokratskih političkih institucija. To praktično znači sledećih nekoliko promena u postupanju nadležnih organa. Imajući u vidu zahtev nove strategije proširenja, da se kandidati za članstvo u EU više politički usklađuju sa EU, potrebno je u većoj meri uskladiti viznu politiku sa EU. Prestati sa zloupotrebom politika za borbu protiv organizovanog kriminala (širenje lažnih vesti) i terorizma za pritiske na delovanje građanskog društva i medija. Pre planiranih izmena Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku radi usklađivanja sa pravnim normama EU u poglavljima 23 i 24, organizovati stručnu analizu i dijalog sa svim

zainteresovanim stranama o slabostima i nedostacima krivičnog postupka. Sadržaj ove analize treba da obuhvati i izvlačenje lekcija iz postupanja u konkretnim slučajevima. Pored uključivanja predstavnika tužilaštva, sudova, policije, advokata i visoko-školskih ustanova u Radnu grupu koja se planira na ovu temu, treba organizovati i dijalog sa organizacijama civilnog društva. Osigurati da planirane izmene krivičnog zakonodavstva u Poglavlju 24 usklade vremenski i sadržinski sa izmenama istih zakona planiranim u Poglavlju 23. Cilj usklađivanja između ova dva poglavlja treba da bude unapređena saradnja policije i tužilaštva, zaštita prava žrtava u krivičnom postupku i izbegavanje parcijalnog menjanja sistemskog zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem.

U julu 2020. godine je završena revizija Akcionog plana za Poglavlje 24, započeta krajem 2017. godine. Revizija je pokrenuta sa ciljem da nova verzija AP omogući ispunjenje prelaznih merila koja su dobijena na međuvladinoj konferenciji, u maju 2016. godine, kada je i otvoreno ovo poglavlje. Izmenama ovog dokumenta, Vlada Srbije želi da ukaže da je spremna da dobije merila za zatvaranje ovog poglavlja. Veliki broj aktivnosti, planiran za realizaciju tokom 2020. godine, nije realizovan u skladu sa pomeranim rokovima. Dok je razumljivo da su, zbog pandemije izazvane pandemijom COVID-19, postojale prepreke za realizaciju aktivnosti, poput obuka, nije jasno zašto se kasni sa pripremom analiza i modela zakona.

PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru korpusa komunitarnog prava Evropske unije (*acquis communautaire*), Pregovaračko poglavlje 24 obuhvata **politike iz oblasti pravde, slobode i bezbednosti**. Preciznije, ovo poglavlje obuhvata politike koje većinom spadaju u domen unutrašnjih poslova jedne države i od kojih, u velikoj meri, zavisi sigurnost građana i građanki, kao i njihov pristup pravdi. Poglavlje 24 sadrži skup propisa, koji predstavljaju najbolje evropske prakse i standarde, u oblastima poput zaštite spoljnih granica, policijske saradnje među državama članicama, regulisanju migracija, pravosudnoj saradnji, borbi protiv terorizma i ostalim oblastima od suštinske važnosti za bezbednost građana.

Uz Poglavlje 23, koje obuhvata oblasti pravosuđa i osnovnih prava, politike iz Poglavlja 24 predstavljaju okosnicu takozvanog „novog pristupa“ Evropske unije politici proširenja. Ovaj „novi pristup,“ nastao kao odgovor na nezadovoljavajući stepen napretka u ovim ključnim oblastima prilikom prethodnih talasa proširenja, uvodi neke ključne novine u proces pregovora o članstvu zemalja Zapadnog Balkana:

- prvo, ova dva poglavlja otvaraju se rano u procesu pregovora i zatvaraju na samom kraju u cilju obezbeđivanja što više vremena za suštinske reforme u oblasti vladavine prava (poglavlja 23 i 24);
- drugo, tokom pregovora o ovim oblastima, Evropska komisija igra ključnu savetodavnu ulogu kroz pružanje pomoći i konsultacija o pravcu i sadržini reformi na čije ispunjavanje se država kandidat za članstvo obavezuje;
- zatim, uvedena su prelazna merila (*interim benchmarks*) i završna merila (*closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvode rezultate na terenu;
- na kraju, a možda i najbitnije, jeste i mogućnost da se pregovori u okviru ostalih poglavlja suspenduju ukoliko napredak u poglavljima 23 i 24 nije ocenjen kao zadovoljavajući.

Najnovija Strategija proširenja,¹ usvojena u februaru 2020. godine, predviđela je da ovo poglavlje, zajedno sa poglavljima 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 5 (javne nabavke), 18 (statistika), 32 (Finansijska kontrola), ekonomskim kriterijumima, reformom javne uprave i funkcionisanjem demokratskih institucija, bude svrstano **u klaster „Osnove“**. U ovom dokumentu je predviđena mogućnost da se pregovori zaustave, ili čak vrate unazad, ako reforme u oblasti vladavine prava dožive ozbiljno ili dugotrajno stagniranje ili nazadovanje

Pored toga što ovakav novi pristup ukazuje na značaj koji Poglavlje 24 ima u procesu pregovora, to u isto vreme znači i da su iskustva zemalja iz prethodnih proširenja, za koje su važile drugačije pregovaračke procedure, od ograničene koristi za Srbiju. Jedino Crna Gora, kao zemlja koja je u okviru „novog pristupa“ proširenju otvorila pregovore u okviru poglavlja 23 i 24 u decembru 2013. godine, može da posluži kao model čija su iskustva iz pristupnih pregovora od značaja za Srbiju.

Potpolitike u Poglavlju 24

Poglavlje 24 obuhvata politike grupisane u deset podoblasti, tj. deset potpolitika:

1. migracije;
2. azil;
3. kontrola spoljnih granica i Šengen;
4. vizna politika;
5. pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima);
6. policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala;
7. saradnja u borbi protiv terorizma;
8. saradnja u oblasti droga;
9. carinska saradnja;
10. falsifikovanje evra.

Dodatno, bitno je pomenuti da je u pitanju oblast koja sadrži, takozvano, „tvrdo pravo“ (*hard acquis*) i da su stvari oko kojih se pregovara veoma tehničke i zahtevaju veoma specifična znanja, poput načina istrage krivičnih dela, o kojima je teško steći znanja na civilnim fakultetima.² Ovo predstavlja poseban izazov za građansko društvo gde, za razliku od Poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava, postoji manji broj organizacija koje se bave ovim temama, te je i nivo ekspertize u organizacijama građanskog društva niži nego za Poglavlje 23. Najveća ekspertiza organizacija okupljenih u Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 24 je u oblasti migracija i azila. Stoga je praćenje politika iz ovog poglavlja poseban izazov za građansko društvo, što se može videti i iz iskustava zemalja iz prethodnih talasa proširenja.

¹ Evropska komisija, *Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan*, Brisel, 5. 2. 2020, str. 7.

² Videti više u Stojanović Gajić, Sonja i Maravić, Dražen (2017, drugo izdanje), *Vodič kroz EU politike: Sloboda, bezbednost i pravda*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, dostupan na: <http://www.emins.org/vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda-2-izdanje/>.

STATUS POGLAVLJA

U nastavku teksta je prvo prikazana hronologija reformi u Poglavlju 24, zatim pregled stanja u deset potpoglavlja unutar EU politika koje se tiču pravde, bezbednosti i slobode i, na kraju, ključne aktivnosti Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, kao i njene preporuke.

Hronologija reformi u Poglavlju 24

U skladu sa „novim pristupom“ proširenju, **analitički pregled usklađenosti srpskog zakonodavstva** u okviru Poglavlja 24 sa evropskim, takozvani skrining (*screening*), obavljen je još pre nego što je Srbija zvanično otpočela pregovore o pristupanju u januaru 2014. godine. Proces skrininga sproveden je krajem 2013. godine i to u dve faze. Prvo je eksplanatorni skrining, koji obuhvata predstavljanje propisa Evropske unije u ovoj oblasti državi kandidatu za članstvo, obavljen u periodu od 2. do 4. oktobra 2013. godine. Nakon toga, održan je i bilateralni skrining za Poglavlje 24, na kom je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava. Bilateralni skrining je obavljen u periodu od 11. do 13. decembra iste godine. Nakon završenog procesa skrininga, Evropska komisija (EK) je pristupila izradi Izveštaja o skriningu za Srbiju za oblast pravde, slobode i bezbednosti (Poglavlje 24). Ovaj Izveštaj sadrži sistematski pregled srpskog zakonodavstva i institucionalnih okvira za sprovođenje politika koje spadaju pod Poglavlje 24, utvrđuje postojanje nedostataka u odnosu na evropske norme u ovoj oblasti, te daje preporuke u cilju usklađivanja propisa Srbije sa komunitarnim pravom Evropske unije. Izveštaj o skriningu je objavljen 15. maja 2014. godine.³

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, pristupilo izradi **Akcionog plana za Poglavlje 24** (AP za P24), kao najvažnijeg strateškog dokumenta koji daje pregled mera na čije sprovođenje se Republika Srbija obavezuje u cilju harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim. Akcioni plan za Poglavlje 24 predviđa niz mera u cilju ispunjavanja preporuka Evropske komisije iz Izveštaja o skriningu, daje vremenske rokove u kojima će konkretne mere biti sprovedene, navodi institucije i organe državne uprave koji su nadležni za njihovo sprovođenje, te utvrđuje neophodna sredstva i izvore finansiranja za predložene aktivnosti. Izrada ovog dokumenta je, ujedno, bila i merilo za otvaranje ovog poglavlja (*opening benchmark*).⁴ U skladu sa velikim značajem koje ovaj dokument ima, budući da predstavlja plan za korenite reforme brojnih politika u oblasti unutrašnjih poslova od kojih direktno zavisi kvalitet života i bezbednost građana i građanki, u njegovu izradu je bilo neophodno uključiti sve zainteresovane strane. Međutim, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao nadležno za izradu AP za ovo poglavlje, uključilo je zainteresovanu javnost u raspravu tek kada je drugi nacrt Akcionog plana bio gotov, krajem januara 2015. godine.⁵

³ Tekst Izveštaja o skriningu za Poglavlje 24 na srpskom jeziku dostupan je ovde: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/izvestaji-i-rezultati-skrininga/rezultati-skrininga/rezultat-skrininga-za-poglavlje-24>.

⁴ Nezvanično su, kao kriterijum za ocenu spremnosti za otvaranje poglavlja, razmatrani još usvajanje Zakona o policiji koji bi uveo preduslove za upravljanje ljudskim resursima zasnovano na zaslugama, kao i izrada prve Strateške procene organizovanog i ozbiljnog kriminala (SOCTA) u skladu sa metodologijom Evropol.

⁵ Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na drugi nacrt AP za P24 dostupni su na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/komentari_ocd_na_ap_-_final.pdf.

Tokom cele 2015. godine su trajale javne rasprave oko izrade Akcionog plana za Poglavlje 24, a koje su se sa predstavnicima građanskog društva vodile u okviru Radne grupe NKEU za Poglavlje 24. U procesu konsultacija sa predstavnicima građanskog društva kroz mehanizam NKEU, kao i kroz dodatna mišljenja EK, usledile su dodatne revizije predloga teksta Akcionog plana za Poglavlje 24, tako da je treći nacrt objavljen 30. marta 2015. godine, a usvojen na sednici Vlade 27. aprila 2016. godine⁶. Četvrta, blago doterana verzija AP je izrađena u septembru iste godine i EK je 9. septembra dala pozitivno mišljenje na AP za P24, čime je otpočeo proces ocene AP za P24 od strane Saveta. To mišljenje je dalo glavno telo unutar Saveta, zaduženo za praćenje procesa pristupanja – Radna grupa Saveta EU za proširenje – COELA (*Working Party on Enlargement and Countries Negotiating Accession to the EU*), koja okuplja predstavnike država članica EU pri Savetu koje odlučuju o ovoj politici. Dodatno, u oktobru 2015. godine, EK je izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja – OBAR izveštaj (*Opening Benchmark Assessment Report*), čime je i formalno pozitivno ocenila da mere iz AP za P24 odgovaraju merilima koja su bila postavljena u Izveštaju o skriningu.⁷ Konačno, Akcioni plan za Poglavlje 24 usvojen je na Vladi Republike Srbije u maju 2016. godine.⁸

Dodatno, u avgustu 2015. godine, Vlada je usvojila akta kojima se, iako sa zakašnjenjem, kompletira institucionalni okvir za učestvovanje u pregovorima. Tako je Vlada donela Odluku o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, a naknadno i imenovala osobe koje su članovi Tima. Dodatno, sa kašnjenjem je usvojen i Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja skrininga iako je, marta 2015. godine, proces skrininga za Srbiju već bio završen. I na kraju, usvojen je Zaključak o postupku izrade pregovaračkih pozicija, kojim se propisuje procedura oko izrade nacrtu i mehanizma konsultacija u procesu usvajanja pregovaračke pozicije.

Nakon što je EK dala pozitivno mišljenje o AP za P24, Vlada je pristupila izradi **Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24**. Pregovaračka pozicija referiše na mere iz AP za P24 i njome se Srbija pravno obavezala na njihovo sprovođenje. Vlada je usvojila Predlog pregovaračke pozicije za Poglavlje 24, koja je zatim dostavljena Odboru za evropske integracije Narodne skupštine RS. Odbor se o njoj pozitivno izjasnio neobavezujućim mišljenjem, na sednici održanoj u maju 2016. godine, uz prethodnu konsultaciju sa Nacionalnim konventom o EU. Organizacije okupljene u Radnoj grupi za Poglavlje 24 imale su uvid u sažetak Pregovaračke pozicije, budući da dokument u ovoj fazi pregovora nije dostupan javnosti u svojoj integralnoj formi, a svoje komentare dostavile su u pisanoj formi kako Odboru, tako i Pregovaračkom timu i Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24.⁹

⁶ Komentari Radne grupe za Poglavlje 24 na treći nacrt AP za P24 dostupni su na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/nceu_comments_to_3rd_ap_24.pdf.

⁷ Izveštaj OBAR dostupan je na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/72db7f92-ff86-44a5-af59-648ab7891e53/OBAR+CH+24+RS.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lGahGrp&CVID=lGahGrp&CVID=lGahGrp>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Komentari su dostupni na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/preporuke_radne_grupe_za_poglavlje_24_pravda_slob.pdf.

Vlada je, zatim, usvojila Pregovaračku poziciju za Poglavlje 24,¹⁰ dostavila ju je Evropskoj uniji koja je, zatim, sastavila Zajedničku pregovaračku poziciju koju je predstavila na međuvladinoj konferenciji na kojoj su pregovori o Poglavlju 24 i formalno otvoreni, a koja je održana u Briselu 18. jula 2016. godine.¹¹ Na ovoj konferenciji, EU je ujedno predstavila i **prelazna merila**¹² za Poglavlje 24, na osnovu kojih će se meriti napredak Srbije u harmonizaciji u predstojećem periodu. Osnovno prelazno merilo se tiče delotvornog, detaljnog i stalnog praćenja sprovođenja Akcionog plana u oblasti Pravde, slobode i bezbednosti „kroz jak i multidisciplinarni mehanizam, kojim se, po potrebi, mogu aktivirati korektivne mere, naročito vodeći računa o adekvatnosti ljudskih i finansijskih resursa, institucionalnom kapacitetu, zahtevima za obuke, poštovanju utvrđenih krajnjih rokova, stvarnom dijalogu sa civilnim društvom i adekvatnom razmatranju njihovih predloga“. U okviru Poglavlja 24 ukupno ima 41 prelazno merilo i to najviše u vezi sa policijskom saradnjom i borbom protiv organizovanog kriminala (vidi tabelu ispod). Prelazna merila najviše se fokusiraju na dokazivanje primene i učinka mera (*track record*) iz AP, kako bi se pokazala promena stanja na terenu kroz jasno merljive indikatore. BCBP je, ovim povodom, izradio i objavio Pozicioni papir o Poglavlju 24 kojim se građanima približavaju konkretne reforme planirane u okviru ovog poglavlja.¹³

Tabela 1: Pregled prelaznih merila u Poglavlju 24

Potpoglavlje	Broj prelaznih merila
Opšte prelazno merilo	1 - Praćenje sprovođenja Akcionog plana i aktiviranje korektivnih mehanizama
Migracije	6
Azil	3
Kontrola spoljnih granica i Šengen	5
Vizna politika	2
Pravosudna saradnja (u trgovinskim, građanskim i krivičnim stvarima)	5
Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala	13
Saradnja u borbi protiv terorizma	1
Saradnja u oblasti droga	5
Carinska saradnja	Nema prelaznih merila
Falsifikovanje evra	Nema prelaznih merila

¹⁰ Dostupna je na: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/pregovaracke-pozicije-za-poglavlje-24>.

¹¹ Zajednička pozicija EU dostupna je na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG24_Zajednicka_pozicija_EU.pdf.

¹² Izdvojena prelazna merila iz Zajedničke pozicije su dostupna na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕРИЛА+ЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=lgacMzo>.

¹³ Elek, B. (2016), *Šta nas očekuje nakon otvaranja pregovora o poglavlju 24?*, BCBP, Beograd, dostupno na: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/sta_nas_cek_nakon_otvaranja_pregovora__o_poglavlju.pdf.

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24

Krajem 2017. godine je započeta **revizija akcionih planova za poglavlja 23 i 24**¹⁴ sa ciljem da se omogući ispunjenje prelaznih merila i dobiju merila za zatvaranje ovog poglavlja. Glavna novina jeste da su preporuke iz skrining izveštaja obrisane iz dokumenta i umesto njih, kao osnov za definisanje aktivnosti, navedeno je pripadajuće prelazno merilo¹⁵. S obzirom da je prethodna verzija Akcionog plana pisana na osnovu preporuka iz Izveštaja o skriningu, ona nije sadržala aktivnosti za sva prelazna merila dobijena u okviru Zajedničke pregovaračke pozicije Republike Srbije i Evropske unije (str. 19-30), jula meseca 2016. godine¹⁶. Pored toga, kao smernice za nove reforme uzete su i mere predložene u okviru dokumenta *Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje Evropske unije sa Zapadnim Balkanom* iz 2018. godine i novih strateških dokumenata EU za politike koje pokriva Poglavlje 24.¹⁷

Druga novina je pomeranje rokova za neispunjene ili delimično ispunjene aktivnosti. Nedostignuti rokovi su pomereni i usklađeni sa dinamikom predviđenom Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU.¹⁸ U ovom dokumentu je rok za usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU pomeren sa 2018. na 2021. godinu, ili najkasnije do 31. decembra 2022. godine, pri čemu je uzeto u obzir da pregovarački proces mora biti završen dve godine pre zvaničnog ulaska u EU, za šta je projektovana 2025. kao okvirna godina. Iz dostupnog predloga revidiranog Akcionog plana, nije jasno da je Pregovaračka grupa ispunila obavezu iz prelaznog merila o policijskoj saradnji da je „sprovela sveobuhvatnu analizu i na osnovu nje menjala svoj akcioni plan“. Osim menjanja rokova koji su propušteni i preciziranja aktivnosti i nosilaca aktivnosti, nije jasno da li su u pripremi AP identifikovane prepreke ili dobre prakse u ostvarenju ciljeva. Puko pomeranje rokova bez ovakve analize neće doneti rezultate ni u narednom periodu.

Cilj revizije je bilo i preciziranje aktivnosti, te su mnoge aktivnosti razbijene na delove. Na primer, aktivnosti vezane za normativna i planska dokumenta su razdvojene na posebno definisane aktivnosti koje se tiču: a) usvajanja normativnih/planskih akata, b) usvajanje podzakonskih akata, c) aktivnosti koje se odnose na njihovo sprovođenje. Takođe, ključne aktivnosti za realizaciju planskih dokumenata koji se navode kao mere u Akcionom planu, dodate su kao zasebne aktivnosti u revidiranom AP.¹⁹ Precizirani su i rokovi i izvori finansiranja za svaku pojedinačnu aktivnost. I dalje ostaju otvorena pitanja u vezi sa realnošću procene troškova

¹⁴ Pregovaračke grupe su, 20. decembra 2017. godine, imale sastanak u Briselu sa predstavnicima EK na temu revizije Akcionog plana

¹⁵ Prelazno merilo koje se tiče policijske saradnje i organizovanog kriminala je razbijeno u dva potpoglavlja AP. Vidi uvod u revidirani Akcioni plan dostupan na: shorturl.at/IRT23.

¹⁶ Dostupna na: <http://mup.gov.rs/wps/wcm/connect/b2895342-f93d-4762-9d54-6417ce909481/ПРЕЛАЗНА+МЕП ИЛАЗА+ПРЕГОВАРАЧКО+ПОГЛАВЉЕ+24.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGacMzo>

¹⁷ Primer je Strategija Evropske unije: *Upravljanje oružjem – zaštita građana i Komunikacija Evropske unije o interoperabilnosti IT sistema*.

¹⁸ Ministarstvo za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (treća verzija)* je usvojen 1. marta 2018. godine i dostupan na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf.

¹⁹ Na primer, uspostavljanje Komisije za lako i malokalibarsko oružje je jedna od ključnih aktivnosti za sprovođenje Akcionog plana za implementaciju Strategije za kontrolu lakog i malokalibarskog oružja u Republici Srbiji, pa je dodata kao nova posebna aktivnost u revidiranom AP-u. Pored navedenog, glavne aktivnosti koje pripadaju oblastima koje će detaljno biti razrađene u okviru Nacrta akcionog plana za ulazak u Šengenski prostor, taksativno su navedene u okviru potpoglavlja „Spoljne granice i Šengen“.

sprovođenja aktivnosti iz AP, na šta je Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 ranije ukazivala. Vrlo je vidljivo da su troškovi, koji su planirani da budu pokriveni iz IPA i drugih projekata iz međunarodne pomoći, preciznije i ambicioznije budžetirani. Za druge važne aktivnosti, koje će biti pokrivenne iz budžeta Srbije, predviđena su skromnija sredstva ili se navodi da ne iziskuju nikakve dodatne troškove, nezavisno od kompleksnosti i realnih potreba. Ovo je, na primer, slučaj sa izradom i primenom nove Strategije za integrisano upravljanje granicom za period od 2021. do 2025. godine, gde stoji da ova aktivnost ne iziskuje nikakve troškove, uprkos činjenici da se primena trenutno važeće Strategije za integrisano upravljanje granicom finansira kroz trogodišnju sektorsku budžetsku podršku iz IPA sredstava u vrednosti od 27 miliona evra. Iako se za veliki broj aktivnosti navodi da nema troškova, odnosno da je to deo redovnih aktivnosti zaposlenih, potrebno je napisati procenu broja dana koji će zaposleni raditi na sprovođenju određene aktivnosti, kao i kumulativnu vrednost prosečnog dana za obavljeni posao.

Aktivnosti koje Pregovaračka grupa smatra realizovanim su izbrisane iz tabelarnog prikaza, a detaljno su obrazložene i navedene u uvodnom delu Akcionog plana. Važno je napomenuti da je Evropska komisija ukazala da ovo ne smatra dovoljnim dokazom da su aktivnosti realizovane i da zadržava pravo da u bilo kom trenutku ponovo proceni ispunjenost aktivnosti. Za određene aktivnosti su promenjeni nosioci aktivnosti i/ili indikatori rezultata. Praćenje realizacije Akcionog plana će ubuduće biti teže, jer je izbrisana kolona sa izvorima provere ili verifikacije.

Najveća sadržinska promena revidiranog Akcionog plana je da su isključene **informacije o reformi policijske organizacije, u skladu sa preporukom iz Izveštaja o skriningu da se preduzmu mere za profesionalizaciju i racionalizaciju njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije**. Ovo je važno jer su aktivnosti, poput reforme organizacione strukture, definisanja potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, uvođenja karijernog napredovanja, preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje prelaznog merila o operativnoj nezavisnosti policije. Informacije o realizaciji i učinku ovih aktivnosti nedostaju na sajtu MUP-a, kao i u izveštajima o sprovođenju Strategije policije. Imajući u vidu da planirane aktivnosti na reformi policijske organizacije, navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana, nisu u potpunosti sprovedene, ove informacije treba vratiti u uvodni deo AP ili kao poseban prilog AP. Jedino na taj način će moći da se prati ispunjenje preduslova za operativnu nezavisnost policije, što je deo prelaznog merila za policijsku saradnju. Pored toga, ove aktivnosti će imati uticaj na živote građana Srbije, kao i potencijalnu promenu radno-pravnog statusa zaposlenih u MUP-u (gubljenje beneficija, promena radnog mesta), te je potrebno pravovremeno i kontinuirano informisati javnost o ovim reformama. Detaljan pregled hronologije dat je u tabeli 2.

Tabela 2: Hronologija pregovora o Poglavlju 24

2-4. oktobar 2013.	Održan eksplanatorni skrining u Briselu, na kome su predstavljani propisi Evropske unije u Poglavlju 24
11-13. decembar 2013.	Održan bilateralni skrining u Briselu, na kome je Srbija predstavila domaće zakonodavstvo u okviru politika iz Poglavlja 24 i utvrdila razlike koje postoje u odnosu na evropski korpus prava
21. januar 2014.	Prva međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvoreni pregovori Srbije sa EU i predstavljen Pregovarački okvir
15. maj 2014.	Evropska komisija dostavila Srbiji Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24
24. jul 2014.	Odlukom Vlade uspostavljena je Pregovaračka grupa za Poglavlje 24
8. septembar 2014.	Prvi Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24 završen i dostavljen EK
septembar 2014 - septembar 2015.	U procesu konsultacija sa EK, građanskim društvom i ostalom zainteresovanom javnošću, AP za P24 se revidira još tri puta
9. septembar 2015.	EK dala pozitivno mišljenje na AP za P24
9. oktobar 2015.	EK izradila Izveštaj o ispunjenosti merila za otvaranje poglavlja (OBAR) u kom je i formalno pozitivno ocenila AP za P24
januar - maj 2016.	Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24 i usvaja je Vlada Republike Srbije na sednici 24. maja 2016. godine
18. jul 2016.	Održana Međuvladina konferencija na kojoj je Poglavlje 24 otvoreno i na kojoj je predstavljena pregovaračka pozicija, kao i prelazna merila za ovo poglavlje
9. novembar 2016.	Evropska komisija objavila godišnji Izveštaj o napretku Srbije (<i>Country Report</i>)
januar 2017.	MUP objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2016. godine
maj 2017.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
jul 2017.	MUP objavio drugi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period januar - jun 2017. godine
novembar 2017.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
decembar 2017.	Počele pripreme za reviziju AP na osnovu konsultacija sa Evropskom komisijom u Briselu.
januar 2018.	MUP objavio treći šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2017. godine

februar 2018.	Evropska komisija objavila strategiju proširenja, tj. <i>Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU sa Zapadnim Balkanom</i>
april 2018.	Evropska komisija objavila godišnji izveštaj; Stupio na snagu radni aranžman za saradnju sa Agencijom Evropske unije za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL)
avgust 2018.	MUP objavio četvrti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period januar - jun 2018. godine
novembar 2018.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
15. januar 2019.	Savet odobrio zaključivanje Statusnog sporazuma između Srbije i Fronteksa – Evropske granične i obalske straže
februar 2019.	MUP objavio peti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2018. godine
4. mart i 8. april 2019.	Potpisan Sporazum između Republike Srbije i Agencije Evropske unije za saradnju u sprovođenju zakona (Evropola) o upućivanju oficira za vezu
maj 2019.	Evropska komisija objavila godišnji Izveštaj o napretku Srbije
avgust 2019.	MUP objavio šesti šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period januar - jun 2019. godine
novembar 2019.	Evropska komisija objavila <i>Non-paper</i> , tj. neformalni radni dokument ili Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
12. novembar 2019.	Potpisan je Ugovor o saradnji Republike Srbije i Kancelarije EU za pravosudnu saradnju (Evrodžast) u Beogradu.
19. novembar 2019.	EU i Srbija su potpisale aranžman za sprovođenje Zajedničkog akcionog plana za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan, koji pokriva period od 2019. do 2020. godine
decembar 2019.	Zakon o ratifikaciji Sporazuma o saradnji između RS i Kancelarije EU za pravosudnu saradnju (Evrodžast) je usvojen 9. decembra, stupio je na snagu dan kasnije i počeo da se primenjuje od 11. decembra 2019. godine
5. februar 2020.	Objavljena je nova metodologija proširenja EU na Zapadni Balkan kojom je Poglavlje 24, zajedno sa poglavljima 23 (pravosuđe i osnovna prava), 5 (javne nabavke), 18 (statistika) i 32 (finansijska kontrola), kao i sa političkim i ekonomskim kriterijumima i reformom javne uprave, svrstano u klaster „Osnove“
6. maj 2020.	Održan onlajn Samit EU-Zapadni Balkan ²⁰

²⁰ Zagrebačka deklaracija, 6. maj 2020, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/media/43789/zagreb-declaration-bs-06052020.pdf>.

jun 2020.	Evropska komisija izdala <i>Non-paper</i> , tj. Izveštaj o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju
jul 2020.	Usvojeni revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24
24. jul 2020.	Evropska komisija je predstavila Strategiju za bezbednu uniju, novu petogodišnju strategiju unutrašnje bezbednosti za period od 2020. do 2025. godine
oktobar 2020.	Evropska komisija objavila godišnji izveštaj za 2020. godinu
decembar 2020.	Potpisan radni aranžman između Republike Srbije i Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA)
decembar 2020.	Evropska komisija objavila novu strategiju za borbu protiv terorizma

Praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 24

Nakon otvaranja Poglavlja 24, zvanično je počela primena AP za P24. Odlukom Vlade Republike Srbije 05 broj 337-12526/2016-1 o izveštavanju, praćenju i vrednovanju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, usvojenom 29. decembra 2016. godine, uređen je proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja sprovođenja AP. Za proces vrednovanja sprovođenja i izveštavanja bili su zaduženi i odgovorni oni koji su bili odgovorni za pisanje samog Akcionog plana.

Prvo, o realizaciji svake pojedinačne aktivnosti sadržane u Akcionom planu izveštavalo je odgovorno lice za njeno sprovođenje iz nadležne institucije koja je navedena kao nosilac ili koordinator realizacije te aktivnosti u AP. U drugom koraku, o realizaciji aktivnosti sadržanih u jednom od deset potpoglavlja unutar Poglavlja 24, koordinatori potpoglavlja su izveštavali užu Pregovaračku grupu za Poglavlje 24. Tom prilikom su navodili stepen realizacije aktivnosti, njen rezultat, uticaj, kvalitet, kao i probleme u realizaciji ili razloge za neispunjenost, uz obrazloženje za rešavanje problema na višem nivou odlučivanja. Pored toga, o finansijskim aspektima ispunjenosti AP izveštavaju uže organizacione jedinice zadužene za oblast upravljanja finansijama svih organa državne uprave, zaduženih za sprovođenje aktivnosti u sklopu Akcionog plana i jedinice odgovorne za oblast upravljanja projektima finansiranim iz pretpristupnih fondova Evropske unije. Na osnovu ovih doprinosa, užu sastav pregovaračke grupe za Poglavlje 24 izveštavao je Vladu Republike Srbije, tj. Koordinaciono telo za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, ministarku zaduženu za evropske integracije, Pregovarački tim za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i Ministarstvo za evropske integracije (MEI). Važno je napomenuti da se šestomesečni izveštaji o realizaciji AP objavljuju na posebnoj internet stranici MUP-a, posle prosleđivanja Evropskoj komisiji. Objavljeni tabelarni pregled prikaza sprovođenja AP u šestomesečnim izveštajima na internet stranici MUP-a ne sadrži kvalitativnu ocenu realizacije AP²¹ i utroška finansijskih sredstava.

Za potrebe izveštavanja Evropske komisije, Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, preko šefa pregovaračkog tima, dostavlja polugodišnje izveštaje Evropskoj ko-

²¹ Napomene koordinatora potpoglavlja o uspesima, rezultatima, problemima u realizaciji.

misiji, svakog januara i jula meseca u toku kalendarske godine. Pored toga, Pregovaračka grupa za ovo poglavlje prikuplja statističke podatke za, takozvane, *track record* tabele ili tabele sa pokazateljima rezultata aktivnosti, na primer, broj istraga, optužnica i presuda za organizovani kriminal. Na sastanku Radne grupe NKEU sa Pregovaračkom grupom, 27. decembra 2016. godine, obrazloženo je da EK ima vlasništvo nad tabelama, ali da same informacije iz tabela nisu poverljive te da mogu biti stavljene na uvid javnosti.²² Na osnovu ovih podataka, kao i uvida skupljenih na osnovu konsultacija sa građanskim društvom, državama članicama, drugim međunarodnim organizacijama, EK dva puta godišnje izdaje izveštaj o realizaciji reformi u poglavljima 23 i 24, takozvani *Non-paper*. U jesen se objavljuje izveštaj za prvu polovinu godine, a na proleće za drugu polovinu godine. Ovaj dokument je namenjen, pre svega, informisanju država članica i Vlade Srbije o napretku, a dobra praksa je što ga Pregovarački tim objavljuje na stranici Ministarstva za evropske integracije, mada sa kašnjenjem od nekoliko meseci.

U revidiranom Akcionom planu je zadržan proces izveštavanja, praćenja i vrednovanja primene AP za P24 na tri nivoa: na nivou aktivnosti, potpoglavlja i celokupnog dokumenta. Međutim, nestao je opis, takozvanog, sistema „semafora“, koji predviđa da nadležni za sprovođenje AP mesečno izveštavaju koordinate za pojedinačne potpolitike, a da koordinatori podnose kvartalne izveštaje Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24 o ispunjenosti Akcionog plana. Nije jasno da li je ovaj sistem izveštavanja napušten, pošto se u revidiranom AP pominju odgovorni organi za izveštavanje, ali ne i dinamika. Ovo je dodatno važno iz razloga što je sistem „semafora“ bio predviđen za upozoravanje o kašnjenju i/ili preprekama u sprovođenju pojedinačnih aktivnosti, što se dešavalo u dosadašnjoj primeni AP za P24, pa ostaje nejasno na koji način će se osigurati rano upozoravanje o problemima u sprovođenju aktivnosti, kao i povratni mehanizam za njihovo blagovremeno otklanjanje. Dodatno, nedostatak odgovornosti za kašnjenje ili neispunjavanje obaveza pokazao se kao jedan od ključnih razloga za zastoje u primeni AP za P24 i sva je verovatnoća da se ranije identifikovani problemi neće otkloniti ukoliko se nastavi sa principom da neispunjavanje obaveza prolazi bez posledica po odgovornost. U opisu metodologije revidiranog AP potpuno nedostaje kada i ko je zadužen evaluaciju ili vrednovanje ispunjenosti ciljeva. Do sada je Pregovaračka grupa izveštavala javnost samo o ispunjenosti aktivnosti, ali ne i o rezultatima i ispunjenosti ciljeva. Da bi uspeali u ocenjivanju promene, pokazatelji rezultata, nakon sprovođenja aktivnosti, bi trebalo da budu sadržajni u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, ali i da ukažu kako utiču na pokazatelj uticaja, koju promenu stvaraju.

Pregovaračka grupa se i u predlogu revidiranog Akcionog plana obavezala da jednom godišnje izveštava Narodnu skupštinu Republike Srbije, odnosno nadležne odbore. Izveštavanja dva puta godišnje, u skladu sa dinamikom izveštavanja EU, omogućilo bi poslanicima da ostanu upućeni u ovaj važan posao i pravovremeno pomognu. Ovo je važno jer Narodna skupština ima ulogu u usvajanju zakona koji su važni za ispunjenje merila za članstvo u EU, a nakon članstva će učestvovati i u usvajanju pravnih tekovina EU. Uz to, Pregovaračka grupa izveštava reprezentativne sindikate koji deluju u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova o statusu sprovođenja aktivnosti po Akcionom planu za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost. Nije definisana učestalost izveštavanja sindikata u MUP-u, niti postoji program obuke ili informisanja za zapo-

²² Nakon sastanka, Pregovarački tim je predstavnicima RG NKEU za Poglavlje 24 dostavio spisak oblasti za koje je EK od Srbije tražila popunjavanje *track record* tabela.

slene u MUP-u o toku pregovora. Ovo bi moglo biti realizovano u sklopu redovnog programa stručnog usavršavanja za zaposlene u MUP-u, kao i preko Intraneta i drugih kanala namenjenih za komunikaciju sa internom javnosti u MUP-u. Na ovaj način bi se osiguralo da se cela policijska organizacija sprema za članstvo u EU i razume osnovne pojmove vezane za obaveze MUP-a u budućem članstvu u evropskoj bezbednosnoj zajednici.

Prema revidiranom Akcionom planu iz jula 2020. godine, definisano je da se, dva puta u toku godine, Pregovaračka grupa sastaje sa nevladinim organizacijama okupljenim oko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, u plenumu i u okviru tematskih sastanaka posvećenih politikama sadržanim u ovom poglavlju. Ovako formulisana obaveza je manje precizna nego ona koja je stajala u prethodnoj verziji AP u kojoj su bila predviđena najmanje dva sastanka u plenumu i dva tematska sastanka godišnje: prvi na temu migracija, azila, viza i upravljanja granicom i drugi na teme vezane za politike borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, droga. Do sada ovaj plan nikada nije ispunjen i **susreti Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 i Pregovaračke grupe nisu postali redovna i izvesna aktivnost.**

Rok za objavu izveštaja o sprovođenju Akcionog plana, preko zvanične internet prezentacije Ministarstva unutrašnjih poslova (www.mup.gov.rs), ne postoji i u prethodnom periodu izveštaji su kasnili i nekoliko meseci. Prvi šestomesečni izveštaj o njegovoj ispunjenosti, za period jul - decembar 2016. godine, MUP je objavio u januaru 2017. godine, a pre nego što je konsultovao nadležnu Radnu grupu NKEU.²³ Drugi polugodišnji izveštaj za prvih šest meseci 2017. godine, objavljen je u julu iste godine nakon konsultacija sa Radnom grupom NKEU.²⁴ Treći šestomesečni izveštaj za period jul - decembar 2017. godine, MUP je objavio početkom 2018. godine. Četvrti šestomesečni izveštaj za period januar - jun 2018. godine, objavljen je u avgustu 2018. godine bez konsultacija o njegovoj sadržini sa Radnom grupom NKEU. Peti šestomesečni izveštaj o sprovođenju AP za period jul - decembar 2018. godine, nije objavljen na internet stranici MUP-a do kraja 2018. godine i nije bilo konsultacija sa Radnom grupom NKEU o njegovom sadržaju i proceni ispunjenosti. Ovaj izveštaj je objavljen tek u februaru 2019. godine na internet stranici MUP-a. Šesti šestomesečni izveštaj o sprovođenju AP za period januar - jun 2019. godine, objavljen je u leto 2019. godine bez konsultacija sa Radnom grupom NKEU. U 2020. godini objavljeni je izveštaj je sedmi izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul-decembar 2019. godine. Tokom 2020. godine nije ispoštovana dinamika objavljivanja šestomesečnih izveštaja, već je jedan izveštaj objavljen na osnovu revidiranog AP sredinom aprila 2021. godine. Takođe, od polovine 2019. godine, MUP je prestao da objavljuje statistički izveštaj o stepenu realizacije planiranih aktivnosti iz Akcionog plana. To ukazuje na **neredovnost i nepotpunost informisanja javnosti o realizaciji obaveza proisteklih iz pregovora o ovom poglavlju.**

²³ Dostupan je na: http://bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_izvestaj.pdf.

²⁴ Dostupan je na: <https://goo.gl/YjdC1h>.

Tabela 3: Procena Pregovaračke grupe Vlade RS o ispunjenosti aktivnosti iz AP²⁵

Period	jul - dec 2016.	jan - jun 2017.	jul - dec 2017.	jan - jun 2018.	jul - dec 2018.	jan - jun 2019.	jul-dec 2019.	2020.
Realizovano	37,7% 106 aktivnosti	46,35% 140 aktivnosti	51,43% 162 aktivnosti	55,56% 175 aktivnosti	61,1% 195 aktivnosti	62,5% 200 aktivnosti	Nisu objavljeni statistički pregledi ispunjenosti mera	
Najviše realizovano iz sličnih potpoglavlja	- migracije - spoljne granice i Šengen - pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima - falsifikovanje evra	- migracije - azil - falsifikovanje evra	- migracije - azil - policajska saradnja - organizovani kriminal - falsifikovanje evra	- migracije - azil - spoljne granice i Šengen - policajska saradnja - organizovani kriminal - falsifikovanje evra	- azil - falsifikovanje evra - migracije - borba protiv terorizma - spoljne granice i Šengen	- falsifikovanje evra - azil - migracije - borba protiv terorizma - spoljne granice i Šengen - policajska saradnja - organizovani kriminal		
U toku	44,8% 126 aktivnosti	29,47% 89 aktivnosti	29,21% 92 aktivnosti	29,84% 94 aktivnosti	26,9% 86 aktivnosti	25,6% 82 aktivnosti		

²⁵ Procene Radne grupe za Poglavlje 24 se ne podudaraju sa procenama ispunjenosti do kojih su došle specijalizovane organizacija civilnog društva koje prate sprovođenje reformi u ovom poglavlju. Na primer, nakon objavljivanja prvog šestomesečnog izveštaja o sprovođenju AP za ovo poglavlje, članice Radne grupe NKEU su izrazile zabrinutost o nekim aspektima izveštavanja. Tako, u tom izveštaju su navedene kao realizovane neke od aktivnosti koje to nisu, pre svega, kada je reč o zakonima i podzakonskim aktima koji su u fazi nacrtu ili predloga, ali koji još uvek nisu usvojeni. Ovo je bio slučaj sa, na primer, Nacrtom zakona o ratifikaciji Haške konvencije (aktivnost 5.2.1 iz AP za P24). Dodatno, pojavljivale su se nelogičnosti u izveštaju, tj. kao realizovane se navode aktivnosti koje su uslovljene uspešnim završetkom prethodnih aktivnosti koje su označene kao nepotpuno sprovedene. Jedan ovakav slučaj bio je Zakon o azilu i privremenoj zaštiti koji tada nije usvojen, ali se realizovanom smatrala aktivnost koja se odnosi na usvajanje podzakonskih akata u vezi s njim (aktivnosti 2.1.4.3 i 2.1.4.4 iz AP za P24). Za kvalitativnu analizu postignutog, vidi polugodišnje izveštaje – Alarm Koalicije prEUgovor na: www.preugovor.org.

Period	jul - dec 2016.	jan - jun 2017.	jul - dec 2017.	jan - jun 2018.	jul - dec 2018.	jan - jun 2019.	jul-dec 2019.	2020.
Potpoglavlje koje je najzastupljenije u aktivnostima „u toku“	• azil • vizna politika • organizovani kriminal • borba protiv droga • carinska saradnja	• vizna politika • policijska saradnja	• vizna politika • saradnja u oblasti droga	• pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima • saradnja u oblasti droga	• carinska saradnja • saradnja u oblasti droga • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima	• carinska saradnja • saradnja u oblasti droga		
Nerealizovano	17,4% 49 aktivnosti	24,17% 73 aktivnosti	19,36% 61 aktivnost	14,60% 46 aktivnosti	11,9% 38 aktivnosti	11,9% 38 aktivnosti		
Najmanje ispunjeno iz sličnih potpoglavlja (preko 20% aktivnosti)	• policijska saradnja • borba protiv terorizma	• spoljne granice i Šengen • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima • saradnja u oblasti droga • borba protiv organizovanog kriminala • borba protiv terorizma • carinska saradnja	• spoljne granice i Šengen • pravosudna saradnja u građanskim, trgovačkim i krivičnim stvarima • borba protiv terorizma • carinska saradnja	• vizna politika • borba protiv terorizma • carinska saradnja	• carinska saradnja • borba protiv terorizma • vizna politika	• vizna politika		

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE PO POTPOGLAVLJIMA IZ IZVEŠTAJA O SKRININGU²⁶

Prikaz sprovođenja preporuka u okviru deset pojedinačnih potpolitika, sastavljen je na osnovu analiza Evropske komisije, izveštaja Pregovaračke grupe i šestomesečnih izveštaja iz senke koalicije prEUgovor o reformama vezanim za vladavinu prava²⁷, kao i drugih članica ove radne grupe NKEU.

1. Migracije

Ovo je oblast u koju je Vlada najdoslednije ulagala napore da ispuni uslove postavljene u pristupanju. Ovo se može objasniti značajem koji su ove teme dobile migrantskom krizom 2015. godine, kao i pažnjom i podrškom EU i pojedinačnih članica. U oblasti upravljanja migracijama, u većoj meri, su ispunjena prelazna merila koja se tiču a) analize potreba pravnih, tehničkih i institucionalnih promena i obuke u oblasti zakonitih i iregularnih migracija, b) obezbeđivanja smeštajnih kapaciteta za presretnute iregularne migrante i c) smanjenja broja neosnovanih zahteva za azil koji podnose državljani Srbije u zemljama EU. Postignuti su i značajni rezultati u d) identifikovanju i razbijanju organizovanih kriminalnih grupa odgovornih za krijumčarenje migranata na teritoriji Srbije, ali je ovo ostao i najveći izazov. Preostala dva merila su delimično ispunjena: e) usklađivanje pravnog okvira sa pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti, f) zaključivanje sporazuma o readmisiji i delotvorna podrška za dobrovoljan povratak iregularnih migranata u njihove zemlje porekla. Razlog ovome su i učestale promene normi na nivou EU, kao i nedostatak volje za saradnjom u ključnim zemljama iz kojih dolaze iregularni migranti poput Avganistana, Pakistana.

Srbija je delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU u oblasti upravljanja migracijama i uspostavljen je sistem za upravljanje migracijama usvajanjem zakona o graničnoj kontroli, o strancima i o azilu i privremenoj zaštiti, u martu 2018. godine, kao i izmenama zakona o strancima, zapošljavanju stranaca i Krivičnog zakonika 2019. godine. Takođe, usvojena je i strategija za suprotstavljanje iregularnim migracijama. U novoj fazi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, planirane su izmene skoro svih zakona, kao i usvajanje strateških dokumenata u ovoj oblasti do kraja 2021. godine.

Oblast **zakonitih migracija** u pravnom sistemu Srbije je delimično usklađena sa pravnim tekovinama EU. Glavna izmena je bila donošenje novih propisa u vezi sa boravkom, statusom, studiranjem i radom stranih državljana. Zakon o strancima je usvojen u martu 2018. godine, a u 2019. godine je usvojen i set izmena i dopuna ovog zakona, sa ciljem regulisanja izdavanja privremenih boravišnih dozvola, koje su stupile na snagu 2020. godine. Preostalo je da se ovaj zakon uskladi u oblastima koje se tiču izdavanja jedinstvene dozvole, kao i radnih dozvola, zapošljavanje visokokvalifikovanih radnika, sezonskih radnika i *au-pair* programa. Zakon o strancima reguliše da dozvole za boravak izdaje nadležna područna policijska uprava, prema mestu boravišta stranca. Pored toga, Zakon o zapošljavanju stranaca omogućava da se radne dozvole odobravaju u filijali nacionalne službe za zapošljavanje, prema mestu obavljanja profe-

²⁶ Stavovi i zaključci, izneseni u ovom delu izveštaja, nisu nužno i stavovi Grupe 484.

²⁷ Videti: <http://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>.

sionalne aktivnosti. S obzirom da mesto boravka i mesto poslovanja ne mora biti isto, planirano je da se izmenama usklade rešenja iz ova dva zakona tako da olakšaju položaj stranih državljana i omoguće da se na jedinstvenom upravnom mestu podnese i obrađuje zahtev za boravak i radna dozvola.

U oblasti sprečavanja **iregularnih migracija** usvojena je Strategija za suprotstavljanje iregularnim migracijama i izmenjen je Krivični zakonik (KZ) kako bi se povećale kazne za lica koja omogućavaju nedozvoljen prelaz državne granice, nedozvoljen boravak ili tranzit kroz Republiku Srbiju. Novim izmenama Krivičnog zakonika potrebno je dodatno urediti kazne za nezakonito prelaženje granice, krijumčarenje ljudi i krivičnu odgovornost poslodavca koji namerno zaposli stranca protivno odredbama zakona, odnosno radno angažuje iregularnog migranta.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Republičko javno tužilaštvo su, 4. aprila 2016. godine, potpisali Memorandum o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja ljudi koji, između ostalog, omogućava kreiranje zajedničke Stalne udarne grupe za suzbijanje krijumčarenja ljudi (*task forces*). Aktivnosti Stalne udarne grupe obuhvataju: sprovođenje istražnih radnji u vezi sa kriminalnim radnjama pojedinaca, kriminalnih i organizovanih kriminalnih grupa koje se odnose na krijumčarenje ljudi na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i usmeravanje i koordinaciju aktivnosti svih aktera u borbi protiv krijumčarenja ljudi. Radi unapređenja saradnje u borbi protiv organizovanih kriminalnih grupa za krijumčarenje migranata (ali i drugih radnji koje predstavljaju krijumčarenje migranata prema nacionalnom pravnom okviru) na jednom od važnih migracionih tokova kroz Srbiju, u februaru 2020. godine je donet Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Severne Makedonije o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja migranata.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2020. godine unapredilo standardne operativne postupke za profilisanje, proveru i prijavu iregularnih migranata, ali se kasni sa revizijom plana obuke za njihovo sprovođenje. Zbog velikog priliva nezakonitih migranata poslednjih godina, ažuriran je plan odgovora i mehanizam evaluacije za procenu smeštajnih kapaciteta za iregularne migrante na stalnoj osnovi. Tokom 2020. godine je bilo 19 aktivnih smeštajnih kapaciteta (centara za azil, prihvatnih i tranzitnih centara). Tokom 2020. godine su renovirani centri u Bujanovcu i Pirotu i preduzete su mere za dalje povećanje kapaciteta u Prihvatnom centru Obrenovac, kao i za pripremu promene njegove namene i pretvaranja u centar za azil, prema standardima za prihvatanje Evropske kancelarije za podršku azilu. Postojeći smeštajni kapaciteti odgovaraju trenutnom broju migranata prisutnih na teritoriji Srbije, a bili su opterećeni tokom vanrednog stanja.

Vlada Srbije je, tokom vanrednog stanja, zabranila napuštanje prihvatnih objekata migrantima, izbeglicama i tražiocima azila i obustavljeni su postupci razmatranja zahteva za azil. Svim strancima, koji su po bilo kom od osnova iz Zakona o strancima boravili u Srbiji, produžen je zakonit boravak dok traje vanredno stanje. Najviše ljudi je boravilo u ovim centrima u aprilu 2020. godine (9000) i tada su otvorena dva privremena objekta (Miratovačko polje i Morović²⁸). Organizacije civilnog društva su pružile značajnu humanitarnu, psiho-socijalnu pomoć

²⁸ Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji u periodu januar-jun 2020*, Beograd: BCLJP, str. 31.

migrantima, ali nisu omogućene posete centrima za azil i prihvatnim centrima organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć²⁹. Zabrinjavajuće je što je bezbednost tražilaca azila i izbeglica bila posebno ugrožena, o čemu svedoči slučaj nasilnog ponašanja privatnog obezbeđenja prema deci bez roditeljske pratnje u centru za azil u Bogovodi³⁰. Nakon završetka vanrednog stanja doneta je naredba³¹ kojom je nastavljeno „*de facto* lišavanje slobode migranata i tražilaca azila, te su stoga Beogradski centar za ljudska prava, Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Indigo – grupa za decu i mlade i Praxis podneli inicijativu Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Naredbe“³². Ova naredba je ukinuta 14. maja 2020. godine. Uspeh je što je, tokom prvog talasa COVID-a, zabeleženo samo četiri slučaja zaraze među migrantima i osam među radnicima Komesarijata za izbeglice i migracije.³³ Srbija je i prva zemlja u svetu koja je 2021. godine počela da vakciniše migrante.

Nakon vanrednog stanja ponovo je primetan problem značajnog broja migranata koji borave na otvorenom, pogotovu u pograničnim područjima (Somboru, Šidu) i u centru Beograda. Među njima, u 2020. godini, najbrojniji su bili: Avganistanci (1.561), Sirijci (297), Pakistanci (264), Iračani (102) i Bangladešani (100)³⁴. Nastavljene su policijske akcije okupljanja izbeglica i migranata koji borave van centra i njihovo prebacivanje u zvanične centre. Kako Grupa 484 ističe u prEUgovor izveštaju³⁵, u jesen 2020. godine je organizovano nekoliko ovakvih akcija koje je sprovedla žandarmerija, specijalna policijska jedinica umesto redovne ili granične policije, uz poruke ministra Vulina o zaštiti migranata unutar kampova i „zaštiti načina života i građana“³⁶. Takvo postupanje signalizira da su migranti pretnja koja zahteva posebne odgovore i može doprineti zastrašivanju građana i anti-migrantskom raspoloženju u društvu. Ovo je suprotno nalazima iz analiza MUP-a, koje pokazuju da migranti čine manje od 1% počinilaca krivičnih dela u Srbiji³⁷.

Primetan je rast anti-migrantske retorike koji su promovisale ekstremne grupe preko društvenih mreža, a kasnije i neke političke partije u kampanji za izbore sredinom 2020. godine. Ovo je dovelo i do fizičkih napada na migrante i druge grupe građana (o tome više u delu o borbi protiv nasilnog ekstremizma).

Srbija je nastavila da ulaže napore u rešavanju **pojave neosnovanih zahteva za azil koje su podneli državljani Srbije u državama Šengena**, uključujući intenzivnu saradnju sa državama članicama EU na operativnom nivou. Ukupan broj onih koji iz Srbije traže azil u državama članicama EU se neznatno smanjuje na godišnjem nivou od 2016. godine, dok je porast broja

²⁹ NKEU (2020), *Vladavina prava i vanredno stanje*, Beograd: NKEU, str. 23.

³⁰ Lazar Marinković, „Maloletni migranti i izbeglice bez pratnje roditelja u Srbiji: deca koja nemaju pravo da budu deca“, BBC, 1. jul 2020, dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-53197198>.

³¹ Naredba o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil.

³² NKEU (2020), *Vladavina prava i vanredno stanje*, Beograd: NKEU, str. 23.

³³ UNHCR, *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

³⁴ Trifunović, Ana (ur) (2020), *Pravo na azil u Republici Srbiji 2020*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 16.

³⁵ Pejić Nikić, Jelena (ur), „prEUgovor izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2021, str.84-85.

³⁶ Ministar Vulin, Policija će nastaviti da vodi računa da naš svakodnevni život ni na koji način ne bude ugrožen, dostupno na: <https://www.vulin.rs/aktuelno/migranti-subotica.html>

³⁷ „Boneli: U Srbiji oko 7.000 migranata, situacija nije van kontrole“, Radio slobodna Evropa, 12. novembar 2020, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/30944047.html>.

zahteva zabeležen u nekim državama članicama EU, posebno u Francuskoj. Evropska komisija je ocenila da je nije bilo napretka u poboljšanju sistema za reintegraciju povratnika, posebno najranjivijih grupa kao što su Romi koji čine veliki broj povratnika. Potrebna je bolja komunikacija i koordinacija između vlada članica EU i Srbije, između centralnih vlasti i lokalnih organa u Srbiji, kao i sa međunarodnim organizacijama i nevladinim organizacijama koje su aktivne u reintegraciji povratnika.

Evropska komisija je ocenila zadovoljavajućim sprovođenje Sporazuma o readmisiji sa EU. Srbija nije u mogućnosti da sprovede readmisiju građana iz ključnih trećih zemalja (Avganistana, Pakistana, Alžira, Maroka, Irana i Iraka), jer na zahteve Vlade Srbije za potpisivanjem sporazuma o readmisiji nije bilo pozitivnog odgovora³⁸. Ponovo su, u 2019. godini, pokrenute inicijative za potpisivanje sporazuma sa ovim državama. Nakon Uredbe o utvrđivanju Programa za podršku dobrovoljnog povratka stranaca za period od 2019. do 2021. godine, Zakonom o budžetu su predviđena sredstva koja, u saradnji sa IOM-om, finansiraju aktivnosti vezane za redovno informisanje i identifikaciju potencijalnih povratnika. U 2019. godini je vraćeno manje migranata nego u prethodnoj godini. Preporuka o nalaženju sličnog aranžmana sa Kosovom je prebačena u pregovore o normalizaciji odnosa u okviru Poglavlja 35.

I dalje je visok udeo zabeleženih neregularnih povrataka građana trećih zemalja iz susednih država, naročito iz Rumunije i Mađarske, u Srbiju³⁹. Istovremeno, početkom 2021. godine, Ustavni sud Srbije je presudio da su nadležni organi Srbije nezakonito proterali grupu migranata iz Srbije u Bugarsku u februaru 2017. godine⁴⁰ i prema njima postupali nečovečno.

Pohvalno je što je pripremljena metodologija za praćenje sprovođenja planskih dokumenata u oblasti migracija i upravljanja granicom. U jednoj matrici su objedinjeni strateški ciljevi, mere i aktivnosti iz osam strateških dokumenata, Akcionog plana za Poglavlje 24, kao i relevantni ciljevi održivog razvoja, i o tome se izveštava u Migracionom profilu Srbije. Ovaj model uvezivanja javnih politika koje pokrivaju jednu tematsku oblast, poput migracija, valjalo bi ponoviti i za druge oblasti koje se pokrivene velikim brojem strateških dokumenata, kao što je, na primer, politika borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala koja je sada rascepkana u poglavljima 23 i 24.

2. Azil

Normativni, institucionalni i strateški okvir Srbije za obezbeđivanje zaštite ljudi je, gotovo u potpunosti, uspostavljen, mada je neophodno nastaviti dalje usaglašavanje potreba da bi se ostvario funkcionalan i holistički sistem u skladu sa standardima EU, uključujući i sistem žalbi.

Pravni okvir Srbije je, u velikoj meri, usklađen sa pravnim tekovinama EU. Novi Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, koji je usvojen u martu 2018. godine, doneo je važne promene,

³⁸ Zahtevi su poslali 2017. godine i ponovljeni 2019. godine.

³⁹ UNHCR, *Snapshots Serbia*, dostupno na: <http://www.unhcr.rs/en/dokumenti/izvestaji/snapshots.html>.

⁴⁰ Beogradski centar za ljudska prava, Ustavni sud Srbije utvrdio da je 17 tražilaca azila iz Avganistana bilo nezakonito proterano iz Srbije, 22. januar 2021, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/ustavni-sud-srbije-utvrdio-da-je-17-trazilaca-azila-iz-avganistana-bilo-nezakonito-proterano-iz-srbije/>.

uključujući pojednostavljenje prvih administrativnih koraka u postupku za dobijanje azila (uključujući registraciju). U drugoj fazi je potrebno uskladiti Zakon o azilu i privremenoj zaštiti u cilju uspostavljanja EUODAC sistema za upoređivanje otisaka prstiju i sprovođenja. Pored toga, potrebno je i uvođenje kriterijuma i mehanizama za utvrđivanje države članice koja je zadužena za obradu zahteva za međunarodnu zaštitu, koji državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva preda u jednoj od država članica – Dablinska uredba, mada trenutno ne postoji suglasnost oko njene primene unutar EU.

Evropska komisija je ocenila da „**pristup i pružanje informacija u vezi sa postupkom azila treba poboljšati u svim fazama**“⁴¹. Sličnu ocenu je izneo i Beogradski centar za ljudska prava, „dosadašnja praksa MUP-a ne obezbeđuje neometan pristup postupku azila u RS“⁴². Nekoliko je prepreka ostvarenju ovog prava. Prvo, Kancelarija za azil i Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije nisu omogućili podnošenje zahteva za azil u svim smeštajnim objektima, uključujući i prihvatne centre, već samo u dva centru za azil, i to ne u bilo koje vreme. Drugo, policijski službenici ne informišu tražioc azila o pravima i obavezama na jeziku koji stranci razumeju⁴³, zbog čega mnogi stranci iz neznanja propuštaju da preduzmu procesne radnje i tako ostaju van sistema azila. Rok za podnošenje prijave za azil je kratak⁴⁴, a relevantne institucije nisu omogućile preduslove da tražioci azila imaju pristup postupku u skladu sa propisanim vremenskim ograničenjem. Takođe, potvrda o izraženoj nameri za traženje azila se izdaje na srpskom jeziku ćirilicnim pismom. Jezička barijera između tražilaca azila i državnih službenika bi mogla da bude ublažena, ako bi se potrebni formulari i brošure o pravima i postupku za traženje azila prevele na najčešće jezike koje koriste tražioci azila i učinile dostupnim u svim objektima za smeštaj migranata i organizacionim jedinicama MUP-a. Pored toga, Beogradski centar za ljudska prava je ukazao da službenici Stanice granične policije Beograd ne donose obrazložene odluke o odbijanju ulaska stranaca u Republiku Srbiju preko aerodroma Beograd. To je u suprotnosti za preporukama Specijalnog izvestioca UN-a za mučenje u Srbiji u kojima je tražio da te odluke budu dokumentovane i predmet nezavisne sudske revizije.

Broj izraženih namera i podnetih zahteva za azil je znatno manji tokom 2020. godine, u poređenju s prethodnim godinama, što je verovatno posledica i otežanog pristupa postupku azila, ograničenja slobode kretanja i ostvarivanja drugih prava tokom vanrednog stanja. Stranci, u velikom broju slučajeva, još uvek koriste potvrde o registraciji za potrebe privremenog regulisanja pravnog statusa u RS ili boravka u objektima za smeštaj tražilaca azila i migranata do odlaska u neku drugu državu, što doprinosi opterećenju sistema azila. Srbija trenutno ne primenjuje listu sigurnih trećih zemalja porekla, već razmatra sigurne treće zemlje u pojedinačnim slučajevima. Ipak, **politički uticaj na rad organa za razmatranje zahteva za azilom** je vidljiv na osnovu slučaja Dževdeta Ajaza. Komitet protiv mučenja doneo je odluku kojom je Republiku Srbiju oglasio odgovornom zbog ekstradicije kurdske političke aktiviste Dževdeta Ajaza Turskoj 25.

⁴¹ Evropska komisija, *Republika Srbija Izveštaj za 2020. godinu*, Brisel, 6. 10. 2020, str.55, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf.

⁴² Teodorović, Zorana (2019), *Pristup postupku azila u: Toskić, Sonja (ur) Pravo na azil u Republici Srbiji 2019*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 23.

⁴³ Ovo je propisano *Standardima prijema tražilaca azila u Evropskoj uniji*, UNHCR, Ženeva, jul 2000, dostupno na: <https://bit.ly/2Qbewq9>.

⁴⁴ Ukoliko se stranac, nakon što je registrovan, ne javi u centar za azil ili drugi objekat namenjen za smeštaj tražilaca u roku od 72 sata, na njega će se primenjivati propisi koji regulišu pravni položaj stranaca, a ne tražilaca azila.

decembra 2017. godine⁴⁵. Komitet je utvrdio da je su organi nadležni za sprovođenje postupka azila i postupka ekstradicije povredili član 3 Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, jer prilikom odlučivanja nisu ispitali postojanje rizika da bude mučen u slučaju izručenja Turskoj.

Glavni izazov je što Vlada Republike Srbije, pre svega, pristupa pitanju tražilaca azila kao **tranzitna zemlja, te se ne posvećuje adekvatna pažnja perspektivi „dugoročne integracije“** za azilante i korisnike statusa međunarodne zaštite. Trenutno postoji relativno mali broj pozitivnih odluka (odobravanje azila ili statusa međunarodne zaštite). To se uglavnom objašnjava činjenicom da podnosioci zahteva ne ostaju u Srbiji dovoljno dugo da bi postupak mogao da se završi. Za mali broj tražilaca azila, kojima su odobreni zahtevi, primenjuju se **programi socijalnog integrisanja**, pristupa smeštaju, učenja jezika i pristupa tržištu rada, kao i upisa dece u škole. Međutim, osobe kojima je odobren azil ili međunarodna zaštita još ne mogu dobiti putne isprave. Takođe, ovim osobama se izdaju privremene papirne lične karte. Centar za zaštitu i pružanje pomoći tražiocima azila (APC/CZA) je ukazao da su zbog ovoga osobe kojima je odobren azil nailaze na prepreku jer većina zaposlenih u lokalnim samoupravama, zdravstvenom sistemu, bankama i stanodavci ne prepoznaju ovu vrstu dokumenata.

Srbija ima **neophodne institucije za obradu zahteva za azil** i to su: Kancelarija za azil u sastavu Uprave granične policije, Komisija za azil i Upravni sud, koje u prvom i drugom stepenu razmatraju žalbe na rad Kancelarije za azila i Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) koji je nadležan za prijem i smeštaj tražilaca azila, upravljanje centrima za azil i integraciju lica kojima je pružena međunarodna zaštita. U prethodnom periodu, podignuti su njihovi kapaciteti popunjavanjem radnih mesta u Kancelariji za azil (24 od 30 planiranih pozicija u Pravilniku o sistematizaciji), obukama za zaposlene u Kancelariji za azil i KIRS-u, kao i kroz obezbeđivanje sredstava za saradnju sa jedinicama lokalne samouprave i organizacijama građanskog društva. U odnosu na trenutni broj tražilaca azila u Srbiji, Kancelarija za azil ima dovoljan broj osoblja za obradu svih zahteva za azil. Njen kapacitet da rešava slučajeve i procenjuje osnovanost prijava i dalje se poboljšava, uključujući informacije o zemlji porekla. Potrebna je kontinuirana standardizovana i održiva obuka osoblja Kancelarije za azil. Poboljšani su određeni aspekti odlučivanja, poput priznavanja specifičnih zahteva za dete, zahteva zasnovanih na seksualnoj orijentaciji i rodno zasnovanog progona. Nedostatak je što nijedno od ovih tela nije u mogućnosti da zaposli prevodioce, već se i dalje oslanjaju na prevodioce koje obezbeđuju međunarodne organizacije. U srednjoročnom periodu, biće potrebno da Ministarstvo unutrašnjih poslova promeni svoje administrativne procedure, kako bi se omogućilo angažovanje spoljnih saradnika za prevodilačke poslove.

Kancelarija za azil upravlja i elektronskom bazom sa biometrijskim podacima o tražiocima azila i informacijama o fazi postupka azila. Pripreme za povezivanje sa EU bazom otisaka prstiju tražilaca azila (Eurodac) su u početnoj fazi i pripremljeni su planovi za poboljšanje povezanosti ovih baza podataka, kako bi se ubrzao proces verifikacije identiteta. Lokalnim policijskim stanicama ponekad nedostaje kapacitet da olakšaju efikasnu obradu zahteva. MUP i Komesarijat za izbeglice i migracije sarađuju sa Evropskom kancelarijom za podršku azilu (*European Asylum*

⁴⁵ Videti: <http://www.bgcentar.org.rs/komit-et-protiv-mucenja-i-drugih-svirepih-necovecnih-ili-ponizavajucih-kazni-ili-postupaka-oglasio-srbiju-odgovornom-zbog-ekstradicije-kurds-kog-politickog-aktiviste-dzevdeta-ajaza/>

Support Office – EASO) na osnovu sveobuhvatnog plana. Srbija je dobila status posmatrača u mreži prijema koju je organizovao EASO. Evropski službenik za vezu u oblasti migracija, koji deluje iz Beograda, odgovoran je za ceo region.

3. Vizna politika

U oblasti vizne politike, najveći izazov je što **Vlada RS ne usklađuje viznu politiku sa viznom politikom EU**. Imajući u vidu zahtev nove strategije proširenja da se kandidati za članstvo u EU više politički usklađuju sa EU, ova politika će verovatno ostati jedna od prepreka u pristupanju. Srbija je dobro usklađena sa zakonodavstvom EU, dok će preostala usaglašavanja biti deo mera u okviru Akcionog plana za ulazak u šengenski prostor. Smanjeni su, mada ne i rešeni, izazovi izdavanja viza na granici i zloupotrebe bezviznog režima sa EU za podnošenje zahteva za azil u državama Šengena. Srbiji je produžena vizna liberalizacija, nakon analize obavljene u Trećem izveštaju EK u okviru mehanizama za suspenziju viza⁴⁶, ali je upozorena da treba da u većoj meri uskladi viznu politiku sa EU, poboljša saradnju na readmisiji građana trećih zemalja u Srbiju, kao i iregularnu migraciju preko svoje teritorije.

Sistem izdavanja viza je delimično u skladu sa Kodeksom EU o vizama. Uspostavljeni su pravni instrumenti, kako bi se osiguralo da podnosioci zahteva budu obavešteni o ishodu svog zahteva za izdavanje vize, da bi eventualno mogli da izjave žalbu na odbijanje zahteva. U pogledu **bezbednosti dokumenata i karakteristika viza**, postignut je najviši stepen usklađenosti, posebno sa ICAO standardima (Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju). Oblik i format vizne nalepnice sličan je šengenskoj nalepnici, sa razlikom u boji i bezbednosnim elementima. Puna harmonizacija biće moguća tek kada primimo poverljive tehničke specifikacije o jedinstvenom formatu Šengenske vize, koji će morati da bude primenjen pre formalnog pristupa. Broj viza izdatih na granicama je smanjen u odnosu na prethodne godine i to se, pre svega, radi u izuzetnim slučajevima (hitni zdravstveni razlozi, humanitarna pomoć ili lični i profesionalni razlozi kao, na primer, za sportske timove) za kratak boravak – jedan ulazak i boravak do 15 dana u skladu sa važećim Zakonom o strancima. Najavljeno je da će biti poboljšana i intenzivirana saradnja sa organizatorima velikih sportskih događaja kako bi se, pravovremeno, vize mogle odobriti u diplomatskim misijama ili konzularnim predstavništvima Republike Srbije i time nastavio trend smanjenja broja izdatih viza na granici.

Nacionalni Vizni informacioni sistem uspostavljen je 2012. godine, prema modelu koji se koristi u državama članicama EU i povezao je 91 diplomatsko-konzularno predstavništvo Republike Srbije, odnosno Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Poslednje je priključeno konzularno predstavništvo u Teheranu koji prethodno nije bio obuhvaćeno. **Obuka za Vizni informacioni sistem EU (VIS)** za konzularno osoblje je zaustavljena zbog pandemije COVID-19. Ponovo je odloženo sprovođenje analize finansijskih, pravnih i administrativnih mera (kao i infrastrukture), neophodnih za **usklađivanje srpskog viznog informacionog sistema sa Viznim informacionim sistemom EU**.

⁴⁶ Report from the Commission to the EP and the Council: Third Report under the Visa Suspension Mechanism, COM (2020) 325 final, 10. 07. 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/20200710_com-2020-325-report_en.pdf.

Vizni režim Republike Srbije proizilazi iz odluka Vlade Republike Srbije i bilateralnih sporazuma i većim delom je usklađen sa Uredbom broj 539/2001/EZ. Pored toga, Vlada je donela Odluku o ulasku bez viza u Republiku Srbiju nosioca stranih pasoša koji poseduju važeću vizu ili imaju regulisan boravak u državama Šengen zone, državama članicama EU ili u SAD-u, čime im je od 2014. godine omogućen ulazak, tranzit i boravak u Srbiji do 90 dana u periodu od šest meseci. **Uvođenjem bezvизnog režima za određeni broj zemalja koje se nalaze na negativnoj listi EU, Vlada RS je odstupila od usklađivanje vizne politike sa viznom politikom EU.** Najveći problem je napravljen uvođenjem bezvизnog režima za državljane Irana 2017. godine, koji je rezultovao talasom iregularnih migranata koji su došli avionom u Beograd, te je ovaj režim ukinut 17. oktobra 2018. godine. Poslednja zemlja čijim građanima je omogućen bezvизni ulazak u Srbiju u oktobru 2019. godine, suprotno negativnoj listi Šengena, je Jerermenija. Trenutno ima 22 zemlje koje uživaju viznu slobodu u Srbiji, a potrebna im je viza za ulazak u šengensku zonu: Jerermenija, Azerbejdžan, Bahrein, Belorusija, Bolivija, Burundi, Kina, Kuba, Gvineja Bisao, Indija, Indonezija, Jamajka, Kirgistan, Kuvajt, Kazahstan, Mongolija, Oman, Katar, Rusija, Surinam, Tunis i Turska. Pored toga, tu je i 20 zemalja sa pozitivne listu EU, a kojima je potrebna viza za Srbiju⁴⁷. Stav Vlade je da nastavlja da uvezuje viznu politiku Srbije sa prioritetima ekonomske saradnje i ostaje pri cilju da se, šest meseci pre pristupanja, u potpunosti uskladi sa viznom politikom EU. Pre prijema u članstvo Evropske unije, Republika Srbija će u potpunosti uskladiti svoj vizni režim sa onim koji važi za države članice i usvojiće dinamiku posebnih i vremenski ograničenih aktivnosti – Plan harmonizacije viznog režima.

4. Spoljne granice i Šengen

Najveća promena u prethodnom periodu je potpisivanje **Sporazuma o statusu sa EU, novembra 2019. godine, za raspoređivanje timova Evropske granične i obalske straže (Frontex), pri čemu članovi tima mogu imati izvršna ovlašćenja.** EU i Srbija su finalizovale svoje postupke ratifikacije i Sporazum je stupio na snagu u martu 2021. godine.⁴⁸ Pored toga, ubrzo nakon proglašenja vanrednog stanja, 15. marta 2020. godine, svi granični prelazi su bili zatvoreni za međunarodni drumski, železnički ili vodni saobraćaj (uključujući granični prelaz na aerodromima) do kraja vanrednog stanja, 6. maja iste godine. Komercijalni letovi su bili otkazani od 19. marta do 21. maja 2020. godine. Usled epidemije COVID-19, pomerene su aktivnosti, planirane da se završe do kraja 2020. godine, za kraj 2021. godine – Akcioni plan za ulazak u šengenski prostor, kao i nacrt nove Strategije za integrisano upravljanje granicom.

U okviru ovog potpoglavlja, glavni zahtevi u ovoj fazi pregovora se tiču jačanja bezbednosti granica kroz opremanje graničnih prelaza, jačanje integrisanog odgovora svih državnih organa zaduženih za upravljanje granicama, otklanjanje korupcije u graničnoj policiji i unapređenje operativne saradnje sa susedima radi delotvornog sprečavanja ilegalnog prelaska granica i borbe protiv prekograničnog kriminala. Ovo uključuje i potpunu normalizaciju u odnosima sa Kosovom u smislu dostizanja istog nivoa kontrola na administrativnoj liniji kakve su sa ostalim susedima. Pored toga, iako Srbija članstvom u EU neće postati i članica Šengenskog prostora, očekuje se da, već u fazi pristupanja EU, izradi **Šengenski akcioni plan.** Ovaj plan treba da

⁴⁷ Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24, februar 2020, str. 72.

⁴⁸ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o statusu između Republike Srbije i Evropske unije o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 3/2021.

sadrži korake za ulaganje u infrastrukturu i opremu, potrebe za popunjavanjem ljudskih kapaciteta i njihovo obučavanje, mere za izgradnju institucija i izmene zakonodavstva neophodne za sprovođenje relevantnih delova šengenskih pravnih tekovina nakon pristupanja EU ili, po potrebi, nakon pristupanja Šengenskom prostoru. Priprema Akcionog plana za ulazak u šengenski prostor je, zbog pandemije COVID-a, obustavljena 1. aprila 2020. godine. Rok za sve aktivnosti na pripremi ovog plana pomerene su za godinu dana, tj. do kraja četvrtog kvartala 2021. godine. Jedna od mera, u sklopu priprema za pristupanje Šengenskoj zoni, je i upodobljavanje nacionalnog informacionog sistema u cilju kompatibilnosti sa Šengenskim informacionim sistemom (SIS). Srbija i dalje treba da stvori jedinstveni koordinacioni centar za razmenu policijskih informacija i da započne pripreme za uspostavljanje kancelarije SIRENE (zahtev za dopunske informacije kod nacionalnih unosa).

Glavni napredak u ovoj oblasti, a koji se odnosi na zakonodavstvo, je usvajanje i početak primene Zakona o graničnoj kontroli i Zakona o strancima, koji su usklađeni sa odredbama EU koje se odnose na: uslove ulaska, overu putnih isprava, olakšan ulazak lica (iz humanitarnih razloga, nacionalnih interesa ili zbog međunarodnih obaveza), izdavanje viza na granici, odstupanje od režima graničnih provera, detaljne granične provere, prvu i drugu liniju kontrole, nadzor državne granice putem mobilnih i fiksnih uređaja, posebna pravila za specifične vrste saobraćaja i prelazak granice određenih kategorija lica, upravljanje graničnim prelazima, putovanje maloletnika, kompenzatorne mere, na odbijanje ulaska na teritoriju Republike Srbije, mogućnosti za otvaranje zajedničkih graničnih prelaza, dužinu boravka (90 dana u toku 6 meseci). Pored toga, Zakonom o graničnoj kontroli je pojašnjeno da je odgovornost za planiranje, održavanje i izgradnju graničnih prelaza na Republičkoj direkciji za imovinu, što prethodno nije bilo jasno definisano i predstavljalo je prepreku za održavanje graničnih prelaza. Sačinjen je dokument o standardizaciji i uređenju graničnih prelaza, kao i o kadrovskim potrebama, ali još uvek nije usvojen. U Upravi granične policije je napravljena reorganizacija i osnovan je nov Odsek za integrisano upravljanje granicama u Odeljenju za granične provere, Odsek za suzbijanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima, kao i Odsek za prihvrat i smeštaj stranaca u okviru Službe za strance.

Srbija ima 83 granična prelaza, od kojih su 76 u funkciji, a na sedam nema saobraćaja. Pored toga, postoji i 40 stanica granične policije i sedam regionalnih centara. Zajednička kontrola uvedena je na graničnom prelazu Preševo-Tabanovce na granici sa Severnom Makedonijom. Na osnovu natpisa iz medija⁴⁹, Vlada Srbije je počela i postavljanje **žičane ograde na granici sa Severnom Makedonijom**. Grupa 484, članica Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, ističe da ova praksa „nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom, ali praksa drugih zemalja koje su podigle zidove na granici pokazuje nam da podizanje ograde na granicama radi kontrolisanja migracijskih kretanja stvara izazove u vezi sa nadležnošću, što potencijalno vodi ka političkoj nestabilnosti i obično uključuje rizik od kršenja međunarodnih izvora ljudskih prava“⁵⁰. Došlo je do napretka po pitanju modernizacije infrastrukture i opreme na graničnim prelazima u Bajmoku, Gostunu, Kotromanu, Sotu, Nakovu i aerodromu Morava. Najprometniji granični prelazi, preko kojih se odvija 95% prekograničnog saobraćaja, povezani su sa bazom podataka

⁴⁹ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/a630949-srbija-postavlja-ogradu-na-granici-sa-makedonijom/>.

⁵⁰ Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, novembar 2020, str. 69, dostupan na: <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1610/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

Interpola. Nabavljena je i specijalizovana oprema za obezbeđivanje granice (poput dronova, čamaca), identifikovanje krijumčarenja (noćni dvogledi, inspekcijska ogledala, detektori otkućaja srca i detektori narkotika i eksplozivnih materija itd). Unapređen je video nadzor i postavljene su kamere za nadzor saobraćaja na 13 graničnih prelaza, koje omogućavaju građanima da prate stanje na prelazima preko zajedničkog servisa MUP-a i Auto-moto saveza Srbije (AMSS). Planirano je da svi granični prelazi budu uvezani u zajednički sistem video nadzora, mada nije prethodno urađena procena uticaja na pravo na privatnost u skladu sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka. Nije bilo napretka u postavljanju šest stalnih integrisanih graničnih prelaza između Srbije i Kosova, kao što je utvrđeno sporazumom o integrisanom upravljanju granicama u okviru dijaloga Beograda i Prišine, ali je i ova materija prebačena za praćenje kroz Poglavlje 35. Preduzeti su koraci da se razjasni status svih alternativnih puteva sa susedima, bilo sprečavanjem prolaska ili formalizovanjem tih graničnih prelaza kroz zaključivanje lokalnih sporazuma o prelasku granice. Uspešno su zaprečeni putni pravci koji su pogodni za nezakonit prelazak državne granice sa Bosnom i Hercegovinom⁵¹, dok je sa Crnom Gorom napravljen napredak u zaprečavanju prelaza, ali ovaj proces nije okončan⁵².

Što se tiče **integrisanog upravljanja granicom** (*Integrated Border Management* – IBM), saradnja različitih službi (granična policija, carina, fitosanitarna i veterinarska inspekcija) je dobila zamah uspostavljanjem mehanizma za koordinaciju integrisanog upravljanja granicom. Koordinaciono telo za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom je usvojilo Plan zajedničke obuke svih službi uključenih u integrisano upravljanje i pripremio model Zajedničke analize rizika za sve službe, koji je prvi put primenjen u decembru 2019. godine. Uputstva za razmenu informacija između Operativnog centra Uprave granične policije i Komandnog centra Uprave carina su usvojena oktobra 2018. godine. Krajem 2019. godine uspostavljena je i platforma za elektronsku razmenu informacija⁵³ koju bi koristile sve službe IBM-a. Postojeća Strategija za integrisano upravljanje granicom je kofinansirana kroz sektorsku budžetsku pomoć EU Srbiji, a priprema analize sprovođenja stare strategije za IBM i priprema nacрта nove Strategije za IBM, koja treba da bude u skladu sa novim konceptom IBM u EU, su pomereni sa kraja 2020. godine za treći kvartal 2021. godine.

Svaka služba u sistemu integrisanog upravljanja granicom je izradila svoj Plan prevencije koruptivnog ponašanja, a potom i Zajednički plan prevencije koruptivnog ponašanja. Potpisan je Sporazum o saradnji u oblasti prevencije i suzbijanja korupcije na granici između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva finansija, kojim su definisane oblasti saradnje, kao i aktivnosti koje će biti preduzete u cilju suzbijanja korupcije na granici. Sporazumom je, između ostalog, predviđena i mogućnost formiranja zajedničkih istražnih timova policije, tužilaštva i carine za borbu protiv korupcije. Uprava granične policije je izradila procenu rizika od korupcije i Sektor unutrašnje kontrole je podneo krivičnu prijavu protiv pripadnika granične policije, a urađene su i kontrolne aktivnosti u regionalnim centrima. Zajedničke obuke za prevenciju korupcije su zaustavljene zbog COVID-19. Efekti ovih mera nisu vidljivi.

⁵¹ Zaprečeno je 11 lokacija – pet je uradila Republika Srbija i šest Bosna i Hercegovina.

⁵² Planirano je zaprečavanje 29 prelaza, 16 u Srbiji, 14 u Crnoj Gori i jedan sa obe strane granice. Srbija je blokirala četiri prelaza.

⁵³ Videti: <https://ibm.ite.gov.rs/>.

Postoji dobra bilateralna i regionalna saradnja u upravljanju granicom sa susedima Srbije. Zajednički kontakt centri sa Bugarskom, Severnom Makedonijom, Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i trilateralni centar sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom funkcionišu, iako i dalje nema dovoljno zaposlenih za dvadesetčetvoročasovno funkcionisanje. Zajedničke patrole se organizuju sa svim susednim državama, osim sa Hrvatskom. Početak zajedničkih patrola sa Hrvatskom je poveren za kraj 2021. godine. Novina je da je, u skladu sa Strategijom proširenja, zaživeo Radni aranžman između Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu (FRONTEX) i Srbije, kojim je omogućeno da službenik za veze FRONTEX-a, odgovoran za ceo region, deluje iz Beograda. Stalne aktivnosti sa FRONTEX-om su obuhvatale učešće u zajedničkim povratnim letovima, statističko izveštavanje, analizu rizika, operativne aktivnosti, izradu liste ekspe-rata i opreme dostupne za zajedničke operacije, kao i jačanje saradnje posredstvom kontakt lica FRONTEX-a u Malom Zvorniku. Srbija je aktivno učestvovala u Mreži Zapadnog Balkana za analizu rizika koju vodi FRONTEX. Podstaknuta migrantskom krizom, Srbija je, od oktobra 2016. godine, počela operaciju Specijalne mere 2, kojom su na srpsko-bugarskoj granici, pored srpskih policajaca, raspoređeni i angažovani policijski službenici iz država članica Evropske unije i to: Mađarske, Slovačke, Češke Republike, Republike Slovenije. Ova mera je naknadno proširena i na srpsko-makedonsku granicu.

Saradnja sa trećim zemljama je indentifikovana kao ključni element obezbeđivanja delotvornog upravljanja spoljnim granicama Evropske unije. Shodno tome, Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu podstiče i olakšava tehničku i operativnu saradnju između država članica Evropske unije i trećih zemalja. Prva zajednička operacija, na osnovu sporazuma o statusu između FRONTEX i treće zemlje, počela je da se sprovodi na albanskoj granici sa Grčkom, u maju 2019. godine. Republika Srbija je, u septembru 2018. godine, parafirala Sporazum o statusu između Republike Srbije i Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu, o aktivnostima koje će ova Agencija sprovoditi na teritoriji Republike Srbije. Ovim sporazum je stvorena mogućnost angažovanja pripadnika agencije na teritoriji Republike Srbije. Evropska unija je ratifikovala sporazum tokom 2020. godine, a Srbija marta 2021. godine.

Tabela 4: Ključni elementi Sporazuma o statusu između Republike Srbije i FRONTEX-a⁵⁴

Oblast	Kako je rešeno za Srbiju
Suspenzija i prekid operacije	Član 5 – Izvršni direktor Fronteksa i Republika Srbija mogu obustaviti ili prekinuti operaciju ako se ne poštuje Sporazum o statusu ili operativni plan, a posebno u slučajevima kršenja osnovnih prava, principa nevraćanja (<i>non-refoulement</i>) i pravila o zaštiti podataka.
Privilegije i imunitet za članove tima FRONTEX-a	Član 7 – Članovi tima Fronteksa imaju imunitet od krivične, građanske i upravne nadležnosti Republike Srbije za dela izvršena u obavljanju zvanične dužnosti. Izvršni direktor Fronteksa ima diskreciono pravo da potvrdi da li su dela izvršena pri obavljanju dužnosti. Matična država članica EU iz koje je član tima Fronteksa može da skine imunitet za svog građanina.

⁵⁴ Videti: <https://www.statewatch.org/analyses/2021/briefing-external-action-frontex-operations-outside-the-eu/>

Oblast	Kako je rešeno za Srbiju
Obaveza predstavljanja dokaza u svojstvu svedoka	Član 7 – Članovi Fronteks tima nisu obavezni svedočiti u svojstvu svedoka.
Postupanje za zemlju domaćina koja nije članica EU	Član 5 – Zадaci i ovlašćenja se mogu sprovesti samo na osnovu uputstva, i kao opšte pravilo, u prisustvu graničnih policajaca ili drugih policijskih službenika RS. Nadležno telo RS može ovlastiti članove Fronteks tima da deluju u njihovo ime, ali samo dok celokupna odgovornost i funkcije komandovanja i kontrole ostaju pri graničnim policajcima ili drugim policijskim službenicima RS.
Diskriminacija	Član 9 – Nije dozvoljena arbitrarna diskriminacija na osnovu pola, rasne ili etničke pripadnosti, vere i uverenja, invaliditeta, uzrasta ili seksualne orijentacije.
Obaveza neugrožavanja krivičnog postupka	Ovo pitanje je uređeno u sporazumima sa Albanijom, BiH, Crnom Gorom, Severnom Makedonijom, ali ne i sa Srbijom.
Pristup nacionalnim bazama podataka	Član 5 – RS može članovima Fronteks tima saopštiti relevantne informacije iz nacionalnih baza podataka, ako je to potrebno za postizanje operativnih ciljeva i sprovođenje akcija. RS i članovi Fronteks tima mogu razmenjivati druge informacije i nalaze.
Korišćenje oružja	Član 5 – Članovi Fronteks tima su ovlašćeni za upotrebu sile, uključujući i službeno oružje, municiju i opremu, ali u prisustvu graničnih policajaca ili drugih policijskih službenika RS. RS može ovlastiti članove Fronteks tima da koriste sredstva prinude, u odsustvu graničnih policajaca ili drugih policijskih službenika. Oružje mogu koristiti samo kada je preko potrebno u samoodbrani.

5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Reforme u sklopu pregovora sa EU treba da doprinesu da pravosudni organi Srbije budu osposobljeni za neposrednu saradnju i razmenu podataka sa pravosuđem u zemljama članicama. Na taj način bi i građani Srbije mogli da dobiju pravosudnu zaštitu u postupcima u kojima učestvuju državljani i kompanije sa sedištem u EU. Da bi se to desilo, Evropska komisija je definisala pet zahteva – prelazna merila u oblasti pravosudne saradnje: 1) priprema sveobuhvatne analize potreba za usklađivanjem sa pravnim tekovinama EU u oblasti pravosudne saradnje i 2) izmena propisa, 3) priprema za neposrednu saradnju pravosudnih organa sa pravosuđem u zemljama članicama EU, a posebno zapošljavanje dovoljno eksperata u Ministarstvu pravde, sudovima i tužilaštvima, kako bi se omogućilo blagovremeno rešavanje zahteva za pravosudnu saradnju, 4) potpisivanje sporazuma sa Evropskom agencijom za pravosudnu saradnju – Evrodžast (*Eurojust*) i 5) kreiranje inicijalne evidencije o efikasnom rešavanju pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima i primena konvencija. Pored toga, traženo je ostvarivanje „istog nivoa saradnje sa Kosovom, kao i sa drugim susedima u skladu sa sporazumom o integrisanom upravljanju granicama“.

Do sada je ispunjeno samo prelazno merilo koje se tiče potpisivanja sporazuma o saradnji sa Agencijom EU za pravosudnu saradnju – Evrodžastom. Sporazum je potpisan u novembru 2019. godine, a ratifikovan 9. decembra 2019. godine. Počeo je da se primenjuje 11. decembru 2019. godine, a kao osoba za vezu imenovana je tužiteljka Gordana Janićijević. Ona je počela da radi kao tužiteljka za vezu u martu 2020. godine i koordinira razmenom podataka i učešćem Srbije u zajedničkim istražnim timovima. Potpisivanje ovog sporazuma je važno, jer je omogućilo Srbiji dvosmernu saradnju između ove agencije EU i Srbije. Od početka saradnje 2007. godine, do potpisivanja ovog sporazuma, članice Evrodžasta su mogle da šalju zamolnice, urgencije i upite ka Republici Srbiji, a kontakt tačke u Ministarstvu pravde i Republičkom javnom tužilaštvu su bile dužne da odgovore, bez mogućnosti da traže isto⁵⁵. Preduslov za potpisivanje ovog sporazuma je bilo usvajanje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti usklađenog sa uredbom EU o zaštiti pojedinca u vezi sa obradom podataka o ličnosti i slobodnom kretanju tih podataka (GDPR), kako bi Srbija mogla da razmenjuje lične podatke i dokaze.

Srbija je peta po redu među trećim zemljama sa najvećim brojem zahteva u vezi sa radom Evrodžasta na konkretnim slučajevima. Srbija je svake godine uključena u sve veći broj slučajeva Evrodžasta u vezi sa prevarama i podvalama, trgovinom drogom i pranjem novca⁵⁶. Srbija je tokom 2020. godine, takođe, aktivno sarađivala u tri zajednička istražna tima. Pored toga, Visoki savet sudstva, Vrhovni kasacioni sud, Republičko javno tužilaštvo, Pravosudna akademija i Ministarstvo pravde uključeni su, kao posmatrači, u rad Evropske mreže za pravosudnu saradnju u građanskim i trgovinskim stvarima, Evropske mreže za pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, Asocijacije državnih veća i vrhovnih upravnih sudova Evropske unije, Evropske mreže pravosuđa i Evropske mreže za obuku u pravosuđu, Mreže generalnih tužilaca pri vrhovnim sudovima Evropske unije i Mreže za zakonodavnu saradnju između ministarstava pravde Evropske unije.

Što se tiče prelaznih merila za usklađivanje sa pravnim propisima EU za pravosudnu saradnju, rokovi su ponovo pomereni u revidiranom akcionom planu. Završena je analiza potreba Srbije u cilju usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u pogledu pravosudne saradnje u građansko-pravnim stvarima, a 2019. godine i u pogledu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U pogledu građanskopravnih stvari, biće potrebno da se izmeni veći broj zakona, uključujući Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, zakone o parničnom postupku i vanparničnom postupku, o izvršenju i obezbeđenju, stečaju i Sudski poslovnik. U martu 2020. godina, ratifikovana je i Haška konvencija od 23. novembra 2007. godine o međunarodnom ostvarivanju izdržavanja dece i drugih članova porodice. U oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, planirana je izmena Zakona o krivičnom postupku, što je potrebno uskladiti sa reformama u Poglavlju 23 kako bi se izbeglo parcijalno menjanje sistemskog zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem. Pored toga, planirana je izrada Zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU, a rok za izradu nacрта je pomeren za kraj 2021. godine. Ovaj zakon bi u budućnosti trebalo da omogući i primenu evropskog naloga za hapšenje, to jest izručivanje sopstvenih državljana članicama EU, van bilateralnih sporazuma. Takođe, potrebno je iskoristiti potencijal zajedničkih istražnih timova, kao sredstva saradnje u okviru Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi.

⁵⁵ Videti: <https://www.danas.rs/politika/skupstina-potvrdila-sporazum-o-saradnji-sa-evrodzastom/>.

⁵⁶ 41 slučaj u 2019. godini, u odnosu na: 34 slučaja 2018. godine, 28 tokom 2017. godine i 15 tokom 2016. godine.

Kasni se u realizaciji procene potreba za popunjavanjem ljudskih resursa, potreba za obukama, kao i troškovima i izvorima finansiranja ovih reformi. Glavni izazov uvođenju direktne komunikacije između sudova i tužilaštva Srbije i zemalja članica EU je nedovoljan broj ljudi koji se bave zamolnicama u našem pravosuđu. Trenutno nema dovoljno osposobljenih kadrova koji mogu kvalitetno i blagovremeno da ostvare direktnu saradnju sa pravosudnim organima EU. Poseban problem je jezička barijera prema državama van regiona, kao i nepoznavanje propisa EU o pravosudnoj saradnji u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima. Korak ka rešavanju ovog problema je onlajn kurs u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima koji sprovodi Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, a koji omogućava zaposlenima da na srpskom jeziku prođu obuku u ovoj oblasti. Da bi ovo pitanje bilo rešeno na održiv način, u sklopu sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa, neophodno je razviti konzistentan i delotvoran program obuke i organizovati sistematičniju obuku. Ove potrebe se ne odnose samo na pravosudne organe, nego i na druge institucije trenutno uključene u pravosudnu saradnju. Nosioци pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima su: sudovi, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka i socijalna pitanja (porodična pitanja), Ministarstvo finansija i Kancelarija za ljudska i manjinska prava (naplata izdržavanja), osnovni, viši i privredni sudovi, kao i upravni sudovi nadležni su za pružanje pravosudne saradnje u građanskim i trgovinskim stvarima. Po pitanju pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, ključne institucije su sudovi i tužilaštva, Ministarstvo pravde (centralni organ preko koga se odvija pravosudna saradnja u krivičnim stvarima), Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Izmenjenim akcionim planom za Poglavlje 24, rok za izradu procene potreba za zapošljavanjem, obukama i troškovima je pomeren za četvrti kvartal 2021. godine, a zapošljavanje dovoljnog broja ljudi koji mogu direktno da realizuju pravosudnu saradnju je pomeren za kraj 2022. godine. Ostvarivanje ovog prelaznog merila je u bliskoj vezi sa ispunjavanjem uslova iz Poglavlja 23, koja se tiču unapređenja efikasnosti i nezavisnosti pravosuđa i zaštite osnovnih prava, posebno zaštite ličnih podataka.

Odeljenje za međunarodnu pravnu pomoć u Ministarstvu pravde je centralni organ zadužen za komunikaciju u pogledu bilateralnih sporazuma u ovoj oblasti. Od 2011. godine ovo Odeljenje koristi softverski program Luris za prikupljanje podataka i izradu statističkih izveštaja po različitim parametrima (kao što su broj zahteva po državi, po sporazumu, po vrsti pravne pomoći itd). Uz podršku Holandije, ovaj softver je nadograđen 2015. godine tako da je unapređena efikasnost postupanja, omogućavanjem automatskog rešavanja predmeta pritiskom na dugme u velikom broja zahteva za, takozvane, opšte vidove pravne pomoći koja dolazi iz zemalja bivše SFR Jugoslavije. Takođe, nadgradnja Luris-a omogućava i bolje praćenje i mogućnost identifikacije uzroka gomilanja nedovršenih predmeta. U junu 2019. godine, ekspert EU je izradio procenu uticaja koja može da posluži za dalje unapređenje u oblasti IT-a i statistike koje se tiče pravosudne saradnje. Ministarstvo pravde priprema, na šestomesečnoj osnovi, tabele sa statističkim podacima o pravosudnoj saradnji koje dostavlja Evropskoj uniji.

Srbija je zemlja sa najvećim brojem zahteva za pravosudnu saradnju u regionu. Pravosudna saradnja se odvija **uglavnom sa državama članicama EU i unutar regiona**, uključujući i direktno između sudova i tužilaštava. Po pitanju građanskopravnih stvari, najintenzivnija saradnja između Srbije i stranih sudova ostvarena je sa Austrijom, Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom, Nemačkom, Crnom Gorom i Švajcarskom. Po pitanju krivičnih stvari, najintenzivnija bilateralna saradnja između sudova Srbije i tužilaštava ostvarena je sa Austrijom, Bosnom i Hercegovinom.

nom, Hrvatskom, Nemačkom, Mađarskom, Italijom, Crnom Gorom i Švajcarskom. Možemo zaključiti da je najintenzivnija saradnja sa zemljama bivše Jugoslavije, onima u kojima je velika dijaspora ili onima u kojima kriminalne grupe iz Srbije operišu. Još uvek nije obezbeđeno izvršenje presude u slučaju bivšeg predsednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Svetozora Marovića, koji je osuđen u Crnoj Gori, a sada boravi u Srbiji. Crna Gora je zahtev za izručenjem poslala još u aprilu 2019. godine.

Aktivnosti proistekle iz potpisivanja sporazuma o integrisanom upravljanju granicama, a koje se tiču **uspostavljanja istog nivoa pravosudne saradnje sa Kosovom** kao i sa drugim susedima, prebačene su u dijalog o normalizaciji između Beograda i Prištine i biće praćene pod okriljem Poglavlja 35 – Ostala pitanja. Do sada je Vlada Republike Srbije usvojila (7. marta 2013. godine) tekst procedura za pružanje uzajamne pravne pomoći (Zaključak 05 br. 018-1862/2013-1), što je predviđeno Tehničkim protokolom o integrisanom upravljanju granicama. Ministar pravde i državne uprave doneo je, 15. novembra 2013. godine, Instrukciju o načinu sprovođenja ove procedure u čijoj realizaciji učestvuju državni službenici ministarstva pravde i državne uprave i kancelarije Uprave za zajedničke poslove republičkih organa. Na osnovu analize koju je uradio YUCOM⁵⁷, potrebno je formalizovati saradnju srpskih vlasti sa pravosudnim organima na Kosovu, kako bi se stvorila mogućnost za ispunjavanje pojedinih prelaznih merila iz Poglavlja 35 koje se tiču pravosuđa i omogućiti postizanje i primenu ostalih povezanih sporazuma, poput Sporazuma o matičnim knjigama, Sporazuma o katastru i Sporazuma o univerzitetskim diplomama, čija primena utiče na funkcionisanje pravosuđa i pristup građana pravdi.

6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

Ova oblast predstavlja jednu od najznačajnijih potpolitika u okviru poglavlja, što se vidi i po tome što je najveći broj prelaznih merila u ovoj oblasti – čak 13. Evropska komisija je procenila da većina ranijih preporuka i dalje nije ispunjena i potvrdila je i ocenu organizacija civilnog društva da je potrebno napraviti značajniji napredak u borbi protiv organizovanog kriminala i osiguranju operativne nezavisnosti policije. Konkretno, potrebno je sa ispitivanja slučajeva male i srednje važnosti preći na upravljanje slučajevima visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta. Kao pokazatelj uspeha, Evropska komisija analizira pokretanje proaktivnih istraga i broj pravosnažnih presuda u najozbiljnijim slučajevima i da li je na osnovu delotvorne finansijske istrage pronađena, a zatim i zamrznuta i oduzeta, imovina stečena kriminalom.

Do sada je veći deo preporuka koje se tiču **međunarodne policijske saradnje** uspešno realizovan. U novembru 2019. godine, Srbija je ratifikovala izmenjeni sporazum sa Evropolom o operativnoj i strateškoj saradnji, kako bi se omogućilo raspoređivanje službenika za vezu Evropolu. Međutim, do toga još nije došlo jer se čeka njegova/njena akreditacija. Takođe, nije usvojen ni predlog Uredbe o policijskim službenicima upućenim na rad u inostranstvo kojim bi bile precizirane uloge, obaveze i zadaci srpskih oficira za vezu u stranim zemljama. Nastavljeno je jačanje ljudskih resursa i operativnih kapaciteta za sprovođenje različitih instrumenata na planu

⁵⁷ Spremo, J, Golubović, K. i Toskić, K. (2021), *Integracija pravosuđa u pravosudni sistem Kosova u kontekstu evropskih integracija i dijaloga Beograda i Prištine*, Beograd: YUCOM, str. 42, dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2021/03/Integracija-srpskog-pravosudja-na-Kosovu.pdf>.

policijske saradnje, naročito Prumskog ugovora i Švedske inicijative. Saradnja sa Interpolom i Evropolom je ocenjena kao dobra, a posebno je pohvaljena značajna razmena podataka preko sigurnog komunikacionog kanala SIENA. Potrebno je završiti predstavljanje SIENE i u drugim delovima MUP-a kako bi se ova praksa raširila u celoj policiji. Takođe, pohvaljeno je i učešće Srbije u ciklusu politika EU u vezi sa teškim i međunarodnim organizovanim kriminalom – EMPACT (Evropska multidisciplinarna platforma protiv krivičnih pretnji), za period od 2018. do 2021. godine, kroz doprinos izradi analiza⁵⁸ i učešće u zajedničkim akcionim danima u kojima se uvećava saradnja u suzbijanju prekograničnog kriminala. Ispunjeno je i prelazno merilo koje se tiče saradnje sa Agencijom Evropske unije za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL), jer imenovane su nacionalne kontakt tačke, rukovodioci i koordinatori razmene. Međutim, izazov predstavlja što nisu obezbeđena dovoljna sredstva za povećanje broja zaposlenih – upućenih na zajedničke obuke sa kolegama iz EU. Do jačanja policijske saradnje, u kontekstu normalizacije odnosa sa Kosovom, nije došlo. Poslednjih godina je nastavljena posredovana saradnja, uključujući učešće obe policije u operacijama i vežbama EU.

Najviše zabrinjava što **nije bilo suštinskog napretka u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije**. U prethodnom periodu je uveden „model upravljanja policijskim poslovima zasnovan na obaveštajnim podacima“ ili „**policijsko-obaveštajni model**“ (POM)⁵⁹ u svim upravama i odeljenjima u okviru Policije. Ovo bi trebalo da obezbedi usklađeni pristup u policiji za prikupljanje i razmenu obaveštajnih informacija, uključujući modernizaciju IT alata. Još uvek nije razvijena platforma integrisane informacione tehnologije preko koje bi svi korisnici u MUP-u mogli da doprinose POM-u. U septembru 2019. godine je potpisan Sporazum o saradnji na uspostavljanju Nacionalnog **kriminalističko-obaveštajnog sistema (KOS)**. To je preduslov za uspostavljanje bezbedne i jedinstvene platforme za upravljanje podacima i razmenu podataka u oblasti ozbiljnog i organizovanog kriminala između organa za sprovođenje zakona i organa pravosuđa. Kasni se sa razvojem standardnih operativnih procedura za korišćenje te platforme. Usvojena je nova nacionalna **Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) za period od 2020. do 2023. godine**⁶⁰ i razmatrani su prioriteti na sastancima strateškog nivoa u okviru kriminalističko-obaveštajnog rada policije. Nedostaju podaci o tome da li je to uticalo na određivanje prioriteta, raspoređivanje zadataka, ljudskih i materijalnih resursa, tj. da li su u praksi smernice iz Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA) primenjene i integrisane u strateškom i operativnom planu policije. Pošto je ovaj najvažniji strateški dokument usvojen pre izbijanja pandemije COVID-19, važno je ažurirati i prilagoditi postupanje novim trendovima kriminala kojima je doprinela pandemija⁶¹. Neophodno je zaokružiti nacionalni kriminalističko-obaveštajni sistem (KOS) obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvezivanjem različitih strateških procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima.

⁵⁸ Postoji konstantan napredak u doprinosu analizama za teški i organizovani kriminal, dok je u oblasti borbe protiv terorizma vidljiv pad od 2018. godine.

⁵⁹ Eng. *intelligence-led policing*.

⁶⁰ Videti: <https://bit.ly/2SuU07a>.

⁶¹ Đorđević, Saša (2020), „Kriminal na Zapadnom Balkanu u vreme virusa Korona: prva zapažanja“, Beograd: BCBP, dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/kriminal-na-zapadnom-balkanu-u-doba-korone-prva-zapazanja/>.

Uprkos navedenim promenama, suštinske **pretpostavke za delotvornije suprotstavljanje kriminalu i korupciji nisu uspostavljene**. Glavna prepreka tome je što nije osigurana **operativna autonomija policije** u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova u predistražnoj i istražnoj fazi, niti nađeno adekvatno rešenje za ulogu bezbednosnih službi u krivičnom postupku. Nisu stvoreni uslovi za sprovođenje prelaznog merila koje se tiče otklanjanja **uticaja političara i upliva kriminala na predistražne i istražne radnje policije**. Nova aktivnost u revidiranom akcionom planu (6.1.1.25) je neadekvatna, jer podrazumeva da je u problem u policijskim službenicima, i zato su predviđene obuke o integritetu u policiji i preventivne kontrole Sektora za unutrašnje poslove. Nije predviđena ni jedna aktivnost koja odgovara na problem političkog uticaja i upliva kriminala. Na sastancima Radne grupe NKEU, šef Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 je više puta dovodio u pitanje relevantnost ovog prelaznog merila.

Evropska komisija je u poslednjem godišnjem izveštaju ocenila da **pravni okvir nije dovoljan da se njime garantuje operativna nezavisnost policije** od Ministarstva unutrašnjih poslova. Ponovo su kritikovane izmene Zakona o policiji iz 2018. godine, kojima je urušen nivo transparentnosti procedura zapošljavanja, jer su ministru unutrašnjih poslova data šira diskreciona ovlašćenja u odnosu na prethodnu verziju zakona⁶². U poslednjih nekoliko godina bilo je više slučajeva gde je nekoliko visoko pozicioniranih policijskih oficira prebačeno na druge položaje bez poštovanja odgovarajućeg postupka ili bez dostavljanja objašnjenja javnosti. Neposredno pred odlazak sa mesta ministra unutrašnjih poslova, Nebojša Stefanović je neke od svojih bliskih saradnika postavio na neka od najodgovornijih mesta za profesionalne policajce u MUP-u Republike Srbije.⁶³ Uticaj politike je dokumentovan i kroz selektivnu primenu policijskih ovlašćenja i kontrole rada tokom kriznih događaja u 2020. godini. Konkretno, tokom vanrednog stanja, proglašenog usled pandemije COVID-19, policija je dozvolila kretanje tokom policijskog časa simpatizerima vladajuće stranke, a koji su uznemiravali građane paleći baklje na krovovima stambenih zgrada.⁶⁴ Takođe, istraživanje BCBP-a⁶⁵ je ukazalo da su političari uticali na izdavanje dozvola za kretanje.

Drugi rizik od politizacije postupanja policije jeste što **Sektor unutrašnje kontrole nije nezavisan u radu**. Ministru unutrašnjih poslova omogućeno je da daje smernice i obavezna uputstva za rad (osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu javnog tužioca), propisuje način vršenja unutrašnje kontrole, kontroliše rad načelnika Sektora unutrašnje kontrole (SUK), te bira osobe koje će vršiti bezbednosnu procenu zaposlenih u SUK-u. Na taj način je ugrožena politička, funkcionalna i operativna nezavisnost SUK-a. Ovo je bilo vidljivo u slučaju Savamale, kada je Sektor unutrašnje kontrole, tek nakon dva zahteva Višeg javnog tužilaštva za prikupljanje potrebnih obaveštenja i 14 meseci nakon rušenja, dostavio izveštaj tužilaštvu.⁶⁶ To nije u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, po kome je SUK trebalo da obavesti tužilaštvo o merama i radnjama koje je preduzeo, najkasnije u roku od

⁶² Videti: https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/unapreenje_predloga_izmena_i_dopuna_zakona_o_polic.pdf

⁶³ Videti: <https://nova.rs/vesti/hronika/kadrirao-pred-smenu-stefanovicevi-ljudi-ostaju-u-vrhu-mup/>

⁶⁴ Videti: <http://www.bgcentar.org.rs/podneta-inicijativa-zastitniku-gradana-za-pokretanje-postupka-kontrole-zakonitosti-i-pravilnosti-rada-mup-a-tokom-zabrane-kretanja/>

⁶⁵ Đorđević, Saša (2020), „Policija u vreme vanrednog stanja“, Beograd: BCBP, dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/policija-u-vreme-vanrednog-stanja/>

⁶⁶ „Šabić: Tužilaštvo mora da dostavi izveštaj MUP-a o rušenju u Savamali“, Beta, Insajder, 14. septembar 2017.

30 dana od dana kada je primio zahtev. SUK nije u potpunosti istražio slučajeve potencijalne zloupotrebe policijskih ovlašćenja prema građanima tokom protesta nakon parlamentarnih izbora 2020. godine, a na koje su ukazivale organizacije civilnog društva, koje su i podnele preko 30 krivičnih prijava protiv policajaca.⁶⁷ SUK je podneo samo jednu krivičnu prijavu protiv policajca u slučaju premlaćivanja autističnog muškarca u Novom Sadu, uprkos tome što postoje video snimci još mnogo slučajeva nepotrebne i prekomerne upotrebe sile prema demonstrantima.⁶⁸ Sve ovo ukazuje na trend namerne promene i selektivne primene propisa sa ciljem smanjenja kontrolnih mehanizma i povećanja diskrecije u odlučivanju, kako bi se policija stavila pod kontrolu partikularnih stranačkih interesa i izbegle istrage veza političara sa korupcijom i kriminalom.⁶⁹

Zakon o policiji i dalje treba da se uskladi sa Zakonikom o krivičnom postupku i da se omogući u praksi značajniju uloga tužilaštva u vođenju istrage. I sada, prema Zakonu o krivičnom postupku (ZKP), tužilac ima vodeću ulogu, tako što rukovodi predistražnim postupkom koji sprovodi policija, a kasnije vodi istražni postupak uz uključivanje, po potrebi, i drugih državnih organa, na primer, BIA, poreske policije, carine, Uprave za sprečavanje pranja novca itd. Međutim, u praksi su evidentni problemi koordinacije i saradnje između policije i tužilaca u skladu sa ZKP-om. Policija često izostavlja, ili kasno uključuje, nadležno tužilaštvo. Ministarstvo unutrašnjih poslova uglavnom i dalje upravlja odnosima sa javnošću, uključujući izjave za štampu o tekućim operacijama, a ne tužilaštvo i/ili policija. Neka od masovnih hapšenja, pompezno najavljivana u medijima, su pokazala da tužilaštvo nije bilo upoznato niti uključeno u te akcije, te je značajan broj onih protiv kojih nisu podignute optužnice ili su podignute za dela koja ne spadaju u organizovani kriminal.⁷⁰ Zato Evropska komisija, u Izveštaju o napretku Srbije za 2020. godinu, zahteva da se sagleda pitanje nepoklapanja broja hapšenja koja izvrši policija, pre svega, tokom „masovnih hapšenja“ sa mnogo manjim brojem hapšenja koje utvrdi tužilac. Evropska komisija kritikuje što policija tokom predistražne i istražne faze i dalje podnosi izveštaje MUP-u, a ne samo tužilaštvu. Pored toga, informacije iz tekuće istrage u slučaju organizovanog kriminala, uključujući i osetljive lične podatke žrtava, objavljivali su policijski rukovodioci uživo u medijskim nastupima⁷¹ i optuživali ljude za koje nisu podignute optužnice⁷². Potrebno je da tužilaštvo, a ne političari, donosi odluke o pokretanju i toku istrage, uključujući i objavljivanje informacija iz istrage.

Uprkos učestalim promenama zakonodavnog i institucionalnog okvira, intezivnoj međunarodnoj saradnji i policijskim akcijama, EU je, u više izveštaja, ocenila nedovoljnim reforme u Srbiji

⁶⁷ Pokuševski, Dušan i Petrović, Vesna (2021), *Stanje ljudskih prava u Srbiji*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 59-63.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Đorđević, Saša, „Zarobljavanje policije“, u: Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (ur), (2020), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku str. 35–48, dostupno na: <https://bezbednost.org/publikacija/zarobljavanje-sektora-bezbednosti-u-srbiji/>.

⁷⁰ „Dve trećine uhapšenih pušteno na slobodu“, *Krik*, 20. januar 2019, dostupno na: <https://www.krik.rs/rezultat-policijske-akcije-dve-trecine-uhapšenih-pušteno-na-slobodu/>.

⁷¹ „Analitičar tabloida suflirao načelniku UKP-a šta da kaže u emisiji“, *Raskrinkavanje*, 8. februar 2021. godine, dostupno na: <https://www.raskrinkavanje.rs/page.php?id=-Analiticar-tabloida-suflirao-nacelniku-UKP-a-sta-da-kaze-u-emisiji-778>.

⁷² „Filip Korać: Državni neprijatelj bez poternice“, *KRIK*, 20. januar 2020. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/filip-korac-drzavni-neprijatelj-bez-poternice/>.

i smatra da Srbija **tek treba da prikaže ubedljive rezultate (*track record*) u pogledu efikasnih istraga, krivičnog gonjenja i pravosnažnih presuda** u slučajevima teškog i organizovanog kriminala, uključujući slučajeve pranja novca. Takođe, finansijske istrage treba da omoguće da se sistematski prate tokovi novca od kriminala i dovode do zamrzavanja i oduzimanja imovine stečene kriminalom. Ovo je ujedno postavljeno i kao ključno prelazno merilo (*interim benchmark*), tj. kriterijum u odnosu na koji će biti ocenjivano da li je Srbija spremna da dobije merila za zatvaranje pregovora i samim tim se značajnije približi članstvu u EU.

U prilog tvrdnji da nema dovoljno pouzdanih dokaza o suprotstavljanju organizovanom kriminalu idu i rezultati iz najnovijeg rata protiv mafije⁷³ koji je Vlada objavila u oktobru 2020. godine. Pokrenuto je nekoliko većih slučajeva protiv organizovanih kriminalnih grupa koje su pretežno delovale u Srbiji, ali bez otkrivanja njihovih **veza sa političkim odlučiocima**. Prvi je slučaj Jovanjica, nazvan po imanju, veličine 12 hektara, na kom je otkrivena plantaža marihuane. Pokrenuta su dva sudska postupka protiv vlasnika plantaže, Predraga Koluvije i njegove organizovane kriminalne grupe (Jovanjica 1)⁷⁴ i protiv pripadnika policije, BIA i vojnih službi koji su štitili Koluviju i odavali mu podatke (Jovanjica 2)⁷⁵. Ni u jednom od dva postupka nisu ispitani dokazi o povezanosti Koluvije sa svim političarima visokog ranga, uprkos činjenici da su imanje posetili ministri u Vladi RS i da je za ovaj projekat iz državnog budžeta izdvojeno 3,6 miliona evra⁷⁶. Slična je praksa i sa istragom protiv navijačko-kriminalne grupe – Principi, koja je delovala kao deo kavačkog klana. Uhapšeni su lider Veljko Belivuk i pripadnici njegove grupe, uključujući i neke rukovodioce u policiji, koji su im navodno pružali podršku, ali do sada nije ispitana veza ove grupe sa najvišim političkim vrhom.⁷⁷ Na ovaj način ostaju neosvetljeni važni delovi kriminalne mreže, pogotovu oni koji omogućavaju legalizaciju novca stečenog od kriminala. Posebno je zabrinjavajuće što su poslanici vladajuće stranke sa skupštinske govornice proglasili novinare KRIK-a, koji su dokumentovali veze grupe Belivuka sa porodicom predsednika⁷⁸ i drugim najvišim funkcionerima SNS-a, za pripadnike kavačkog klana. Redakcija KRIK-a koji istražuje organizovani kriminal i visoku korupciju⁷⁹, ovim izjavama je ne samo blačena bez osnove, već i izložena realnoj opasnosti da nastrada od pripadnika škaljarskog klana koji je u sukobu sa kavačkim klanom. Potrebno je do kraja **istražiti i velike slučajeve koju ukazuju na systemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom**, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk. Na ovo su pozvali i poslanici Evropskog parlamenta.⁸⁰

Pored istrage velikih slučajeva koji utiču na javnost, potrebno je i unaprediti institucionalna re-

⁷³ „Sve objave rata mafiji”, *Radio slobodna Evropa*, 29. 10. 2020. godine, dostupno na: <https://bit.ly/31UhJ2s>; 7. april 2021. godine, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/sve-objave-rata-mafiji-u-srbiji/30919690.html>.

⁷⁴ „Detalji Koluvijine optužnice: funkcioneri, policajci i obaveštajci”, *KRIK*, 16. jul 2020. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/detalji-koluvijine-optuznice-funkcioneri-policajci-i-obavestajci/>.

⁷⁵ „Koluvijin ‘Savet za bezbednost’: Kako su iz MUP-a, BIA-a i VOA-a štitili plantažu marihuane”, *KRIK*, 26. januar 2021. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/koluvijin-savet-za-bezbednost-kako-su-iz-mup-a-bia-e-i-voa-e-stitili-plantazu-marihuane/>.

⁷⁶ „Slučaj Jovanjica – afeta čiji se kraj ne nazire”, *Insajder*, 5. januar 2020. godine, dostupno na: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/16558/>.

⁷⁷ „Vuletić o Partizanu: Kumovske svađe, pravi šefovi huligana i uticaj politike”, *KRIK*, 6. mart 2021. godine.

⁷⁸ „Konfiskovan telefon reportera KRIK-a pošto je fotografisao sina predsednika”, *KRIK*, 12. jun 2020. godine.

⁷⁹ „Rat balkanskog podzemlja: ubice, veze u policiji i u vrhu države”, *KRIK*, 5. maj 2020. godine, dostupno na: <https://www.krik.rs/rat-balkanskog-podzemlja-ubistva-veze-u-policiji-i-u-vrhu-drzave/>.

⁸⁰ Videti: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_EN.html.

šenja za ovo pitanje. Zato je neophodno obezbediti i operativnu nezavisnost policijskih istraga i „preći sa pristupa slučajeva na pristup strategije protiv organizacija, kao i sa upravljanja slučajevima male ili srednje važnosti na upravljanje slučajevima visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta i zaplenu imovine“. Takođe, EK insistira na uspostavljanju evidencije proaktivnih istraga, krivičnih gonjenja i osuđujućih presuda u borbi protiv organizovanog kriminala. I dalje nije nađeno rešenje za prikupljanje unificiranih statističkih podataka o kriminalnim delima, već i dalje policija, tužilaštvo i sudovi vode evidencije na različite načine, te njihovi podaci nisu uporedivi. Policija evidentira podatke na osnovu broja prijavljenih krivičnih dela, tužilaštvo prema broju prijavljenih lica, a sudska statistika se vodi na osnovu broja sudskih predmeta. Urađena je prva verzija Šifarnika krivičnih dela prema Međunarodnoj klasifikaciji krivičnih dela (ICCS), ali proces nije okončan zbog „nemogućnosti održavanja normalnih sastanaka“⁸¹ usled pandemije COVID-19. Sve mere na uspostavljanju kredibilnog sistema za prikupljanje statističkih podataka o kriminalu, treba uskladiti sa reformama u okviru Poglavlja 18 (Statistika) u okviru koga se statistički sistem Srbije usklađuje sa Eurostatom. U izveštajima EK je ukazano na mali broj pravosudnih presuda za dela organizovanog kriminala, kao za zaplenu imovine stečene ovim krivičnim delima. Takođe, i Evropska komisija i organizacije civilnog društva su ukazale da „korišćenje sporazuma o priznanju krivice treba pažljivo izbalansirati sa potrebom za sprovođenjem pravde i izbegavanjem privida nekažnjavanja u slučajevima teškog i organizovanog kriminala“.⁸²

Koordinacija i saradnja policije i tužilaštva treba da se unapredi u skladu sa ZKP-om i kao i multidisciplinarna saradnja državnih organa. Stoga je izmenama Akcionog plana planirano da se formira Radna grupa sačinjena od predstavnika tužilaštva, sudova, policije, advokata i visoko-školskih ustanova koja bi se bavila analizom svih delova krivičnog postupka, u cilju identifikovanja i otklanjanja slabosti i nedostataka krivičnog postupka. Ova aktivnost je trebalo da bude gotova do kraja 2020. godine, ali nije ni počela zbog epidemije COVID-a, a bez razloga je pomerena na kraj 2021. godine. Rezultat rada te radne grupe treba da bude sveobuhvatna analiza efektivnosti krivičnog pravnog sistema, sa posebnim fokusom na oduzimanje imovine proistekle iz kriminala. Analiza treba da obuhvati normativni i organizacioni okvir, kadrovske i tehničke kapacitete svih učesnika, kao i izvlačenje lekcija iz okončanih slučajeva, kako bi se identifikovale preporuke za otklanjanje nedostataka u krivičnom postupku.

Zabrinjavajuće je što nema nikakvog napretka po pitanju **preispitivanja uloge i prakse bezbednosnih službi u fazi kriminalističke istrage**, u skladu sa zadržavanjem podataka i standardima ljudskih prava, iako su, pre skoro deceniju, na ovaj problem ukazivali i Zaštitnik građana i Poverenik. BIA ima policijska ovlašćenja i ulogu u krivičnom postupku, te je nejasna podela nadležnosti u odnosu na MUP po pitanju borbe protiv najozbiljnijih krivičnih dela, kao što je organizovani kriminal. Pored toga, kako prEUgovor koalicija izveštava,⁸³ BIA je jedna od 25 agencija na svetu koje koriste softver izraelske kompanije koji omogućava da se za nekoliko sekundi locira svaki telefon na teritoriji Srbije i da se prati komunikacija korisnika ovih uređaja. Problem je i to što se oprema za presretanje komunikacija nalazi u Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA), te policija mora da se oslanja na resurse BIA prilikom tajnog nadziranja

⁸¹ Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 za 2020. godinu, str.78.

⁸² Evropska komisija, Republika Srbija Izveštaj za 2020. godinu, Brisel, 6. oktobar 2020. godine, str.48.

⁸³ Pejić Nikić, Jelena (ur), „prEUgovor izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2020, str. 86.

komunikacija. Ovo je bilo predviđeno kao privremeno rešenje 2015. godine,⁸⁴ ali je i dalje na snazi. U prethodnom periodu, pripadnici BIA su postupali u nekim od najosetljivijih slučajeva u koje su uključeni i političari. Na osnovu medijskih tekstova o hapšenju uzbunjivača Aleksandra Obradovića,⁸⁵ koji je ukazao na koruptivne veze između fabrike oružja Krušik i firme oca tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova, Nebojše Stefanovića, možemo zaključiti da se BIA postavila kao zaštitnica interesa političara, a ne prava javnosti. Nije jasno zašto je rešenje za problem uloge BIA u krivičnom postupku u revidiranom Akcionom planu da se ponovo radi analiza iskustava drugih zemalja po ovom pitanju i zašto je prvi put analiziran samo slučaj Rumunije. Nova analiza je trebalo da bude gotova krajem 2020. godine, u skladu sa revidiranim Akcionim planom, a rok joj je pomeren za treći kvartal 2021. godine. Treba iskoristiti već postojeća istraživanja koja su obavile domaće institucije i EU, kao i pouke iz skorašnjih reformi u Severnoj Makedoniji kojima su pokušali otkloniti rizike mešanja službi bezbednosti u rad drugih organa. Pored toga, najnovija „afera prisluškivanja“, po kojoj je policija navodno prisluškivala predsednika,⁸⁶ ukazuje da sistem primene posebnih istražnih mera u policiji nije pod efektnom demokratskom kontrolom. Na osnovu javno dostupnih informacija, ostaje nejasno da li je predsednik bio meta prisluškivanja ili je snimljen u razgovoru sa licima koji su opravdani predmet interesovanja policije. Navodi iz intervjua bivšeg inspektora Sektora za unutrašnju kontrolu,⁸⁷ ukazuju na to da su umesto profesionalaca o primeni ovih mera odlučivali najbliži politički saradnici ministra. To upućuje na moguću političku zloupotrebu ovog najosetljivijeg instrumenta policijskog rada. Potrebno je unaprediti pravni okvir i razdvojiti ovlašćenja za presretanje komunikacija za krivične istrage od presretanja za potrebe nacionalne bezbednosti i uspostaviti mehanizam za nadzor i pokrenuti ga kako bi se izbegle zloupotrebe.

Pored presretanja komunikacija i boljeg regulisanja uloge bezbednosnih službi u krivičnim istragama, potrebno je urediti i druge posebno osetljive oblasti za zaštitu ljudskih prava, kao što je pitanje uzimanja DNK uzoraka. Zakonom o nacionalnom registru DNK, iz 2018. godine, uspostavlja se registar za potrebe vođenja krivičnog postupka i utvrđivanje identiteta nestalih ili nepoznatih lica i leševa i delova tela. Ovaj zakon je potrebno **uskладiti sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL)**, kako bi se za različite svrhe obrade podataka uspostavili različiti režimi zaštite ličnih podataka u skladu sa ZZPL-om, uredila pitanja kao što su uslovi pod kojima se vrši upis i brisanje podataka u DNK registru, rokovi čuvanja podataka, napravila razlika između osumnjičenih, okrivljenih i osuđenih lica, te o vrsti i težini izvršenog krivičnog dela. Najvažnije, način vođenja Registra, kao uslovi za razmenu i prenošenje podataka iz Registra drugim državama, moraju biti uređeni zakonom, a ne aktom koji propisuje Vlada.⁸⁸ I druge ključne zakone iz Poglavlja 24 treba uskladiti sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, za šta je zakonom bio predviđen rok do kraja 2020. godine.

⁸⁴ „Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88/2015.

⁸⁵ Videti: <https://javno.rs/vest/uzbunjivac-obradovic-za-birn-zeleo-sam-da-se-sazna-istina-o-krusiku>.

⁸⁶ Videti: <https://www.istinomer.rs/analize/osluskivanje-prisluškivanja-i-ukazivanje-drzavnog-udara/>.

⁸⁷ Videti: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1928870>.

⁸⁸ Ružić, Nevena i Toskić Cvetinović, Ana (2020), *Analiza propisa iz koji uređuju sektor bezbednosti iz aspekta zaštite podataka o ličnosti*, Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/473013.pdf>.

7. Borba protiv terorizma

Nije bilo značajnog napretka u ostvarivanju prelaznog merila za ovu oblast, osim u delu oko usklađivanja pravnog okvira. Evropska unija, u okviru prelaznog merila za borbu protiv terorizma, od Srbije očekuje usklađivanje strateškog i zakonodavnog okvira sa normama na snazi u EU, osposobljavanje nadležnih tela za suprotstavljanje terorizmu i ekstremizmu, delotvorne napore za sprečavanje radikalizacije i ekstremizma i saradnju i razmenu informacija sa EU i njenim državama članicama. U analiziranom periodu je došlo do **jačanja desnog ekstremizma unutar zemlje i zloupotrebe instrumenata za borbu protiv finansiranja terorizma za zastrašivanje organizacija civilnog društva i medija koji kritički deluju prema vlastima.**

Strateški i pravni okvir za suprotstavljanje terorizmu su u većoj meri uspostavljeni, ali njihov sadržaj ne odgovara na relevantne pretnje u Srbiji i ne prati se i ne ocenjuje njihovo sprovođenje na odgovarajući način. Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma (2017-2021), sa pratećim Akcionim planom u skladu sa starom Strategijom EU za borbu protiv terorizma,⁸⁹ usvojeni su ranije i usklađeni sa tada važećom strategijom EU. Glavni nedostatak Strategije je što je usmerena na suprotstavljanje pretnjama koje potiču od islamskog terorizma i što **ne prepoznaje druge vrste ekstremizma, a pre svega „vezu između desnog krila ekstremizma i fudbalskog huliganstva“**⁹⁰. Ovo je dodatno zabrinjavajuće jer je, u međuvremenu, istekla Nacionalna strategija za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama za period od 2013. do 2018. godine, a da nije zamenjena. Ona **nije usklađena ni sa novim strategijom EU za borbu protiv terorizma,**⁹¹ koja se oslanja na četiri stuba: predviđanje, sprečavanje, zaštitu i odgovor na terorističku pretnju. Tek je u septembru 2020. godine, tri godine od usvajanja strategije i godinu dana pred njen istek, uspostavljena radna grupa za izradu izveštaja i analitičkih materijala u vezi sprovođenja važeće strategije.

Deo strateškog okvira u ovoj oblasti je i Zajednički akcioni plan za borbu protiv terorizma za Zapadni Balkan⁹², kome se Srbija pridružila 2018. godine. Krajem 2019. godine, EU i Srbija su potpisale aranžman⁹³ za sprovođenje ovog Zajedničkog akcionog plana, koji pokriva period od 2019. do 2020. godine. Kao glavni prioriteti u sprovođenju ovog aranžmana definisani su: a) uključivanje u nacionalnu strategiju svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma, bez obzira na njihove političke, verske ili etnonacionalističke uzroke, b) obezbeđivanje adekvatnih ljudskih i materijalnih resursa za rad Nacionalnog koordinatora za borbu protiv terorizma, c) unapređenje aktivnosti prevencije i svih formi radikalizacije i nasilnog ekstremizma u saradnji sa lokalnim akterima i građanskim društvom, d) usvajanje zakona o nacionalnoj bazi za prevenciju i e) borba protiv terorizma i primena zakonodavstva za sprečavanje finansiranja terorizma. Srbija još uvek nije imenovala kontakt lice za sprovođenje ovog aranžmana.

⁸⁹ Detaljna analiza nedostataka Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma je dostupna u *Izveštaju Koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, oktobar 2016, str. 47-49.

⁹⁰ Evropska komisija, godišnji Izveštaj o napretku Srbije za 2019. godinu, str. 41.

⁹¹ Videti: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>.

⁹² Videti: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf.

⁹³ Videti: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-authorities-serbia-endorse-arrangement-on-counter-terrorism-cooperation_en

Donekle je ispunjen i deo prelaznog merila koji se tiče usklađivanja nacionalnih propisa i okvira javnih politika Srbije sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim instrumentima za borbu protiv terorizma. Republika Srbija je potpisnica ukupno 15 međunarodnih pravnih instrumenata (konvencija) za borbu protiv terorizma, čime se svrstala u sam vrh država članica Ujedinjenih nacija po broju ratifikovanih univerzalnih antiterorističkih instrumenata (*Universal Anti Terrorist Instruments*). Tokom 2018. godine, dodatno su menjani zakoni kako bi se sprovele preporuke Radne grupe za finansijske mere protiv pranja novca (FATF) i Ekspertske grupe Saveta Evrope za ocenu usklađenosti zemalja sa normama sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma – MONEYVAL-a. U maju 2018. godine je izmenjen Zakon o zamrzavanju sredstava u cilju sprečavanja terorizma i širenja naoružanja za masovno uništenje i uspostavljen je mehanizam za sprovođenje sistema UN o ciljanim finansijskim sankcijama za terorizam. Na osnovu njega, podaci UN-a se automatski prenose u nacionalni sistem, što omogućava zamrzavanje imovine spornih lica odmah nakon njihove identifikacije, kao i da Srbija predloži lica za stavljanje na UN listu. Vlada Republike Srbije je 2018. godine usvojila takvu listu, a sredstva lica na toj listi su zamrznuta u roku od 24 sata po donošenju vladine odluke. U maju 2019. godine je revidiran krivični zakon kojim je inkriminisano putovanje u svrhu „izvršenja, planiranja ili pripreme ili učešća u terorističkim aktima ili pružanja ili primanja terorističke obuke“, kao i finansiranje u skladu sa standardima FATF-a. Organizacije civilnog društva su kritikovale zameru kazne od trideset do četrdeset godina zatvora doživotnom kaznom bez mogućnosti pomilovanja, uključujući i za delo terorističkog napada. Nisu usvojeni Zakon o nacionalnoj bazi podataka za borbu protiv terorizma, niti podzakonska akta za sprovođenje Zakona o kritičnoj infrastrukturi, a koji su bili planirani Akcionim planom za Poglavlje 24.

Što se tiče **unapređenja operativnih kapaciteta**, u aprilu 2019. godine je osnovano Nacionalno koordinaciono telo za sprečavanje i borbu protiv terorizma, a u junu 2019. godine je imenovan Nacionalni koordinator. Problematično je što je na ovo mesto prvo, u aprilu 2019. godine, imenovana Dijana Hrkaloović, koja je u to vreme obavljala funkciju državnog sekretara u MUP-u Srbije, za koju su se vezivale i brojne afere, poput veza sa kriminalnim i navijačkim grupama⁹⁴ i politizacija policije. Tek nakon njenog iznenadnog povlačenja sa svih pozicija u MUP-u, promenjena je odluka Vlade i imenovan je direktor policije kao nacionalni koordinator. Funkcija nacionalnog koordinatora još uvek mora biti jasno definisana. U prethodnom periodu su u Službi za borbu protiv terorizma zaposleni novi kadrovi koji su učestvovali na mnogobrojnim obukama i nabavljena je oprema. U izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 nedostaju informacije o sprovođenju aktivnosti koje se odnose na mere unapređenja kapaciteta za: a) sprečavanje radikalizacije i nasilnog ekstremizma, uključujući i obuke za članove lokalnih saveta za bezbednost, b) sprečavanje zloupotrebe interneta od strane terorista i c) obavljanje intervjua sa pripadnicima ekstremističkih i terorističkih grupa. Većina aktivnosti na prevenciji radikalizacije se oslanja na donatorsku podršku međunarodnih organizacija, a upitni su i efekti održivost ovih aktivnosti kada se završe međunarodni projekti.

Nastavljena je saradnja i razmena informacija između policijske Službe za borbu protiv terorizma i ekstremizma i BIA, kao i njihova sa Evropolom, Interpolom i odgovarajućim radnim grupama iz regiona, poput Regionalne mreže nacionalnih koordinatora za borbu protiv terorizma

⁹⁴ Videti: <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-veze-kriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>.

i suzbijanje nasilnog ekstremizma, kojom rukovodi EU u okviru regionalne platforme za integrirano upravljanje unutrašnjom bezbednošću (IISG)/Inicijative za borbu protiv terorizma na Zapadnom Balkanu (WBCTi). Od juna 2019. godine, Služba za borbu protiv terorizma MUP-a ima direktan pristup platformi Evropola za sigurnu razmenu informacija u oblasti borbe protiv terorizma.

U 2019. godini nije bilo osuđujućih presuda za terorističko udruživanje ili finansiranje terorizma. Takođe, nije bilo presuda za regrutovanje i obuku za vršenje terorističkih akata ili javno podsticanje na teroristička krivična dela. Evropska komisija je ocenila da su naponi Srbije, u saradnji sa međunarodnim partnerima na suprotstavljanju islamskom ekstremizmu, odgovarajući nivou pretnje, ali da su **zanemareno rešavanje pretnji koji potiču od drugih oblika nasilnog ekstremizma**. U svom godišnjem izveštaju, Evropska komisija je posebno istakla veze između desnog krila ekstremizma i fudbalskog huliganstva. Ovo je zabrinjavajuće, jer je ekstremna desnica u poslednje vreme bila glasna prilikom promovisanja svojih ideja i vidljiva sa svojim pretnjama i napadima na migrante, manjine i borce za ljudska prava. U maju 2019. godine, slabo poznata desničarska organizacija Centar za bezbednost, istrage i odbranu DBA, predložila je obrazovanje paravojnih jedinica, takozvanih građanskih patrola, koje bi, navodno, pomagale policiji u obezbeđivanju građana u lokalnim područjima. Početkom 2020. godine, prve takve „patrole“ su krenule da uznemiravaju izbeglice i migrante na ulicama Beograda. Desničarske organizacije Levijatan⁹⁵ i Narodne patrola su nastavile, i u 2020. godini, da maltretiraju migrante i da se ponašaju kao parapolicija, patrolirajući po gradu sa palicama i psima i ograničavajući kretanje migrantima. Većina ovih akcija je uživo prenošena na njihovim kanalima na društvenim mrežama. Uprkos pokretanju inicijative Zaštitnika građana⁹⁶ da ga MUP informiše o aktivnostima koje je policija preuzela povodom delovanja pomenutih organizacija, u javnosti nema informacija o tome koji je rezultat provera koje je MUP preduzeo i da li je tužilaštvo pokrenulo postupak protiv njih. Ove i druge desničarske stranke i pokreti su nastavili nesmetano da objavljuju lažne vesti o migrantima (pljačke, silovanja, uništavanje tuđe imovine)⁹⁷ na Fejsbuku, „a te se informacije kasnije prenose putem manjih ekstremno desnih sajtova i dobijaju izrazitu vidljivost“⁹⁸. Društvene mreže i portali ovih organizacija se koriste i za pretnje smrću i govor mržnje prema pojedincima i organizacijama koji se suprotstavljaju njihovim rasističkim izjavama i koje se zalažu za prava migranata, uključujući i članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24. Neki od pobornika ovih ideja su preuzeli i nasilne korake. U maju 2020. godine, član Levijatana je automobilom u punoj brzini upao u migrantski centar u Obrenovcu, za šta je kasnije osuđen na osam meseci zatvora.⁹⁹ Pripadnici ove grupe su, pod izgovorom zaštite prava životinja, u više navrata maltretirali pripadnike romske zajednice. Oni su se kandidovali na izborima 2020. godine. Imajući u vidu da ovi akteri dobijaju prostor u tradicionalnim medijima, a da nedostaje nedvosmislena javna osuda predstavnika javnih vlasti ovakvog delovanja, stiče se utisak da se normalizuju vrednosti koje propagiraju ovakve grupe.

⁹⁵ Videti: <https://www.istinomer.rs/analize/razvojni-put-levijatana-od-brige-za-pse-do-potere-za-migrantima/>.

⁹⁶ Videti: <https://ombudsman.rs/index.php/2011-12-25-10-17-15/2011-12-26-10-05-05/6849-up-d-d-s-vi-p-d-ivn-s-i-p-v-d-pr-nji-igr-n-i>.

⁹⁷ Videti: <https://www.istinomer.rs/analize/antimigrantski-talas-koje-se-sve-neistine-sire-o-migrantima-u-srbiji/>.

⁹⁸ Janjić, Stefan (2020), *Govor mržnje na portalima i društvenim mrežama u Srbiji*, Novi Sad: NNS, str. 8; više u: Stjepić, Darija (2020), *Govor mržnje i stereotipizacija u tradicionalnim i novim medijima*, Novi Sad: NNS.

⁹⁹ Videti: <https://rs.n1info.com/vesti/a607163-presuda-za-upad-kolima-u-migrantski-kamp-u-obrenovcu/>.

Srbija je, u junu 2019. godine, uklonjena sa spiska zemalja Radne grupe za finansijske mere protiv pranja novca (FATF) koje imaju strateške nedostatke za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Za Srbiju se i dalje primenjuje pojačana procedura praćenja MONEYVAL-a, dok se zemlja ne vrati u redovnu proceduru praćenja na osnovu procene postignutog napretka. Nova strategija za borbu protiv pranja novca i suzbijanje finansiranja terorizma za period od 2020. do 2024. godine je doneta februara 2020. godine. Vlada RS je, u junu 2018. godine, usvojila Procenu rizika od pranja novca i Procenu rizika od finansiranja terorizma sa pratećim Akcionim planom, kako bi ispunila preporuke FATF-a i MONEYVAL-a. Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 i Građanske inicijative su pomogle Upravi za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija i Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom da organizuju nekoliko javnih događaja, namenjenih organizacijama civilnog društva radi upoznavanja sa temom sprečavanja zloupotrebe neprofitnog sektora za finansiranje terorizma, uključujući i jednu tematsku sednicu na ovu temu¹⁰⁰. Tokom 2019. godine je prvi put obavljen inspekcijski nadzor nad OCD-om u cilju smanjenja ranjivosti sistema od finansiranja terorizma¹⁰¹. Kontrola finansiranja neprofitnih organizacija je jedna od obaveza Republike Srbije u borbi protiv terorizma, ali ona ne sme da ugrozi demokratsko pravo na udruživanje i delovanje i stoga je važno da se ne posmatra celokupan sektor kao rizičan, već da se fokusira samo na organizacije podložne zloupotrebi.

Sprečavanje finansiranja terorizma zloupotrebjeno protiv građanskog društva

Uprava za sprečavanje pranja novca pri Ministarstvu finansija je, 13. jula 2020. godine, poslala svim komercijalnim bankama u Srbiji spisak 37 organizacija i 20 pojedinaca za koje je tražila uvid u sve njihove račune i transakcije od 1. januara 2019. godine do trenutka slanja dopisa.¹⁰² U dopisu je Uprava, kao pravni osnov za prikupljanje ovih podataka, navela član 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma koji predviđa da Uprava može od banke da zahteva dostavljanje podataka ako „oceni da u vezi sa određenim transakcijama ili licima postoje *osnovi sumnje* da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma“. Na taj način je Uprava aktivirala mehanizam predviđen zakonom u cilju istraživanja mogućnosti učestvovanja u procesu „pranja para“ ili finansiranja terorizma.

Ovim povodom je Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 15. oktobra 2020. godine, organizovao debatu pod nazivom „Otvoreno o spisku: Udruženi građani za bezbednije društvo“,¹⁰³ sa ciljem da se kroz direktan dijalog sa predstavnicima vlasti javnosti predoče razlozi za objavljivanje spiska i objasne kriterijumi koji su korišćeni prilikom odlučivanja koja organizacija ili koji pojedinac će se naći pod posebnim nadzorom Uprave. V.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Željko Radovanović, naveo je da je primarni motiv Uprave bila strateška analiza i procena rizika i da je utvrđeno da je

¹⁰⁰ Detaljniji izveštaj sa sastanka, kao i prezentacije izlagača su dostupne na: <https://bezbednost.org/borba-protiv-finansiranja-terorizma-ne-sme-da-ugrozi-pravo-na-udruzivanje-2/>.

¹⁰¹ Popović, Dragan i dr. (2020), *Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje* Srbija 2019, Beograd: Građanske inicijative, dostupno na: <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/02/Udru%C5%BEenje-gra%C4%91ana-Su%C5%BEavanje-prostora-za-delovanje-OCD-2019-.pdf>.

¹⁰² Videti: <http://rs.n1info.com/Vesti/a624048/Spisak-novinara-i-organizacija-cije-transakcije-trazi-Uprava-za-spre-cavanje-pranja-novca.html>.

¹⁰³ Videti: <https://www.gradjanske.org/odrzan-skup-otvorenoospisku/>.

rizik manji nego što su bile neke ranije procene. Takođe je negirao postojanje navodnog „Spiska“, već je istakao da je reč o „uzorku“ koji je činio određeni broj organizacija.

Javnost je i dalje ostala bez odgovora na pitanje koji je bio precizan **kriterijum za odabir organizacija sa „Spiska“**. Većina organizacija na spisku se bavi, takozvanim, ekspresivnim aktivnostima, tj. javnim zastupanjem i istraživačkim novinarstvom. Radna grupa za finansijske mere protiv pranja novca (FATF), glavno međunarodno telo koje postavlja standarde za borbu protiv finansiranja terorizma, procenilo je ekspresivne aktivnosti neprofitnog sektora kao nerizične za finansiranje terorizma u svojoj tipologiji rizika.¹⁰⁴ Pored neprofitnih organizacija, na spisku su i dve profitne kompanije: Business Info Group LLC (izdavač nezavisnog časopisa „Nova Ekonomija“) i Sava Immo City LLC. Još jedan od izuzetaka od logike rizika u neprofitnom sektoru je upit za račune novinara Vukašina Obradovića. On je do kraja 2017. godine bio predsednik Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS), a u periodu za koji je Uprava poslala upit bankama nije bio ni stvarni vlasnik niti pravni zastupnik ni u jednoj neprofitnoj organizaciji. Pored toga, na „Spisku“ gotovo da nema tipa organizacija koje je FATF procenio kao potencijalno rizične za zloupotrebu za finansiranje terorizma. To su dobrotvorne i humanitarne organizacije koje pružaju usluge, a ne organizacije koje rade u geografskim podnebljima koja su meta za prikupljanje podrške terorizmu, niti organizacije koje finansiraju države koje su osumnjičene za podržavanje terorističkih grupa. Predmet provera nisu bila sportska udruženja ili verske zajednice čiji su godišnji prihodi višestruko veći od prihoda pojedinačnih OCD-a. Većina organizacija sa „Spiska“ ima sedište u većim urbanim centrima: Beogradu, Novom Sadu i Nišu. Glavni donatori organizacija sa „Spiska“ su Evropska unija i razvojne agencije zemalja članica OECD-a, kluba razvijenih demokratija (USAID, SIDA, GIZ, Švajcarska itd). Ovakvo postupanje ukazuje da vlasti Srbije sumnjiče i svoje najveće donatore za finansiranje terorizma. Nekoliko fondacija koje se našlo na „Spisku“ (Trag, Catalyst) i koje podržavaju direktno prikupljanje sredstava od građana (*crowd-funding*), što se po tipologiji FATF-a može smatrati potencijalno rizičnim, Vlada Srbije je više puta istakla kao primer transparentnosti i uvrstila u Vodič za donatore¹⁰⁵ i pozvala ih da joj budu partneri u Savetu za filantropiju. Na „Spisku“ se nalaze i Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Građanske inicijative koje su, u prethodnom periodu, najviše angažovane da pomognu Upravi za sprečavanje pranja novca da ostvari saradnju sa građanskim društvom.

Ovo sve ukazuje da je jedina zajednička osobina organizacija i pojedinaca sa „Spiska“ to što su iznosili kritike po pitanju odgovornosti vlasti ili pružali podršku lokalnim aktivistima. Ovaj slučaj je kao posledicu imao štetu nanetu ugledu organizacija ili pojedinaca sa „Spiska“, ali i civilnog sektora u celini. Dokumentovana je organizovana kampanja blaćenja,¹⁰⁶ u medijima bliskim vlastima, nakon objavljivanja „Spiska“ u kojima se organizacije koje se bave pitanjima odgovornosti sumnjiče za pranje novca i finansiranje terorizma. Prvi simptom dugotrajnih posledica predstavlja obazrivije postupanje banaka prilikom

¹⁰⁴ Videti: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf>.

¹⁰⁵ Videti: <http://www.apml.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Rizici-od-zloupotrebe-NPO-sektora-za-FT-vodic-za-donatore-srp.pdf>.

¹⁰⁶ Videti: <https://www.gradjanske.org/medijska-kampanja-protiv-civilnog-drustva-i-medija-slucaj-kontrole-od-strane-uprave-za-sprecavanje-pranja-novca/>.

otvaranja računa od strane postojećih ili novoosnovanih organizacija civilnog društva, a u praksi su zabeležni i slučajevi odbijanja otvaranja tekućih računa čime se dovodi u pitanje Ustavom garantovano pravo na slobodu udruživanja, ali i na slobodu rada.

Pored obraćanja domaćoj javnosti i drugim organizacijama u građanskom društvu Srbije, organizacije sa „Spiska“ su se obratile i relevantnim međunarodnim organizacijama. Povodom ovog slučaja, Evropska komisija je u godišnjem izveštaju tražila objavljivanje detaljnih informacija od strane Uprave, kao i pojašnjenje kriterijuma prilikom odabira organizacija i pojedinaca koji su predmet kontrole.¹⁰⁷ Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija su, 11. novembra 2020. godine, izdali saopštenje¹⁰⁸ u kome je zaključeno da su srpske vlasti zloupotrebile nacionalni mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašile organizacije građanskog društva koje se kritički odnose prema radu Vlade i ograničile njihov rad. Izvestioci su, uz to, poslali zahtev za dalje dostavljanje informacija u vezi sa ovim slučajem Vladi Srbije i ključnim međunarodnim telima iz ove oblasti – Radnoj grupi za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) i Grupi stručnjaka Saveta Evrope za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL). FATF¹⁰⁹ je u svom odgovoru, od 18. decembra 2020. godine, naveo da države ne mogu da sprovedu istragu ukoliko nema osnova sumnje da je akter koji je predmet istrage umešan u pranje novca ili finansiranje terorizma, što u ovom slučaju nije bio slučaj. Osudili su neselektivne zahteve za informacijama za potrebe izrade analiza i nazvali ih „ribolovačkim ekspedicijama“ (*fishing expeditions*). Takođe, FATF je konstatovao da u izradi strateških analiza, finansijsko-obaveštajna tela, kakvo je Uprava za sprečavanje pranja novca, nemaju pravo da traže podatke od svojih obveznika, tj. komercijalnih banaka i da je u suprotnosti sa njihovim standardima da se podaci o konkretnim organizacijama i pojedincima prikupljaju bez osnovane sumnje.

U odgovoru Vlade Srbije na upit izvestilaca za ljudska prava UN-a,¹¹⁰ Uprava za sprečavanje pranja novca ponovila je svoje prethodne tvrdnje da nije sprovedila istragu, već stratešku procenu rizika u neprofitnom sektoru. Paradoksalno je da su kao razlozi za ovu analizu navedeni i a) identifikovanje neprofitnih organizacija čije aktivnosti ne ukazuju na sumnju u visokorizične radnje, kao i b) nalaženje organizacija koje mogu biti potencijalni partneri u izradi Nacionalne procene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Kao objašnjenje zašto su koristili član 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma, izneli su da nisu imali drugi način da prikupe podatke o donacijama organizacijama sa „Spiska“. Ovo objašnjenje je u direktnoj suprotnosti sa međunarodnim standardima i pokazalo je da ne postoji spremnost za istinsko partnerstvo sa građanskim sektorom u borbi protiv terorizma, jer je do ovih podataka Vlada mogla da dođe i molbom upućenom organizacijama da dobrovoljno daju podatke i ponudom da učestvuju u izradi dela analize. Takvi primeri dobre prakse partnerstva u primeni preporuke broj 8 FATF-a, koja se tiče sprečavanja zloupotrebe neprofitnog sektora za finansiranje terorizma, već postoje u Evropi, uključujući i susednu Severnu Makedoniju.

¹⁰⁷ Videti: <https://www.gradjanske.org/okruzenje-za-delovanje-civilnog-drustva-i-dalje-daleko-od-eu-standarda/>

¹⁰⁸ Videti: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26492&LangID=E>

¹⁰⁹ Videti: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35813>

¹¹⁰ Videti: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=35826>

8. Saradnja na planu borbe protiv droga

U poslednjih nekoliko godina je povećan broj zaplena narkotika u zemlji i u državama članicama EU zahvaljujući efikasnim istragama i intenzivnoj međunarodnoj policijskoj saradnji, uključujući i jedan zajednički istražni tim sa nemačkom kriminalnom policijom. Uprkos masovnim hapšenjima, mali je broj osuđenih lica u Srbiji za dela ilegalne trgovine narkoticima u domenu organizovanog kriminala. Stoga, možemo zaključiti da je borba protiv ponude droga uspeh policijskih akcija, ali da nema dugoročne efekte jer nije adekvatno procesuirana. EK je u izveštaju za 2020. godinu konstatovala „nesklad između velike količine zaplenjene droge i broja osuđujućih presuda“.

Uskoro ističe Strategija o sprečavanju zloupotrebe droga (2014-2021) koja polazi od prethodne Strategije EU za droge (2013-2020) i glavnih ciljeva obnovljenog Akcionog plana EU-Zapadni Balkan (2013) o drogama, a nije započet rad na novom strateškom dokumentu. Nakon isteka Akcionog plana za sprovođenje ove Strategije (2014-2017), više godina nije usvojen novi dokument koji bi usmerio sistemski aktivnosti na realizaciji strategije. U izveštaju o sprovođenju AP za Poglavlje 24, navodi se da je izrađen akcioni plan za period od 2020. do 2022. godine, mada nije diskutovan sa zainteresovanim stranama i njegovo usvajanje je pomerenom za polovinu 2021. godine. Tako će plan biti usvojen na pola roka za njegovu realizaciju, a u skladu sa strategijom čiji ciljevi nisu više relevantni. Pošto se prvo prelazno merilo za ocenu borbe protiv droga ticalo usvajanja ova dva dokumenta i izrade analize kvaliteta i efekta njihovog sprovođenja, možemo zaključiti da je samo delimično ispunjeno. U međuvremenu, EU je usvojila novu Strategiju za droge za period od 2021. do 2025. godine,¹¹¹ sa kojom treba uskladiti i novu strategiju Srbije u ovoj oblasti i uključiti u konsultacije zainteresovane organizacije civilnog društva.

Glavna promena do koje je dovelo sprovođenje Strategije i Akcionog plana jeste usmeravanje pažnje državnih organa na **smanjenje potražnje droga i prevenciju narkomanije**. Aktivnosti su uključile kampanje za podizanje svesti u visokoškolskim ustanovama, srednjim i osnovnim školama, vrtićima i na drugim mestima, posebno interesantnim za populaciju adolescenata. Vlada Republike Srbije je osnovala Komisiju za borbu protiv narkomanije u školama, u koju su uključena sva nadležna ministarstva i Kancelarija za borbu protiv droga, obučeno je 48 timova za prevenciju droge u školama koji sprovode programe po svim lokalnim sredinama na celoj teritoriji Republike Srbije. Nedostaju uvidi, da bi mogli da se ocene efekti ovih preventivnih programa. Međutim, usled pandemije COVID-a, nije ostvaren cilj da se razvije program prevencije upotrebe psihoaktivnih supstanci, zasnovan na naučnim dokazima.

Drugo prelazno merilo u ovoj oblasti se tiče unapređenja **operativnih rezultata organa za sprovođenje zakona i pravosuđa**¹¹² u borbi protiv trgovine i zloupotrebe droga, uključujući i dalje unapređivanje njihove saradnje, uvođenje savremenih istražnih metoda i sistematsku zaplenu imovine stečene izvršenjem krivičnih dela. Pored prevencije, Evropska komisija je preporučila

¹¹¹ Videti: <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/12/18/council-approves-the-eu-drugs-strategy-for-2021-2025/>

¹¹² Glavni akteri u borbi protiv trgovine drogom su: Uprava kriminalističke policije, Uprava policije, kao i Tužilaštvo za organizovani kriminal, a pored njih su uključeni i: Kancelarija za borbu protiv droge Vlade Republike Srbije, Ministarstvo zdravlja, Institut za javno zdravlje Srbije – Milan Jovanović Batut, Komisija za psihoaktivne kontrolisane supstance.

preduzimanje **mera za unapređenje**. EU je kao merilo posvećnosti ovom cilju uzela i popunjenost i obučenost ključnih organizacionih jedinica. To se, pre svega, odnosi na Službu za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika u Ministarstvu unutrašnjih poslova, da bi sistematski mogla da sprovodi proaktivne istrage. Kadrovska popunjenost organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, koje se u okviru svojih nadležnosti bave suzbijanjem narkotika, je 100% u odnosu na popunjenost predviđenu Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. U novembru 2019. godine, u okviru ove službe su uspostavljena tri regionalna centra – u Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu. U izveštaju o sprovođenju revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, nedostaju podaci o rezultatima vezanim za unapređenje proaktivnih istraga na osnovu analize rizika u SOCTA, uspostavljanju ujednačene prakse za borbu protiv narkotika na teritoriji cele države, centralizaciji i standardizaciji evidencija i obrade statističkih podataka, kao i o efikasnijoj upotrebi resursa. Policijska saradnja u oblasti narkotika u Republici Srbiji je efikasna i sveobuhvatna i odvija se preko različitih kanala komunikacije: međunarodnih – agencije Interpol i Evropol, Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga – EMCDDA, Centra za saradnju u Jugoistočnoj Evropi – SELEC, ali i bilateralnih kanala. Obim razmene podataka sa Evropolom nastavio je da se povećava, naročito nakon otvaranja posebnog poštanskog sandučeta za Službu za prevenciju narkomanije i suzbijanje krijumčarenja narkotika u aplikaciji za bezbednu mrežu razmene informacija (SIENA), u julu 2018. godine. U toku aprila 2019. godine, Srbija je usvojila izmene i dopune zakona o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci.

Treće prelazno merilo se tiče obezbeđivanja nesmetane **saradnje između različitih tela odgovornih za sprečavanje zloupotrebe droga** i sveukupnu koordinaciju nacionalne politike borbe protiv droga. Takođe, ono obezbeđuje da ne dođe do preklapanja nadležnosti. Preduzeti su početni koraci u cilju uspostavljanja institucionalnih mehanizama za nesmetanu saradnju između različitih tela odgovornih za sprečavanje zloupotrebe droga i sveukupnu koordinaciju nacionalne politike borbe protiv droga, ali je u praksi došlo do preklapanja nadležnosti. Sa ciljem koordinacije različitih državnih organa i omogućavanje međuresornog pristupa poslovima suzbijanja narkomanije, 2014. godine je osnovana Kancelarija za borbu protiv droge. Kancelarija je uspostavila mrežu kontakt osoba iz institucija zaduženih za sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije i potpisala sporazume o saradnji sa organizacijama civilnog društva. Pored toga, uspostavljen je i Nacionalni centar za praćenje droga i zavisnosti od droga u okviru Ministarstva zdravlja, koji prikuplja, obrađuje i analizira podatke u oblasti droga i deli informacije, u skladu sa zakonom, među relevantnim državnim organima. Ovaj centar upravlja i Nacionalnim sistemom ranog upozoravanja (NEWS) o novim psihoaktivnim supstancama i nacionalna je kontakt tačka za saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Evropska komisija je i u poslednjem izveštaju konstatovala da odgovornosti nacionalnog centra moraju biti bolje razgraničene od ostalih državnih organa, posebno u pogledu koordinacije u odnosu na Kancelariju za borbu protiv droga, međuresornu kancelariju za koordinaciju i Vladine komisije za kontrolu uništavanja psihoaktivnih kontrolisanih supstanci.

U velikoj meri je ostvareno četvrto prelazno merilo da Srbija ostvari nesmetanu saradnju sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) preko Nacionalnog centra za praćenje droga u okviru Ministarstva zdravlja i da redovno priprema izveštaje za EMCDDA. Nacionalni centar za praćenje droga je povezan sa Evropskim sistemom ranog upozoravanja, i radi na usklađivanju prikupljanja podataka, analize i izveštavanja o zaplenama dro-

ga sa zahtevima Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA). Srbija je još uvek u procesu usklađivanja svoje baze podataka, analize i izveštavanja sa zahtevima i metodologijama EMCDDA. Prvi srpski profil sistema ranog upozoravanja objavljen je u julu 2019. godine na internet stranici EMCDDA¹¹³. U decembru 2020. godine je potpisan radni aranžman između EMCDDA i Republike Srbije, a na zahtev domaće Kancelarije za droge iz aprila 2019. godine. Ovaj sporazum¹¹⁴ treba da omogući unapređenje saradnje, koja je počela 2007. godine, tako što bi olakšao razmenu: a) podataka i upoznavanje sa metodologijom koja se koristi za prikupljanje podataka o potražnji, ponudi, pravnim aspektima i politikama borbe protiv droga, b) stručne procene i podataka o novim psihoaktivnim supstancama i jačanje sistema za rano upozoravanje na droge, c) iskustava o zdravstvenim i socijalnim odgovorima na probleme sa drogom, kao i d) podršku približavanju nacionalnog zakonodavstva i politike Srbije pravnim tekovinama i politikama EU. Za sprovođenje sporazuma u Srbiji zaduženi su Kancelarija za borbu protiv droga, Ministarstvo zdravlja i MUP.

Peto prelazno merilo se tiče postizanja rezultata u pogledu **povećane količine zaplenjene droge i obezbeđivanja bezbednog čuvanja i efikasnog uništavanja konfiskovane droge i prekursora u skladu sa standardima EU**. Srbija obezbeđuje da pravosnažne presude za krijumčarenje narkotika budu sistematski praćene odlukama o oduzimanju protivpravno stečene imovine lica osuđenih za kriminalne aktivnosti. Povećana pažnja Vlade Republike Srbije i međunarodna policijska saradnja su imale za rezultat **povećanje količine zaplenjene droge i obezbeđenje bezbednog čuvanja i efikasnog uništavanja konfiskovane droge i prekursora u skladu sa standardima EU**. Postojeće količine zaplenjenih narkotika uništavaju se dva puta godišnje u termoelektrani, u skladu sa prethodno razvijenom studijom o uticaju na životnu sredinu. Izazov velikih količina droge koju treba čuvati je posledica važećeg zakonodavstva koje onemogućava da se zadrži samo mali uzorak kao materijalni dokaz za sudski postupak umesto celokupne zaplenjene količine. Uz podršku Kraljevine Norveške, razvijeni su kapaciteti Ministarstva unutrašnjih poslova za potrebe uzorkovanja, skladištenja i uništenja zaplenjene količine psihoaktivnih kontrolisanih supstanci i izrađen je predlog Standardnih operativnih procedura za tretman sa zaplenjenim psihoaktivnim supstancama. Međutim, zbog prethodno navedenih sistemskih slabosti u borbi protiv organizovanog kriminala, **izostalo je da zaplene narkotika budu u značajnoj meri praćene pravosnažnim presudama za krijumčarenje narkotika i odlukama o oduzimanju protivpravno stečene imovine lica osuđenih za kriminalne aktivnosti**. U izveštaju za 2020. godinu, Evropska komisija je konstatovala da je potreban proaktivniji i sveobuhvatniji pristup borbi protiv droga.

9. Carinska saradnja

Republika Srbija će morati da ratifikuje Napuljsku konvenciju II - *Bliska saradnja među carinskim upravama EU-a* i da se pripremi da je sprovodi po pristupanju u EU. Skrining je pokazao da je Republika Srbija generalno usklađena sa pravnim tekovinama Evropske unije, ali ne i u pogledu oblika centralne koordinacione jedinice, posebnih oblika saradnje i ovlašćenja carinskih službenika. Što se tiče centralne koordinacione jedinice, Odeljenje za carinske istrage

¹¹³ Videti: https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/serbia-early-warning-system-profile_en.

¹¹⁴ Videti: https://www.emcdda.europa.eu/system/files/attachments/13451/WA%20EMCDDA-Serbia-FINAL_Serbian.pdf.

(koje je u sastavu Sektora za kontrolu primene carinskih propisa) je odgovorno za razmenu informacija sa drugim carinskim upravama po osnovu Protokola 6 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i zaključenih sporazuma o carinskoj saradnji, kao i sa međunarodnim organizacijama na polju bezbednosti, borbe protiv krijumčarenja i carinskih istraga. Odeljenje za obaveštajne poslove, takođe, razmenjuje informacije sa drugim carinskim upravama. Saradnja i razmena informacija sa graničnim službama je prioritet Uprave carina. Zbog toga je Uprava carina potpisala niz memoranduma o razumevanju, protokola i sporazuma sa drugim državnim organima, među kojima su Uprava za sprečavanje pranja novca, Poreska uprava, Bezbednosno-informativna agencija, Ministarstvo unutrašnjih poslova i drugi. Planirani rok za izradu predloga izmena Zakonika o krivičnom postupku i Zakona o carinskoj službi, do kraja 2020. godine, nije ostvaren usled proglašenja pandemije COVID-19.

Što se tiče ovlašćenja carinskih službenika,¹¹⁵ potrebno je proširiti ih ovlašćenjima za posebne oblike saradnje koji će se realizovati po ratifikaciji Konvencije „Napulj II“, a koji se tiču hitne potere, prekograničnog nadzora, kontrolisane isporuke i zajedničkih specijalnih istražnih timova, dok će tajne istrage sprovoditi Ministarstvo unutrašnjih poslova. Kao deo Sektora za kontrolu primene carinskih propisa, Odeljenje za suzbijanje krijumčarenja ima 10 mobilnih timova i već učestvuje u kontrolisanim isporukama kao pomoć MUP-u, a naročito na zahtev kolega iz Savezne Republike Nemačke. Sprovedene su obuke za ovlašćene carinske službenike iz Odeljenja za carinske istrage i Odeljenja za suzbijanje krijumčarenja o novim istražnim ovlašćenjima ovlašćenih carinskih službenika, o ulasku u imovinu bez naloga i o zajedničkim istražnim timovima, u skladu sa Konvencijom „Napulj II“. U decembru 2019. godine je obavljena obuka trenera iz Uprave carine i MUP-a za hitne potere, prekogranični nadzor, kontrolisane isporuke, kako bi dalje mogli da prenose ovo znanje svojim kolegama.

Zakonodavstvo Republike Srbije je delimično usklađeno sa Odlukom 2009/917/PUP o upotrebi informacionih tehnologija u carinske svrhe. Strategija za IT razvoj Uprave carina prestala je da važi u februaru 2020. godine, nakon usvajanja Plana rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period od 2020. do 2024. godine. Ovaj plan predviđa uvođenje sistema AFIS (sistem za automatsku identifikaciju putem otisaka prstiju) do kraja 2023. godine. Nedostaju strateške i moderne tehnike upravljanja, uključujući obezbeđivanje kvaliteta i upravljanje promenama. Napredovao je rad na uspostavljanju funkcionalnog, međusobno povezanog IT sistema, čiji je cilj da se osigura nesmetana i moderna elektronska međusobna povezanost i fizička interoperabilnost sa drugim carinskim organima u Evropskoj uniji i na granici. Delimična realizacija ovog cilja je planirana kroz Projekat IPA 2013 – Podrška daljoj modernizaciji Uprave carina i boljem upravljanju granicama u Republici Srbiji. Za obezbeđivanje interkonektivnosti i interoperabilnosti sa IT sistemima Evropske unije, potrebni su značajni napor i investicije. Potrebno je uspostaviti sistem za zadržavanje kvalifikovanih IT inženjera, koji i dalje napuštaju carinu, kao i osigurati da investicije budu budžetirane na odgovarajući način tokom narednih godina.

¹¹⁵ Carinski službenici već sada imaju sledeća policijska ovlašćenja: da nose oružje i municiju, zaustavljaju vozila, ulaze u prevozna sredstva, vrše pregled i pretres bilo kog dela vozila, ulaze u sve poslovne prostorije korisnika, kao i da pregledaju te prostorije, robu i dokumentaciju, utvrde identitet osobe tražeći od osobe na uvid pasoš ili neki drugi identifikacioni dokument, privremeno zadrže lice, pretresu lice u skladu sa pravilima, privremeno zadrže robu ili prevozno sredstvo.

10. Falsifikovanje evra

U ovoj oblasti je realizovano 90% aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Pravni okvir¹¹⁶ je gotovo u potpunosti usklađen sa pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti. U narednom periodu kratkoročni prioritet je potpuno usaglašavanje sa Direktivom SOM2013/42 u cilju jačanja zaštite evra i borbe protiv falsifikovanja evra i to u delu izmene aktuelnog Zakonika o krivičnom postupku, tako da definicija novca predvidi da novac predstavlja i novac koji nije stavljen u opticaj, ali je od strane nadležnih državnih organa označen kao novac. Revidiranim akcionim planom ovaj rok je ponovo pomeren sa originalnog roka (drugi kvartal 2016. godine) na drugi kvartal 2022. godine.

Važan pomak u prethodnom periodu je i ratifikacija Konvencije o suzbijanju falsifikovanja valuta iz 1929. godine – Ženevske konvencije 2016. godine, na osnovu koje je, 2018. godine, uspostavljen **Odsek za suzbijanje falsifikovanja novca i drugih sredstava plaćanja** u okviru Uprave kriminalističke policije. Ovaj odsek obavlja funkcije centralne jedinica za suzbijanje falsifikovanja evra (*National central office* – NCO) zadužene za realizaciju obaveza predviđenih Ženevskom konvencijom. Pored toga, u okviru Narodne banke Srbije, u Odeljenju za gotovinu postoji Odsek za analizu falsifikata i valuta, a u Ministarstva finansija je za predmetnu oblast zadužena jedinica za koordinaciju borbe protiv prevara (*Anti-fraud Coordination Service* – AFCOS). U cilju poboljšanja saradnje među državnim organima, formirana je mreža za suzbijanje nepravilnosti i prevara u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije, koju čine predstavnici: Ministarstva finansija i njihove organizacione jedinice za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS), Ministarstva pravde, Republičkog javnog tužilaštva, Agencije za borbu protiv korupcije, Državne revizorske institucije, Ministarstva unutrašnjih poslova i Kancelarije za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije.

U okviru međunarodne saradnje na polju suzbijanja falsifikovanja evra, MUP je potpisao **radni aranžman sa Evropolom, čime se pridružio analitičkoj radnoj grupi agencije Evropol – SOYA – falsifikovanje novca**. Republika Srbija, posredstvom Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i Narodne banke Srbije, ima intenzivnu saradnju sa državama članicama Evropske unije u smislu kontinuirane razmene podataka preko svih radnih tela Evropola, Interpola, sa Evropskom centralnom bankom, kao i putem bilateralnih odnosa preko oficira za vezu država članica EU. Osim toga, međunarodna saradnja se ogleda i u formiranju i delovanju zajedničkih istražnih timova sa državama članicama EU. Glavna aktivnost u narednom periodu je usavršavanje zaposlenih i unapređenje komunikacije i koordinacije među državnim organima zaduženim za ovu tematiku, kao i sa agencijama EU. Planirane aktivnosti na polju edukacije policijskih službenika u policijskim upravama koji se bave suzbijanjem falsifikovanja evra nisu realizovane usled proglašenja pandemije COVID-19. Pored toga, planirana je i obuka vođača pasa i nabavka službenih pasa specijalizovanih za pronalaženje skrivenog novca. Saradnja sa Evropolom i zemljama iz regiona i EU je nastavljena i tokom pandemije, a njen uspeh će se meriti količinom razmenjenih informacija i brzinom protoka informacija sa

¹¹⁶ Nekoliko zakona uređuju ovu materiju: Krivični zakonik, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, Zakon o Narodnoj banci Srbije, Zakon o policiji, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, korupcije i teških krivičnih dela koja obuhvataju falsifikovanje novca.

Evropolom, Evropskom centralnom bankom i Direktoratom za ekonomska i finansijska pitanja (*Directorate-General for Economic and Financial Affairs* – DG EFIN).

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 24

Pored Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP), koji je koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, članovi su i: Beogradski centar za ljudska prava, Centar za evropske politike, Centar za istraživanje javnih politika, Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, Centar za razvoj građanskog društva Protecta, Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, Društvo sudija Srbije, Grupa 484, Južne vesti, Praxis, Udruženje tužilaca Srbije i Viktimološko društvo Srbije. Početkom 2020. godine u članstvo je primljena i Mreža za politike prema drogama Jugoistočne Evrope (*Drugs Policy Network South East Europe* – DPNSEE) i, u individualnom svojstvu, Saša Đorđević, koordinator za Srbiju i Crnu Goru u Globalne inicijative za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (*Global Initiative Against Transnational Organised Crime* – GITOC). Pored nevladinih organizacija u užem smislu, u Radnoj grupi su zastupljena i dva strukovna udruženja (sudija i tužilaca), kao i dve novinarske organizacije – Južne vesti i CINS, kao i jedan individualni ekspert. Kad je reč o teritorijalnoj rasprostranjenosti, pored organizacija iz Beograda, u radu Radne grupe za Poglavlje 24 učestvuju i dve organizacije iz Niša. Novina je i da, od jeseni 2020. godine, Radnom grupom NKEU za Poglavlje 24 ko-koordiniraju dr Sonja Stojanović Gajić i Bojan Elek, viši istraživač u BCBP-u.

Od objavljivanja prethodne Knjige preporuke NKEU za 2019. godinu, Radna grupa NKEU je realizovala manje aktivnosti nego što je predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Poglavlja 24 zbog nedostatka spremnosti Pregovaračke grupe Vlade Republike Srbije za dijalog. Aktivnosti dogovorene na jedinom susretu, održanom 18. februara 2020. godine, su inicijalno pomerene zbog vanrednog stanja, proglašenog usled pandemije COVID-19. Bilo je reči o održavanju sastanka povodom primene nove metodologije proširenja i diskusije o ispunjenosti dva ključna prelazna merila za ovo poglavlje, koja se tiču operativne nezavisnosti policijskih istraga i merenju učinka u borbi protiv organizovanog kriminala, kao i posebna sednica o izradi novih strateških propisa za integrisano upravljanje granicama i pripremu za pristupanje Šengenu. Nakon kraja vanrednog stanja, dogovaran je izmenjen program i termin susreta Radne grupe NKEU i Pregovaračke grupe Vlade, ali do susreta nije došlo.

U analiziranom periodu, pored ematske sednice o borbi protiv organizovanog kriminala u revidiranom akcionom planu (18. februara 2020. godine), održano je nekoliko internih sastanaka Radne grupe NKEU, kao i niz događaja kao podrška organizacijama i pojedincima koji su se našli na „Spisku“ Uprave za sprečavanje pranja novca. Sastanci Nacionalnog konventa o EU i dokumentacija o Akcionom planu na veb sajtu MUP-a su i dalje jedini izvor za građane o mnogim reformama vezanim za njihovu bezbednost, pristup pravdi i pravima, te je neophodno znatno unaprediti informisanje javnosti o reformama u okviru pregovora. Šestomesečni izveštaji o realizaciji AP su dostavljeni Evropskoj komisiji bez konsultacija sa Nacionalnim konventom o EU i nisu objavljeni na internet stranici MUP-a. Jedan izveštaj o aktivnostima sprovedenim u 2020. godini je objavljen na internet stranici MUP-a tek u aprilu 2021. godine, nakon više intervencija Radne grupe NKEU.

1. Tematska sednica o merama za borbu protiv organizovanog kriminala u finalnom predlogu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24

Datum održavanja: 18. februar 2020. godine

Tema sastanka je bila diskusija o merama predviđenim za borbu protiv organizovanog kriminala u finalnom predlogu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24, pred njegovo usvajanje na Vladi. Ovo su bile četvrte konsultacije građanskog društva i Pregovaračke grupe Vlade Srbije na temu revizije Akcionog plana u okviru Radne grupe NKEU za ovo poglavlje. Povod za održavanje još jednog sastanka na ovu temu je bilo i upoznavanje sa nalazima ekspertske misije EU (*peer review mission*), koja je boravila u Beogradu krajem 2019. godine, kako bi procenila spremnost za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Na osnovu preporuka ove misije, očekivano je da se doradi Akcioni plan, kako bi se omogućilo ispunjenje ključnog prelaznog merila o „prikupljanju kredibilnih dokaza o efikasnosti i delotvornosti (*track record*) istraga, optužnica i presuda u slučajevima organizovanog kriminala, uključujući i oduzimanje imovine stečene krivičnim delima“.

Prvi deo sastanka je bio posvećen diskusiji o primeni nove metodologije proširenja, kao i diskusiji o pravcima izmena Akcionog plana. U ovom delu su govorili: Sonja Stojanović Gajić, koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Zoran Lazarov, predsednik Pregovaračke grupe Vlade RS za Poglavlje 24 i Jugoslav Milačić, savetnik ministarke za evropske integracije i član užeg Pregovaračkog tima zadužen za političke kriterijume i poglavlja 23, 24 i 35. Na pitanje koordinatorke Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 o usklađivanju revidiranog Akcionog plana sa najavljenim zahtevima nove metodologije proširenja, gospodin Milačić je rekao da to neće biti rađeno dok se formalno ne usvoji nova metodologija i Evropska komisija ne pojasni kako će se primenjivati u slučaju Srbije i Crne Gore koje su već otvorile pregovore. Na upit o unapređenju koordinacije aktivnosti između poglavlja 23 i 24, on je istakao da ne vidi prepreke u tom pogledu, niti potrebu da se pored njega uključe tela predviđena za međuresorsku koordinaciju pregovora, poput Saveta za koordinaciju pristupanja EU koji se poslednji put sastao 2014. godine.

Gospodin Lazarov, predsednik Pregovaračke grupe Vlade Srbije za Poglavlje 24, je ukratko predstavio način rada ekspertske misije i glavne preporuke. Eksperti EU su, pored razgovora sa nadležnim ministarstvima i organima za sprovođenje zakona za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, održali posebne sastanke sa operativcima iz policije na kojima su razmatrani konkretni slučajevi. Rezultat misije su preporuke za preciziranje mera za realizaciju 13 prelaznih merila koja se tiču borbe protiv organizovanog kriminala, a koja se mogu uopštiti u četiri smera reformi:

- a) analiza krivičnopravnog postupka u celini za krivična dela obuhvaćena Poglavljem 24, a to su oblici teškog i organizovanog kriminala i terorizma;
- b) unapređenje saradnje policije i tužilaštva i preuzimanje značajnije uloge tužilaštva u vođenju istraga, kao i multidisciplinarna saradnja različitih državnih organa kroz udarne grupe za najteže oblike kriminaliteta;
- c) uređivanje posebno osetljivih oblasti, kao što su presretanje komunikacija i uzimanje DNK uzoraka, te uređivanje uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku;
- d) zaokruživanje nacionalno-kriminalističkog obaveštajnog sistema (KOS) obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvezivanjem različitih strateških

procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima; ovde je, pre svega, preporuka da dokumenti, poput Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (SOCTA), budu primenjeni i integrisani u strateške i operativne planove policije.

Sonja Stojanović Gajić i Jovana Spremo, koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, ukazale su da još uvek ima dosta propusta u usklađivanju dva akciona plana, kao što su neusklađeni rokovi za uvezane aktivnosti. Još važnije, Stojanović Gajić je ukazala da je primena nove metodologije proširenja prilika da se bolje povežu politike između dva poglavlja – kao što su zaštita prava žrtava krivičnog postupka i zaštita privatnosti, koje se sastavni deo pregovora u Poglavlju 23, sa politikama sprečavanja najozbiljnijih kriminalnih dela, koje su deo Poglavlja 24. Pored toga, Sonja je preporučila da se zajedno planira izmena krivičnog zakonodavstva jer je ovo uslov za ispunjenje prelaznih merila u oba poglavlja, a i članice obe radne grupe su strukovna udruženja sudija i tužilaca koji mogu da pomognu i uvidima iz prakse. Pored toga, nema smisla da se sistemski zakoni parcijalno menjanju.

U drugom delu sastanka predstavljeni su rezultati Strateške procene ozbiljnog i organizovanog kriminala (*Serious and Organized Crime Threat Assessment* – SOCTA), a koja još uvek nije bila javno objavljena. Prethodno je Radna grupa NKEU za Poglavlje 24, krajem 2019. godine na radnom sastanku sa grupom za izradu ovog dokumenta iz MUP-a, razmenila uvide i predstavila izmene u metodologiji Evropolovom na osnovu koje je pripremana druga SOCTA za Srbiju¹¹⁷. Rezultat analize je procena teškog i organizovanog kriminala, koja sadrži javni deo o trendovima koji se objavljuje i klasifikovani deo koji sadrži podatke o organizovanim kriminalnim grupama identifikovanim u skladu sa Evropolovom metodologijom. Martina Miljković iz Službe za kriminalističku analitiku MUP-a je predstavila glavne nalaze SOCTA. Prema analizi MUP-a, broj aktivnih organizovanih kriminalnih grupa (OKG) se smanjio sa 58 na 27 u odnosu na period pokriven prvom SOCTA. I dalje, dominantna kriminalna aktivnost većine organizovanih kriminalnih grupa jesu krijumčarenje i trgovina narkoticima (oko 77% od ukupnog broja OKG-a). Otprilike, polovina od ukupnog broja OKG-a je poli-kriminalna, odnosno istovremeno se bavi i krijumčarenjem vatrenog oružja, vozila, ljudi, akcizne i druge vrste robe, imovinskim deliktima, trgovinom ljudima, falsifikovanjem isprava, krijumčarenjem i distribucijom falsifikovanog novca, pranjem novca, poreskim utajama itd. Procena MUP-a je da oko 18% OKG-a primenjuje nasilje u obavljanju kriminalnih aktivnosti. Likvidacije izvršene u poslednjih nekoliko godina u balkanskim zemljama i državama EU su posledica dugogodišnjeg, kontinuiranog sukoba među najjačim organizovanim kriminalnim grupama s područja Balkana, čiji su članovi i državljani Republike Srbije. Organizovane kriminalne grupe koriste korupciju radi zaštite od krivičnog gonjenja, pristupa informacijama na osnovu kojih stiču povoljniji položaj u odnosu na konkurenciju, neometanog obavljanja primarnih kriminalnih aktivnosti i daljeg bogaćenja. Novac stečen kriminalnim aktivnostima plasiraju u legalne tokove, najčešće u sektoru nekretnina, kako u zemlji tako i u inostranstvu, ali i u otvaranje poslovnih ili ugostiteljskih objekata i objekata za organizovanje igara na sreću. Saša Đorđević iz BCBP-a je ukazao da nedostatak pripreme SOCTA, jer u njenoj izradi nisu učestvovali predstavnici tužilaštva, i preporučio je da u

¹¹⁷ Prvi SOCTA izveštaj za Srbiju je objavljen 2015. godine i u njegovoj pripremi je učestvovala Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 organizacijom jedne radionice, slanjem analiza kriminaliteta iz ugla građanskog društva i nizom konsultacija sa Pregovaračkom grupom.

izradu akcionog plana za njeno sprovođenje bude uključeno Republičko javno tužilaštvo. Pored tužilaštva u realizaciju dela aktivnosti treba uključiti i Upravu za izvršenje krivičnih sankcija, jer je SOCTA ukazala da su 80% članova organizovanih kriminalnih grupa povratnici.

Glavne pretnje na osnovu SOCTA su: droge, krijumčarenje ljudi, trgovina ljudima, krijumčarenje oružja ka zemljama Zapadne Evrope, imovinski kriminal (posebno krađa automobila), ekonomski kriminal (posebno poreska krivična dela, pranje novca, falsifikovanje novca i krijumčarenje akcizne robe), visokotehnološki kriminal i ekološki kriminal. Ekološki kriminal je prvi put analiziran na preporuku EU, gde je velika pažnja u sklopu, takozvane, Zelene agende posvećena i borbi protiv ugrožavanja životne sredine. U okviru ovog tipa kriminaliteta, u Srbiji je najzastupljenija ilegalna međunarodna trgovina zaštićenim biljnim i životinjskim vrstama, kao i nezakonito postupanje sa opasnim otpadom. U okviru visoko-tehnološkog kriminala uvrštena je i pretnja **širenja lažnih vesti i dezinformacija**. Predstavnici Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su iskazali neslaganje sa svrstavanjem teme lažnih informacija, jer one uglavnom nisu delovanje kriminalnih grupa, već pojedinaca i grupa koje zagovaraju određene stavove. Dok država ima obavezu da preventivno i represivno deluje u odnosu na govor mržnje i širenje panike netačnim informacijama, važno je da ti odgovori budu proporcionalni izazovu. Bojazan da će na ovaj način kriminalizovati oni koji iskazuju kritiku prema predstavnicima vlasti, tj. da će se instrumenti za borbu protiv teškog i organizovanog kriminala koristiti za ograničavanje slobodnog rada novinara i njihovu sposobnost da izveštavaju javnost o važnim događajima, ostvarila se tokom vanrednog stanja, proglašenog zbog pandemije COVID-19. Konkretno, novosadska novinarka Ana Lalić je privedena nakon objavljivanja teksta o lošem stanju u Kliničkom centru Vojvodine i uslovima rada medicinskih radnika, kao i nedostatku zaštitne opreme, pod izgovorom širenja panike, a puštena je tek nakon intervencija medijskih udruženja.¹¹⁸ Ovo je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu nalaze studije Evropskog parlamenta,¹¹⁹ koja je ukazala da primarnu ulogu u kampanjama dezinformacija u Srbiji ima vladajuća stranka preko medija bliskih Vladi Srbije – TV Pinka i tabloida Kurir, Informer i Srpski telegraf – preko kojih se šire dezinformacije protiv opozicije, kao i kampanje za smanjivanje broja zaraženih COVID-om i umanjivanja podrške EU i NATO-a.

2. Radni sastanak Radne grupe NKEU za Poglavlje 24

Datum održavanja: 19. maj 2020. godine

Na onlajn sastanku radne grupe, bilo je reči o posledicama pandemije na transformaciju politika unutar Poglavlja 24 na nivou EU, kao i u Srbiji. Sastanak je organizovan u formi radionice kako bi diskusija bila vođena u plenumu i manjim grupama. U prvom delu sastanka, članovi Radne grupe NKEU su predstavili aktivnosti svojih organizacija u odgovoru na pandemiju COVID-19. Neke od organizacija su bile direktno angažovane u pružanju podrške svojim ciljnim grupama: migrantima i tražiocima azila (Beogradski centar za ljudska prava, Grupa 484, Centar za pomoć

¹¹⁸ NKEU (2020), *Monitoring izveštaj za period vanrednog stanja – vladavina prava i vanredno stanje*, dostupno na: <https://bit.ly/2Tsfoul>

¹¹⁹ Greene, Samuel et al. (2021), „Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying the Ways to Effectively Counter Them“, European Parliament, str. 6-7 i str. 31-33, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2020\)653621](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2020)653621)

tražiocima azila), žrtvama trgovine ljudima (Astra) i žrtvama nasilja (Autonomni ženski centar), kao i organizacijama koje rade na smanjenju štete od narkomanije (DPNSEE). Nisu sve organizacije dobile dozvolu za kretanje i pristup svojim korisnicima. Pored toga, organizacije su bile angažovane na praćenju mera Vlade RS u politikama kojima se bave i ukazivale su na posledice neadekvatnih odluka, poput dostupnosti šifre za logovanje u državni COVID-19 sistem¹²⁰.

U drugom delu sastanka su analizirane posledice mera Vlade, preduzetih tokom vanrednog stanja, na politike u Poglavlju 24 u okviru dve podgrupe. Prva grupa se bavila politikama migracija, azila i upravljanja granicom i zaključila je da je naglo porastao javni diskurs protiv migranata i širenje lažnih vesti, kako bi se odvuksa pažnja sa neadekvatnog odgovora na pandemiju. Članice Radne grupe NKEU koje se bave pitanjima migracija su bile izložene pretnjama na društvenim mrežama. Istaknuto je da treba da se dalje diskutuje o upotrebi vojske u mirnodopskim uslovima u upravljanju migracijama i readmisija državljana trećih zemalja. Druga grupa se bavila analizom posledica vanrednog stanja na politike borbe protiv organizovanog kriminala i terorizma. Konstatovano je da su česte izmene propisa tokom vanrednog stanja kreirale pravnu nesigurnost kod građana, zastoje u aktivnim predmetima i da je došlo do zanemarivanja borbe protiv organizovanog kriminala. Ovo je posledica upotrebe policije i tužilaštva za „disciplinovanje“ stanovništva. Na primer, tužilaštvo i policija su u prvih nekoliko nedelja vanrednog stanja kao prioritet tretirali pokretanje krivičnih postupaka za kretanje tokom policijskog časa, širenje panike i lažnih vesti i nasilje u porodici. Pored toga, ukazano je da se organizovani kriminal prilagodio vanrednim okolnostima i da je potrebno naći i policijske odgovore za ove nove pretnje. Širenje i normalizacija ekstremno desnog diskursa su identifikovani kao glavna pretnja u oblasti borbe protiv terorizma i ekstremizma. Ukazano je da je borba protiv širenja lažnih vesti više puta zloupotrebljena za pritiske na medije koji ukazuju na propuste vlasti, a nezavisni mediji su dodatno opstruirani time što im je onemogućen pristup konferencijama kriznog štaba u jednom periodu. Zaključeno je da je ključan preduslov za suprotstavljanje ovim izazovima da se ostvare prelazna merila za operativnu nezavisnost policijskih i tužilačkih istra- ga od policije i upliva kriminala.

3. Javni skup „Otvoreno o Spisku“

Datum održavanja: 15. oktobar 2020. godine

Povodom slučaja „Spisak“, odnosno vesti da su sve komercijalne banke u Srbiji dobile zahtev od Uprave za sprečavanje pranja novca da dostave podatke o računima i bankarskim transakcijama 37 udruženja građana, fondacija i medija, kao i 20 pojedinaca, Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 je, ispred Nacionalnog konventa o EU, zajedno sa Međusektorskom radnom grupom za političke kriterijume, Međusektorskom radnom grupom za slobodu izražavanja i medija, Radnom grupom NKEU za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, pokrenula inicijativu za podršku organizacijama sa „Spiska“ i za dobijanje odgovora o ovom slučaju. Tim povodom je, 15. oktobra 2020. godine, organizovan događaj pod nazivom „Otvoreno o Spisku“.¹²¹ Skup je onlajn pratilo preko 100 predstavnika organizacija civilnog društva, međunarodne zajednice i medija.

¹²⁰ Videti: <https://www.sharefoundation.info/sr/share-bilten-specijal-is-covid-19/>.

¹²¹ Snimak celog događaja je dostupan na: <https://www.youtube.com/watch?v=vmpSu-dgWKg>.

Cilj skupa je bio da se u dijalogu proceni sprovođenje principa, obaveza, dometa i ograničenja angažovanja građanskog društva u borbi protiv finansiranja terorizma u Srbiji i najbolje prakse u Evropi. Na prvom panelu su, aktivisti lokalnih inicijativa i predstavnici organizacija civilnog društva, govorili o tome zašto je važno poverenje za rad udruženja građana. Panel je moderirala Sonja Tošković, direktorka Beogradskog centra za ljudska prava, a govornici su bili: Dragana Arsić, Odbranimo šume Fruške gore, Miroslav Mijatović, PAKT Loznica, Katarina Golubović, predsednica YUCOM-a i Jelena Vasić, novinarka i koordinatorka projekata KRIK-a. Nakon iznošenja primera na koji način brane prava građana, učesnici panela su se složili da vlast, umesto da posmatra nevladin sektor kao dragocenog saradnika, najčešće sprovodi kampanje blaćenja, napade i pritiske na ove nezavisne organizacije.

Drugi panel je bio posvećen analizi dosadašnjeg iskustva uključivanja organizacija građanskog društva u sprečavanje finansiranja terorizma u Srbiji i koje su posledice slučaja „Spisak“ za buduća partnerstva sa državnim organima. Ovaj panel je moderirala ko-koordinatorka Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Sonja Stojanović Gajić, a panelisti su bili: v.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca, Željko Radovanović, Predrag Petrović, izvršni direktor BCBP-a i Nejtan Košel, direktor i ko-osnivač Catalysta. Radovanović je istakao da cilj provere nije bila operativna obrada, već da je reč o proceni rizika u pripremi strateške analize, kao i da je utvrđeno da je rizik čak i manji od nekih ranijih procena. Kao razlog za korišćenje člana 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma za prikupljanje podataka, naveo je ne postoje osnovane sumnje za te organizacije, a da je to bio jedini način da se prikupe informacije o njihovim donacijama. Petrović je podelio sumnju u razlog Uprave za prikupljanje podataka s ozbirom da se na spisku nisu našle organizacije koje rade sa kešom, poput sportskih udruženja ili verskih organizacija. Kohel je istakao da je Uprava ovakvim postupanjem nanela štetu građanskom društvu u Srbiji, jer će oni koji daju donacije za rešavanje problema u lokalnoj zajednici, recimo preko platforme Donacije.rs, da se povuku. Takođe, istakao je da će možda i banke ubuduće zazirati od organizacija civilnog sektora, da im neće davati kredite ili otvarati račune, ukoliko su pod sumnjom Uprave za sprečavanje pranja novca.

Do kraja tribine, g. Radovanović je obećao da će cela strateška analiza biti javno dostupna preko sajta Uprave do kraja oktobra i prihvatio poziv moderatorke da održi zajednički sastanak sa organizacijama sa „Spiska“ i Udruženjem banaka Srbije kako bi se otklonile dileme o zakonitosti funkcionisanja organizacija sa „Spiska“. Ova obećanja nisu ispunjena.

4. Radionica o izradi nacionalnih procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma

Datum održavanja: 8. decembar 2020. godine

Radne grupe NKEU za poglavlja 4 (Slobodno kretanje kapitala), 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 24 (Pravda, sloboda, bezbednost) i Međusektorska radna grupa za slobodu izražavanja i medija, zajedno sa Građanskim inicijativama i uz podršku Evropskog centra za neprofitno pravo (ECNL), organizovale su, putem Zoom platforme, radionicu „**Učešće civilnog društva u procesima izrade nacionalnih procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma**“. Povod za održavanje ove radionice je bila najava v.d. direktora Uprave za sprečavanje pranja novca, Željka Radovanovića, na skupu „Udruženi građani za bezbedno društvo“, da će biti izrađena nova nacionalna procena rizika i da će organizacije civilnog društva biti pozvane da uče-

stvjuju u procesu njene izrade. Cilj radionice je bio da se organizacije civilnog društva što bolje upoznaju sa ovom temom, kako bi informisane mogle da zauzmu stav prema eventualnom pozivu za uključivanje u proces izrade. Uvodno izlaganje na radionici je održao Ben Evans, vodeći međunarodni ekspert u oblasti primene FATF preporuke broj 8, koja se tiče sprečavanja zloupotrebe neprofitnih organizacija za finansiranje terorizma. Nakon uvoda, otvorena je diskusija o mogućnostima i izazovima učešća civilnog društva u izradi nove nacionalne procene rizika od pranja novca i finansiranja terorizma. Kao rezultat ove radionice, formulisan je zahtev prema Upravi za sprečavanje pranja novca da objavi sažetak nalaza, takozvane strateške analize, koji bi sadržao informacije o metodologiji i uzorku koji je analiziran, glavne nalaze i preporuke za postupanje na osnovu ove analize.

5. Plenarna sednica NKEU

Datum održavanja: 17. decembar 2020. godine

Ko-koordinator Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, Bojan Elek, je na onlajn plenarnoj sednici NKEU¹²² predstavio ključne prioritete u Poglavlju 24: 1) osigurati operativnu nezavisnost policije u odnosu na političke pritiske i upliv kriminala; 2) osigurati da „rat protiv mafije“, najavljen u ekspozeu Vlade u oktobru 2020. godine, ne bude selektivan, već da tužilaštvo i policija ispitaju najvažnije kriminalne grupe i njihove veze sa političarima, uključujući i istrage za pranje novca; 3) zaustaviti zloupotrebu propisa iz Poglavlja 24 za sužavanje prostora za delovanje građanskog društva i medija i što pre odgovoriti na zahteve organizacija sa „Spiska“; 4) sistemski i odgovorno suprotstaviti se širenju govora mržnje, nasilnog ekstremizma, uključujući i fudbalski huliganizam. Zaključio je i da revidirani Akcioni plan za ovo poglavlje nije stvorio uslove za otklanjanje ovih problema.

6. Anketa članstva

Krajem 2020. i početkom 2021. godine je organizovana i anketa članica Radne grupe NKEU radi ažuriranja profila članstva i konsultacija o prioritetima u sledećem periodu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Transparentnost pregovora

Kada je reč o dostupnosti teksta samog Akcionog plana za Poglavlje 24, BCBP je pokrenuo inicijativu kojom se od MUP-a, kao nadležnog za izradu Akcionog plana, još u decembru 2014. godine tražilo da nacrt ovog dokumenta učini dostupnim javnosti. Ovu inicijativu su podržale 52 organizacije građanskog društva iz cele Srbije, kako članice NKEU tako i veliki broj organizacija aktivnih u drugim mehanizmima za praćenje procesa pristupanje Srbije EU (koalicija prE-Ugovor, SEKO za oblast pravde i unutrašnjih poslova), kao i organizacije koje se samostalno u

¹²² Videti: <https://www.youtube.com/watch?v=5h1sBkaFgko>

svom radu bave evropskim integracijama.¹²³ Nakon ove inicijative MUP je, krajem januara 2015. godine, na svom veb sajtu objavio drugi Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24.

Dodatno, transparentnost procesa pregovora povećana je u daljem radu tako što je od MUP-a zahtevano da se javno dostupnim učini i finansijska procena implementacije AP za P24, projekti koje MUP sprovodi uz podršku IPA fondova i ostale međunarodne razvojne pomoći, kao i da u proces konsultacija o primeni pojedinačnih mera, koje se pre svega tiču usvajanja novih zakonskih akata, uključi predstavnike građanskog društva. Načelni dogovori oko napred pomenutih stvari su postignuti. U 2017. godini je, nakon više zahteva Radne grupe NKEU, Ministarstvo unutrašnjih poslova počelo da objavljuje izveštaje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, preko svoje zvanične internet stranice (www.mup.gov.rs).¹²⁴ Na istom mestu i dalje nedostaje pristup relevantnim dokumentima koji su dokaz da su aktivnosti, za koje je izvešteno da jesu, zaista i realizovane.

Vlada Republike Srbije je, u junu 2016. godine, izmenama Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, uvela stroža pravila o pristupu podacima iz evropskih integracija i ovu materiju reguliše u suprotnosti sa Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o tajnosti podataka i Ustavom. Vlada Uredbom uvodi oznaku tajnosti „službeno“ za sve dokumente koje rukovodioci u javnoj upravi ocene kao „po svojoj prirodi osetljive“ dokumente ili one koji su „za ograničenu distribuciju“. Izmenom Zaključka o usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija, oznaka „službeno“ ulazi u upotrebu i tokom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti su, u avgustu 2016. godine, predložili da Vlada iz teksta Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ukloni odredbe kojima se predviđa da neki dokumenti, mimo zakonski utvrđenih oznaka, budu označeni oznakom „službeno“. Na ovu inicijativu, u decembru 2016. godine, Vlada ponovo menja Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave i uređuje da pregovaračka pozicija, kao i s njom povezani akti i predmeti koji nastaju u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, do otvaranja pregovora mogu imati privremeno ograničenu distribuciju i biti označeni oznakom „restriktivno/limited“. Zaključcima Vlade, usvojenim u februaru 2017. godine, omogućeno je da se period označavanja informacija, kao i navodi da označeni dokumenti nisu dostupni javnosti, produži i nakon otvaranja pregovaračkih poglavlja i proširena je mogućnost označavanja i na zapisnike sa bilateralnog skrininga.¹²⁵

Praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 24 i izveštavanje

Na osnovu predloga organizacija građanskog društva, postignut je napredak kada je reč o praćenju i izveštavanju o ispunjenosti aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Podržan je

¹²³ Inicijativa i spisak organizacija koje su je podržali dostupan je na: <http://www.bezbednost.org/Saopstenja/5666/MUP-da-objavi-Nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje.shtml> (pristupljeno 3. aprila 2017. godine).

¹²⁴ Domen je dostupan na: <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/baner-sadrzaj/evropske%20integracije/> (pristupljeno 20. aprila 2017. godine).

¹²⁵ Za više o ovoj temi, videti: Mandić, S. i Bjeloš, M. (2017), *Otvoreno o javnim politikama*, BCBP, Beograd, dostupno na: http://bezbednost.org/upload/document/izvestaj_informisanje_gradjana_web.pdf, str. 12-14.

predlog da Pregovaračka grupa za Poglavlje 24, najmanje dva puta godišnje, obaveštava javnost o stepenu ispunjenosti mera iz Akcionog plana za ovo poglavlje. Bilo je predviđeno da se ovo dešava na svakih šest meseci, početkom godine za prethodnih šest meseci i u septembru. Ova dinamika nije ispoštovana u 2019. godini, već su sastanci održani tek kada je Pregovaračka grupa bila raspoložena za njih – u maju i decembru. Do sada je samo jednom šestomesečni izveštaj prvo diskutovan sa NKEU, pa tek onda prosleđen Evropskoj komisiji. Posebni, tematski sastanci u vezi sa dve oblasti, koje su posebno problematične u trenutnom kontekstu pregovora, nisu redovno održavani. U 2019. godini je održan tematski sastanak na temu pripreme strateške procene organizovanog kriminala.

Nekonzistentno je omogućeno učešće predstavnika organizacija građanskog društva u sprovođenju konkretnih mera tamo gde su one eksplicitno pomenute. U 2019. godini, Pregovaračka grupa je prvi put pisano odgovorila na pisane komentare koje su članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 dostavile pre sednice u maju. U odgovoru je prvi put naglašeno šta je prihvaćeno, a šta je odbijeno. Učestalost održavanja konsultacija sa građanskim društvom treba da postane predvidljiva i da se osigura da dvosmernost komunikacije, dostavljanjem pisanih odgovora, postane redovna praksa.

PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE AKCIONOG PLANA:

1. Treba obezbediti da policija u praksi, u predistražnoj i istražnoj fazi, ima operativnu autonomiju u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova i uspostaviti jake zaštitne mere kojima se obezbeđuje jačanje integriteta i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i upliva kriminala. S tim u vezi, prelazno merilo koje se tiče operativne nezavisnosti policije pretočiti u relevantne aktivnosti koji se tiču reforme policijske organizacije, načina upravljanja, depolitizacije.
2. Kritički oceniti dosadašnji nivo postignuća i neželjenih efekata reformi sprovedenih sa ciljem profesionalizacije policije i racionalizacije njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti policije. Izveštavanje o organizacionoj reformi policije treba sprovoditi u okviru izveštavanja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24, a dokaznu građu o primeni mera iz Akcionog plana treba objavljivati na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova. Imajući u vidu da planirane aktivnosti, navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana, nisu u potpunosti sprovedene, predlažemo da se ove informacije vrate u Uvodni deo AP ili kao Prilog AP, ali da se o njima redovno izveštava. Ovo je važno jer su aktivnosti, poput reforme organizacione strukture, definisanje potrebnog broja zaposlenih, razlikovanje civilnih od policijskih službenika, karijerno napredovanje itd, preduslov za sve druge reforme u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjenje prelaznog merila o operativnoj autonomiji policije.
3. Iskoristiti primenu nove metodologije proširenja za bolje uvezivanje reformi rasutih u okviru prvog stuba Osnova, a pre svega za dalje usklađivanje politika u poglavljima 23 i 24 i funkcionisanje demokratskih političkih institucija. Prestati sa zloupotrebom

politika za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma radi vršenja pritisaka na delovanje građanskog društva i medija.

4. Pre planiranih izmena Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku radi usklađivanja sa pravnim normama EU u poglavljima 23 i 24, organizovati stručnu analizu i dijalog sa svim zainteresovanim stranama o slabostima i nedostacima krivičnog postupka. Sadržaj ove analize treba da obuhvati i izvučene lekcije iz postupanja u konkretnim slučajevima. Pored uključivanja predstavnika tužilaštva, sudova, policije, advokata i visokoškolskih ustanova u Radnu grupu koja se planira na ovu temu, treba organizovati i dijalog sa organizacijama civilnog društva zainteresovanim za ove teme. Osigurati da se planirane izmene krivičnog zakonodavstva u Poglavlju 24 usklade, vremenski i sadržinski, sa izmenama istih zakona planiranim u Poglavlju 23, kako bi se unapredila saradnja policije i tužilaštva, zaštita prava žrtava u krivičnom postupku i izbeglo parcijalno menjanje sistemskog zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem.
5. Prilikom promene i dopune zakona iz Poglavlja 24, uskladiti ih sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (ZZPL), kako bi se različite svrhe obrade podataka uspostavili različiti režimi zaštite ličnih podataka u skladu sa ZZPL, uredila pitanja kao što su uslovi pod kojima se vrši upis i brisanje podataka, rokovi čuvanja, napravila razlika između osumnjičenih, okrivljenih i osuđenih lica, te o vrsti i težini izvršenog krivičnog dela.
6. Omogućiti da tužilaštvo, a ne političari, donosi odluke o pokretanju i toku istrage, uključujući i objavljivanje informacija iz istrage.
7. Potrebno je napraviti značajnije rezultate u borbi protiv organizovanog kriminala i preći na upravljanje slučajevima visokog profila koji za cilj imaju rasturanje velikih organizacija koje su rasprostranjene širom sveta i koje imaju veze sa visokim političkim zvaničnicima. Kao pokazatelj uspeha, analizirati pokretanje proaktivnih istraga, broj pravosnažnih presuda u najozbiljnijim slučajevima i da li je, na osnovu delotvorne finansijske istrage, pronađena, a zatim i zamrznuta i oduzeta imovina stečena kriminalom. Potrebno je istražiti do kraja i procesuirati velike slučajeve koji ukazuju na sistemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk.
8. Zaokružiti nacionalni kriminalističko-obaveštajni sistem (KOS) obezbeđivanjem procedure i bezbednih kanala za razmenu podataka, te uvezivanjem različitih strateških procena sa redovnim procesima planiranja i policijskog rada zasnovanog na kriminalističko-obaveštajnim saznanjima.
9. Preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i realizaciju zakonskih preduslova za rešavanje pravnog statusa osoba koje borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.

10. Tokom pandemije COVID-19 nastaviti za pružanjem humanitarne podrške, zaštite opreme migrantima i tražiocima azila, i obezbediti im sve informacije relevantne za zaštitu zdravlja, ali i regulisanje njihovog boravka u Srbiji.
11. Unaprediti pristup i pružanje informacija u vezi sa postupkom azila i pravima i obavezama na jeziku koji migranti i tražioci azila razumeju.
12. Unaprediti integraciju osoba kojima je odobreno pravo na azil kroz usklađivanje podzakonskih propisa u drugim sektorima (na primer, socijalna zaštita, zapošljavanje) sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti.
13. Ukloniti žičanu ogradu na granici sa Severnom Makedonijom.
14. Nastaviti unapređivanje saradnje tužilaštva i policije, kao i bilateralne i multilateralne saradnje, na sprečavanju krijumčarenja migranata.
15. Poboljšati sistem za reintegraciju državljana Srbije, povratnika koji su vraćeni u Srbiju na osnovu sporazuma o readmisiji sa državama Šengena. Ovo se posebno odnosi na najranjivije grupe kao što su Romi koji čine veliki broj povratnika.
16. Nastaviti usklađivanje vizne politike sa viznom politikom EU i shvatiti ovo kao sredstvo ne samo ekonomske saradnje, već i usklađivanja sa spoljnom politikom EU.
17. Uskladiti strateški i pravni okvir za suprotstavljanje terorizmu tako da njihov sadržaj odgovori na sve relevantne oblike radikalizacije i nasilnog ekstremizma, bez obzira na njihove političke, verske ili etnonacionalističke uzroke i, takođe, pratiti i ocenjivati njihovo sprovođenje na odgovarajući način. Unaprediti aktivnosti prevencije i svih formi radikalizacije i nasilnog ekstremizma u saradnji sa lokalnim akterima i građanskim društvom.
18. Urediti presretanje komunikacija i uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku koristeći već postojeća istraživanja koje su obavile domaće institucije i EU, kao i pouke iz skorašnjih reformi u Severnoj Makedoniji kojima su pokušali otkloniti rizike mešanja službi bezbednosti u rad drugih organa.
19. Precizirati da se Pregovaračka grupa sastaje sa udruženjima građana okupljenim oko Radne grupe Nacionalnog konventa o EU za Poglavlje 24 četiri puta godišnje, kako je bilo dogovoreno tokom izrade Akcionog plana – dva puta u plenumu pre slanja Evropskoj komisiji (EK) šestomesečnog izveštaja o realizaciji aktivnosti i dva puta na tematskim sastancima posvećenima pojedinačnim potpoglavljima ili politikama sadržanim u Poglavlju 24. Do sada je Radna grupa NKEU dobila šestomesečni izveštaj o aktivnostima na uvid pre slanja EK samo jednom, a nijednom nije ispunjena dinamika od četiri sastanka godišnje.