

# ▶ PRAVDA, SLOBODA, BEZBEDNOST

---

Koordinator:  
**BEOGRADSKI CENTAR ZA  
BEZBEDNOSNU POLITIKU (BCBP)**  
Bojan Elek



## PRIKAZ POGLAVLJA

U okviru pristupnih pregovora Srbije o članstvu u Evropskoj uniji (EU), Poglavlje 24 obuhvata javne politike iz oblasti pravde, slobode i bezbednosti. Preciznije, ovo poglavlje obuhvata oblast javnih politika koje većinom spadaju u domen unutrašnjih poslova jedne države i od kojih, u velikoj meri, zavisi sigurnost građana i građanki, uživanje garantovanih sloboda, kao i pristup pravdi.

Poglavlje 24 sadrži skup propisa koji predstavljaju najbolje evropske prakse i standarde u oblastima poput zaštite spoljnih granica, policijske saradnje među zemljama članicama, regulisanju migracija, pravosudnoj saradnji, borbi protiv terorizma i ostalim oblastima od suštinske važnosti za bezbednost građana.

Pregled oblasti javnih politika obuhvaćenih Poglavljem 24:

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.

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.<sup>1</sup> 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. Stoga, iako Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 nastoji da u potpunosti prati i doprinosi dostizanju evropskih standarda u svim oblastima, za neke postoji veća zainteresovanost i stručnost (reforma policije, azil, migracije itd), dok je za druge ona znatno manja ili nepostojeća (na primer, carinska saradnja i falsifikovanje evra).<sup>2</sup>

Uz Poglavlje 23, koje obuhvata politike iz oblasti pravosuđa i osnovnih prava, Poglavlje 24 predstavlja okosnicu, takozvanog, „novog pristupa“ EU politici proširenja. Ovaj „novi pristup“ podrazumevao je:

- da se ova dva poglavlja otvaraju rano u procesu pregovora, a da se zatvaraju na samom kraju u cilju obezbeđivanja što više vremena za suštinske reforme u oblasti vladavine prava;

<sup>1</sup> 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>.

<sup>2</sup> Spisak članica dostupan na: <https://eukonvent.org/radne-grupe/pravda-sloboda-i-bezbednost/>.

- tokom pregovora o ovim oblastima Evropska komisija (EK) ima ključnu ulogu kroz pružanje pomoći i podrške, ali i kroz praćenje pravca i sadržini reformi na čije ispunjavanje se država kandidat za članstvo obavezuje;
- fokusiranje na merljive rezultate reformi na terenu (eng. *track-record*), a ne puko usvajanje propisa;
- uvođenje prelaznih merila (eng. *interim benchmarks*) i završnih merila (eng. *closing benchmarks*), koja imaju za cilj da osiguraju da sprovedene reforme zaista proizvode rezultate na terenu;
- mogućnost da se pregovori o članstvu suspenduju ukoliko napredak u poglavljima 23 i 24 nije ocenjen kao zadovoljavajući.

Revidirana metodologija proširenja iz 2020. godine je donela nekoliko novina ovom pristupu. Najvidljivija promena jeste činjenica da je Poglavlje 24 svrstano u, takozvani, Klaster 1 – Osnove. U njemu se nalaze i Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava), 5 (Javne nabavke), 18 (Statistika) i 32 (Finansijska kontrola), kao i politički i ekonomski kriterijumi i, na samom kraju, reforma javne uprave. Ove izmene, kako je navedeno, treba da doprinesu tome da proces pregovora bude verodostojniji, da dovede do jačeg političkog usmerenja, da poboljša dinamiku pregovora i da ceo proces učini predvidljivijim. Sredinom 2021. godine, Evropska komisija je konstantovala da je Srbija otvorila Klaster 1 – Osnove i, budući da je Srbija prihvatila novu metodologiju, ovo je sada važeći okvir za vođenje pregovora o članstvu i praćenja napretka na tom putu.

### O Radnoj grupi NKEU za Poglavlje 24

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) je od osnivanja NKEU koordinator Radne grupe za Poglavlje 24. Sredinom 2021. godine Bojan Elek, zamenik direktora BCBP-a, preuzeo je ulogu koordinatora ove radne grupe od dotadašnje koordinatorke Sonje Stojanović Gajić, koja je ostala članica radne grupe u individualnom svojstvu. Članice Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 su: 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, Viktimološko društvo Srbije, Mreža za politike prema drogama Jugoistočne Evrope i u individualnom svojstvu Saša Đorđević, koordinator za Srbiju i Crnu Goru Globalne inicijative za borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

## STATUS POGLAVLJA

Poslednji Izveštaj o napretku Srbije za 2021. godinu, koji redovno izrađuje Evropska komisija, nalazi da je Srbija ostvarila „izvestan nivo pripremljenosti za sprovođenje pravnih tekovina“ u Poglavlju 24, a da je u posmatranoj godini postignut „ograničeni napredak.“<sup>3</sup> Ovo svakako nije zadovoljavajuće stanje ako se uzme u obzir da su pregovori Srbije sa EU o Poglavlju 24 otvoreni pre više od pet godina. Još manje je

<sup>3</sup> Izveštaj o napretku Srbije za 2021. godinu, Evropska komisija, str. 46. Dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF).

razloga za zadovoljstvo ako se zna da su od 2014. godine poznati problemi koji se moraju rešiti u ovom procesu i šta su prioriteta, prvo kroz objavljen Izveštaj o skriningu za ovo poglavlje, a dve godine kasnije i kroz određivanje prelaznih merila (videti hronologiju pregovora o Poglavlju 24 u tabeli 1).

**Tabela 1: Hronologija pregovora o Poglavlju 24**

2020. jul	<p>Usvojeni revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24, sa izmenjenim aktivnostima i prilagođenim rokovima za dostizanje prelaznih merila</p> <p>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 1 – Osnove</p>
5. februar	
2018. februar	<p>Evropska komisija objavila strategiju proširenja, tj. <i>Verodostojnu perspektivu proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu</i></p>
2017. januar	<p>MUP objavio prvi šestomesečni izveštaj o ispunjenosti AP za P24 za period jul - decembar 2016. godine. Ovi izveštaji nastavili su da se objavljuju na svakih šest meseci, uz manja ili veća kašnjenja.</p>
2016. 18. jul	<p>Održana Međuvladina konferencija na kojoj je <b>Poglavlje 24 otvoreno</b> i na kojoj je <b>predstavljena pregovaračka pozicija, kao i prelazna merila za ovo poglavlje</b></p> <p>Srbija radi na pripremi Pregovaračke pozicije za Poglavlje 24 i usvaja je Vlada Republike Srbije na sednici 24. maja 2016. godine</p>
januar – maj	
2014/2015. sept. 2014. – okt. 2015.	<p>Rad na Nacrtu akcionog plana za Poglavlje 24 (AP za P24). U procesu konsultacija sa EK, građanskim društvom i ostalom zainteresovanom javnošću, Nacrt AP za P24 se revidira tri puta.</p>
2014. 24. jul	<p>Odlukom Vlade je uspostavljena Pregovaračka grupa za Poglavlje 24</p>
15. maj	<p>Evropska komisija dostavila Srbiji Izveštaj o skriningu za Poglavlje 24</p>
21. januar	<p>Prva međuvladina konferencija na kojoj su zvanično otvoreni pregovori Srbije sa EU i predstavljen Pregovarački okvir</p>
2013. okt. – dec.	<p>Održani eksplanatorni i biliateralni skriningi Poglavlja 24 u Briselu</p>

U ovom delu teksta pobrojani su ključni izazovi sa kojima se Srbija suočavala u vezi sa reformama u Poglavlju 24, a objašnjen je i kontekst koji je značajno uticao na rezultate koji su postignuti u svim oblastima.

Prethodnih godinu dana je obeležio nastavak pandemije COVID-19 koja je, iako pod većom kontrolom zbog dostupnih vakcina i kakve-takve primene mera, i dalje značajno uticala na prioritete i rezultate reformi. Pored ovoga, budući da je od parlamentarnih izbora 2020. godine postalo jasno da je Vlada RS sa, takozvanim, „skraćenim mandatom“ (do sledećih, vanrednih izbora koji su se održali u aprilu 2022. godine) nije se previše ni očekivalo od Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) da bude posvećeno primeni AP za P24 i da unapredi stanje u prioriternim oblastima. Uz sve ovo, pažnja donosilaca odluka je bila posvećena uspehu referendumu o izmenama Ustava u kontekstu reformi koje se sprovedu u Poglavlju 23, koje jesu izglasane u januaru 2022. godine, uz tesnu podršku građana. Konačno, rat koji Rusija vodi u Ukrajini od februara 2022. godine je potpuno promenio geopolitičku sliku sveta i potencijalno je dao novi zamah procesu proširenja EU. Ostaje da se vidi kako će nova Vlada Republike Srbije uspeti da iskoristi postojeću situaciju da dodatno ubrza svoj put ka članstvu i, što je još važnije, sprovede suštinske reforme koje su od koristi građanima.

Protekla godina bila je u znaku Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, koji je MUP objavio krajem avgusta na iznenađenje svih i, nakon oštre reakcije dela civilnog društva, povukao iz procedure. Uspeh RG NKEU za Poglavlje 24 jeste to što je u kontaktu sa MUP-om dogovorio dinamiku konsultacija i rada na unapređenju ovog teksta u predstojećoj godini, kada se očekuje njegovo usvajanje. Pored ovoga, a kao poseban razlog za zabrinutost, jesu i sve češće žalbe građana na postupanje policije koje je direktna posledica upliva političkog odlučivanja u njen operativni rad. Dobro su dokumentovani brojni primeri zloupotrebe policijskih ovlašćenja na građanskim ekološkim protestima, zastrašivanje učesnika ovih protesta kroz posete policije i izjave ministra, dodatno maltretiranje građana stotinama prekršajnih naloga koji su im upućivani na adrese zbog učešća u ovim protestima, kao i potpuno odsustvo bilo kakvog institucionalnog odgovora na ove probleme. Konačno, okruženje za rad civilnog društva u prošloj godini dodatno je pogoršano. Pored direktnih napada na predstavnike OCD-a u medijima i za skupštinskom vladom, nastavilo se sa sužavanjem prostora za delovanje i aktivizam a, uprkos tome što je prošle dve godine, i dalje nema epiloga, takozvanog, „Slučaja spisak“ koje predstavlja jedno od najblatantnijih i najdirektnijih napada na rad organizacija građanskog društva.<sup>4</sup>

Učinak srpskih vlasti je bolji u onim potpoglavljima u kojima istovremeno postoji insistiranje EU i povoljna politička kalkulacija nacionalnih kreatora politike kako bi imali koristi u domaćoj i međunarodnoj politici.<sup>5</sup> Srbija sprovodi reforme u oblasti migracija i azila bolje od onih koje se tiču borbe protiv organizovanog kriminala, kao što je prikazano u tabeli 2. Reforma policije je od suštinskog značaja za Poglavlje 24. Međutim, postojeći Akcioni plan ne cilja čak ni na ključni zahtev EU kojim se od policijskih zvaničnika traži da budu pozvani na odgovornost za njihov rad i imuni od političkog uticaja organizovanog kriminala u odlučivanju. Srbija se sprema da nacionalnu viznu politiku, kontrolu granica, pravosuđe, policiju, carinu i saradnju u oblasti droge, borbe protiv terorizma i falsifikovanja evra, uskladi sa zahtevima EU.

<sup>4</sup> Videti: <https://bezbednost.org/otvoreno-obracanje-ministarki-gordani-comic/> i <https://bezbednost.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/>.

<sup>5</sup> Videti detaljnije na: [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL\\_ENG\\_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL_ENG_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb).

**Tabela 2: Status realizacije aktivnosti kojima je Vlada RS planirala da ispunji prelazna merila EU**

Potpoglavlje	Status sprovođenja			
	završeno	u toku	nije završeno	nepoznato
Migracije	17	9	7	1
Azil	15	5	7	3
Vizna politika	0	2	5	6
Spoljne granice i Šengen	23	3	3	0
Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima	3	2	1	5
Policajska saradnja i borba protiv orgaizovanog kriminala	62	31	30	17
Borba protiv terorizma	7	6	3	0
Saradnja u oblasti droga	18	1	9	0
Carinska saradnja	2	1	1	3
Ukupno	147	60	66	35

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Revidirani akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o realizaciji aktivnosti za jul-decembar 2021. godine (mart 2022)<sup>6</sup>

## PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

Prikaz sprovođenja preporuka u okviru deset pojedinačnih potpoglavlja je sastavljen na osnovu analiza Evropske komisije, izveštaja Pregovaračke grupe i šestomesečnih izveštaja iz senke koalicije prEUGovor o reformama vezanim za vladavinu prava,<sup>7</sup> kao i na osnovu pisanih doprinosa članica ove radne grupe NKEU. Kada je reč o kontekstu reforme policije, kao jednom od ključnih preduslova za sve ostale oblasti, on je detaljno opisan u uvodnom delu ovog teksta, kao i pod potpoglavljem 6, koje se tiče policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala.

### 1. Migracije

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) je podnelo inicijativu Ministarstvu pravde za izmenu Krivičnog zakonika za krivično delo nedozvoljen prelazak državne granice i krijumčarenje ljudi, u smislu da se ovo krivično delo može počiniti i bez ostvarivanja finansijske koristi za izvršioce.

<sup>6</sup> Videti detaljnije na: [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL\\_ENG\\_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL_ENG_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb).

<sup>7</sup> Videti: <https://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>.

Povodom toga, a i drugih izmena i dopuna ovog pravnog akta, 12. maja 2021. godine je formirana Radna grupa za izmenu Krivičnog zakonika.

Nisu obezbeđeni dodatni smeštajni kapaciteti u Prihvatilštu za strance u Padinskoj skeli, Plandištu i Dimitrovgradu, dok su kadrovski kapaciteti tih prihvatilišta ojačani. S druge strane, u junu 2021. godine su osnovana dva nova centra za azil, u Obrenovcu i Vranju. Od vanrednog stanja, uzrokovanog pandemijom korona virusa, u Srbiji je pojačan antimigrantski narativ.<sup>8</sup>

## 2. Azil

Krajem 2021. godine je započet proces izmena i dopuna seta zakona koji regulišu položaj izbeglica, tražilaca azila i stranaca u Republici Srbiji (RS) – Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Zakon o strancima i Zakon o zapošljavanju stranaca.

Rad MUP-a se i tokom 2021. godine odvijao u smanjenom kapacitetu usled nestabilne epidemiološke situacije. To je doprinelo izdavanju manjeg broja potvrda tokom 2021. godine u poređenju sa prethodnim godinama, odnosno periodu pre pandemije. I pored toga, broj izraženih namera nije u skladu sa stvarnom namerom stranaca da podnesu zahtev za azil, jer se Srbija još uvek ne percipira kao država destinacije za većinu stranaca u potrebi za međunarodnom zaštitom.

U pristupnom postupku još uvek postoje poteškoće. Naime, MUP i dalje izdaje strancima potvrdu o registraciji isključivo na srpskom jeziku na ćirilničnom pismu. Drugo, još uvek je upitno u kojoj meri su strancima, koji žele da podnesu zahtev za azil, prilikom registracije dostupne informacije o pravima i obavezama tokom postupka azila u RS. Policijski, kao i drugi nadležni službenici, imaju obavezu da omoguće tražiocima azila, na jeziku koji razumeju, pristup osnovnim informacijama koje se odnose na postupak azila, uključujući i pristup prevodiocu, pravnoj pomoći i drugo. Neophodno je da im se informacije pruže na pouzdan način, tako da im bude jasno koja prava uživaju, ali i koje ih obaveze terete, te kakve posledice nastupaju u slučaju njihovog neispunjavanja. Tražioci azila osnovne informacije, na jezicima koje razumeju, dobijaju prvenstveno od pružalaca besplatne pravne pomoći i predstavnika međunarodnih i nevladinih organizacija prisutnih na terenu. Imajući u vidu dosadašnju praksu Stanice granične policije Beograd, još uvek postoji rizik da potreba stranaca za međunarodnom zaštitom neće uvek biti prepoznata pri zahtevu za ulazak na aerodrom Nikola Tesla i sledstveno tome prekršen princip *non-refoulement*.

Prateći postupanje Evropske unije (EU) koja je 4. marta 2022. godine zbog masovnog priliva raseljenih iz Ukrajine donela odluku o odobravanju privremene zaštite za ovu kategoriju izbeglica, RS usvojila je Odluku o pružanju privremene zaštite u Republici Srbiji raseljenim licima koja dolaze iz Ukrajine.<sup>9</sup> Odluka se odnosi na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su boravili u Ukrajini, tražioce azila, lica bez državljanstva i strane državljane kojima je u Ukrajini odobren azil ili istovetna nacionalna zaštita i članove njihovih porodica koji su u Ukrajini imali odobren

<sup>8</sup> Videti detaljnije: „Migracije i azil“, u: Jelena Pejić Nikić (ur) (2021) *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasternu 1*, prEUgovor, str. 103-108, dostupno na: <https://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1688/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

<sup>9</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 36/2022, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/propisi/odluka-o-pruzanju-privremene-zastite-raseljenim-licima-koja-dolaze-iz-ukrajine.html>.

boravak, kao i na strane državljanke koji su u Ukrajini imali odobreno važeće stalno nastanjenje ili privremeni boravak, a koji se ne mogu vratiti u svoju zemlju. Prema ovoj odluci privremena zaštita primenjivaće se i na državljane Ukrajine i članove njihovih porodica koji su u Srbiji zakonito boravili u vreme donošenja odluke, a kojima je pravo na boravak isteklo pre ukidanja odluke o privremenoj zaštiti.

Ekstradicija državljanina Kraljevine Bahrein (januar 2021), uprkos privremenoj meri Evropskog suda za ljudska prava, potvrđuje praksu neadekvatnog i protivzakonitog postupanja u slučajevima izručenja lica, koja su zatražila međunarodnu zaštitu u Republici Srbiji, u države gde im potencijalno pretila opasnost po život, progon ili gde mogu biti izloženi mučenju.

Lica kojima je odobreno utočište još uvek ne mogu da dobiju putnu ispravu za izbeglice. Drugi ključni problem u procesu pune integracije su uslovi za podnošenje zahteva za državljanstvo, odnosno nemogućnost za dobijanje istog. Lične karte za tražioce azila i lica kojima je odobren azil još uvek nemaju biometrijske podatke. Takođe, lične karte za tražioce azila i osobe kojima je odobren azil još uvek ne sadrže sve neophodne elemente, dok Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrasca isprave koja se izdaje tražiocu azila i licu kojem je odobren azil i privremena zaštita, nisu usklađeni sa Zakonom o ličnoj karti.

### 3. Vizna politika

Srbija je delimično usklađena sa viznom politikom Evropske unije, odnosno sa Kodeksom EU o vizama. Dodatno, vizna politika Srbije nije usklađena sa listom trećih zemalja EU, odnosno državljani 22 zemlje ulaze u Srbiju bez vize, dok im je za ulazak u EU potrebna viza. Ministarstvo spoljnih poslova je izradilo Nacrt predloga Zakona o spoljnim poslovima i prosledilo ga Vladi Republike Srbije. Međutim, prema ocenama predstavnika civilnog sektora, u tom predlogu Zakona postojale su odredbe koje povećavaju moć predsednika Srbije u vođenju spoljne politike i određuju diskreciona ovlašćenja ministra spoljnih poslova.<sup>10</sup> Taj predlog Zakona Vlada RS je vratila na doradu Ministarstvu spoljnih poslova (MSP) i očekuje se da, nakon izbora održanih u aprilu 2022. godine, MSP uputi Vladi novi predlog Zakona.

### 4. Spoljne granice i Šengen

Vlada Republike Srbije, zbog pandemije korona virusa, nije usvojila Akcioni plan za ulazak u Šengenski prostor, koji je podržan od strane Evropske unije. Izrađen je njegov Nacrt na engleskom jeziku i u toku je usaglašavanje na srpskom jeziku. Izrađen je Nacrt teksta Strategije i Akcionog plana za intergrirano upravljanje granicom (*Integrated Border Management – IBM*) u Republici Srbiji za period od 2022. do 2024. godine. Avgusta 2021. godine je formirana Radna grupa koja radi na izradi Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period od 2022. do 2027. godine.

Iako je potpisan Protokol o zajedničnim patrolama sa Hrvatskom i sprovedena obuka graničnih policajaca obe zemlje, još uvek ne postoje zajedničke patrole na graničnim prelazima. Potpisan je Sorazum o upravljanju granicama i sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu

<sup>10</sup> „Novi zakon za šira diplomatska ovlašćenja predsednika Srbije“, Radio Slobodna Evropa, 22. oktobar 2022, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-zakon-ministarstvo-spoljnih-poslova/31524407.html>.

(FRONTEX) i radi se na unapređivanju saradnje na operativnom planu. Pripadnici ove agencije se nalaze na granici između Grčke i Severne Makedonije, kao i na granici sa Bugarskom.

## 5. Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima

Srbija je Sporazum o saradnji sa Evropskom agencijom za pravosudnu saradnju – Evrodžast (*Eurojust*) potpisala, ratifikovala i počela da primenjuje od decembra 2019. godine. Na osnovu tog Sporazuma, u Hagu se nalazi zamenik Republičkog javnog tužioca, koji ima ulogu oficira za vezu i olakšava saradnju u krivičnim stvarima. Nastavljeno je učešće srpskih organa u tri istražna tima (od kojih je jedan za prevare, a dva za borbu protiv trgovine ljudima) formirana u prethodnom periodu. Pripremljen je Zakon o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa članicama EU, dok je tekst radne verzije tog zakona preveden na engleski jezik. Nastavljena je uspešna saradnja sa Evropolom i Agencijom Evropske unije za obuku organa za sprovođenje zakona (CEPOL).

U pogledu evidencije postignutih rezultata u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, kako se navodi u Izveštaju o sprovođenju aktivnosti za period jul-december 2021. godine, Srbiji je podneto 3135 zahteva (dok je Srbija podnela 1373 zahteva), od kojih je obradila 2932 zahteva (odgovorila je pozitivno na 2283 i odbila 649). Srbija već šest godina ne odgovara na zahtev Crne Gore za izručenje bivšeg predsednika Državne zajednice Srbije i Crne Gore, Svetozara Marovića, koji je u toj zemlji osuđen kao vođa kriminalne grupe.<sup>11</sup>

## 6. Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala

U Izveštaju EK o napretku Srbije je konstatovano da Srbija treba strateški da se bori protiv organizovanog kriminala. Umesto toga, u toku su pojedinačni sudski postupci organizovanog kriminala, poput slučaja Belivuk, Jovanjica 1 i Jovanjica 2, a vođenjem tih postupaka se stvara privid da postoji napredak u ovoj borbi. Zapravo, pravi uspeh borbe protiv organizovanog kriminala se ogleda u otkrivanju moguće političke pozadine organizovanog kriminala. Porelno, sa vođenjem ovih postupaka, nastavljeno je vođenje kampanje o uspehu rata protiv mafije od strane predstavnika izvršne vlasti,<sup>12</sup> iako ne postoje javno dostupni rezultati – u pogledu pokrenutih istraga, pravnosnažnih sudskih presuda, oduzimanja imovine stečene kriminalom.

Prema Strategiji nacionalne bezbednosti, organizovani kriminal je jedan od 19 identifikovanih izazova, rizika i pretnji Srbije.<sup>13</sup> U Srbiji, prema zvaničnim podacima iz decembra 2021. godine, deluje 16 organizovanih kriminalnih grupa. Oko četvrtine grupa organizovano je na visokom hijerarhijskom principu. Većina njih obavlja nedozvoljene aktivnosti u Srbiji, ali 40 odsto je aktivno na teritoriji najmanje dve zemlje. Članovi su pretežno muškarci (5,8% su žene) sa prosečnom starošću od 38 godina. Dominantna kriminalna aktivnost je trgovina drogom. Ali, većina grupa u Srbiji su polikriminalci, što znači da se ne bave samo jednim nelegalnim poslom. Drugi nelegalni poslovi su

<sup>11</sup> „Šest godina ignorisanja zahteva za izručenje Marovića Crnoj Gori“, Radio Slobodna Evropa, 12. april 2022, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/marovic-izrucenje-srbija-crnagora/31799084.html>.

<sup>12</sup> „Vulin: Policija razbila 24 organizovane kriminalne grupe u 2021“, NI, 28. decembar 2021, dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/vulin-policija-vezba-makis/>.

<sup>13</sup> *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“, 94/2019, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/strategija/2019/94/2>.

krijumčarenje ljudi, cigareta i oružja, falsifikovanje dokumenata, pranje novca i utaja poreza.<sup>14</sup>

Srpske organizovane kriminalne grupe su veoma aktivne na međunarodnom planu i pretežno su uključene u tržište droge i oružja. Deo su balkanske kriminalne mreže. To je mešavina etnički ograničenih kriminalnih organizacija vođenih profitom na različitim ilegalnim tržištima u zavisnosti od potražnje i organizovane su kao odvojene ćelije. One deluju u određenoj zemlji i mobilne su u mnogim oblastima kriminala. Zajednički jezik i nacionalnost najčešće ujedinjuju zločince sa Balkana, pa tako postoje i organizacije u kojima dominiraju pojedinci sa albanskog govornog područja i jezici bivše Jugoslavije. Takođe, saraduju sa kriminalnim organizacijama iz Bugarske, Grčke i Rumunije.<sup>15</sup>

Srbija se nalazi veoma visoko na listi Globalnog indeksa organizovanog kriminala za 2021. godinu, koji je objavila Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.<sup>16</sup> Srbija je zauzela 33. mesto na listi Indeksa, na drugom mestu u Evropi posle Rusije sa najvećom stopom organizovanog kriminala. Sveukupno, grupe mafijaškog stila u Srbiji uživaju značajnu zaštitu od političkih ličnosti i tužilaca, o čemu svedoči činjenica da nijedan slučaj ubistva ili trgovine drogom na visokom nivou nije procesuiran. Pored toga, organi za sprovođenje zakona i pravosudni organi ne mogu nezavisno da istražuju i krivično gone slučajeve korupcije i organizovanog kriminala na visokom nivou.

Evropska unija je u procesu pridruživanja Srbije uočila gore pomenute izazove organizovanog kriminala. Dakle, ne treba da čudi što je najzahtevnija oblast u okviru Poglavlja 24 policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, što se tiče niza merila EU i planiranih aktivnosti Vlade RS na njihovom ispunjavanju, kao što je prikazano u tabeli 3.

**Tabela 3: Najzahtevnija potpoglavlja koje se tiču broja merila i planiranih aktivnosti Vlade RS**

Broj	Potpoglavlje	Broj prelaznih merila	Broj aktivnosti
1	Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala	13	139
2	Migracije	6	34
3	Spoljne granice i Šengen	5	29
4	Saradnja u oblasti droga	5	28
5	Pravosudna saradnja u građanskim, trgovinskim i krivičnim stvarima	4	11
6	Carinska saradnja	4	7
7	Azil	3	29

<sup>14</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, *Strateški prioriteti u suprostravljanju organizovanog kriminala u Republici Srbiji*, Skopje, decembar 2021.

<sup>15</sup> „Balkanski kartel – razbijanje mita”, *Vreme*, 14. oktobar 2021, dostupno na: <https://www.vreme.com/vreme/braca-po-narkoticima/>.

<sup>16</sup> Videti detaljnije na: [https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex\\_profile\\_serbia.pdf](https://ocindex.net/assets/downloads/english/ocindex_profile_serbia.pdf).

Broj	Potpoglavlje	Broj prelaznih merila	Broj aktivnosti
8	Vizna politika	1	13
9	Borba protiv terorizma	1	16

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Revidirani akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o realizaciji aktivnosti za jul-decembar 2021. godine (mart 2022)<sup>17</sup>

Preduslov koji treba ispuniti da bi se u ovoj borbi došlo do uspeha je da se zakonskim normama osigura veći stepen autonomije policije u okviru MUP-a. Nažalost, predloženim, pa povučenim, Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima je postojala tendencija da se naruši i postojeći stepen autonomije policije. Ostaje nada da će se kroz nastavak na radu Nacrta zakona, planiranom za 2022. godinu, obezbediti preduslovi za veću operativnu nezavisnost policije, kao i definisati bolji načini saradnje policije i tužilaštva u borbi protiv organizovanog kriminala. U vezi s tim, formirana je Radna grupa za izmenu Zakonika o krivičnom postupku koja bi trebalo da obezbedi bolji pravni mehanizam za sprovođenje tužilačke istrage. Uprkos preporukama da situacija nije u skladu sa evropskim standardima u ovoj oblasti, oprema za prisluškivanje još uvek nije izmeštena iz Bezbednosno-informativne agencije (BIA), te je tako policija prinuđena da u sprovođenju posebnih istražnih mera zavisi od BIA-e.<sup>18</sup>

Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, koji je objavljen u avgustu 2021 godine, ocenjen je kao nezadovoljavajući i izuzetno štetan po ljudska prava i slobode građana. Pored odredbi o sprovođenju masovnog biometrijskog nadzora, Nacrt je sadržao i čitav niz nedostataka relevantnih za borbu protiv mučenja i drugih oblika zlostavljanja; zabranjeno je objavljivanje identiteta policijskih službenika; nedovoljno istaknuta obeležja policijskih uniformi; izostanak nezavisnosti Sektora unutrašnje kontrole; izostanak obavezne suspenzije službenika protiv kojih se vode postupci zbog sumnje da su izvršili zlostavljanje, kao i obaveznog prestanka radnog odnosa za one koji su osuđeni za izvršenje krivičnih dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja i tako dalje.

Tokom protestne blokade saobraćajnica u novembru 2021. godine, pažnju je privuklo nereagovanje policije na pozive građana koji su u Šapcu, na mostu na Savi, bili napadnuti od strane organizovane grupe nepoznatih muškaraca koji su drvenim motkama i čekićima napali okupljene. Ovaj scenario događaja umnogome je podsetio na dešavanja iz slučaja „Savamala”. Nedolično postupanje pojedinih policijskih službenika – pripadnika Žandarmerije, zabeleženo je u Novom Sadu. Kao i za vreme julske protesta 2020. godine, ovi policijski službenici nisu imali identifikacione oznake na uniformama, tako da se uz pomoć video snimaka nije mogao utvrditi njihov identitet. Podneto je nekoliko krivičnih prijava i pritužbi protiv policijskih službenika čije nezakonito postupanje je zabeleženo video zapisima. Nema informacija o tome da li je i na koji način po prijavama postupano od strane organa vlasti.

<sup>17</sup> Videti detaljnije na: [http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL\\_ENG\\_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb](http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/4babad1c-d121-4c3c-a55e-9d55909093aa/FINAL_ENG_July-Dec+21+FFF.xls?MOD=AJPERES&CVID=nZffBfb).

<sup>18</sup> Videti detaljnije na: <https://bezbednost.org/krivicne-istrage-u-srbiji-previsse-se-oslanjanju-na-prisluškivanje/>.

Tokom izveštajnog perioda dva međunarodna tela – Komitet protiv torture Ujedinjenih Nacija (*Committee against Torture* – CAT) i Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* – CPT) – objavila su svoje izveštaje: Treći periodični izveštaj Srbije o primeni Konvencije protiv mučenja i Izveštaj CPT-a o poseti Republici Srbiji u martu 2021. godine. CAT je po treći put konstatovao da definicija mučenja u Krivičnom zakoniku nije usklađena sa članom 1. Konvencije protiv mučenja, da za krivična dela koja obuhvataju mučenje i druge oblike zlostavljanja nisu predviđene kazne koje su srazmerne njihovoj teškoj prirodi i da ova krivična dela – suprotno Konvenciji – podležu zastarevanju. Državi je preporučeno i da preispita nedavno uvedenu kaznu doživotnog zatvora bez uslovnog otpusta i da osigura da lica koja trenutno izdržavaju takvu kaznu imaju pravo na sudsko preispitivanje svoje kazne i da imaju pravo na uslovni otpust.

CPT je u svom izveštaju ukazao na postojanje velikog problema u Srbiji kada je reč o policijskom zlostavljanju. CPT je za vreme svoje posete primio značajan broj verodostojnih navoda o mučenju i ostalim oblicima zlostavljanja pritvorenih lica od strane policijskih službenika (šamaranje, udaranje, udaranje nogom i službenom palicom, primenu elektro-šokova iz ručnih uređaja i električnih kablova povezanih na automobilske akumulatore, kao i stavljanje pritvorenih lica u položaj koji mu/joj izaziva stres). Oba tela su u svojim izveštajima izrazila zabrinutost nezadovoljavajućim radom državnih organa u borbi protiv nekažnjivosti službenika za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja i konstatovali su nesrazmerno nizak odnos osuđujućih u poređenju sa oslobađajućim presudama i odbačenim predmetima, uočavajući da su i u malom broju slučajeva – u kojima su osuđenim službenicima izricane kazne – one po pravilu bile neadekvatne i nesrazmerne težini dela mučenja.

## 7. Borba protiv terorizma

Oformljena je Radna grupa za izradu Nacrta nove Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma i u toku je formiranje nacionalne baze podataka za sprečavanje terorizma. U Strategiji za sprečavanje i borbu protiv terorizma, čiji je period primene istekao 2021. godine, desničarski ekstremizam nije označen kao velik problem u Srbiji. U analiziranom periodu, nastavljen je trend rasta desničarskog (nasilnog) ekstremizma. Primetno je da ekstremno desničarske grupe intenzivno koriste antimigrantske aktivnosti kao sredstvo za pridobijanje pažnje i širenje uticaja na širu populaciju. Pored toga, ekstremni desničari su, samostalno ili kao deo huliganskih grupa, izazivali incidente u čijoj osnovi su bili veličanje ratnih zločina i govor mržnje prema Bošnjacima. Vlasti i prorežimski mediji i dalje tolerišu ove vrste aktivnosti i time ih dodatno normalizuju.

## 8. Saradnja u oblasti borbe protiv droga

Strategija o sprečavanju zloupotrebe opojnih droga (2014-2021) je istekla u decembru 2021. godine, a još uvek nije formirana Radna grupa za pisanje nove strategije, koju je potrebno uskladiti sa Strategijom Evropske unije za droge. Drugi Akcioni plan za period od 2018. do 2021. godine za sprovođenje Strategije o sprečavanju zloupotrebe droga, pripremljen još 2018. godine, nije formalno usvojen, ali su se u zadnjoj godini sprovođenja strategije učesnici u njegovom sprovođenju usaglasili oko predloga kako bi se formalno izvestilo o njegovom sprovođenju i sprovođenju celokupne Strategije.

Vrednovanje Strategije o sprečavanju zloupotrebe droga za period od 2014. do 2021. godine su sproveli eksperti Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) novembra 2021. godine. Konsultovan je ograničeni broj eksperata jer deo pozvanih predstavnika nije učestvovao u intervjuima, a predstavnici nekih ministarstava nisu, zbog drugih obaveza, učestvovali u intervjuima. Prema izveštaju eksperata, pojavile su se znatne poteškoće u protoku i dobijanju informacija o tome koje su aktivnosti obavljene, a koje ne, jer su predstavnici imali različite, a ponekad i kontradiktorne informacije u vezi sa realizacijom pojedinih aktivnosti. Ovo otežava praćenje i procenu ostvarivanja ciljeva Strategije, jer za pojedine aktivnosti ne postoje jasni pokazatelji o tome da li su aktivnosti sprovedene. Izveštaj konstatuje da su od 79 planiranih aktivnosti završene 34 (43%), nezavršeno 18, a u toku je 27. Izveštaj daje i ceo niz preporuka za glavne prioritete i unapređenje stanja u novoj Strategiji.

Izvršena je analiza stepena poboljšanja normativnog okvira u oblasti droga od početka pregovora, ali nisu otpočete aktivnosti na izmenama normativnog okvira prema rezultatima analize. Nije sprovedena veoma važna aktivnosti – „Razvijanje i sprovođenje programa prevencije upotrebe psihoaktivnih supstanci zasnovanih na naučnim dokazima u skladu sa međunarodnim standardima“. Formalni razlog je pandemija korona virusa, ali aktivnost nije ni započeta a veliki deo posla se mogao obaviti prikupljanjem naučnih dokaza iz zemlje i inostranstva i putem interneta.

Nije sprovedena takođe veoma važna aktivnost – „Donošenje Uredbe za postupak skladištenja i uništavanja zaplenjenih psihoaktivnih kontrolisanih supstanci“, kao ni sledeće mere: „Pripremiti Plan za uništenje psihoaktivnih kontrolisanih supstanci na osnovu evidencije Viših sudova i policijskih uprava“, „Uništavanje psihoaktivnih kontrolisanih supstanci, oduzetih na osnovu pravosnažnih presuda – istorijska uništenja“ i „Kontinuirano uništavanje oduzetih psihoaktivnih kontrolisanih supstanci“. Nema informacija da li su oduzete supstance uopšte uništavane. Formirana je Radna grupa od zaposlenih iz MUP-a i Ministarstva zdravlja kako bi se popisala i utvrdila tačna količina oduzetih prekursora koje treba uništiti. Pored toga, u toku je izrada Uredbe koja će regulisati postupak uništenja prekursora.

Nije uspostavljena Nacionalna kontaktna tačka za prenos i analizu uzoraka psihoaktivnih supstanci. Još uvek nije u potpunosti definisana uloga Kancelarije za borbu protiv droga (nacionalno telo za koordinaciju politika prema drogama), jer postoji sukob u sprovođenju određenih aktivnosti između MUP-a, Ministarstva zdravlja i Kancelarije za borbu protiv droga. To se odražava na veoma nizak nivo koordinacije aktivnosti na polju borbe protiv droga.

Tokom proleća 2021. godine, Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, uz podršku organizacija građanskog društva, sprovedeo je istraživanje biobehavioralnog nadzora – sistematsko istraživanje u zajednici kreirano tako da se procene rizična ponašanja i prevalencija HIV-a i drugih polno prenosivih bolesti među najugroženijim grupama stanovništva, uključujući osobe koje injektiraju droge. Rezultati istraživanja još nisu objavljeni.

Mreža za politike prema drogama u jugoistočnoj Evropi (DPNSEE) objavila je Analizu podataka o preminulima od posledica vezanih za korišćenje droge u Srbiji u periodu 2008-2019. godine, na osnovu zvaničnih podataka koji su dostavljeni Republičkom zavodu za statistiku. Do 2. septembra 2021. godine, ukupno je zaplenjeno 2,4 tone droga, što je manje nego u ranijim godinama (ukupne zaplene su bile 7,3 tona u 2019. i 6,6 tona u 2020. godini). Podaci o čistoći i cenama zaplenjenih

supstanci su oskudni. Mreža za politike prema drogama u jugoistočnoj Evropi je postala član Foruma građanskog društva za droge, ekspertske grupe Evropske unije (*Civil Society Forum on Drugs in the EU*), gde njen izvršni direktor predsedava Radnom grupom za pitanja od posebnog interesa u oblasti politike prema drogama.

Udruženje „Izlazak“, Kancelarija za borbu protiv droga Vlade Srbije i sedam jedinica lokalne samouprave: Loznica, Šabac, Sremska Mitrovica, Bor, Majdanpek, Bačka Palanka i Novi Pazar su, krajem 2021. godine, pokrenuli kampanju „Gradovi protiv droge“, s ciljem da se skrene pažnja javnosti da je problem zavisnosti izuzetno složen psihosocijalni problem koji se ne može rešavati samo unutar jedne profesije/struke, već isključivo efikasnom međusektorskom saradnjom različitih tela i organizacija koje ponaosob imaju specifičnu kompetentnost i odgovornost.

## 9. Carinska saradnja

U oblasti carinske saradnje postoje tri preporuke koje državni organi Srbije treba da primene, odnosno stvore uslove za njihovu primenu nakon prijema u članstvo EU. Najpre je potrebno: 1) da se obezbedi da Strategija za IT razvoj Uprave carine (2011-2020) sadrži potrebne elemente koji joj omogućavaju da se pripremi za sprovođenje Odluke 2009/917/PUP o upotrebi informacionih tehnologija u carinske svrhe, nakon prijema u članstvo. Ova Strategija je prestala da važi nakon što je usvojen Plan rada za razvoj i korišćenje elektronskih sistema carinske službe Ministarstva finansija za period od 2020. do 2024. godine; 2) proširenje istražnih ovlašćenja carinskih službenika i poboljšanje njihovih mogućnosti da saraduju sa drugim službama na granici. Zato je Uprava carina potpisala memorandume i sporazume o saradnji sa relevantnim nacionalnim institucijama. Nažalost, još uvek nije promenjen Zakon o carinskoj službi; 3) nakon prijema u članstvo u EU, Srbija će morati da ratifikuje Konvenciju o uzajamnoj pomoći i saradnji između carinskih uprava, odnosno Konvenciju „Napulj II“.

## 10. Falsifikovanje evra

Obe preporuke u ovom potpoglavlju su sprovedene, odnosno zakonodavstvo RS u ovoj oblasti je potpuno usklađeno sa pravnim tekovinama Evropske unije. Međutim, ostalo je da se promeni definicija novca u Krivičnom zakoniku Republike Srbije. Kontinuirano se, u okviru redovnih aktivnosti zaposlenih u policijskim upravama MUP-a, realizuje edukacija policijskih službenika koji se bave suzbijanjem krivičnog dela falsifikovanje novca. U ovoj oblasti, u izveštajnom periodu, nisu formirani istražni timovi sa državama članicama EU.

## AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 24

### 1. Aktivnosti oko izrade Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima (avgust-decembar 2021)

Premda je Plan rada Vlade RS predviđao samo izmene i dopune Zakona o policiji, krajem avgusta 2021. godine se na sajtu Ministarstva sasvim neočekivano pojavio Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima. Onako kako je predstavljen, Nacrt bi potencijalno imao nesagledive štetne posledice po bezbednost, prava građana i demokratiju u Srbiji. Bez adekvatnog obaveštavanja

zainteresovane javnosti, svega nekoliko dana pred isticanje roka za javnu raspravu, veliki broj relevantnih organizacija civilnog društva je izrazio svoju zabrinutost, kako u vezi sa načinom na koji se rasprava (nije) vodila, tako i sa sadržinom samog Nacrta. Način na koji je Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima izrađen i predstavljen javnosti ne odgovara društvenom značaju koji ima ovako kompleksan zakonski akt. Takođe, Nacrt je samom sadržinom pojedinih odredaba probudio sumnju da mu je namera bila da doprinese dodatnom zarobljavanju policije. Ovim povodom su se javnosti obratile zajedno i RG NKEU za Poglavlje 23 i RG NKEU za Poglavlje 24, tražeći produženje javne rasprave.<sup>19</sup>

Nakon oštrih reakcija javnosti, a umesto izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, MUP je objavio saopštenje (kasnije povučeno sa sajta Ministarstva) u kom se navodi da je, na molbu predsednika Srbije, sporni Nacrt povučen iz procedure. Za celu situaciju su optužene organizacije koje su se izjašnjavale protiv Nacrta, što se vidi iz delova saopštenja:

„Obaveštajnim radom došli smo do informacija da je nekoliko stranih zapadnih obaveštajnih službi preko svoje agenturne mreže u medijima, nevladinim organizacijama i političkim partijama izvršilo medijsku pripremu za organizaciju nasilnih protesta koji za cilj imaju destabilizaciju Srbije. Njima srpske glave nisu bitne i spremni su da ih bacaju u besmislenim sukobima. [...] Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je povučen, moraćete potražiti neki drugi razlog za krv na ulicama Beograda.“<sup>20</sup>

Nakon povlačenja Nacrta, na zatvorenom sastanku između predstavnika MUP-a i RG NKEU za Poglavlje 24, dogovorena je dinamika sastanaka o kojoj ćemo detaljnije izveštiti u sledećem delu teksta, a koja će za cilj imati diskusiju o ključnim nedostacima nacrtu iz ugla prelaznih merila u Poglavlju 24. Odvojeno od ovih sastanaka, MUP je organizovao paralelan proces javnih konsultacija u vezi predloga o biometrijskom nadzoru u nacrtu. Za sada su, na inicijativu MUP-a, održana tri sastanka koja su se ticala samo video nadzora, a predstavnici NKEU i šireg civilnog društva su pratili ovaj proces.

Svi sastanci su održani na Kriminalističko-policijskom univerzitetu, a pored predstavnika civilnog društva učestvovali su i predstavnici raznih delova MUP-a, sindikata policije i nezavisnih državnih tela.

### **Prvi sastanak: 29. oktobar 2021. godine**

*Tema sastanka: Funkcionisanje sistema video nadzora u kontekstu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima*

Na prvom sastanku se govorilo o Tehničkim aspektima funkcionisanja sistema video nadzora, sa posebnim osvrtom na obradu biometrijskih podataka, tj. kako funkcionišu vrste video nadzora koji obrađuju biometrijske podatke. Na pitanja prisutnih organizacija, MUP je izneo stav da ne postoji softver za automatsko prepoznavanje lica niti da je policija u mogućnosti da vrši biometrijsku obradu podataka putem video nadzora, što je ujedno bila jedna od najvećih bojazni u vezi sa tekstom Nacrta.

<sup>19</sup> Videti: <https://eukonvent.org/nacionalni-konvent-potrebno-produziti-javnu-raspravu-o-nacrtu-zakona-o-unutrasnjim-poslovima/>.

<sup>20</sup> Videti: <https://www.preugovor.org/Alarm-izvestaji/1688/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

**Drugi sastanak: 21. decembar 2021. godine**

*Tema sastanka: Zaštita podataka o ličnosti prilikom upotrebe biometrijskog nadzora u kontekstu Narcta Zakona o unutrašnjim poslovima*

Na drugom sastanku glavna tema su bile obaveze koje obrađivač posebnih podataka o ličnosti mora da ispuni. Sastanak je počeo izlaganjem predstavnice Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Prisutni su bili i autori *Procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti upotrebom savremenih tehnologija video nadzora u okviru projekta „Sigurno društvo“ u Beogradu*, što je ujedno i predmet materije koja se uređuje Nacrtom.

**Treći sastanak: 22. februar 2022. godine**

*Tema sastanka: Procena uticaja obrade biometrijskih podataka sistemom video nadzora na prava i slobode građana, u kontekstu Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima*

Treći sastanak je težište rasprave stavio na to kako treba uraditi procenu uticaja i rizika. Civilno društvo je predložilo da treba da se odvojeno rade procena uticaja i rizika kada su u pitanju opšti i poseban režim obrade podataka, jer su kvalitativno drugačiji. Predloženo je i da se javnosti prikažu statistički podaci koji bi ukazali na neophodnost uvođenja biometrijskog nadzora, odnosno da se vidi sa kojom tačnom svrhom i zbog čega bi se koristio taj sistem.

Ključne informacije sa svih sastanaka, koje je MUP saopštio na upite OCD-a: trenutno ne postoji i ne koristi se softver za automatsku analizu beometrijskih podataka; na protestima se nisu koristili uređaji koji mogu da vrše automatsku obradu biometrijskih podataka; radi se na novim analizama procene rizika i uticaja (da li će biti jedna analiza ili više zavisi da li će MUP prihvatiti sugestije); povučeni Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima će opet biti predložen uz određene izmene.

**2. Deveta plenarna sednica NKEU: u susret Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima (5. novembar 2021. godine)**

Deveta plenarna sednica Nacionalnog konventa o EU je održana 5. novembra 2021. godine u Domu Narodne skupštine. Okupljeni predstavnici civilnog društva, Vlade RS i Narodne skupštine su zaključili da je neophodno nastaviti dijalog na svim poljima kako bi pristupanje Srbije EU, donelo neophodne promene u društvu. Koordinator RG NKEU za Poglavlje je 24 učestvovao kao izlagač na poslednjem panelu koji se ticao stanja u oblasti Klastera 1 – Osnove. On je pokrenuo pitanje reforme policije u okviru Poglavlja 24 – Pravda, sloboda i bezbednost i predstavio je rad i dostignuća ove radne grupe. Ključna poruka je bila da problemi u policiji ne dolaze iz nedostatka sposobnosti, već su posledica načina na kojim se upravlja odgovornošću, a da je policija, sama po sebi, možda i jedna od najboljih i najbolje opremljenih u čitavom regionu. Plenarnoj sednici prisutvovao je i Zoran Lazić, sekretar u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji je podsetio da je pored reforme policije važno imati u vidu još dva reformska procesa koja su u toku – reformu migracione politike i reformu u borbi protiv organizacionog kriminala. Naveo je da je važan i rad na uvođenju jedinstvene dozvole za strance koja bi objedinila dozvolu za rad i dozvolu za boravak.

### **3. Sednica: Nastavljen dijalog sa MUP-om o Poglavlju 24 (9. novembar 2021. godine)**

Nakon skoro godinu i po dana od poslednjeg susreta, nastavljen je dijalog RG NKEU za Poglavlje 24 i Pregovaračkog tima za ovo poglavlje, kojim predsedava sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova. U fokusu diskusije, održane 9. novembra 2021. godine, bili su pravci reforme policije, u svetlu izrade Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, kao i dosadašnji rezultati primene Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 24.<sup>21</sup>

Na sastanku je postignut dogovor o temama i dinamici razgovora o reformi policije iz ugla dostizanja prelaznih merila za ovo poglavlje, a u tom smislu je istaknuta i važnost postojanja stvarnog dijaloga sa civilnim društvom uz adekvatno razumevanje predloga koji sa te strane dolaze. Na sastanku je istaknut i značaj operativne nezavisnosti policije i postojanje potrebe za stvaranjem mehanizama za zaštitu policijskog rada od političkog i kriminalnog uticaja, što su ključna prelazna merila u Poglavlju 24.

U delu sastanka zatvorenom za javnost, usledila je diskusija sa koordinatorima potpoglavlja o Revidiranom akcionom planu za Poglavlje 24 i rezultatima njegove primene u svim oblastima koje obuhvata.

### **4. Radionica: Reforma policije u fokusu 2022. godine (17. decembar 2021. godine)**

U toku 2022. godine biće organizovane konsultacije o novom Zakonu o unutrašnjim poslovima, a rad na ovom aktu biće u centru pažnje Radne grupe NKEU za Poglavlje 24, zaključeno je na ovoj radionici održanoj u Leskovcu 17. decembra 2021. godine. Na radionici je bilo reči o problematičnim odredbama Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima koji se pojavio u javnosti u septembru, a koji je ubrzo zatim bio i povučen nakon oštrih reakcija javnosti. Učesnici su utvrdili plan za predstojeće konsultacije sa Ministarstvom unutrašnjih poslova.

Na osnovu dogovora sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, u toku 2022. godine organizovaće se serija sastanaka sa ciljem da se predloženi, pa povučeni, Nacrt unapredi iz ugla prelaznih merila u okviru Poglavlja 24, Poglavlja 23, ali i generalnih standarda sadržanih u dokumentima Evropske unije. Pored ovoga, učesnici su se informisali o dosadašnjem toku konsultacija i sastanaka koji su se već održali na temu biometrijskog nadzora, a postigli su i dogovore o pristupu javnom zagovaranju sa ciljem unapređenja teksta Nacrta.

### **5. Okrugli sto: U Srbiji raste desničarski ekstremizam, a borba protiv njega nije moguća bez uključivanja države (11. februar 2022. godine)**

U Srbiji je poslednjih nekoliko godina islamistički ekstremizam u opadanju, dok se istovremeno beleži porast desničarkog ekstremizma. U zajednici i među građanima postoji interesovanje da se radi na tom problemu, ali veći pomaci nisu mogući bez pomoći države, koja do sada nije pokazala zainteresovanost za ovaj problem. Ovo su glavni zaključci diskusije „Ka boljem strateškom odgovoru na ekstremizam u Srbiji“, koju je RG NKEU za Poglavlje 24 organizovala 11. februara 2022. godine u saradnji sa BCBP-om, Helsinškim odborom za ljudska prava i Komitetom pravnika za ljudska prava.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Za više informacija videti: <https://eukonvent.org/nastavljen-dijalog-sa-mup-om-o-poglavlju-24/>.

<sup>22</sup> Više informacija na: <https://bezbednost.org/u-srbiji-raste-desnicarski-ekstremizam-a-borba-protiv-njega-nije-moguca-bez-ukljucivanja-drzave/>.

Ovaj događaj organizovan je nakon što je period primene Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma završen 2021. godine, a očekuje se da će izrada nove Strategije otpočeti tokom ove godine. Proces donošenja nove Strategije podrazumeva procenu učinka prethodne, kao i analizu aktuelnog stanja u ovoj oblasti, čemu su istraživanja koja su predstavljena na ovom događaju imala za cilj da doprinesu.

## EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

### Načelne preporuke za Poglavlje 24 uz osvrt na ispunjenost u prethodnom periodu

Nije napravljen napredak ka ispunjavanju prelaznog merila koje u praksi treba da obezbedi da policija ima operativnu autonomiju u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova u predistražnoj i istražnoj fazi i da uspostavi jake zaštitne mere kojima se obezbeđuje jačanje integriteta, kao i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i upliva kriminala. S tim u vezi, prelazno merilo koje se tiče operativne nezavisnosti policije neophodno je prevesti u relevantne aktivnosti koji se tiču reforme policijske organizacije, načina upravljanja i depolitizacije. Neophodno je sprovesti analizu i na osnovu nje planirati izmene u ranije objavljenom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima.

U vezi sa preporukom iznad, ključni izazov reforme policije u predstojećem periodu, ali i prethodnih godina, jeste depolitizacija operativnog rada. Proteklih godinu dana dosta slučajeva je dospelo u javnost, poput postupanja policije tokom ekoloških protesta u decembru 2021. godine, postupanje tokom lokalnih izbora i vršenje pritiska na opozicione aktiviste, kao i masovni slučajevi prekoračenja ovlašćenja policajaca tokom julske proteste 2020. godine (i dalje bez epiloga), koji svi ukazuju na to da je ovo ključni izazov reforme policije.

I dalje nisu jasno komunicirani ishodi reformi posvećenih profesionalizaciji policije i racionalizaciji njene strukture u cilju unapređenja efikasnosti rada ove institucije. Ovo je posebno važno sprovesti u okviru izveštavanja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24, a još važnije u godini u kojoj se očekuju opsežne zakonske izmene ove oblasti. 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.

Neophodno je iskoristiti primenu nove metodologije proširenja za bolje uvezivanje reformi u okviru prvog stuba Osnova, a pre svega za dalje unapređenje reformi u Poglavlju 23 i Poglavlju 24, kao i funkcionisanje demokratskih političkih institucija. Prva prilika za ovo treba da budu planirane izmene Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku radi usklađivanja sa pravnim normama EU u poglavljima 23 i 24, a neophodno je organizovati stručnu analizu i dijalog sa svim zainteresovanim stranama o slabostima i nedostacima krivičnog postupka. Ovo je važno i iz ugla poboljšanja saradnje policije i tužilaštva, uključujući i izmene Zakona o unutrašnjim poslovima. I dalje nije osigurano se ove reforme vremenski i sadržinski usklade kako bi se izbeglo parcijalno menjanje sistemskih zakona bez razmatranja posledica po krivični sistem.

Uprkos inicijalnim planovima da se Pregovaračka grupa sastaje sa udruženjima građana okupljenim oko Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 četiri puta godišnje (dva puta u plenumu i dva puta na tematskim sastancima), ta dinamika do sada nije ispoštovana. Preporuka je da se svi sastanci, ma koliko ih bude dogovoreno u toku godine, posvete kako informisanju o generalnom stanju u Poglavlju 24, tako i diskusiji o ključnim aktuelnim temama (Zakon o unutrašnjim poslovima, izmena Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku, nova Strategija itd).

Izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana neophodno je unaprediti po dve osnove. Prvo, treba osigurati redovno izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana preko zvanične internet prezentacije Ministarstva unutrašnjih poslova, gde se izveštaji objavljuju sa različitim periodima kašnjenja. Drugo, uprkos tome što do sada to nije bila praksa, korisno bi bilo objaviti i statističke podatke koji se prikupljaju i dostavljaju za potrebe Evropske komisije u formi, takozvanih, *track-record* tabela. Uz redovno izveštavanje o napretku na svakih šest meseci, ovi dodatni materijali bi javnosti značajno pomogli da procenjuje ispunjenost mera iz Akcionog plana i analizira njihove efekte.

## PREPORUKE ZA SPROVOĐENJE AKCIONOG PLANA ZA POGLAVLJE 24

### Azil

- Unapređenje pristupa postupku azila kroz: bolju obučenosť pripadnika granične policije, posebno na aerodromu Nikola Tesla;
- Sistemsko i ujednačeno pružanje informacija o pravima i obavezama licima koja su u potrebi za međunarodnom zaštitom, od strane pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova i Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, na jeziku koje lice razume;
- U slučaju stranaca koji ne ispunjavaju uslove za pristup teritoriji RS, službenici Stanice granične policije Beograd treba da im, u skladu s odredbama Zakona o strancima, izdaju oduke o odbijanju ulaska, koje su obrazložene i na jeziku koje stranci razumeju, uz mogućnosť ulaganja pravnog leka. Izmene Zakona o strancima, koja bi obezbedila sudsku reviziju odluke o odbijanju ulaska stranca u zemlju, umesto trenutnog zakonskog rešenja koje predviđa samo mogućnosť izjavljivanja žalbe organu uprave – MUP-u, bez odložnog dejstva;
- Usvajanje podzakonskog akta kojim se reguliše izgled putnog dokumenta za izbeglice;
- Usvajanje izmena i dopuna Zakona o državljanstvu i Zakona o strancima koje bi omogućile proceduralne uslove za sticanje državljanstva za lica kojima je odobren azil u RS pod povoljnijim uslovima nego druge kategorije stranaca sa stalnim nastanjenjem;
- Unapređenje primene domaćih i međunarodnih propisa iz oblasti izbegličkog prava postupajućih sudova u odlučivanju u postupcima izručenja stranaca koji zatraže međunarodnu zaštitu od RS ili izraze takvu nameru.

### Krivična pravda

- Potrebno je izmestiti kriminalističku policiju iz MUP-a, kako bi postala deo javnotužilačke organizacije, radi sprečavanja depolitizacije i zloupotrebe policije u, takozvanim, osetljivim slučajevima (visoke korupcije i slično);
- Potrebno je obavezno udaljavanje iz službe policijskih službenika tokom trajanja postupaka i obavezno otpuštanje iz službe nakon utvrđivanja odgovornosti za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja;
- Potrebno je uvođenje audio i video nadzora radi praćenja celokupnog toka prinudnog zadržavanja građana u policiji i tok uzimanja izjava građana lišenih slobode od strane policije, kako bi se doprinelo boljoj prevenciji i otkrivanju slučajeva mučenja i drugih oblika zlostavljanja, a istovremeno i boljoj zaštiti policijskih službenika od lažnih pritužni na njihov rad;
- Potrebno je uskladiti definiciju mučenja u Krivičnom zakonikom sa članom 1. Konvencije protiv mučenja;
- Promenama u normativnom okviru potrebno je ukinuti mogućnost zastarelosti krivičnog i disciplinskog gonjenja i izvršenja kazni za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja, u skladu sa međunarodnim standardima.

### Borba protiv organizovanog kriminala

- I dalje nisu napravljeni značajniji rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala a, prema nalazima iz Izveštaja EK o napretku Srbije, Srbiji nedostaje strateški pristup ovom problemu koji bi zamenio dosadašnji *ad hoc* pristup. I dalje je neophodno da se pokažu rezultati u borbi protiv organizovanog kriminala u slučajevima visokog profila (međunarodne organizovane kriminalne grupe sa znatnom imovinom) na nivou konačnih presuda;
- Potrebno je do kraja istražiti i procesuirati velike slučajeve koju ukazuju na sistemske veze organizovanog kriminala i korupcije sa političkim vrhom, kao što su Savamala, Jovanjica, Krušik, Belivuk;
- Potrebno je urediti presretanje komunikacija i uloge bezbednosnih službi u krivičnom postupku u skladu sa prelaznim merilom za ovu oblast. Posebno je problematično višegodišnje kašnjenje sa primenom mera u ovoj oblasti pod izgovorom da je potrebno da se iznađe najbolji model po kom bi se ova reforma sprovela u Srbiji, iako postoje primeri dobre prakse u regionu (Hrvatska ili Severna Makedonija).

**Borba protiv terorizma**

- Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije treba da objavi evaluaciju Strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma;
- Vlada Republike Srbije treba da usvoji novu Strategiju za sprečavanje i borbu protiv nasilnog ekstremizma i terorizma, u kojoj bi bila prioritizovana borba protiv desničarskog ekstremizma. Sastavni deo Strategije treba da bude i analiza stanja i trendova u ovoj oblasti;
- Državne institucije Srbije treba brzo i dosledno da reaguju na aktivnosti ekstremnih desničara, kako one koje se neposredno staraju o bezbednosti građana (BIA, policija, tužilaštvo), tako i nosioci najviših državnih funkcija koji treba javno i nedvosmisleno da osude incidente koje izazivaju ove grupe i pojedinci.