

POZICIONI PAPIR

Radne grupe za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) NKEU na sažetak Pregovaračke pozicije i Akcioni plan za Poglavlje 24

Članice radne grupe NKEU za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) su pripremile komentare na osnovu dostupnog materijala (sažetka Pregovaračke pozicije i Akcionog plana za poglavlje 24 [verzija iz marta 2016.godine koja je razmatrana na sednici NKEU](#)). Detaljniji uvidi biće mogući kada pregovaračka pozicija u celosti bude javna.

Načelni komentari na Uvod Akcionog plana:

Preporuka 1: REFORMA POLICIJE KAO DEO PREGOVORA SA EU - Jasno izlistati ključne mere, rokove, nosioce aktivnosti, neophodna sredstva i indikatore za sprovođenje preporuke EK “proceniti potrebu za daljom reformom i racionalizacijom policije/MUP-a sa ciljem povećanja njene efektivnosti”¹ u skladu sa metodologijom korišćenom u ostatku AP. Sada, Akcioni plan za poglavlje 24 samo u svom uvodnom delu (Overall reform of the Ministry of interior, str. 13-14) daje šturi opis procesa reformi koji su u toku i/ili planirani u MUP-u, ne navodeći nosioce aktivnosti, neophodna sredstava i načina provere da li je najavljena promena postignuta (indikatore uspeha).

Ovo je važno kako bi bilo omogućeno redovno i celovito praćenje sprovođenja ove preporuke koja je preduslov za sprovođenje svih preporuka u Akcionom planu gde je MUP jedan od nosilaca aktivnosti (što je 90%). Pored toga, ova mera će imati uticaj na živote ljudi jer će najverovatnije dovesti do nove mreže područnih policijskih uprava i policijskih ispostava, koje su prvi lokalni kontakt građanima sa policijom. Pored toga, ova mera za posledicu može da ima dalju promenu radno-pravnog statusa zaposlenih u MUP (gubljenje beneficiranog staža, promena radnog mesta, pa i otpuštanja), te je neophodno pravovremeno informisati i zaposlene i javnost o ovoj reformi.

¹ Evropska Komisija u uvodu Izveštaja sa skrininga za poglavlje 24 navodi da je za uspešne reforme u oblasti pravde, slobode i bezbednosti „pre svega potreban snažan i dobro integrisan administrativni kapacitet unutar organa za sprovođenje zakona i drugih relevantnih organa, koji mora da dosegne neophodne standarde. Profesionalna, pouzdana i efikasna policijska organizacija je od suštinske važnosti.“ (Izveštaj o srkiningu za poglavlje 24, str. 1)

Preporuka 2: Uskladiti aktivnosti na sprovođenju mera koja se tiču STRATEŠKOG PRISTUPA BOBRI PROTIV KRIMINALA, posebno teškog i organizovanog kriminala.

Pohvaljujemo uspešan pionirski pokušaj da se uz [konsultacije sa građanskim društvom izradi](#) Procena pretnji od teškog organizovanog kriminala u kojoj su sistematizirani i analizirani glavni rizici od organizovanog kriminala u Srbiji u skladu sa EUROPOL metodologijom.

Prvo, **predlažemo da se mera 6.2.1.1. iz AP (izrada SOCTA), preformuliše u sprovođenje procene teškog i organizovanog kriminala u praksi.** To bi zahtevalo dalje korake da se definiše dinamika i redosled prevođenja nalaza iz SOCTA u specijalizovane procene i strateške i operativne planove za pojedine vrste organizovanog kriminaliteta i područne policijske jedinice. Drugo, u sklopu napomena o sprovođenju, posebno je bitno navesti **kako će se SOCTA uklopiti u novi kriminalističko-obaveštajni ciklus**, tj. da li će se na osnovu ove procene raditi druge procene ili će ova SOCTA biti revidirana na osnovu podataka dobijenih **uvođenjem rada policije vođenim obaveštajnim podacima** (eng. *intelligence led policing – ILP* – mere 6.2.1.2. do 6.2.1.6 iz AP) i **uspostavljanja kriminalističko obaveštajnog sistema** (KOS – mere 6.2.2.1. do 6.2.2.6). Smatramo da je neophodno obrazložiti povezanost SOCTA, reformskih procesa uvođenja ILP i KOS, kako će se njihovo usklađivanje sprovesti, te koje su sledeće faze i u kom vremenskom okviru se očekuju konkretni rezultati. Pored toga, potrebno je objasniti **da li će i u kakvoj vezi biti SOCTA i najavljena Strateška procena rizika i pretnji** u uvodu Akcionog plana za Poglavlje 24 za mart 2016. Godine (str. 14 deo koji se tiče sprovođenja preporuke o reformi i racionalizaciji policije). Trenutna verzija teksta može dovesti u pitanje kod običnih čitalaca kako će SOCTA biti upotrebljena i povezana sa operativnim policijskim radom, u kom vremenskom okviru i dinamiku njene revizije. Posebno je bitno navesti mehanizme za praćenje ispunjenosti, kao i evaluaciju njene primene.

Preporuka 3: TRANSPARENTNOST PREGOVORA - Sve informacije relevantne za pregovore u Poglavlju 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) treba da budu dostupne ne samo članicama NKEU, već svima zainteresovanim građanima i građankama preko posebne sekcije na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova o pregovorima sa EU.

Potrebno je učiniti javno dostupnim sledeće informacije:

- ✓ **važecu verziju Akcionog plana** na srpskom i engleskom jeziku
- ✓ **aktuelnu procenu troškova sprovođenja Akcionog plana**
- ✓ **detaljan kalendar za tekuću godinu sa posebnim naglaskom na početku realizacije planiranih aktivnosti.** Akcioni plan sada navodi samo rokove za završetak, a ne i početak aktivnosti, što onemogućava zainteresovane aktere da pravovremeno doprinesu u početnim fazama ispunjenja cilja npr. kada se radi procena kvaliteta zakonskog okvira i sl. Dok se čeka pokretanje centralnog veb sajta posvećenog pregovorima Srbije i EU, najavljenog nekoliko puta, neophodno je

objaviti informacije o predstojećim planiranim aktivnostima u okviru Poglavlja 24 za 2016. godinu. Posebno je važno dostaviti informacije o aktivnostima u kojima OCD mogu doprineti (razmatranje nacrta zakona, itd.) a za koje je neophodno vreme za pripremu od strane OCD.

- ✓ **Izvori verifikacije na osnovu kojih se procenjuje ispunjenost mera moraju da budu javno dostupni dokumenti**, koji su podložni nezavisnoj i eksternoj proverbi. Nije moguće ostvariti efikasnu kontrolu ispunjenosti AP 24 u slučajevima kada je kao sredstvo verifikacije dokument obeležen stepenom tajnosti, kao što je npr. slučaj sa merom 6.2.3.1 (u vezi sa procenom uloge i prakse bezbednosnih službi u primeni specijalnih istražnih mera) za koju se kao sredstvo verifikacije navodi zapisnik sa sastanka Biroa za koordinaciju službama bezbednosti.
- ✓ **podatake o realizaciji projekata, kako finansiranim kroz IPA i IPA II instrumente tako i kroz ostale mehanizme razvojne pomoći, koji se tiču ispunjavanja mera iz Akcionog plana za poglavlje 24.** U nacrtu Akcionog plana navedena je lista projekata (str.7-9) čijim sredstvima kroz koje će se pojedine mere iz AP finansirati. Budući da se podaci o ovim projektima ne mogu pronaći u Informacionom sistemu za koordinaciju razvojne pomoći u republici Srbiji (ISDACON), a da je na [sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova](#) moguće pronaći samo osnovne informacije o spisku implementiranih i tekućih projekata, tražimo da se učini dostupnim javnosti dokumentacija u vezi sa projektima koji su Akcionim planom predviđeni (analiza stanja, opis projektnih aktivnosti, kalendar i sl.). Ova preporuka je važna jer je veliki broj mera najopštije definisan u Akcionom planu (npr. uraditi nacrt novog Zakona o azilu), te njihovo sprovođenje nemoguće pratiti bez praćenja realizacije specifičnih aktivnosti koje se sprovode u celosti uz podršku IPA i drugih projekata finansiranih iz međunarodne razvojne pomoći (npr. procena stanja, rasprava o Nacrtu zakona o azilu i sl.).
- ✓ **izveštaje eksperata Biroa za tehničku pomoć i razmenu informacija EU (eng. TAIEX -Technical Assistance and Information Exchange Instrument), ili delova izveštaja sa preporukama, o usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima u okviru konkretnih politika iz poglavlja 24.** Dobra prakse je praksa Vlade Republike Turske koja je samostalno objavila izveštaje TAIEX eksperata, nakon čega su oni postali dostupni i na stranici Misije EU u Turskoj. Ovo je važno jer je u uvodnom delu Akcionog plana za poglavlje 24, metodologija izrade ovog dokumenta predvidela uključivanje TAIEX eksperata definisanje prioriternih izmena zakonskog i institucionalnog okvira za svih deset potpolitika u okviru poglavlja 24. U cilju sistematičnijeg pregleda situacije u okviru poglavlja 24, kao i zbog boljeg uvida u proces izrade nacrta Akcionog plana, tražimo da se objave izveštaji o pravnoj usklađenosti sa konkretnim politikama ili, u slučaju da to nije moguće, delovi izveštaja u okviru kojih su TAIEX eksperti izneli svoje preporuke (npr. o pravnom okviru za pravosudnu saradnju u građanskim i krivičnim stvarima za koju su posebno zainteresovane organizacije koje pružaju pomoć žrtvama trgovine ljudima ili nasilja u porodici).

Načelni dogovori oko napred pomenutih stvari su postignuti. Međutim, iako dugo najavljivan, poseban vebsajt Vlade Srbije o pregovorima Srbije u procesu pristupanja EU još uvek nije pokrenut, a na novom sajtu MUP ne postoji poseban segment posvećen pregovorima, kao što je to slučaj sa sajtom [Ministarstva pravde](#). Ovo značajno otežava informisanje i javnost procesa pregovora, budući da ne postoji centralna lokacija na kojoj se mogu dobiti informacije o pregovorima unutar Poglavlja 24. Dodatno, iako je MUP u aprilu 2016. godine pokrenuo svoj novi vebsajt, za koji je najavljivano da će imati poseban poddomen u okviru pregovora Srbije i EU koji se tiče poglavlja 24, ovo se nije dogodilo.

Preporuka 4: PRAĆENJE I IZVEŠTAVANJE O AP

4 a) Uskladiti dinamiku objavljivanja javnih izveštaja o sprovođenju Akcionog plana sa praksom iz Poglavlja 23, tj. da se umesto dva puta, kvartalno objavljuju izveštaji o sprovođenju AP čime bi se omogućilo pravovremeno reagovanje stručne javnosti.

Na osnovu predloga organizacija građanskog društva, postignut je napredak jer je omogućeno da praćenje i izveštavanju o ispunjenosti aktivnosti iz Akcionog plana za poglavlje 24 ne bude samo unutar izvršne vlasti, već i ka javnosti. U uvodnom delu drugog nacrta Akcionog plana, previđeno je da organi nadležni za sprovođenje AP mesečno izveštavaju koordinate za pojedinačne potpolitike, a da koordinatori podnose kvartalne izveštaje Pregovaračkoj grupi za Pravdu, slobodu i bezbednost o ispunjenosti Akcionog plana koristeći sistem „semafora“. Pregovaračka grupa jednom godišnje za Vladu vrši evaluaciju sprovođenja AP i dva puta godišnje objavljuje javni izveštaj o sprovođenju AP i obaveštava Evropsku komisiju o nivou ispunjenosti preporuka.

4b) Učiniti zvore verifikacije, tj. dokumenta iz kojih će se “proveravati” napredak sprovođenja javnim (vidi preporuku o transparentnosti procesa)

4c) Izveštaji o sprovođenju AP 24 bi trebalo da budu predstavljeni i relevantnim odborima Narodne skupštine (pre svega Odboru za evropske integracije, a poželjeno i Odboru za odbranu i unutrašnje poslove).

Ovo je neophodno u cilju osiguravanja međupartijskog konsenzusa o ključnim pitanjima vezanim za evropske integracije, kao i efektivnog nadzora nad važnim reformama koje su predviđene u AP za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost), a koje imaju posledice po bezbednost, vladavinu prava i zaštitu ljudskih prava građana Srbije. Stoga je neophodno da se usvoji rešenje iz AP za Poglavlje 23 (str.8), da se kvartalni izveštaji o sprovođenju mera iz AP dostavljaju i Odboru za evropske integracije, a da se jednom godišnje oni dostavljaju i usvajaju u Narodnoj skupštini. Učešće skupštinskih odbora je važno od početka pregovora ne samo radi demokratske kontrole toka

pregovora, već i da bi se ova institucija spremila za važnu ulogu koju će imati odlučivanju o novom zakonodavstvu EU kada postanemo članica, u skladu sa Lisabonskim ugovorom. Takođe, neophodno je revidirati sve mere u Akcionom planu koje se tiču evaluacije/ocene učinka ključnih strategija za oblasti pokrivena u Poglavlju 24 (migracije, azil, spoljne granice, borba protiv organizovanog kriminala, sprečavanje i borba protiv terorizma, pravosudna i policijska saradnja) kako bi se osiguralo da se sistematski uključe nadležni odbori u Skupštini. Dakle, treba dopuniti predložene mere tako da se izveštaji o sprovođenju ovih strategija i analiza njihovog učinka ne odvija samo unutar izvršene vlasti, već da se dostavljaju i skupštinskim odborima. Smatramo da za ovaj predlog postoji osnov i u Poslovniku Narodne Skupštine, koji Odboru za odbranu i unutrašnje poslove stavlja u mandat raspravljanje o svim pitanjima koja se tiču odbrane i bezbednosti. Takođe, Odboru za evropske integracije je povereno pitanje razmatranja planova, programa, izveštaja i informacija o postupku stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, kao i praćenje realizacije strategije pridruživanja, predlaganje mera i pokretanja inicijativa za ubrzavanje realizacije ove strategije.

4d) Omogućiti da sve zainteresovane OCD mogu da dostavljaju komentare na predloge mera iz Akcionih planova.

Predlog je da se pozivi za dostavljanje komentara na mere predviđene u AP za Poglavlje 24 usklade sa predlogom iz AP za Poglavlje 23 koji predviđa da se javni pozivi za prikupljanje komentara raspisuju u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom.

4e) U indikatore rezultata uključiti podatke koji su razdvojeni po polu, odnosno rodno osetljivi

Ovo je potrebno kako bi bilo moguće pratiti uticaj sprovođenja AP na unapređenje rodne ravnopravnosti i politika jednakih mogućnosti, a predstavlja i obavezu uspostavljenju Zakonom o ravnopravnosti polova.

Ocena saradnje NKEU i Radne grupe za pregovore sa EU

Radna grupa NKEU za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) ukupno je imala ukupno 10 sednica od početka svog rada u julu 2014. godine. Predstavnici MUP i drugih nadležnih organa koji su učestvovali u pripremi Akcionog plana su se odazivali konsultacijama sa građanskim društvom na osam sednica sa izuzetkom sednice u decembru 2013. godine povodom nacrtu Akcionog plana i sednice u Nišu o nacrtu Zakona o policiji.

Ostvarena je kvalitetna sadržinska razmena na sednicama radne grupe koje mogu služiti za primer drugim radnim grupama NKEU i Vlade. Teme konsultacija OCD² sa predstavnicima Vlade bile su:

- metodologija izrade Akcionog plana [februar 2015. godine](#)
- metodologija budžetiranja Akcionog plana i procena troškova – oktobar 2015.
- nacrti AP ([druga](#), [treća](#), [četvta](#) i [finalna verzija](#) AP)
- izrada Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala (eng. *Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA*) – radionica u julu 2015. godine, sednica u oktobru bez nacrti i radni sastanak početkom decembra sa komentarima na nacrt SOCTA
- [reorganizacija Ministarstva unutrašnjih poslova u okviru Poglavlja 24](#) – novembar 2015.
- sažetak Pregovaračke pozicije – [mart.2016.](#)

Članice iz OCD su dostavile pisane komentare i predloge za unapređenje druge³ i treće⁴ verzije Akcionog plana, kao i na nacrt Procene organizovanog i teškog kriminala u Srbiji (SOCTA). Konačno, MUP je organizacijama koje su podnosile komentare na nacrt Akcionog plana za poglavlje 24 dostavio obrazloženja o usvajanju/odbijanju ovih komentara. Međutim, ovaj dokument i dalje ne obuhvata sve komentare koje je MUP dobio od predstavnika organizacija građanskog društva, niti je sam dokument javno dostupan na veb sajtu ministarstva.

Dodatno, u Akcionom planu je neke od aktivnosti, omogućeno je učešće predstavnika organizacija građanskog društva u sprovođenju konkretnih mera tamo gde su one eksplicitno pomenute (npr. oko trgovine ljudima). Učešće civilnog društva u izveštavanju omogućeno je kroz redovne konsultativne sastanke sa Pregovaračkom grupom koje će se, prema usvojenom predlogu građanskog društva, organizovati pre objavljivanja šestomesečnih izveštaja o ispunjenosti AP 24. Mišljenja OCD biće uzeta u obzir prilikom izrade ovih polugodišnjih izveštaja. Dodatno, utvrđena je potreba i da se organizuju posebni, tematski sastanci u vezi sa dve oblasti koje su posebno problematične u trenutnom kontekstu pregovora. Naime, tematske sesije o politikama azila i migracija, kao i o policijskoj saradnji i borbi protiv organizovanog kriminala, biće organizovane tokom 2016. godine između predstavnika MUP i RG 24 Konventa.

² U sednicama radne grupe NKEU za Poglavlje 24 učestvovala su i organizacije koje nisu članice ove radne grupe, a imaju ekspertizu za politike pokrivene ovim poglavljem kao što su: Astra (trgovina ljudima), Autonomni ženski centar (AŽC), YUCOM, Društvo informatičara Srbije.

³ <http://www.bezbednost.org/Svi-dokumenti/5747/Komentari-organizacija-gradjanskog-drustva-na.shtml>

⁴ <http://www.bezbednost.org/Svi-dokumenti/5786/Komentari-organizacija-civilnog-drustva-na-treci.shtml>

Sastav Radne grupe za Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) NKEU

Organizacije koje su okupljene u NKEU Radnoj grupi za poglavlje 24 su sledeće⁵:

1. [Beogradski centar za bezbednosnu politiku](#) (koordinator radne grupe)
2. [Beogradski centar za ljudska prava](#)
3. [Centar za evropske politike](#)
4. [Centar za istraživačko novinarstvo Srbije](#)
5. [Centar za istraživanje javnih politika](#)
6. [Centar za razvoj građanskog društva - Protecta iz Niša](#)
7. [Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila](#)
8. [Društvo sudija Srbije](#)
9. [Grupa 484](#)
10. [Južne vesti](#) sa sedištem u Nišu
11. [Praxis](#)
12. [Udruženje tužilaca Srbije](#)
13. [Viktimološko društvo Srbije](#)
14. [Share fondacija](#)

⁵ Pored nevladinih organizacija u užem smislu, u Radnoj grupi predstavljena su i dva strukovna udruženja, kao i dve novinarske organizacije. Kad je reč o teritorijalnoj rasprostranjenosti, pored organizacija iz Beograda u radu Radne grupe za poglavlje 24 učestvuju i dve organizacije iz unutrašnjosti.