

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Urednica:
Sanja Đurković

Beograd, mart 2019. godine



Projekat finansira
Evropska unija



Kingdom of the Netherlands

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Urednica:
Sanja Đurković

Beograd, mart 2019. godine

PREUGOVOR ALARM – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24
Mart 2019

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku
Đure Jakšića 6/5, Beograd
www.bezbednost.org

Urednica

Sanja Đurković

Autori

Katarina Đokić, Saša Đordjević, Bojan Elek, Gordana Grujičić, Branko Čečen,
Milan Igrutinović, Tanja Ignjatović, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić,
Jelena Pejić, Jelena Radoman, Marija Ignjatijević, Sonja Stojanović Gajić

Prevod

Tatjana Ćosović, Ivan Kovanović, Ladybird jezički studio

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Prelom i dizajn

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 100 kom

ISBN 978-86-6237-178-2

CIP – Katalogizacija u publikaciji -
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

PREUGOVOR alarm : izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24 / [autori Katarina Đokić ... et al.] ;
urednik Sanja Đurković ; [prevod Tatjana Ćosović, Ivan Kovačević, Ladybird jezički studio]. - Beograd :
Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019 (Beograd : Unagraf). - 65 str. ; 30 cm

Izv. stv. nasl.: Preugovor Alarm. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-178-2

1. Ђокић, Катарина [аутор] 2. Ђурковић, Соња, 1977- [уредник]

а) Европска унија -- Придруживање -- Србија

б) Право -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија

в) Људска права -- Међународна заштита -- Србија

COBISS.SR-ID 275839756



Kingdom of the Netherlands

Objavlјivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.



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

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor (*eng. prEUunup*) je prva koalicija organizacija civilnog društva koja je osnovana radi praćenja realizacije politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) pravnih tekovina Evropske unije. Koalicija se sastoji od sedam organizacija civilnog društva sa iskustvom u tematskim oblastima koje obuhvataju ta dva poglavlja, i formirana je 2013. godine sa zadatkom da predlaže mere za podsticanje unapređivanja oblasti koje su relevantne za pregovarački proces. Cilj joj je da pomogne da se proces pridruživanja Evropskoj uniji iskoristi za postizanje bitnog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

www.prEUgovor.org
www.facebook.com/prEUgovor
www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije-članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)
www.astra.rs

Autonomni ženski centar
www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)
www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)
www.cins.org.rs

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)
www.transparentnost.org.rs

O prEUgovor Alarm izveštaju

prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 je redovni, polugodišnji izveštaj iz senke koji zajednički izrađuje i objavljuje sedam organizacija civilnog društva koje čine koaliciju prEUgovor. Alarm izveštaji predstavljaju kamen temeljac rada koalicije od njenog osnivanja, i bave se praćenjem napretka i učinka Vlade Srbije u sprovođenju reformi vezanih za vladavinu prava. Izveštaji se prvenstveno fokusiraju na odabrane oblasti javnih politika u okviru Političkih kriterijuma, Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlja 24 (Pravda, sloboda, bezbednost) procesa pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Alarm izveštaji prate u kojoj meri nadležni organi ispunjavaju svoje obaveze predviđene Akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, kao i druge srodne inicijative relevantne za vladavinu prava (npr. Izveštavanje Ujedinjenim nacijama i Savetu Evrope o pojedinim konvencijama). U Alarmima, članovi prEUgovora ocenjuju stepen ispunjenja relevantnih preporuka, aktivnosti i pridržavanje vremenskog okvira, pružaju kvalitativnu analizu zakonodavnih i političkih inicijativa i procenjuju u kojoj meri su ove odredbe usklađene sa regulatornim okvirom EU. Izveštaji ne pokrivaju sve oblasti javnih politika iz političkih kriterijuma i poglavlja 23 i 24, niti imaju nameru da pruže sveobuhvatnu ocenu vladinog programa reformi. Izveštaji se fokusiraju na ključne politike iz navedenih oblasti, one koje odgovaraju oblasti stručnosti svake organizacije članice i u kojoj poseduju relevantno znanje i iskustvo. Dodatno, Alarmi se fokusiraju na najznačajnije probleme u konkretnom periodu, zbog čega se njihov sadržaj i dužina mogu razlikovati u zavisnosti od reformskih prioriteta.

Prilikom pisanja izveštaja koalicija prEUgovor oslanja se isključivo na javno dostupne podatke koji su relevantni za tekuće reformske procese. To uključuje zakone, podzakonske akte, strateške dokumente, analize i izveštaje državnih organa i međunarodnih organizacija, medijske izveštaje, zvanične izjave, itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervjue relevantnih aktera. Na kraju, članovi prEUgovora pribavljaju značajnu količinu podataka kroz svoj svakodnevni rad i kroz istraživanja koja sprovode, što je inkorporirano u Alarm izveštaje i služi obogaćivanju nalaza i doprinosi informisanoj debati. Svaki izveštaj pisalo je nekoliko autora iz svake od sedam organizacija članica prEUgovora zajedničkim naporima, a uspostavljene su najbolje prakse u vezi sa kontrolom kvaliteta, proverom činjenica, revizijom i uređivanjem nalaza. Međutim, ako se uprkos tome u izveštaju pojave greške ili propusti, to nije zbog zle namere autora već zbog izazova u vezi sa obavljanjem posla ovoga obima.

SADRŽAJ

Sažetak	6
Ključne poruke Izveštaja prEUgovor Alarm, april 2019.	7
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	10
1.1. Demokratija – lokalni izbori	10
1.2. „Zarobljavanje” Skupštine – manje kontrole, bez rasprava	14
1.3. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti	16
1.4. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi.....	19
1.5. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost	22
2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA.....	25
2.1. Pravosuđe	25
2.1.1. Nezavisnost.....	26
2.1.2. Nepristrasnost i odgovornost.....	27
2.1.3. Profesionalizam/stručnost/efikasnost	27
2.2. Borba protiv korupcije.....	28
2.2.1. Strateški planovi	31
2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo ostvarivanje	33
2.2.3. Rad Skupštine	36
2.2.4. Druge nesprovedene mere iz Akcionih planova	38
2.2.5. Borba protiv korupcije u policiji.....	43
2.3. Osnovna prava	45
2.3.1. Pristup informacijama od javnog značaja	45
2.3.2. Zaštita podataka o ličnosti	46
2.3.3. Nasilje prema ženama	48
2.3.4. Prava deteta.....	49
2.3.5. Jačanje proceduralnih zaštitnih mera	50
3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	52
3.1. Reforma policije	52
3.2. Migracije i azil.....	54
3.3. Borba protiv organizovanog kriminala	58
3.3.1. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima.....	60
3.4. Borba protiv terorizma	64

Sažetak

U Izveštaju koalicije prEUgovor data je procena političkih kriterijuma za proces pridruživanja Evropskoj uniji (EU), kao i ispunjenost kriterijuma u odabranim oblastima politike iz poglavlja 23 i 24 za period oktobar 2018 – mart 2019. Glavni nalaz Izveštaja jeste da najnovija kretanja teško mogu biti ocenjena kao pozitivna. Štaviše, u praćenim oblastima zabeležene su zabrinjavajuće, a u pojedinim slučajevima i alarmantne tendencije.

Vlada je nastavila da zloupotrebljava javne resurse tokom izbornih perioda, dok su izvršna vlast i vladajuća većina kontinuirano lišavale Skupštinu njenih legitimnih funkcija. Pored toga, zabrinjava i činjenica da se sve veći broj zakona donosi po hitnom postupku, u većini slučajeva bez javne rasprave. Zbog takve prakse opozicija je napustila Skupštinu.

Pored toga, vlast i dalje sistematskim ignorisanjem preporuka nezavisnih nadzornih institucija podriva njihov rad. Opet se suočavamo sa situacijom u kojoj se nevladine organizacije (NVO) proglašavaju neprijateljima i izdajnicima, izostavljaju se iz društvenog dijaloga i nisu dobrodošle prilikom rešavanja problema u društvu. U isto vreme, Vlada osniva sopstvene NVO (državne NVO).

Pogoršali su se odnosi sa susednim zemljama, a stanovnici Srbije nemaju relevantne informacije o rešavanju problema s Kosovom. Štaviše, dodatno ih često zbunjuju kontradiktorne izjave, koje daju glavni državni zvaničnici. Ne samo da dijalog ili bilateralni odnosi nisu napredovali, već i postojeći narativ liči na onaj iz turbulentnih decenija prošlog veka, a ne na konstruktivan politički dijalog 21. veka.

Borba protiv korupcije nalazi se na veoma niskom nivou, te postoji bojazan da će se pretvoriti u puku simulaciju, koja samo periodično dolazi u centar interesovanja da bi vlast lako osvojila jeftine političke poene. Pored toga, postoji realna opasnost da će isti mehanizam biti korišćen protiv opozicije (Zakon o ispitivanju porekla imovine). Takođe, moguće posledice predloženih ustavnih amandmana koji se odnose na sudstvo, kao i posledice niza zakona koji treba da uđu u skupštinsku proceduru mogu dovesti do ogromnih problema.

Generalno gledano, obaveze preuzete postojećim akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 nedosledno se ispunjavaju, a rokovi se redovno odlažu. I dalje se postojeći akti i zakoni ne sprovode, što je dobro poznati problem. Imajući u vidu da su vladavina prava i borba protiv korupcije dva glavna pitanja koja je potrebno rešavati kada je reč o ulasku u EU, to što nedostaju konkretni rezultati u ove dve oblasti predstavlja glavnu prepreku tokom evropskih integracija Srbije.

Većina ključnih nalaza iz ovog Izveštaja podudara se sa činjenicom da su različiti međunarodni akteri (npr. *Freedom House*) snizili rejting Srbije, čime se potvrđuje zabrinjavajući razvoj događaja u oblastima obuhvaćenim poglavljima 23 i 24.

Ključne poruke Izveštaja prEUgovor Alarm, april 2019.

1. Koalicija prEUgovor poziva Evropski parlament i novu Evropsku komisiju da podrže politiku proširenja EU nakon evropskih izbora u maju 2019. i da unaprede instrumente svog angažmana na Zapadnom Balkanu.
2. Članice prEUgovora pozivaju EU da posveti pažnju elementima „zarobljavanja države“ (*state capture*) u celokupnom regionu Zapadnog Balkana, koji su utvrđeni u Strategiji proširenja iz 2018. godine. Radi toga, **prEUgovor poziva EU da efikasnije prati reforme u oblasti vladavine prava u zemljama koje pristupaju EU tako što će naručiti nezavisnu analizu mehanizama koji ugrožavaju demokratiju i dovode do zarobljavanja državnih institucija u političke svrhe.**¹ Takav dodatni instrument za praćenje može sveobuhvatno da odgovori na probleme zarobljavanja države, prevazilazeći analizu svakog pojedinačnog poglavlja datu u redovnom izveštavanju Evropske komisije i ističući veze između različitih dimenzija upravljanja, kao što su, na primer, kontrola medija, sudstvo, borba protiv organizovanog kriminala itd. Takođe, može detaljno da odgovori na ključna pitanja, koja nisu pokrivena pravnim tekovinama EU, kao što su reforma obaveštajnog sistema, izbori ili politička kontrola državnih kompanija. Nalazi i preporuke dati u analizi treba da budu javni, tako da i građani Zapadnog Balkana i međunarodni partneri budu upoznati sa mehanizmima zarobljavanja države. Prikupljanje i razmatranje dokaza za takav izveštaj treba da bude iskorišćeno za pokretanje nacionalnog dijaloga između vlade i društva u svakoj zemlji Zapadnog Balkana, tokom kog će se razgovarati o prioritetnim reformama potrebnim za rešavanje utvrđenih problema. Evropska komisija i države članice EU treba svojim autoritetom da podrže takve procene, vodeći računa o tome da se dalji napredak u svakoj procenjenoj državi meri prema preporukama datim u posebnim izveštajima o vladavini prava. Umesto da čeka da dođe do eskalacije neke nove krize, EU treba u celom regionu proaktivno da koristi taj novi instrument izveštavanja kako bi doprinela sveobuhvatnijem, jasnijem i javnom razumevanju gorućih problema s kojima se suočavaju demokratske institucije i vladavina prava u zemljama Zapadnog Balkana. Njime bi, takođe, trebalo da vrši delotvoran pritisak na ova društva da reše ove probleme pre nego što oni prerastu u ozbiljnu krizu ili zatvore krug zarobljavanja države.
3. U medijima i ključnim političkim institucijama, kao što je Skupština, smanjen je prostor za dijalog. Namernom zloupotrebom skupštinske procedure vreme za rasprave ozbiljno je skraćeno. Zbog toga u Skupštini nisu vođene rasprave o ključnim pitanjima (npr. o Ustavu, o normalizaciji odnosa s Kosovom) i zakonima (npr. o budžetu). Pravo na slobodu izražavanja i informisanja, uključujući u to i medijske slobode, ugroženo je institucionalnim pritiskom na medije, zloupotrebom javnih resursa za finansiranje željenog medijskog sadržaja i ponižavajućim tretmanom novinara. Predstavnici izvršne vlasti nastavili su da zloupotrebljavaju javnu funkciju i državne institucije i tokom lokalnih izbora 2018. godine, na šta nadležne državne institucije (javni tužilac, Agencija za borbu protiv korupcije i Regulatorno telo za elektronske medije) nisu reagovale. Članice prEUgovora plaše se da dalje zarobljavanje institucionalnog prostora za dijalog može dovesti do toga da se sporna pitanja u društvu rešavaju na druge načine. Stoga je neophodno da se **u Skupštini i medijima obezbede uslovi za pravičnu i svrsishodnu raspravu o opštim pitanjima. Članice prEUgovora takođe pozivaju na sprovođenje preporuka ODIHR-a i srpskih organizacija civilnog društva radi unapređenja pravnog okvira i prakse sprovođenja izbora i izbornih kampanja kako bi se obezbedila poštena politička konkurencija.**
4. Najnoviji ustavni amandmani Vlade neće stvoriti preduslove za funkcionisanje nezavisnog sudstva, koje će biti oslobođeno političkog uticaja. Napadi visokopozicioniranih političara i prodržavnih organizacija civilnog društva na strukovna sudska udruženja, koja su kritikovala te amandmane ne vode svrsishodnoj raspravi o tom najvažnijem pravnom aktu države.

¹ Dobar primer takvog nezavisnog izveštaja koji je naručila Evropska komisija 2015. i 2017. godine analiziran je u prEUgovoru: Pejić, J. i Stojanović Gajić, S. *Zašto nam pride treba i Pribe izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu*. Beograd: prEUgovor, 2018. <<http://preugovor.org/Prakticne-politike/1483/Zasto-nam-pride-treba-i-Pribe-izvestaj.shtml>>.

Tokom 2019. godine potrebno je omogućiti konkretan i **svrsishodan dijalog između Vlade, Skupštine, akademske zajednice i stručne javnosti kako bi se ustavni nacrti unapredili odgovarajućim rešenjima, koja prevazilaze minimalne međunarodne standarde**, koja su primenljiva i koja mogu biti delotvorna u Srbiji.

5. Slabljenjem nezavisnih nadzornih institucija onemogućen je spoljni nadzor izvršne vlasti. Rad nezavisnih državnih institucija podriven je time što nisu nominovani novi Poverenik i pet zamenika Ombudsmana, kao ni članovi odbora tih institucija (Agencija za borbu protiv korupcije). Agencija za borbu protiv korupcije ima lošiji učinak od kada je postavljeno novo rukovodstvo blisko vladajućoj stranci, što se pre svega vidi u pokretanju blažih postupaka protiv političara za koje se sumnja da su prekršili zakone o borbi protiv korupcije. Isto tako, smanjen je i broj žalbi koje građani dostavljaju Ombudsmanu, kao i učestalost pojavljivanja Ombudsmana u javnosti u vezi s politički osetljivim pitanjima. Pored toga, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti bio je česta meta napada i pritisaka visokopozicioniranih političara pre nego što mu je istekao mandat 22. decembra 2018. Skupština bi trebalo da razmotri preporuke date u godišnjim izveštajima nezavisnih nadzornih institucija i da prati njihovo primenjivanje. Skupštinski Odbor za kulturu i informisanje treba da **što pre pokrene transparentan postupak za imenovanje novog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji bi omogućio izbor najkvalifikovanijeg kandidata bez sukoba interesa**.
6. U periodu izveštavanja predstavnici Vlade, Skupštine i medija koje finansira država nastavili su da napadaju pojedinačne građane, civilno društvo, medije i sindikate koji ističu probleme u upravljanju na lokalnom i nacionalnom nivou. U izrazite slučajeve spadaju i seksualno uznemiravanje Marije Lukić,² paljenje kuće i oružani napad na novinara Milana Jovanovića, kao i izjave visokih političkih i bezbednosnih zvaničnika da su predstavnici civilnog društva, medija i opozicije strani plaćenici i da predstavljaju pretnju po državnu bezbednost. Na utišavanje kritičkih glasova dodatno utiče stvaranje paralelnog civilnog društva, tzv. državnih NVO, koje se osnivaju i finansiraju da bi podržale one postupke vlasti koji nemaju podršku – npr. podrška vlasti tokom rasprave o Ustavu. **Vlada treba da učini sve što je u njenoj moći da privede pravdi počiniocima i lica koja su naložila napade na kritičke glasove u društvu. Državne institucije treba javno da osude slučajeve prljave kampanje koja se u tabloidnim i društvenim medijima vodi protiv predstavnika civilnog društva, medija i opozicije**.
7. Vlada Srbije pokrenula je reviziju dva izuzetno važna strateška dokumenta – akcionih planova za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) – kako bi uskladila rokove, prilagodila planirane aktivnosti za ostvarenje prelaznih merila i izložila plan reformi za period do 2021. godine, kada Srbija treba da bude spremna za završetak pregovora o pristupanju. **Javno predstavljeni nacrti revidiranih akcionih planova za Poglavlje 23 i Poglavlje 24 nisu se bavili ključnim izazovima reforme vladavine prava, koji su utvrđeni tokom prve četiri godine sprovođenja akcionih planova**. Takođe, u postojećim nacrtima revidiranih akcionih planova, što je bilo primećeno i pre četiri godine, svrha aktivnosti (npr. šta treba postići izmenom zakona i sprovođenjem obuke) nije dovoljno precizna. Akcenat se i dalje stavlja na „usvajanje“, a ne na primenu politika i unapređenje statusa grupa građana, koje su naročito pogođene određenim reformama (npr. žene i druge ranjive grupe). Većina postojećih pokazatelja učinka nije precizna (npr. „unapređenje sprovođenja zakona“ bez utvrđivanja merljivih parametara), što ostavlja prostor za manipulacije prilikom tumačenja toga da li je Srbija ispunila propisane standarde za pristupanje EU. Čak i kad je reč o politikama gde su ostvareni značajni rezultati, kao što je slobodan pristup informacijama, Vlada nastoji da dostigne samo „početni učinak“ (eng. *Initial track-record*), što je pogrešno shvaćeno, budući da je sam izraz nejasan, posebno u srpskoj verziji Nacrta revizije gde može biti protumačen samo kao unapređenje baze podataka, a ne kao unapređenje ukupnog učinka primene odgovarajućih zakona. Osim toga, ključna slabost revizije Akcionog plana jeste preterano

² Za više informacija videti: *Marija Lukić – sama protiv svih*, 28. februar 2019. <https://noizz.rs/big-stories/marija-lukic-sama-protiv-svih/3lk6m2n>

pozitivno izveštavanje o učincima iz prethodnog perioda, naročito u oblastima kao što su borba protiv korupcije, organizovani kriminal i ratni zločini. Takođe, nedostaju pojedina pitanja ključna za unapređenje vladavine prava, koja nisu obuhvaćena akcionim planovima, kao što je, na primer, prelazno merilo o operativnoj nezavisnosti policijskih istraga i daljoj borbi protiv prakse nekažnjavanja za ratne zločine. Naposljetku, ali ne i najmanje važno, mehanizam ranog upozoravanja u slučaju kašnjenja i drugih problema u vezi sa sprovođenjem Akcionog plana ne funkcioniše u praksi, budući da nadležni organi ne trpe posledice ukoliko ne sprovedu planirane aktivnosti. Imajući u vidu te slabosti, članice prEUgovora brinu da će revidirani akcioni planovi biti samo formalno primenjeni bez postizanja ozbiljnog napretka u oblasti vladavine prava. **Članice prEUgovora pozivaju na sprovođenje akcionih planova i objavljivanje evaluacije rezultata njihovog sprovođenja tokom prve četiri godine, što bi trebalo da bude osnova za nastavak rasprave o reviziji. U tom smislu, nesprovođenje aktivnosti koje su predviđene akcionim planovima za poglavlja 23 i 24 treba da bude na dnevnom radu svake sednice Vlade sve dok se problemi ne reše.**

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

1.1. Demokratija – lokalni izbori

Zloupotreba javnih funkcija i resursa tokom izbornih kampanja na lokalnom nivou

Lokalni izbori organizovani su 16. decembra 2018. godine u četiri opštine. U tri opštine – Doljevcu, Kladovu i Kuli – nije bilo nikakve potrebe da se organizuju izbori, budući da je SNS imala ogromnu većinu u lokalnim skupštinama. Međutim, gradonačelnici su veštački stvorili krize namenskim ostavkama³ kako bi raspisali vanredne izbore, na kojima se očekivalo da će pojedinci na vlasti lako pobediti. Budući da je prilično slaba u tim opštinama, opozicija je bojkotovala izbore. U četvrtoj opštini – Lučanima – održani su redovni izbori. Iako se opozicija nadala da će postići dobar rezultat, vladajuća partija još jednom je htela da pokaže svoju dominaciju.

Javne institucije i nosioci javnih funkcija ponovo su u decembru 2018. bili značajno uključeni u kampanju za lokalne izbore. Tokom sedam nedelja izborne kampanje pomenute **četiri opštine** bile su u planu „redovnih aktivnosti” visokih državnih zvaničnika čak 20 puta, što je **dvostruko** više od broja redovnih ministarskih poseta tim mestima **tokom poslednje dve i po godine**. Drugim rečima, državni zvaničnici pojavili su se u Lučanima, Doljevcu, Kladovu i Kuli **oko 37 puta** više nego tokom perioda kada izborne kampanje nisu održavane.

Dobro je poznata „kampanja zvaničnika” kada oni zloupotrebljavaju svoju funkciju radi promovisanja, sprovodeći aktivnosti koje nikada ne bi bile sprovedene da nije bilo kampanja ili ne bi bile sprovedene neposredno pred izbore. Ta vrsta zloupotrebe karakteristična je za sve nivoje vlasti i zvaničnike iz svih stranaka u Srbiji. Kampanje zvaničnika intenzivirane su tokom poslednje četiri godine, a broj promotivnih aktivnosti značajno je povećan čak i u periodu kada nisu održavane izborne kampanje. Detaljne informacije o tim posetama dostupne su u izveštaju o monitoringu organizacije Transparentnost Srbija.⁴

Lokalni izbori bili su praćeni brojnim tvrdnjama o zloupotrebi javnih resursa i drugim prekršajima, a CRTA – NVO koja je posmatrala izborni postupak – podnela je u februaru i nekoliko krivičnih prijavi protiv lica koja su zloupotrebljavala vozila i druge resurse javnih institucija.⁵ **Zakonski okvir još nije promenjen tako da obezbeđuje transparentnost finansiranja kampanja i troškova pre izbora, kao što je to preporučio ekspert EU** koji je još 2016. godine bio angažovan u vezi sa Akcionim planom za Poglavlje 23.

Tokom tog perioda **Agencija za borbu protiv korupcije nije objavila izveštaj** o kontroli godišnjih finansijskih izveštaja političkih stranaka i drugih političkih subjekata za 2017. godinu ili izveštaj o kontroli lokalnih izbora održanih krajem 2017. ili tokom 2018. godine. Iako zakon ne predviđa takvu obavezu, može se videti da je ova praksa u kontrastu sa praksom tokom prethodnih godina.

Nema dostupnih informacija o tome da je postojala interna rasprava i da je Odbor Agencije doneo odluku o mogućem sukobu interesa direktora Agencije u vezi s kontrolom finansiranja kampanja i stranki. Naime, Odbor je za **direktora** imenovao **čoveka sa brojnim vezama u vladajućoj stranci SNS** (predstavnik u lokalnoj izbornoj komisiji, kandidata za odbornika, donatora), koji je zapravo

3 <<https://www.juznevesti.com/Politika/Predsednik-Opstine-Doljevac-podneo-ostavku.sr.html?c=Komentari>>.

4 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10330-kampanja-drzavnih-funkcionera-na-lokalnim-izborima-u-cetiri-opstine>>.

5 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10478-krivicne-prijave-zbog-zloupotrebe-javnih-resursa-u-kampanji>>.

bio član vladajuće SNS na sam dan imenovanja. Javni tužilac nije reagovao na nepravilnosti tokom izbora 2018. godine u opštinama Majdanpek, Beograd, Arandjelovac, Sevojno i Bor, zbog čega građani nisu imali potpune informacije o regularnosti finansiranja kampanje.

Nije bilo pokušaja da se primene preporuke date u izveštajima misije ODIHR-a⁶ i mišljenja EU i Saveta Evrope. Između ostalog, ODIHR je 2017. godine istakao da su „neuravnoteženo medijsko praćenje i verodostojne tvrdnje o pritisku na glasače i zaposlene u strukturama povezanim s državom, kao i zloupotreba administrativnih resursa narušili ravnopravnost odnosa. Regulatorni i nadzorni mehanizmi nisu bili delotvorno korišćeni kako bi se osigurala poštena konkurencija.” Članice prEUgovora pozivaju da se sprovedu preporuke ODIHR-a i nacionalnih organizacija civilnog društva o unapređenju pravnog okvira i praksi sprovođenja izbora i izbornih kampanja kako bi se osiguralo postojanje poštene konkurencije.

Druge kampanje u kojima finansiranje nije regulisano

U Srbiji su 4. novembra 2018. organizovani izbori za **članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina**.⁷ Iako ta samostalna tela treba pretežno da rade u oblastima kao što su, na primer, kultura i obrazovanje, u praksi se često koriste kao još jedan instrument za širenje interesa političkih stranaka. Čak i kada se političke stranke na tim izborima takmiče posredstvom svojih zastupnika, finansiranje kampanje za takvu vrstu izbora nije regulisano. Isto tako, sveprisutne su tvrdnje da tokom nacionalnih i lokalnih izbora ima dosta neregularnosti, uključujući u to i kupovinu glasova, što i dalje ostaje neistraženo, čak i kada je to više puta istaknuto u javnosti, kao u slučaju sa romskom populacijom u Novoj Crnji.⁸

Moguće je da će do izmene Ustava doći već 2019. godine, a biće neophodan i nacionalni referendum kako bi se potvrdio predlog dvotrećinske skupštinske većine. Međutim, Srbija nema nijednu odredbu u svom zakonodavstvu koja uređuje **finansiranje referendumske kampanje** i kojom bi bila sprečena zloupotreba javnih resursa. Usvajanje takvih odredaba nije čak ni planirano. Uvođenje takvog propisa izuzetno je važno, posebno ako u vidu imamo iskustva referendumske kampanje iz 2006. godine. Tada su stranke za vođenje kampanje protivzakonito finansirane iz budžeta, pri čemu nisu bile dužne da prijave troškove, dok je Vlada sprovodila sopstvenu propagandu u korist potvrdnog odgovora, koristeći javne resurse.

Finansiranje kampanje i zloupotreba javnih resursa postaju problem i tokom **lokalnih izbora**. Čak i kada postoje konkretni kandidati za te izbore (bez stranačkih spiskova), političke stranke efektivno sprovode kampanje za izbor svoje grupe ljudi u tim telima, za koja se smatra da nisu politička.

Prikrivene političke kampanje

Državne institucije koje su zadužene za praćenje eventualnog kršenja pravila političke promocije, pre svega Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Agencija za borbu protiv korupcije, nisu reagovale na prikrivenu kampanju, koju je predsednik vodio u prvim mesecima 2019. godine.

Promotivne aktivnosti predstavnika države česte su čak i van perioda u kom se održavaju izbori. Međutim, tokom prethodnih godina oni nisu organizovali masovna okupljanja svojih sledbenika, ili su to činili izuzetno, kako bi obeležili nove investicije ili otvaranja puta. Ipak, 6. februara, predsednik Srbije Aleksandar Vučić pokrenuo je na Instagramu⁹ kampanju „Budućnost Srbije”. **Plan kampanje, njeni ciljevi, pravni osnov i budžet nisu objavljeni u celovitom dokumentu** koji bi bilo moguće analizirati, ali su pojedine informacije dostupne na osnovu izjava datih u javnosti.

6 <<http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>>.

7 <<http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/izbori-za-nstm-2018.php>>.

8 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10277-kupovina-glasova-2>>.

9 <https://www.instagram.com/buducnostsrbijav/?utm_source=ig_embed>.

Kako je izjavljivao u javnosti, predsednik Vučić namerava da poseti svih 29 okruga u Srbiji (uključujući u to i okruge na Kosovu i Metohiji) i oko 100 gradova i opština kako bi „predstavio rezultate građanima, izložio buduće planove i saslušao njihove primedbe”. Istu priliku iskoristio je da govori o investicijama koje su već sprovedene ili koje su planirane, kao i o misterioznom investitoru koji će, navodno, godišnje iz Srbije izvoziti robu u vrednosti 4,5 milijardi evra.¹⁰ Iako je naveo da kampanju vodi u svojstvu predsednika Srbije, „u saradnji s premijerom”, postoje jasne naznake da se **kampanja vodi tako da značajno ide u prilog vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci (SNS)**. Naime, kao što je navedeno, u okviru kampanje predsednik Vučić će razgovarati sa narodom, „što se čini od 2012. godine, kada je SNS došla na vlast”.¹¹

Sadržaj govora koje drži u okviru kampanje pokazuje da je zapravo prava svrha te iznenadne aktivnosti podsticanje raspisivanja predstojećih vanrednih izbora (što često najavljuju potpredsednici SNS-a i ministri u Vladi) i suprotstavljanje antidržavnim protestima, koji se održavaju pod nazivom „1 od 5 miliona”¹² i koji se svake subote od 30. novembra 2018. održavaju u Beogradu i u nizu drugih gradova i opština. Iako proteste zvanično organizuju pojedini građani i neformalne grupe, a govornici su uglavnom javne ličnosti koje ne učestvuju aktivno u političkim strankama, u njima učestvuju i vođe i članovi opozicije. Na spisku zahteva nalaze se nacionalni prioriteti (ostavka predsednika i uspostavljanje privremene tehničke vlade, uspostavljanje uslova za slobodne i fer izbore i sl.), ali i lokalni prioriteti. Učesnici ističu skoro čitav politički spektar zahteva koji su protiv sadašnjeg rukovodstva države.

Na početku je kampanju „Budućnost Srbije” karakterisalo prevoženje sledbenika vladajuće stranke na **skupove, u šta su bili uključeni i zaposleni u državnim institucijama** i firmama koje primaju državnu pomoć.¹³ Ostalo je nejasno u kojoj meri je SNS bila direktno uključena u organizovanje događaja, npr. u finansiranje prevoza. Kada su bili direktno upitani, premijer i potpredsednik SNS-a nisu dali nikakve informacije o iznosu i izvoru sredstava za tu kampanju. Tokom jednog od tih skupova, umesto da odgovori na to pitanje, predsednik Vučić je uporedio ukupan budžet koji Kancelarija predsednika ima u tekućem budžetu sa iznosom od pre osam godina, čime je sebe predstavio kao nekoga ko je štedljiviji od svojih političkih protivnika.¹⁴ Za razliku od finansiranja koje nije jasno, političke poruke te kampanje sasvim su jasne – njihova svrha nije samo da ubede javnost da su rezultati sadašnje Vlade dobri i da će biti dobri, već i da ukažu na to zašto liderima opozicije ne treba dati vlast.¹⁵

Isto tako, poseta predsednika Ruske Federacije Vladimira Putina 17. januara 2019. iskorišćena je za promovisanje interesa vladajuće stranke. I pored činjenice da je ruski predsednik veoma popularan u Srbiji i da bi privukao hiljade ljudi kada bi se eventualno obratio ili pojavio u javnosti, iz različitih regiona Srbije prevezeni su ljudi sa najmanje 1200 autobusa (ne računajući vozila javnog prevoza u Beogradu i prigradskim naseljima).¹⁶ **Zvanično, masovni skup ispred Hrama Svetog Save organizovala je nepoznata NVO.** Izgleda da su prevoz organizovali SNS i lokalne javne institucije, ali o tome nema zvaničnih informacija.¹⁷ Celokupan događaj je na različite načine predstavljao kontramiting protestima opozicije i građana u Beogradu.

Predizborne aktivnosti takođe su uključivale i objavljivanje video-snimka u kojima su građanski protesti i opozicioni lideri predstavljeni kao da su u službi nepoznatog tajkuna. Spot je prikazan na nacionalnim TV stanicama, ali je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) smatralo da je on prihvatljiv, „jer je prikazan u informativnim emisijama, a ne tokom reklama”, i da se „radilo (se)

10 <<https://www.youtube.com/watch?v=VwKXj9fsNMQ>>.

11 <<https://www.srbijadanas.com/vesti/info/kampanja-buducnost-srbije-pocinje-sutra-vucic-krece-u-obilazak-100-opstina-najavljujucinov-2019-02-06>, <https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-spotom-najavio-pocetak-kampanje-buducnost-srbije/r99ngt6>>.

12 <<http://rs.n1info.com/tag40040/protest-jedan-od-pet-miliona/1>>.

13 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a459787/Vuciceva-kampanja-Buducnost-Srbije-Koliko-kosta-i-kako-se-finansira.html>>.

14 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a460471/Vucic-Budzet-predsednika-danas-skoro-upola-manji-nego-za-vreme-Tadica.html>>.

15 <<https://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-u-sapcu-moja-kuca-je-cela-srbija-a-ne-dvorac-u-centru-beograda-video-foto/f611hmr>>.

16 <<https://www.vice.com/rs/article/3kg8a5/putin-u-srbiji-fotografije-ljudi-koji-sauzeli-centar-beograda-na-jedan-dan>>.

17 <<https://insajder.net/sr/sajt/tema/13167/>>.

o neprikosnovenom pravu gledalaca na informisanje o događaju, koji je objavljen na društvenim mrežama”.¹⁸ Nakon slanja protestnog pisma, REM je neovlašćeno objavio privatne imejl adrese onih koji su se žalili.¹⁹

Agencija za borbu protiv korupcije, koja ima zakonsko ovlašćenje da zatraži informacije o finansiranju političkih stranaka tokom izborne kampanje ili u bilo kom drugom periodu, nije reagovala ni na jedan od ovih slučajeva.

PREPORUKE:

- Odbor Agencije za borbu protiv korupcije treba da odlučuje o sukobu interesa direktora te Agencije u situacijama kada finansiranje Srpske napredne stranke (SNS) (njegove bivše stranke) podleže kontroli.
- Treba unaprediti zakonodavstvo o finansiranju kampanja na osnovu stručnih mišljenja EU, Saveta Evrope i ODIHR-a, nalaza monitoringa organizacija civilnog društva i prethodnih predloga Agencije za borbu protiv korupcije.
- Treba usvojiti propise o finansiranju kampanja i o sprečavanju zloupotrebe javnih resursa za referendumsku kampanju i izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina.
- Treba sveobuhvatno regulisati oglašavanje državnog sektora i političko oglašavanje.
- Treba jasno regulisati promotivne aktivnosti državnih zvaničnika i ograničiti njihovo učestvovanje u takvim aktivnostima tokom kampanje.
- Regulatorno telo za elektronske medije, Agencija za borbu protiv korupcije i Kabinet republičkog javnog tužioca treba da objave sve informacije o obavljenom nadzoru i merama koje su sprovedene u vezi s navodnim kršenjem pravila o kampanjama i pravila o finansiranju kampanja.
- Predsednik i Vlada Srbije treba da dostave informacije o svrsi i izvorima finansiranja tekuće kampanje „Budućnost Srbije”, dok Agencija za borbu protiv korupcije treba da prikupi ključne informacije o finansiranju provladinih i antivladinih skupova, imajući u vidu činjenicu da političke stranke nisu zvanično organizatori događaja i da o troškovima verovatno neće biti podnet izveštaj.

ILEGALNA DONACIJA VLADAJUĆOJ STRANCI

Vrednost nekretnine SNS-a (1,3 miliona evra), koja je primljena kao poklon na Novom Beogradu, jednoj od beogradskih opština, premašuje iznos koji je dozvoljen Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti, što je utvrdio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije.²⁰ Lokalni stranački zvaničnici, direktori državnih kompanija, direktori škola i drugi pojedinci iz Kruševca (ukupno 27 osoba) kupili su nekretnine kompanije u stečaju za pet puta manji iznos nego što je navedeno u godišnjem finansijskom izveštaju stranke (realna tržišna vrednost), u kome je nabavka nekretnine podvedena pod „druge troškove”.

*Pravni stručnjaci koji su ispitivali transparentnost te transakcije smatraju da ona najverovatnije predstavlja **kršenje zakona** i ukazuju na to da bi oduzimanje nelegalno stečene imovine bilo najverovatniji ishod pravnog postupka ukoliko bi do njega došlo.*

Zakon predviđa načine na koje politički subjekti mogu od pojedinca ili pravnog lica da primaju donacije, od kojih neke mogu biti i novčane, kao i poklone ili besplatne usluge ili usluge pružene po ceni koja je ispod tržišne. Svaka donacija mora biti prijavljena Agenciji za borbu protiv korupcije, a donacija čiji iznos (kumulativno, na godišnjoj osnovi) prelazi prosečnu zaradu u Srbiji mora biti objavljena na internet stranici stranke.

Zakon predviđa i limite za iznos donacije, koji je moguće primiti.

18 <<http://rem.rs/sr/arhiva/vesti/2019/02/saopštenje-rem-a-povodom-pristiglih-prijava-organizacije-gradjani-na-strazi>>.

19 <<https://www.poverenik.rs/sr/саопштења/3064-повереник-је-упозорио-регулаторно-тело-за-електронске-медије-на-незакониту-обраду-података-о-личности.html>>.

20 <https://www.cins.rs/english/research_stories/article/unallowed-donation-of-1.3-million-eur-to-the-ruling-party>.

Donacija privatnog lica, što je ovde slučaj, ne sme preći iznos od 20 prosečnih mesečnih zarada, što je, u trenutku kada je pomenuta nekretnina poklonjena stranci, iznosilo oko 7.600 evra. Dakle, neprijavljena donacija premašivala je dozvoljeni iznos **više od 170 puta**. Donacije iznad limita (za kompanije je to 200 prosečnih zarada) moraju biti vraćene donatoru u roku od 15 dana od dana prijema. Srpska napredna stranka to nije učinila.

Nejasno je zašto je konzorcijum donatora kupio pomenutu nekretninu za samo 250.000 evra i zašto ju je stranka, nakon što je dobila donaciju, prijavila u svom godišnjem finansijskom izveštaju po realnoj tržišnoj vrednosti.

Većina donatora su članovi SNS-a, ali je **Radoica Milosavljević**, koji je u poslednjoj rundi privatizacije **kupio sedam lokalnih TV stanica u Srbiji, prvi put kao jedan od donatora direktno povezan s vladajućom strankom**.

1.2. „Zarobljavanje” Skupštine – manje kontrole, bez rasprava

Tokom 2018. i 2019. godine Skupština Srbije nastavila je da smanjuje nadzor i kontrolu nad izvršnom vlašću i ograničava javni dijalog u Skupštini.

Prvo, tokom tog perioda **Skupština je nastavila da odobrava vladine zahteve za donošenje zakona „po hitnom postupku”**.²¹ Takođe, Skupština je nastavila da prihvata nacрте koji nisu prošli javnu raspravu iako je ona obavezna prema Zakonu o državnoj upravi i iako je to protivno skupštinskoj Rezoluciji o zakonodavnoj politici. Prema istraživanju organizacije Transparentnost Srbija, u periodu od septembra do decembra 2018, **od 16 novousvojenih zakona, gde je javna rasprava uvek obavezna, izveštaj sa rasprave objavljen je za samo jedan zakon**. Takođe, u istom periodu od 14 zakona o izmenama i dopunama, javna rasprava organizovana je samo za jedan.²²

Pored toga, članovi vladajuće većine zloupotrebili su Poslovnik tako što su grupisali paket različitih propisa u jednu tačku dnevnog reda, kao i time što su vreme za skupštinsku raspravu trošili na čitanje stotina amandmana, koje su kasnije povlačili. Te tehnike koriste se kako bi se ograničilo vreme za raspravu i osujetio rad Skupštine.

Nepostojanje skupštinske rasprave o budžetu

Drugu godinu zaredom građani Srbije lišeni su sveobuhvatne skupštinske rasprave o godišnjem budžetu. Nakon što je Vlada Srbije lišila poslanike zakonskog prava da razmatraju budžet za narednu godinu, skrativši vreme za najmanje 45 dana time što ga je podnela 23. novembra 2018. umesto 1. novembra, kao što je to **obavezno** prema Zakonu o budžetskom sistemu, Skupština je skoro potpuno odustala od prava da argumentovano raspravlja o predlozima Vlade. Naime, predsednica Narodne skupštine Maja Gojković **zakazala je sednicu na kojoj će biti razmatrani budžet i još 61 pravni akt za 27. novembar 2018!**²³ Povrh toga, podneto je 550 amandmana na dva zakona koja su prethodila Zakonu o budžetu, čime je potrošeno vreme za raspravu. Amandmane su podneli poslanici vladajuće koalicije i odnosili su se na hvaljenje Vlade, tj. „njenih velikih napora” i „kontinuiteta njenih politika”. Svi amandmani su kasnije povučeni, što jasno pokazuje da nije bilo namere da se unapredi predlog Vlade.

Revoltirani blokadom skupštinskih rasprava, opozicioni poslanici odlučili su da napuste plenum i formiraju paralelni parlament, omogućavajući svim skupštinskim grupama da komentarišu predlog budžeta održavanjem konferencija za medije. Međutim, takva vrsta bojkota nije uzdrmala Narodnu skupštinu – budžet je jednostavno usvojen iako su opozicioni poslanici odsustvovali.²⁴ Usvajanje Zakona o budžetu samo ilustruje **opšti trend i ustaljenu praksu zloupotrebe skupštinskih procedura kako bi se osujetila sveobuhvatna rasprava o pitanjima i dokumentima koji su od ključnog značaja za građane**.

21 <<http://www.otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>>.

22 <http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_rasprave_-_izmene_propisa_i_praksa_sprovo%C4%91enja_tokom_2018.pdf>.

23 <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10301-brzi-ili-bolji-budzet>
http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2018/06-2_301-18_SAZIV%20IV%20SEDNICE%20II%20REDOVNOG%20ZASEDANJA.pdf
<http://transparentnost.org.rs/index.php/en/ts-and-media/press-issues/10314-unseen-developing-realistic-balanced-budget>.

24 <http://rs.n1info.com/Vesti/a442226/Budzet-izglasan-bez-opozicije-u-holu-Skupstine-pocetak-bunta.html>.

Drugi primer je usvajanje **Zakona o lobiranju** u novembru 2018. godine, nakon preporuke Grupe GRECO (grupe zemalja za borbu protiv korupcije) iz 2015. godine. Zakon je usvojen bez rasprave o brojnim predloženim amandmanima, čiji je cilj bilo ispravljanje propusta iz navedenog zakona.²⁵

Jedan od glavnih problema vezanih za **zakonodavni rad**, koji je prisutan već duže vreme, jeste nepostojanje rasprava o rizicima korupcije i antikorupcijskim efektima zakonodavstva zbog kršenja pravila o javnoj raspravi i zbog nepostojanja obaveze da se detaljno analiziraju takvi rizici, uključujući u to i nedovoljnu doslednost zakonodavnih sistema i sistema planiranja. Nakon nekoliko godina intenzivnih aktivnosti u toj oblasti, Agencija za borbu protiv korupcije iznenada je na sopstvenu inicijativu prestala da analizira te rizike (ili u najmanju ruku da objavljuje svoje nalaze) nakon februara 2018.²⁶ Štaviše, Agencija nije izradila, ili bar objavila, komentare o nacrtima zakona koji uređuju njena ovlašćenja, a koje je objavilo Ministarstvo pravde u julu 2018. i februaru 2019, zatim o Nacrtu zakona o lobiranju (koji predviđa nove obaveze za Agenciju) i o Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (koji predviđa nove obaveze monitoringa za Agenciju).

Skupština i dalje ignoriše nezavisna nadzorna tela

Skupština još nije raspravljala o zaključcima svojih nadležnih odbora u vezi s godišnjim izveštajima nezavisnih tela za 2014. godinu (uključujući u to i izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Strategije). Pored toga, Vlada nije izvestila o sprovođenju skupštinskih zaključaka u vezi sa izveštajima za 2013. godinu. Kad je reč o kasnijim godinama, odbori su razmatrali samo neke izveštaje nezavisnih tela, ali Skupština još nije razmatrala te izveštaje na plenarnim sednicama.

Ozbiljne opstrukcije rada Poverenika za informacije od javnog značaja intenzivirane su u periodu izveštavanja. Obično je bilo reči o neosnovanim tvrdnjama provladinih poslanika koje su bile protiv poverenika Rodoljuba Šabića lično zbog „političkog rada“ ili „zloupotrebe sredstava“.²⁷ S druge strane, institucija Poverenika nije bila u stanju da u potpunosti obavlja svoju funkciju zbog nerešenog problema sprovođenja konačnih odluka Poverenika.²⁸ Skupštinska većina nastavila je da opstruira rad Poverenika i nakon isteka mandata Rodoljuba Šabića 22. decembra. Naime, **skupštinski Odbor za kulturu i informisanje nije blagovremeno inicirao postupak za izbor novog Poverenika.** Nakon inicijative više od 60 organizacija civilnog društva,²⁹ nekoliko članova odbora pokušalo je to da uradi, ali predlog nije prihvaćen budući da je za njega glasalo samo petoro članova opozicije od prisutnih 13 članova Odbora, dok su drugi bili uzdržani. Zvaničnici SNS-a tvrdili su da je Poverenik užasno obavljao svoj posao.³⁰ S druge strane, poslanici (kao i veliki deo javnosti) procenili su da je Poverenik dobro obavljao svoj posao. Kada se god raspravljalo o izveštajima Poverenika, oni bi dobijali podršku skupštinskog odbora i cele Narodne skupštine.

PREPORUKE:

- Potrebno je ojačati skupštinsku kontrolu izvršne vlasti:
 - » smanjivanjem primene hitnih postupaka i eliminisanjem taktike kojom se opoziciji umanjuje vreme za uključivanje u skupštinske rasprave o novim zakonima;
 - » organizovanjem konstruktivne javne rasprave o izmenama zakona u kojoj će učestvovati svi akteri tako da građani, civilno društvo i stručna javnost mogu da joj doprinesu;

25 http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/law_on_lobbying.pdf.

26 <<http://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/>>.

27 <<https://www.telegraf.rs/vesti/politika/2996690-poslanici-o-kosovu-putinu-sabicu-legiji-skupstina-srbije-nastavila-rad>>.

28 <<https://cra.rs/wp-content/uploads/2019/01/Free-access-to-information-in-Serbia-experience-problems-and-perspectives.pdf>>.

29 <<https://srbijadoinformacija.rs/wp-content/uploads/2018/12/Kriterijumi-za-izbor-kandidata-za-Poverenika-za-informacije-od-javnog-zna%C4%8Daja-i-za%C5%A1titu-podataka-o-li%C4%8Dnosti.pdf>>.

30 <http://www.parlament.gov.rs/22_sednica_Odbora_za_kulturu_i_informisanje.35335.941.html>.

- » time što će Skupština u nacrtima propisa analizirati rizike od pojave korupcije i razmotriti preporuke iz godišnjih izveštaja nezavisnih nadzornih tela;
- » organizovanjem sednica koje su posvećene odgovaranju na pitanja poslanika svakog meseca kako bi se opozicionim poslanicima omogućilo da komentarišu i dovode u pitanje rad Vlade;
- » detaljnom analizom preporuka iz godišnjih izveštaja koje podnose nezavisne nadzorne institucije i praćenjem sprovođenja tih preporuka kako bi se obezbedilo delovanje izvršne vlasti;
- » time što će skupštinski odbor što pre inicirati izbor i imenovanje novog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, sprovođenjem transparentnog konkursa, koji bi omogućio izbor najkvalifikovanijeg kandidata, bez sukoba interesa.

1.3. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti

Narodna skupština – mašina za potvrdu odluka izvršne vlasti?

Trend simulacije skupštinskog nadzora nad institucijama bezbednosnog sektora nastavljen je tokom plenarnih sednica i sednica odbora, čiji je rad sveden na odobravanje odluka izvršne vlasti. Skupštinske procedure se zloupotrebljavaju da bi se izbegle sveobuhvatne rasprave, a sednice odbora organizuju se čisto da bi se „štiklirale“ obaveze.

Nadležni odbori formalno su bili aktivni tokom perioda izveštavanja, ali su još jednom propustili priliku da koriste različite mehanizme koji su im na raspolaganju, kako bi sproveli kontrolu sektora bezbednosti.

Uprkos redovnom održavanju sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove tokom jesenjeg zasedanja, koji se sastao sedam puta, kvalitet rasprave i nadzor rada institucija izvršne vlasti bili su na niskom nivou. Sastanci su se uglavnom svodili na usvajanje međunarodnih sporazuma i predloga zakona. Na osnovu zapisnika i video-zapisa sa sednica, možemo zaključiti da se najčešće čuo glas predsedavajuće, koja je prolazila kroz tačke dnevnog reda i konstatovala usvajanje ili odbijanje predloga. Jedan od izuzetaka predstavljala je sednica na kojoj su članovi Odbora mogli da postavljaju pitanja ministru unutrašnjih poslova. Odbor je, takođe, u oktobru 2018. godine, kasneći godinu dana, razmatrao informacije o radu Ministarstva odbrane, i to na sednici koja je bila zatvorena za javnost.³¹ Zapisnici sa sednica Odbora obiluju frazama/konstatacijama „bez rasprave“ i „jednoglasno usvojeno“, bez obzira na to da li se glasalo o dnevnom redu, međunarodnim sporazumima ili nacrtima zakona. Opozicioni poslanici retko su prisustvovali tim sednicama, a i kada su prisustvovali, njihovi predlozi nadjačani su glasovima poslanika iz vodeće koalicije, bez rasprave.

Odbor za kontrolu službi bezbednosti sastao se od oktobra 2018. četiri puta, održavajući sednice zatvorene za javnost. Akcent sednica bio je stavljen na usvajanje izveštaja o radu BIA, VBA i VOA, kao i izveštaja o radu Inspektorata odbrane.

Budžet za odbranu i nabavke

Transparentnost i odgovornost u oblasti trošenja budžetskih sredstava za odbranu i nabavke naoružanja dramatično su smanjene tokom 2018. godine. Prema Godišnjem pregledu Ministarstva odbrane o raspoređenim i utrošenim sredstvima za 2018. godinu,³² Ministarstvo je potrošilo oko 15 milijardi dinara (oko 127 miliona evra) više nego što je predviđeno njegovim

³¹ <http://www.parlament.gov.rs/19_сeдница_Одбора_за_одбрану.34969.43.html>

³² <http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/informator/2019/januar/pregled_rasporedjenih_i_utrosenih_sredstava_2017_2018_cir.pdf>.

godišnjim planom troškova, koji je odobrila Narodna skupština Zakonom o budžetu za 2018. godinu. Nejasno je kada su, iz kojih su budžetskih stavki i na osnovu čije su odluke Ministarstvu odbrane dodeljena dodatna sredstva.

Tokom 2018. godine državni budžet nije bio revidiran u Narodnoj skupštini. Pored skupštinske procedure, Vlada takođe može tokom godine na osnovu sopstvene odluke preraspodeliti budžetska sredstva. Međutim, tokom 2018. Vlada nije objavila nijednu takvu odluku, prema kojoj bi bila preraspodeljena sredstva Ministarstvu odbrane. Početkom januara 2019. godine Vojni sindikat naveo je da su pripadnici Vojske Srbije decembarske plate primili sa računa koji pripada Centru za zaštitu odojčadi, dece i omladine,³³ sugerišući da sredstva možda nisu alocirana u skladu sa zakonom. Na osnovu analize godišnjeg pregleda raspoređenih i utrošenih sredstava Ministarstva odbrane, možemo zaključiti da su dodatna sredstva potrošena uglavnom na kupovinu opreme, ali nikakve dodatne informacije o tome nisu objavljene. **Značajni sporazumi o naoružanju nisu transparentni, budući da javnost ne zna čak ni to da li su određeni sporazumi potpisani, niti je upoznata sa opštom svrhom nabavki.** Na primer, srpski zvaničnici su tokom 2018. godine nekoliko puta najavljivali nabavku helikoptera Mi-35 i Mi-17 iz Rusije, ali su o tome da li je ugovor potpisan, kao i o broju nabavljenih helikoptera davali kontradiktorne izjave.³⁴

Sedam glavnih propuštenih šansi za skupštinsku kontrolu sektora bezbednosti od 2016.

Tokom tekućeg saziva Narodna skupština:

- » automatski je odobravalala usvajanje niza zakona kojima se uređuje sektor bezbednosti, bez sprovođenja odgovarajuće analize ili rasprave;
- » nije sprovođila konstruktivnu raspravu o predlogu budžeta za aktere u sektoru bezbednosti tokom 2018. i 2019. godine, kao i o izvršenju budžeta bezbednosnih institucija;
- » nije sprovođila detaljne rasprave o značajnim nabavkama bezbednosnih institucija, kao i o nabavci 710 policijskih vozila tokom 2017. i 322 vozila tokom 2018. godine za Ministarstvo unutrašnjih poslova, te o popravci ruskih aviona MIG-29;
- » nije dozvolila osnivanje komisija za istragu incidenata u slučajevima „Savamala“ ili „Helikopter“ zbog osnovane sumnje da je tom prilikom došlo do zloupotrebe bezbednosnih institucija, što je revoltiralo znatan broj građana;
- » nije razmatrala sistematizaciju radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova, koja je sprovedena nakon usvajanja zaštićenog internog akta u leto 2018. godine;
- » nije pokrenula postupak za izbor i imenovanje novog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
- » nije usvojila ili razmatrala preporuke vezane za sektor bezbednosti koje su date u godišnjim izveštajima nezavisnih tela.

Sužavanje prostora za delovanje građanskog društva

U periodu izveštavanja nastavljeni su **napadi predstavnika Vlade, Skupštine i medija koje finansira država na građane, civilno društvo,³⁵ medije³⁶ i sindikate**, koji ističu probleme u lokalnoj i državnoj vlasti. Pod napadima se podrazumevaju javne izjave visokih zvaničnika usmerene protiv kritičkih glasova, curenje osetljivih ličnih podataka, vršenje pritiska slanjem inspekcija i pokretanjem krivičnih istraga i sudskih postupaka, koje političari pokreću kao fizička lica, pa čak i fizičke napade. Primer fizičkih napada je navodno seksualno uznemiravanje Marije

33 Vojni sindikat Srbije. „Da li je Ministarstvo odbrane bankrotiralo?“ *Danas*, 3. januar 2019. <<https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/da-li-je-ministarstvo-odbrane-bankrotiralo/>>18. februar 2019.

34 Đokić, K. Do we know what we are buying? Beograd, novembar 2018. <<http://preugovor.org/upload/document/preugovor-alarm-sep2018.pdf>>18. februar 2019.

35 Škrabalo, M. and Selaković, B. „Civic Space in the EU and Serbia, EU-Serbia JCC Joint opinion.“ <<https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-serbia-jcc/documents>>.

36 NUNS. „Hronika napada i pritiska na novinare u 2018.“

Lukić, koje je doživela od gradonačelnika Brusa, kao i napad na novinara Milana Jovanovića,³⁷ gde je glavni osumnjičeni gradonačelnik Grocke. U oba slučaja, osumnjičeni nisu dali ostavke na svoje funkcije u opštini, a gradonačelnik Brusa nije izgubio ni podršku vladajuće stranke kojoj pripada. Regionalna platforma za slobodu medija i bezbednost novinara izvestila je da se, od ukupnog broja napada na novinare koje je zabeležila od 2014. godine, najveći broj dogodio u Srbiji. Kako stoji u izveštaju Nezavisnog udruženja novinara Srbije,³⁸ nisu ostvareni značajni rezultati u istrazi i krivičnom gonjenju počinilaca uprkos Sporazumu o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara, koji je u decembru 2016. potpisan između udruženja medija i novinara i Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova.

U Srbiji je zabeležen najveći broj napada na novinare u regionu³⁹

	Srbija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Severna Makedonija	Hrvatska	Crna Gora
Broj napada	162	116	85	51	49	33

U oktobru 2018. visoki zvaničnik Bezbednosno-informativne agencije (BIA) izjavio je da tajne operacije stranih sila, koje zloupotrebljavaju opoziciju, NVO, medije, pa čak i pojedine sindikate radi obavljanja subverzivnih i destruktivnih aktivnosti, predstavljaju najozbiljniju bezbednosnu pretnju u Srbiji.⁴⁰ To je izjavio na konferenciji koju je organizovala nedavno osnovana desno orijentisana NVO „Nacionalna avangarda.“⁴¹ Bio je to jedini javni događaj, na kome su visoki državni zvaničnici, uključujući u to i predsednika, predsednicu Vlade i ministra odbrane, razmatrali prioritete nacionalne bezbednosti i bezbednosno okruženje u Srbiji i na Zapadnom Balkanu. Imajući u vidu ozbiljne optužbe visokog bezbednosnog zvaničnika, stiče se utisak da je taj događaj poslužio kao instrument za **diskreditovanje kritičkih glasova i simuliranje saradnje sa građanskim društvom**. Slične izjave protiv civilnog društva⁴² i novinara dali su i poslanici vladajuće stranke u Skupštini.⁴³

Utišavanje kritičkih glasova podržano je stvaranjem paralelnog civilnog društva – tzv. nevladinih organizacija kojima upravlja država („vladine nevladine organizacije“ tj. GONGO – eng. *Government Operated NGO*). One su osnovane i finansiraju se kako bi podržale stavove i odluke Vlade tamo gde ona nema dovoljno podrške, npr. u vezi sa raspravom o Ustavu.⁴⁴ Većina ovih GONGO osnovane su kao organizacije civilnog društva, internet portali ili instituti, a imaju takve nazive koji će napraviti zabunu jer su slični nazivima autentičnih organizacija civilnog društva. Većina njih ne daje informacije ili ne daje dovoljno informacija o svojoj misiji, zaposlenima, projektima ili finansiranju. Uz različite proklamovane misije i oblasti rada, **sve te organizacije imaju zajedničku karakteristiku – njihov cilj je diskreditovanje svakoga ko kritički tumači rad vladajuće stranke**. Jedna takva organizacija pokrenula je krivični postupak protiv Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti⁴⁵ i protiv humanitarne organizacije koju vodi glumac koji je kritikovao Vladu.⁴⁶ Pojedini portali koriste se samo za vođenje prljavih kampanja, kao što je portal „Istraga“,⁴⁷ koji stvara negativnu sliku o kritičarima Vlade (novinarima, aktivistima, glumcima itd.) otkrivanjem i izobličavanjem različitih sadržaja iz njihovih privatnih života i profila na društvenim mrežama. Zabrinjava trend klevetanja protivnika korišćenjem

37 <<https://balkaninsight.com/2018/12/12/serbian-police-investigate-alleged-torching-of-reporter-s-home-12-12-2018/>>.

38 NUNS. „Hronika napada i pritisaka na novinare u 2018.“ <<http://nuns.rs/about-nuns/publications/reports.html>>.

39 <http://safejournalists.net/rs/resources/>.

40 <<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a425869/External-factors-not-most-serious-threats-President-says.html>>.

41 <<https://www.nacionalnaavangarda.rs/eng/>>.

42 <<http://www.balkancsd.net/analysis-on-shrinking-civic-space-in-serbia-2014-2018-published/>>.

43 NUNS. „Hronika napada i pritisaka na novinare u 2018.“

44 <<http://www.yucom.org.rs/antonijevic-vlast-da-prestane-da-osniva-orgnaizacije-koje-opstruiraju-konstruktivan-rad/>>.

45 <<https://www.danas.rs/drustvo/vladin-sluzbenik-preko-svoje-nvo-napada-poverenika>>.

46 <<https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=269>>.

47 <www.istraga.rs>.

osetljivih privatnih podataka koji su u posedu Vlade, kao što je to bio slučaj sa objavljivanjem zdravstvenog kartona Marije Lukić ili zaposlenih u Vojsci koji su ukazivali na korupciju. Negativna kampanja i nazivanje kritički orijentisanih aktera izdajnicima i stranim plaćenicima neprihvatljivi su, budući da samo produbljuju napetu atmosferu u srpskoj javnosti, u kojoj na kraju dolazi do fizičkih napada i pretnji civilnom društvu,⁴⁸ medijima⁴⁹ i predstavnicima opozicije.⁵⁰

PREPORUKE

Skupštinski nadzor sektora bezbednosti

- Potrebno je prihvatiti predloge da se formiraju anketni odbori koje će ispitati posebna pitanja ili sporne slučajeve.
- Tromesečne izveštaje o radu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i službi bezbednosti treba redovno dostavljati i razmatrati na sednicama nadležnih odbora kako bi se omogućilo sveobuhvatno nadziranje rada aktera u oblasti bezbednosti, uz pokrivanje svih relevantnih aspekata (počev od budžeta, preko nabavki naoružanja i vojne opreme, pa do rizika od korupcije);
- Nadležni odbori treba da razmatraju izveštaje tela koja su zadužena za unutrašnju kontrolu kako bi bili uočeni i praćeni glavni trendovi i rizici od pojave korupcije i kako bi se doprinelo procesu izgradnje integriteta bezbednosnih institucija;
- Svi članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti treba da imaju sertifikat za pristup poverljivim informacijama i treba da budu obučeni za sprovođenje sveobuhvatne kontrole rada sektora bezbednosti.

Građanski prostor

- Treba da prestanu napadi predstavnika Vlade, Skupštine i medija koje finansira država na organizacije civilnog društva. Državni zvaničnici treba da se uzdrže od toga da predstavnike civilnog društva, medija i opozicije nazivaju stranim plaćenicima i pretnjom po bezbednost.
- Državne institucije treba da osude slučajeve prljave kampanje u tabloidima i na društvenim mrežama, koja je usmerena na civilno društvo, medije i predstavnike opozicije.
- Država treba da uradi sve što je u njenoj moći da privede pravdi učiniocima i lica koja su naložila napade.
- Državne institucije treba aktivno da učestvuju u svrsishodnom dijalogu sa akterima iz civilnog društva.

1.4. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi

Rešavanje glavnih otvorenih sporova (granice sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom) ne napreduje, dok je neznatno napredovalo promovisanje regionalnog pristupa pitanju nestalih lica iz jugoslovenskih ratova. Retorika koju koriste postjugoslovenske države i dalje se često radikalizuje. Uvođenje takse na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine na Kosovu, pored toga što je imalo druge posledice, dovelo je u pitanje sporazume CEFTA, što je jedan od najuspešnijih oblika regionalne saradnje do sada.

Tokom poslednjih šest meseci **nije napredovalo rešavanje otvorenih sporova sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom**. Pritom, s obzirom na prilično uobičajenu retoriku svih strana, izgledi da će se susedski odnosi poboljšati nisu naročito veliki. **Odnosi sa Kosovom pogoršani** su od kada

48 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a460381/NVO-dobile-pretece-pismo.html>>.

49 <<http://rs.n1info.com/Video/Info/a457719/TV-N1-sve-cesce-na-meti-pretnji.html>>.

50 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a438333/Borko-Stefanovic-napadnut-u-Krusevcu.html>>.

je Kosovo neuspešno zatražilo članstvo u Interpolu, uvelo u novembru takse na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine i u decembru učinilo legislativni korak ka formiranju svojih oružanih snaga. Pregovaračke pozicije dveju strana i dalje su suprotstavljene, a od uvođenja taksi dijalog u Briselu praktično je zaustavljen. Kao mogući elementi (potencijalnog) budućeg sporazuma u javnosti se iznose nove ideje o podeli teritorije po etničkoj liniji, što zabrinjava. S druge strane, Srbija je bila aktivna u održavanju bliskih veza sa drugim susedima, usmeravajući pažnju na multilateralne odnose sa Rumunijom, Bugarskom i Grčkom.

Proces evropskih integracija nije ubrzan i prati tempo po kome se na jednoj međuvladinoj konferenciji otvaraju po dva nova poglavlja. U decembru su otvoreni Poglavlje 17 (Ekonomska i monetarna politika) i Poglavlje 18 (Statistika). Budući da je susedna Rumunija u januaru 2019. preuzela rotirajuće predsedavanje Savetom, u njenom fokusu neće biti proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan. Imajući u vidu evropske parlamentarne izbore u maju, ne može se očekivati da će EU izvršiti veliki pritisak. Sporo napredovanje u poglavljima 23 i 24, kao i različite posledice pozicije Srbije u pregovorima o Kosovu i dalje predstavljaju ključne uzroke sporog procesa pristupanja EU.

Produženi zastoj u rešavanju graničnih pitanja

Dva tekuća granična spora Srbije, sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, i dalje nisu rešena. Nakon neuspešnog podsticaja s visokog političkog nivoa krajem 2017. i početkom 2018, nisu organizovani politički ili stručni sastanci o rešavanju tih pitanja niti je učinjen vidljiv napredak.

Srbija i Hrvatska ulaze u drugu godinu dvogodišnjeg perioda, koji su utvrdili dvoje predsednika u februaru 2019, tokom kog treba da postignu bilateralni sporazum o pitanju granice. Imajući u vidu različite normativne stavove dve države o načinu utvrđivanja granice, čini se da je **međunarodna arbitraža kao način za rešavanje tog pitanja** sve izvesnija.

Srbija i Bosna i Hercegovina nemaju definisan okvir za rešavanje graničnog problema. Njihovi stavovi su suprotni, budući da Srbija zahteva posebne izmene granice da bi potpisala sporazum. Predstavnici dveju ministarstava spoljnih poslova sastali su se u Sarajevu u januaru 2019. i dogovorili da bilateralno razreše to pitanje i da intenziviraju rad na njegovom rešenju u narednom periodu. Međutim, rešenje ovog pitanja predstavlja i tehnički i politički izazov, pa dve strane i dalje nisu postigle dogovor.

Takođe, **Srbija i Crna Gora tek treba da potpišu sporazum o granici.** Iako postojeća granična linija nije sporna, to što je Crna Gora priznala nezavisnost Kosova i što imaju bilateralni sporazum o granici iz avgusta 2015. (stupio na snagu u junu 2018) predstavlja pravnu prepreku da Srbija zaključi sporazum o granici sa Crnom Gorom.

Načelni napredak u rešavanju pitanja nestalih osoba

Pod pokroviteljstvom Međunarodne komisije za nestale osobe, državni organi zaduženi za nestale osobe Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Crne Gore i Srbije potpisali su u novembru 2018. **Okvirni plan**, koji treba da unapredi njihovu saradnju i da poveća efikasnost prihvatanja odgovornosti za nestala lica u celom regionu posredstvom zajedničke **Grupe za nestala lica**. Naime, u Planu treba da se utvrdi status oko 4.000 neidentifikovanih žrtava, da se unaprede procedure za razmenu podataka između državnih organa i porodica, te da se omoguće zajednička iskopavanja, koja su od zajedničkog interesa. Prvi sastanak Grupe za nestala lica održan je u decembru 2018. u Crnoj Gori. Radi daljeg sprovođenja aktivnosti u okviru datog mandata formirane su dve ekspertske radne grupe.

To pitanje naročito je problematično kada je reč o bilateralnim odnosima sa Hrvatskom. U januaru 2019. hrvatska predsednica izjavila je da je razočarana ukupnim napretkom u toj oblasti, ali i napretkom u vezi sa arhivskom građom, univerzalnom jurisdikcijom za slučajeve ratnih zločina

na koju se Srbija poziva, te rešavanjem pitanja postjugoslovenske secesije, upozoravajući da ta pitanja moraju biti rešena pre nego što Srbija pristupi EU.

Tužilaštvo za ratne zločine još ne saraduje dovoljno sa tužiocima u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, i nema direktnu komunikaciju sa tužiocima u Prištini. Ukupno gledano, još ne postoji **regionalna saradnja povodom ovog pitanja**, a tamo gde postoji, obično se odnosi na manje važna optužena lica. Najveći deo problema pre čine ukupni politički odnosi, nego nedostatak tehničke ili ekspertske saradnje. Da Srbija primenjuje princip univerzalne jurisdikcije, bilo je vidljivo u tri nove optužnice tokom poslednjih šest meseci, kada su tri pojedinca optužena za ratne zločine u Brčkom i Sarajevu u Bosni i Hercegovini, kao i u Uroševcu na Kosovu. To je i dalje sporno pitanje, naročito u bilateralnim odnosima sa Hrvatskom.

Regionalna pitanja

Poslednjih šest meseci prevashodno su obeležile pojačane tenzije između Srbije i Kosova, nakon što je Kosovo neuspešno pokušalo da u novembru 2018. postane član Interpola. Krajem novembra vlasti u **Prištini uvele su takse od 100% na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine**. Zvanična reakcija Srbije bila je ograničena na aktivnosti u okviru organizacije **CEFTA**, tj. Srbija je uložila žalbu protiv takvog koraka, postavila rok od 90 dana za rešavanje tog pitanja pre nego što zatraži rešavanje pred međunarodnom arbitražom. Iako je potez Prištine politički povezan sa odnosima sa Beogradom i sa zaustavljenim dijalogom u Briselu, dobio je novu dimenziju time što je u to sada uključeno i regionalno upravljanje trgovinom. Takse su na snazi od februara 2019. i pogađaju robnu razmenu sa Srbijom u vrednosti od oko 400 miliona evra. Pored toga, u decembru 2018. **Priština je donela odluku da transformiše svoje bezbednosne snage u vojsku** iako je to naišlo na oštru reakciju zvaničnika iz Beograda. Premijer Ana Brnabić nazvala je to „najvećom pretnjom po mir na Balkanu“, a Beograd je zatražio održavanje hitne sednice Saveta bezbednosti UN. Dok se Srbija oslanjala na podršku Rusije i Kine, prisutni članovi Saveta bezbednosti UN iz EU ocenili su da potez Prištine predstavlja njeno suvereno pravo.

Potrebno je istaći da je tokom poslednjih šest meseci ideja još nedefinisane „razmene teritorija“ ili **„izmene granica“** između Srbije i Kosova, zahvaljujući visokim zvaničnicima Beograda i Prištine ušla u javni diskurs, a komentarisali su je i brojni drugi političari i javne ličnosti. Ideja o razmeni teritorija prema etničkom principu, koja bi pogodila zajednice na sadašnjoj granici između Srbije i Kosova, predstavlja nov i opasan korak. Iako je nejasno da li će to biti deo novog sporazuma koji se očekuje od dve strane, ipak predstavlja odstupanje od osnovnih ideja iz Prvog briselskog sporazuma (2013) i dijaloga u Briselu koji se od tada održava.

Srbija nastoji da pronade multilateralne vidove političke saradnje sa nekima od svojih suseda. Tokom poslednjih šest meseci ubrzan je specifičan **kvadrilateralni** vid sastanaka između šefova država i vlada **Srbije, Rumunije, Bugarske i Grčke**. Poslednja dva sastanka održana su u Varni i u Beogradu. Iako još nemaju čvrstu formu, ti sastanci nude mogućnosti za razgovor o nizu tema koje su od interesa za četiri strane, pri čemu je značajan akcenat stavljen na infrastrukturu i energetiku.

Retorika

U intervjuu koji je 14. novembra dala za „Dojče vele“ premijer **A. Brnabić odgovorila je na pitanje o Srebrenici**, rekavši da ne veruje „da je taj strašan zločin bio genocid“. Time je odstupila od zvanične skupštinske Deklaracije o Srebrenici iz 2010. godine, kojom se ne osporavaju presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i Međunarodnog krivičnog suda o tom pitanju, mada su se slični stavovi povremeno mogli čuti i sa drugih zvaničnih pozicija. Njena izjava naišla je na **snažno protivljenje Sarajeva i Zagreba**.

Odgovarajući na izjave predsednice Grabar-Kitarović, ministar odbrane Srbije Aleksandar Vulin izjavio je da „ako bi Hrvatska mogla da odlučuje da li Srbija postoji, mi bismo već davno nestali. Evropska unija u kojoj Hrvatska može da donosi ključne odluke nije organizacija u kojoj bi bilo mesta za nas [...]. Kad god je to bilo moguće, Hrvatska je otežala situaciju Srbiji.“

Ministarka za evropske integracije Jadranka Joksimović izjavila je da „neke zemlje posmatraju članstvo EU kao amnestiju za sopstvene neispunjene obaveze u vezi sa manjinskim pitanjima, pitanjima svojine, vladavine prava i procesa pomirenja.“

Komentarišući pravno osporavanje samog imena Republike Srpske u Bosni i Hercegovini, predsednik Srbije Aleksandar Vučić nazvao je to „neodgovornim i neozbiljnim [...]“. Ne želim da se mešam u unutrašnja pitanja Bosne i Hercegovine, ali RS predstavlja ustavni entitet, a dužnost Srbije je da o tome govori.“

PREPORUKE

- Srbija treba da intenzivira politički i ekspertski dijalog sa Hrvatskom o granicama i da pojača saradnju povodom pitanja nestalih osoba, kulturnog nasleđa i arhivske građe.
- Srbija treba da se usredsredi na politički dijalog sa Bosnom i Hercegovinom u vezi sa graničnim sporom, s obzirom na političke promene do kojih je došlo nakon izbora za Predsedništvo Bosne i Hercegovine 2018. godini.
- Svaka ideja „razmene teritorija“ i „izmene granica“ između Srbije i Kosova treba da bude otvoreno i jasno razmotrena uz preuzimanje pune političke odgovornosti, pri čemu posebno treba imati u vidu to da ona može negativno uticati na lokalno stanovništvo i ukupnu regionalnu stabilnost.
- Donosioci odluka i zvaničnici treba da se uzdrže od radikalizovanih govora i izjava, kao i da vode računa o šteti koja se time nanosi izgledima za postizanje regionalne stabilnosti i dobrosusedskih odnosa.

1.5. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 objavio je u februaru 2019. polugodišnji izveštaj za treće i četvrto tromesečje 2018, što je suprotno usvojenom i prethodno poštovanom planu izveštavanja.

Izveštavanje države u skladu s ratifikovanim konvencijama o pravima žena

UN Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW) razmotrio je 28. februara 2019. Četvrti periodični izveštaj o sprovođenju Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.⁵¹ Delegacija Grupe eksperata Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) posetila je Srbiju u periodu od 25. februara do 1. marta 2019. kako bi izvršila evaluaciju.⁵²

51 Sažet pregled nalaza Komiteta CEDAW u vezi s Četvrtim periodičnim izveštajem Srbije dostupan je na: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fSR.1675&Lang=en>, video-zapis dostupan je na <<http://webtv.un.org/search/consideration-of-serbia-1675th-meeting-72nd-session-committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women-/6008911197001/?term=&lan=english&page=13>> i na <<http://webtv.un.org/search/consideration-of-serbia-contd-1676th-meeting-72nd-session-committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women/6008760060001/?term=&lan=english&page=13>>.

52 <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset_publisher/anInZ5mw6yX/content/council-of-europe-s-expert-group-on-violence-against-women-visits-serbia?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fistanbul-convention%2Fnewsroom%3Fp_id%3D101_INSTANCE_anInZ5mw6yX%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D2>.

Nijedan državni izveštaj pre podnošenja nije predstavljen i razmatran pred skupštinskim Odborom za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, što je suprotno članu 70 Konvencije Saveta Evrope,⁵³ bez obzira na činjenicu da je žena, narodna poslanica, bila članica državne delegacije koja je predstavljala Izveštaj CEDAW Komitetu.

Zakon o zabrani diskriminacije: nedostatak transparentnosti

Vlada je Narodnoj skupštini 14. februara 2019. podnela na usvajanje **Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije**, bez prethodno održane javne rasprave, što je suprotno odredbama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.⁵⁴ Koalicija protiv diskriminacije podnela je inicijativu za povlačenje Nacrta zakona iz skupštinske procedure zbog nedostatka informacija o proceduri⁵⁵ i nepostojanja javne debate, koju je podržalo 45 NVO u Srbiji.⁵⁶ Četvrti i peti izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije⁵⁷ (druga polovina 2016. i prva polovina 2017) još nisu usvojeni, što ukazuje na izuzetnu neefikasnost. Nema informacija o tome da se radi na izradi novog strateškog dokumenta, koji je potreban, budući da je aktuelnoj Strategiji istekao rok važenja.

Rodna ravnopravnost: smanjenje prava žena

Premda je u poslednjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 navedeno da je novi **Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti** usklađen sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, to nije tačno u odnosu na sve oblasti na koje se on odnosi. Umanjen je do sada ostvareni nivo prava u oblasti seksualnih i reproduktivnih prava žena. Pored toga, ignorisana je rodna priroda nasilja prema ženama i nasilja u porodici, insistiranjem na rodno neutralnim pojmovima i merama, kao i zbog toga što je ministarstvo zaduženo za rodnu politiku usvojilo sve predloge konzervativnih, ekstremno desno orijentisanih pojedinaca, organizacija i političkih stranaka (za više informacija videti analizu Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti).⁵⁸

Komentari na reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23 – Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

Iako prelazna merila (40, 41, 43) naglašavaju da je potrebna primena zakona i strategija, podrazumevajući pod tim i postojanje adekvatnih institucionalnih kapaciteta, kao i pažljivo praćenje uticaja, preduzimanje preventivnih, a tamo gde je potrebno i korektivnih mera radi unapređenja položaja diskriminiranih grupa, **planirane aktivnosti u revidiranom AP ne odgovaraju na postavljene ciljeve, odnosno na prelazna merila.**

Ni za jednu od planiranih aktivnosti nisu navedena predviđena finansijska sredstva iako bi to moralo biti učinjeno.⁵⁹ Nisu definisana ni donatorska sredstva ili izvori za sprovođenje planiranih aktivnosti (što je bio slučaj u prethodnom AP koji se odnosio na ovu preporuku).

Aktivnosti **usvajanja zakona i strategija** planirane su većinom za drugi kvartal 2019. godine. To govori da će svi nacrti na koje su date primedbe (u vezi sa procedurom ili sadržajem) biti usvojeni „po kratkom postupku” i „u paketu”. Aktivnosti su „prepisane” iz prethodnog AP, bez predloga o

53 Zaključna zapažanja Komiteta CEDAW i Izveštaj ekspertske grupe GREVIO navedeni su kao **pokazatelji uticaja sprovođenja preporuke iz Izveštaja o skriningu** u vezi sa antidiskriminacionom politikom i rodnom ravnopravnošću u Republici Srbiji (3.6.1).

54 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2386-17%20lat.pdf>>.

55 <<https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/dokumenti/zakoni/sektor-za-antidiskriminacionu-politiku-i-unapredjenje-rodne-ravnopravnosti>>.

56 <<https://www.womenngo.org.rs/en/news/1381-awc-supports-the-request-of-the-withdrawal-of-the-draft-law-on-the-prohibition-of-discrimination-from-the-assembly-adoption-procedure>>.

57 <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19990>>.

58 <<http://preugovor.org/Policy-Papers/1514/Draft-Law-on-Gender-Equality-Will-Just-Any.shtml>>.

59 To podrazumeva *Zakon o planskom sistemu, a trebalo bi da su sredstva planirana i u Zakonu o budžetu za 2019. godinu.*

tome kako da se prevaziđu problemi koji su doveli do zastoja. Akcenat je stavljen na „usvajanje“, umesto na primenu zakona i strategija, praćenje njihovog napretka i poboljšanje položaja ranjivih društvenih grupa.

Aktivnosti **nadzora i praćenja** takođe su formalno navedene. Izveštaj o sprovedenim aktivnostima nije dovoljan pokazatelj rezultata, jer iskustvo iz prethodnog perioda potvrđuje da nije bilo javno dostupnih izveštaja ili da oni nisu bili redovno izrađivani i usvajani, pri čemu takvo postupanje nije imalo posledice. Nije bilo odgovornosti za neispunjavanje obaveza i menjanje planiranih mera bez obrazloženja, niti je postojala korekcija u slučaju da se odstupalo od plana. I onda kada izveštaj postoji, on sadrži samo popis aktivnosti, ali se ne bavi postignutom promenom.

Pokazatelj **jačanja kapaciteta zaposlenih** u nadležnim organima za primenu antidiskriminacione politike ne može biti to da se oni redovno sastaju ili da se o tome redovno izveštava. U revidiranom AP nisu navedeni pokazatelji kojima bi bilo moguće izmeriti rezultate obuka, čak nije naveden ni njihov broj i plan obuhvata učesnika. Takođe, nijedan pokazatelj koji bi se odnosio na broj aktivnosti ili obuhvat nadležnih službenika, medija i javnosti nije naveden ni za oblast **saradnje i informisanja**. Kada bi i bile sprovedene sve planirane aktivnosti, ne bismo dobili informacije o tome do kakvih je promena to dovelo – da li je smanjena diskriminacija i povećana rodna ravnopravnost.

PREPORUKE:

- Treba obezbediti potpunu primenu Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, kao i zaključnih zapažanja CEDAW Komiteta u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem o sprovođenju Konvencije UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena.
- Potrebno je zaustaviti usvajanje antidiskriminacionih zakona bez sprovođenja javnih rasprava i po hitnim postupcima, koji će smanjiti dostignuti nivo prava žena/građana.
- Potrebno je definisati jasne pokazatelje kojima je moguće izmeriti, pratiti i proceniti efekte primene zakona, nacionalnih strategija i akcionih planova.
- Neophodno je uspostaviti funkcionalne mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja politika za borbu protiv diskriminacije i rodnu ravnopravnost, čime se omogućava horizontalna i vertikalna komunikacija, kao i koordinacija sa strateškim sektorskim politikama.
- Potrebno je obezbediti da u radu radnih grupa zaduženih za izradu zakona, strateških i akcionih planova učestvuju i predstavnici organizacija civilnog društva, naročito ženskih organizacija, i ustanoviti obavezu izveštavanja o rezultatima konsultativnog procesa.

2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

2.1. Pravosuđe

Ustavna reforma sudstva

Najnovije izmene Ustava Republike Srbije koje je predložila Vlada neće stvoriti preduslove za postojanje nezavisnog pravosuđa, koje će biti oslobođeno političkog uticaja. Napadi visokopozicioniranih političara i provladinih organizacija civilnog društva na strukovna udruženja, koja su kritikovala ustavne amandmane ne pogoduju svrsishodnoj raspravi o najvažnijem pravnom aktu države.

Vlada je krajem novembra 2018. godine Narodnoj skupštini podnela predlog ustavnih amandmana⁶⁰ u oblasti pravosuđa. Do sada o tom predlogu nije raspravljano na sastancima Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, niti u plenumu Skupštine. Zapravo, Narodna skupština, koja je prema slovu samog Ustava ključni akter u oblasti ustavnih izmena, ostala je po strani tokom celokupnog postupka, koji je vodilo Ministarstvo pravde, što je u suprotnosti i sa Akcionim planom za Poglavlje 23. Međutim, prema nedavno objavljenom prvom nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23,⁶¹ sve pripremne aktivnosti za usvajanje ustavnih amandmana, uključujući u to i izradu i raspravu, okončane su, te se očekuje da će Skupština samo potvrditi predlog Vlade.

Iako je Nacrt amandmana, koji je pripremlilo Ministarstvo pravde, od januara 2018. tri puta revidiran, stručna i akademska zajednica procenjuju da predloženi tekst ne pruža odgovarajuće minimalne standarde za nezavisnost pravosuđa, kao što je izloženo u Akcionom planu za Poglavlje 23 (aktivnost 1.1.1).⁶² Na primer, Narodna skupština i dalje ima značajnu ulogu u određivanju sastava pravosudnih saveta, budući da sve nesudske članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca bira Skupština, izuzimajući iz toga ministra pravde u Državnom veću tužilaca. I Savet i Veće imaju paran broj članova, što je neobično, a svega polovina članova su sudije/tužioci. Nije garantovana ni nezavisnost Pravosudne akademije iako svaki budući sudija mora da prođe kroz tu instituciju.

Visokopozicionirani političari i provladine organizacije civilnog društva napadali su stručna pravosudna udruženja, koja su kritikovala predložene ustavne amandmane. Naknadni lični napadi (klevete) koje su sprovodili državni zvaničnici⁶³ i provladine NVO,⁶⁴ kao i tabloidi na istaknute pojedince iz pravosuđa, koji se protive Nacrtu amandmana, te izjave visokopozicioniranih političara (predsednika,⁶⁵ ministra unutrašnjih poslova⁶⁶) o navodnoj sudskoj opstrukciji delotvornije borbe protiv organizovanog kriminala, potvrđuju bojazan da je reforma osmišljena kako bi se **dodatno umanjila nezavisnost pravosuđa**, a ne da bi se uklonio politički uticaj, kako je zvanično navedeno u dokumentima javne politike.

60 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Pre%C4%8Di%C5%A1%C4%87en%20finalni%20tekst%20amandmana%20na%20engleskom%2012.10.docx>>.

61 <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22159/prvi-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>> (objavljeno u januaru 2019).

62 <<http://www.sudije.rs/index.php/480-uv-z-v-nj-s-ru-pu-d-b-lj-g-us-v.html>
<<https://www.uts.org.rs/aktivnosti/vesti/1587-udruzenje-tuzilaca-amandmani-ne-garantuju-nezavisnost-tuzilastva-video>>.

63 <<https://www.danas.rs/drustvo/majic-od-predsednika-sam-saznao-da-idem-u-ambasadu-sad-po-misljenje/>>.

64 <<https://www.republika.rs/vesti/srbija/108098/skandalozna-odluka-kradju-para-paracinu-tuziteljki-kase-nestala-tri-miliona>>.

65 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a451620/Sta-struka-zamera-predsedniku-Vucic-komentarise-presude-ocenjuje-pravosudje.html>>.

66 <https://www.b92.net/video/vesti.php?yyyy=2019&mm=01&dd=31&nav_id=1500570>.

Ko vrši spoljnu procenu?

Pre nego što je Skupštini podnela ustavne amandmane, Vlada je za to dobila odobrenje Sekretarijata Venecijanske komisije Saveta Evrope u vidu Memoranduma,⁶⁷ u kome je navedeno da su sve preporuke Komisije⁶⁸ poštovane. To je bila neobična i prilično upitna mera, budući da je Sekretarijat administrativno, a ne stručno telo.

Budući da su renomirana strukovna udruženja i organizacije civilnog društva ostali kritički nastrojeni prema svim nacrtima amandmana, formirane su nove organizacije kako bi se stvorio privid dijaloga i podržao predloženi tekst.

PREPORUKE:

- Potreban je sveobuhvatni dijalog Vlade, Skupštine, akademske i stručne zajednice kako bi ustavni nacrti bili unapređeni odgovarajućim rešenjima, koja prevazilaze minimalne međunarodne standarde, što omogućava da ona budu primenjiva i delotvorna u domaćem kontekstu;
- Potrebne su i izmene Ustava kako bi bio umanjena sadašnja širok opseg nekažnjivosti u krivičnom postupku, redefinisani status nezavisnih državnih tela, uspostavljena barijera za kršenje pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i kršenjem međunarodnih ugovora, kao i kako bi rešavanje sukoba interesa bilo bolje organizovano.
- Skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo treba da organizuje konstruktivnu raspravu o ustavnim amandmanima koje je predložila Vlada u kojoj će učestvovati svi relevantni akteri, kao i da angažuje renomirane domaće ustavne pravnike, koji bi pružili podršku finaliziranju teksta;
- Ustavne izmene ne treba da budu ograničene samo na pitanja koja se odnose na pravosuđe. Naime, Vlada i Skupština treba da otvore prostor za raspravu o svim problematičnim odredbama, kao i o odredbama koje nedostaju u sadašnjem ustavnom okviru.
- Kako bi odluka koja će na kraju biti donesena bila argumentovana, ne sme da postoji zloupotreba javnih resursa za sprovođenje referendumske kampanje, a finansiranje kampanje treba da bude kontrolisano na sličan način kao i izborna kampanja.

2.1.1. Nezavisnost

Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23: nerealni rokovi

Prvi Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđa usvajanje izmena Ustava i novih zakona.

Navedeno je da će u **drugom i trećem kvartalu 2019.** biti sprovedeno pet aktivnosti – podnesen predlog za promenu Ustava, doneta Odluka Narodne skupštine o promeni Ustava, razmatran Akt o promeni Ustava u Narodnoj skupštini, usvojen Akt o promeni Ustava i sproveden republički referendum o promeni Ustava. Nakon toga će u **trećem kvartalu 2019.** biti okončan rad na usklađivanju seta pravosudnih zakona sa Ustavom (Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o Državnom veću tužilaca, Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Pravosudnoj akademiji), i isti će biti usvojeni u **četvrtom kvartalu 2019.**

Nisu predviđena budžetska sredstva ni za jednu od planiranih aktivnosti, pa se ne zna čime će biti finansirane aktivnosti tokom 2019. i referendum o ustavnim promenama, posebno kada se ima u vidu da je Zakon o budžetu za 2019. godinu već usvojen.

67 <[https://www.mpravde.gov.rs/files/download%20\(1\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/download%20(1).pdf)>.

68 <[https://www.mpravde.gov.rs/files/CDL-AD\(2018\)011%20-e%2025.06\(1\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/CDL-AD(2018)011%20-e%2025.06(1).pdf)>.

S obzirom na preduslov održavanja referenduma o ustavnim promenama, čini se da su **rokovi postavljeni u Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 nerealni.**

2.1.2. Nepristrasnost i odgovornost

Prema prvom Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 predviđeno je da u **drugom kvartalu 2019. bude** usvojen **Zakon o sprečavanju sukoba interesa**, pri čemu Nacrt zakona nije dostupan na internet stranici Ministarstva pravde.

Predviđeno je da većina aktivnosti u tom delu Akcionog plana bude finansirana iz sredstava IPA 2016 – projekta agencije GIZ za podršku Visokom savetu sudstva. Međutim, ne postoje definisana finansijska budžetska sredstva za iste te aktivnosti sadašnjeg Državnog veća tužilaca (budućeg Visokog saveta tužilaštva), odnosno na mnogim mestima je navedeno da je reč o aktivnostima zanemarljivih troškova (IKT sistem).

2.1.3. Profesionalizam/stručnost/efikasnost

Zabrinjavajući nedostatak informacija

Nacionalna strategija reforme pravosuđa istekla je krajem 2018. godine i u poslednje dve godine nema javno dostupnih zapisnika sa sastanaka Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije.⁶⁹ Prema prvom Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 planirano je da nova Strategija bude usvojena u **drugom kvartalu 2019.**

Prema prvom Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 planirano je da u **drugom kvartalu 2019.** budu usvojeni predlozi za izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju. U **trećem kvartalu 2019.** planirano je usvajanje izmena Zakona o parničnom postupku i Zakona o izvršenju i obezbeđenju (nacrti nisu dostupni na internet stranici Ministarstva pravde). Rok za izmene Zakonika o krivičnom postupku, kao i za moguće izmene Zakona o javnom beležništvu nije naveden, dok je produžen rok za usvajanje preostalih podzakonskih akata u skladu sa Zakonom o javnom beležništvu za **drugi kvartal 2020.**

Novododate aktivnosti Izrade i usvajanja strateškog okvira za unapređenje primene medijacije i Nacionalne strategije reforme pravosuđa (**drugi kvartal 2019**), sprovođenje usvojenog strateškog okvira za medijaciju (**treći kvartal 2019**) i usvajanja novog Zakona o posredovanju – medijaciji (**četvrti kvartal 2019**) nemaju realno postavljene rokove, budući da na internet stranici Ministarstva pravde **još ne postoje javno dostupni nacrti**, već samo informacija o prvom sastanku radnih grupa koji je održan 2019.⁷⁰ Ne postoji analiza kojom se objašnjava zašto je potrebno usvojiti novi Zakon o posredovanju – medijaciji.

Izuzev aktivnosti renoviranja prostorija Pravosudne akademije, koje su planirane projektom IPA 2015, ni za jednu drugu aktivnost ne postoje obezbeđena finansijska sredstva ili je samo navedeno „budžet RS“ bez definisanog iznosa. Za aktivnost 1.3.5.1. navedena su donatorska sredstva koja su bila planirana ranijim AP, te se ne zna da li su ta sredstva i dalje dostupna iako nisu bila iskorišćena. Kad je reč o novim aktivnostima (1.3.6.13 – 15. i 1.3.10.2), izvori sredstava su navedeni: IPA 2015 – projekat podrške Ministarstvu pravde, IPA 2016 – projekat podrške Vrhovnom kasacionom sudu, Projekat vladavine prava USAID-a.

69 <<http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>>.

70 <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/22238/otpoceo-rad-na-izradi-nacionalne-strategije-za-unapredjenje-pravosudja-za-period-2019-2024.php>; <https://www.mpravde.gov.rs/vest/22233/unapredjenje-normativnog-okvira-za-primenu-medijacije-radi-efikasnijeg-i-delotvornijeg-resavanja-sporova.php>>.

U prvom Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 istaknuto je samo praćenje sudskih predmeta i rešavanje starih predmeta u sudovima, ali ne i praćenje i rešavanje starih predmeta u tužilaštvima. Redovno sprovođenje nadzora planirano je samo za izvršitelje, nije ustanovljeno za izvršne sudije kojima je ostavljena nadležnost izvršenja u porodičnim postupcima. Nisu dati ni pokazatelji za praćenje toga kako se primenjuju izmene Zakona o izvršenju i obezbeđenju (1.3.7.5).

2.2. Borba protiv korupcije

Nepostojanje političke volje, kašnjenje sprovođenja, nedelotvorno praćenje

Generalno gledano, bilo je određenog poboljšanja u zakonodavnom okviru koji se odnosi na borbu protiv korupcije, ali od oktobra 2018. nije bilo napretka u sprovođenju tog okvira. **Istekli su rokovi za sprovođenje celog Akcionog plana za Poglavlje 23 i Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013–2018.** Srbija nije ostvarila ciljeve istaknute u tim dokumentima niti je sprovela većinu normativnih aktivnosti, a nema razloga da se veruje da će situacija biti bolja ukoliko se zadrži isti pristup i tokom produženog roka u Akcionom planu (do 2021).

Naime, **sistem za praćenje i nadzor nad tim strateškim dokumentima** nije doneo rezultate, a u prvom Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 nisu predviđene sveobuhvatne izmene. Jasno je da nedostatak političke volje srpskih organa onemogućava rešavanje tih problema.

Informacije o učinku represivnih antikorupcijskih tela osnovanih nakon 1. marta 2018, kao i o njihovoj novoj organizacionoj strukturi nisu kompletne. Jasno je da nije bilo napretka u borbi protiv korupcije na visokom nivou, u proaktivnom krivičnom gonjenju i u broju prijavljenih slučajeva korupcije. Isto tako, čini se da zakonske mere s kraja 2016. nisu dovele do povećanja ukupne sume oduzete od počinilaca korupcije. S obzirom na izjave državnih predstavnika, moguće je da je ukupna efikasnost sistema sankcionisanja poboljšana širokim korišćenjem nagodbi u slučajevima sitne korupcije.

Položaj preventivnih antikorupcijskih tela pogoršan je tokom perioda izveštavanja.

Ključne izmene zakonodavnog okvira za sprečavanje korupcije odnose se na usvajanje Zakona o lobiranju, koji može imati određene pozitivne, ali prilično ograničene efekte na integritet i transparentnost zakonodavnog postupka, kao i na preciznije definisanje odredaba o sukobu interesa u izmenjenom Zakonu o državnim službenicima. Vlada je, takođe, usvojila uredbe na osnovu Zakona o elektronskoj upravi (e-upravi) koje nisu postojale, a koje su relevantne za otvorene podatke i objavljivanje informacija na internet stranama državnih organa. Usvojila je i novi Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu.⁷¹ Takođe, bilo je i ostalih potencijalno važnih izmena drugih propisa.

U periodu izveštavanja ministarstva su izradila prvi Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, nacrt **nove Medijske strategije, Strategiju razvoja javnih nabavki, nacrt novog Zakona o javnim nabavkama** (pre i nakon javne rasprave), novi (treći) **Nacrt zakona o sprečavanju korupcije** i drugi Nacrt izmena **Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**.

Visoki državni predstavnici više puta su najavili usvajanje Zakona o ispitivanju porekla imovine, bez objavljivanja nacrta i izmena Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku.

71 <<http://ogp.rs/pou-srbija/akcioni-plan-2018-2020/>>.

Usvajanje još jednog zakona koji je pomenut u ekspozeu iz 2017. godine – Zakona o ispitivanju porekla imovine još je aktuelno. Ministar pravde i predsednik Republike počeli su u januaru 2019. ponovo da najavljuju „skoro donošenje” tog akta, ali bez objavljivanja nacrtu ili objašnjavanja zašto ga je uopšte potrebno usvojiti, umesto da prosto primene već postojeće propise. Pored toga, pojedine najave očigledno su politički motivisane, jer se u javnom govoru pominju dva opoziciona lidera na koje novi zakon eventualno može da se primeni. Ministarstvo je objavilo Nacrt u martu 2019. Pokazalo se da je reč samo o modifikaciji odredaba Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji (2002), koje se odnose na proveru imovine i prihoda, a koje se mogu primeniti na bilo kog građanina, a ne o posebnom antikorupcijskom zakonodavstvu, koje bi se primenjivalo pre svega na predstavnike vlasti. Zakon predviđa da posebna jedinica Poreske uprave dobije znatno veća ovlašćenja prilikom ispitivanja nesrazmernosti između iznosa imovine i prijavljenih prihoda nakon 1. januara 2007, kao i da poreska stopa bude čak 75% vrednosti neprijavljene imovine. U objašnjenju se ne navodi zašto su postojeće odredbe nedelotvorne, niti ono sadrži obrazloženje pravnog osnova za nametanje poreza nakon postojećeg roka zastarelosti (pet godina).⁷²

Vlada nije imala rezultate u umanjivanju sistemskih oblika korupcije. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije istekla je 2018, kao i važeći rokovi za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23. Neuspeh Strategije tek treba da bude razmotren, ali se Skupština najverovatnije neće baviti tim pitanjem nakon što primi izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije u martu 2019, budući da ga nije razmatrala tokom godina kada je pojedine izmene još bilo moguće sprovesti. Isto tako, Ministarstvo pravde pokrenulo je krajem januara javni postupak revizije Akcionog plana za Poglavlje 23, postavivši nerealno kratak rok za komentarisanje i ne objavivši poslednje informacije o sprovođenju tekućeg Akcionog plana i niza analiza na kojima se revizija navodno zasniva. Pored toga, revizijom je zadržan isti, očigledno neuspešan, koncept praćenja i evaluacije Akcionog plana, pa čak je zadržana i većina aktivnosti koje su se pokazale nedelotvornim.

Vlada je kao odgovor na postupak koji je pokrenula Grupa GRECO osnovala Koordinaciono telo za upravljanje aktivnostima primene preporuka GRECO. Nakon početnog predstavljanja, do kraja oktobra 2018. organizovana su dva sastanka tog tela. Međutim, još nije poznato da li je Srbija blagovremeno podnela svoj drugi izveštaj o usklađenosti grupi GRECO. Nisu bile primenjene preporuke nekih drugih međunarodnih organizacija, kao što je ODIHR, dok su preporuke organizacije SIGMA samo delimično poštovane.

Nema informacija o aktivnostima – kakve god one bile – drugog državnog Koordinacionog tela (za primenu Strategije za borbu protiv korupcije koja je istekla 2018), koje je osnovano pre četiri godine kako bi se pokazala „politička volja na visokom nivou” za suzbijanje korupcije.

Generalno rečeno, problem predstavlja činjenica da se Poslovníkom Vlade uređuju važni aspekti sadržaja rasprava, kao i opšti nedostatak zaštite prava građana ukoliko Vlada odluči da ne poštuje pravila.

Izmenama Zakona o državnim službenicima postignuta su određena poboljšanja pravnog sistema, kao što je, na primer, sprečavanje sukoba interesa.

Neusvajanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i nedonošenje izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o slobodnom pristupu informacijama značajno usporavaju čak i one antikorupcijske reforme, koje su bile uključene u relevantne planove. Sve su očigledniji problemi sa podrićivanjem konkurencije i transparentnosti prilikom zaključivanja ugovora o javnim nabavkama, a posebno ako se ima u vidu da se takve mogućnosti koriste prema međudržavnim sporazumima.

72 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10486-zakon-o-ispitivanju-porekla-imovine-na-prvi-pogled>>.

Više od deset godina nakon prvih najava, primenjujući jednu od preporuka Grupe GRECO, Skupština je usvojila Nacrt zakona o lobiranju. Taj Zakon, čija primena počinje u avgustu 2019, neće rešiti ključne probleme kada je reč o netransparentnim uticajima na odlučivanje, ali može bar dovesti do određenih poboljšanja.

Sprovođenje Zakona predstavlja čak i veći problem od neuspeha prilikom unapređenja zakonodavstva. Nazadovanje je naročito vidljivo u oblasti slobodnog pristupa informacijama, pri čemu je povećan broj neizvršenih odluka Poverenika. To se može smatrati delom opšteg trenda koji odlikuju razvoj „neodgovorne“ vlade i kultura u kojoj političari na vlasti smatraju da nije potrebno dati razumno obrazloženje za svoje odluke, a kamoli sa političkim protivnicima ili stručnjacima eventualno diskutovati o sadržaju tih odluka. U kontrastu sa tim su paralelne aktivnosti, kao što su usvajanje Akcionog plana za sprovođenje inicijative „Partnerstvo za otvorenu upravu“, inicijative za korišćenje formata otvorenih podataka, usvajanje pravila o raspravama o javnim politikama i sl.

Takođe, nivo aktivnosti Agencije za borbu protiv korupcije značajno je opao kada je reč o kontroli finansiranja stranaka i nema vidljive kritike rada Vlade. To se posebno videlo prilikom imenovanja sadašnjeg direktora Agencije, koji ima bliske i višestruke veze sa vladajućom strankom SNS. Savet za borbu protiv korupcije nastavlja da sprovodi svoje aktivnosti, ali bez naknadnih aktivnosti Vlade. Državna revizorska institucija objavila je nekoliko posebnih izveštaja, koji se odnose na trošenje budžetskih sredstava u različitim oblastima.

Kadrovska nepopunjenost u nezavisnim državnim institucijama

Izbor članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije još nije dovršen. Odbor ima osam od devet članova jer Skupština nije razmotrila predlog Advokatske komore Srbije iz septembra 2017.

Mandat Poverenika za informacije od javnog značaja istekao je 22. decembra 2018. i nije pokrenut postupak za izbor novog.

Ombudsman nema ni jednog od pet zamenika, koji su predviđeni zakonom, budući da on kandidate nije predložio Skupštini.

Statistički podaci o suzbijanju korupcije i dalje su samo delimično pouzdani, uporedivi i transparentni. Vlada ne objavljuje statističke podatke koje dostavlja Evropskoj komisiji o istragama i presudama u slučajevima vezanim za korupciju. Javni tužioci i sudovi objavljuju samo godišnje izveštaje, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova u izjavama o aktivnostima policije ponekad korupciju predstavlja zajedno sa drugim vrstama krivičnih dela, u šta su uključena i dela finansijskog kriminala. Informacije o rezultatima zakonodavnih reformi iz 2016. (na snazi od marta 2018) u oblasti suzbijanja represije još nisu jasne. Korupcija se ne razlikuje od drugih vidova krivičnih dela i ne postoji poređenje sa odgovarajućim prethodnim periodom, niti pozivanje na konkretne rezultate novouvedenih instrumenata za borbu protiv korupcije (npr. radne grupe, računovođe forenzičari, finansijske istrage paralelno sa krivičnim istragama).

Međutim, očigledno je da nije bilo napretka kada je reč o presudama u slučajevima korupcije na visokom nivou, kao ni u ukupnom broju prijavljenih i ispitanih slučajeva korupcije.

ALARM: PREBLAGE MERE AGENCIJE ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE NE DAJU REZULTATE

Agencija za borbu protiv korupcije pokrenula je postupak protiv premijera Ane Brnabić i još devet ministara u tekućoj Vladi Srbije zbog sumnje da su prekršili Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Kršenje je potvrđeno u sedam slučajeva. Od svog osnivanja (2010) do novembra 2018, Agencija je podnela 81 krivičnu prijavu protiv državnih zvaničnika. Jedan od njih je ministar u tekućoj Vladi.

Krivične prijave predstavljaju samo deo od 2766 postupaka koje je Agencija pokrenula kako bi kontrolisala imovinu i prihode državnih zvaničnika, kao i kako bi ih sprečila da uđu ili da budu u sukobu interesa.

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) sačinio je bazu podataka svih tih postupaka i utvrdio da je Agencija u većini slučajeva izriče najblaže mere koje predviđa zakon, tj. upozorenje iako su pojedini zvaničnici upozoravani nekoliko puta tokom prethodnih godina – izdato je ukupno 1.830 upozorenja tokom osam godina.

Najčešći razlozi zbog kojih je Agencija pokretala postupak (ukupno 746 slučajeva) bili su kašnjenje izveštavanja o imovini, kršenje zabrane obavljanja još jedne javne funkcije ili neprenošenje direktorskih prava nad kompanijama.

Iako zvaničnik može biti kažnjen sa 50 do 150 hiljada dinara (400 do 1250 evra), podaci pokazuju da je izrečen veliki broj minimalnih kazni, tj. da je reč samo o upozorenju, ili da je u velikom broju slučajeva postupak zastareo (između ostalog, zato što sudovi „nisu mogli“ da pronađu okrivljene i uruče im poziv na sud).

Mera objavljivanja odluke u kojoj se navodi da je zvaničnik prekršio Zakon o Agenciji donesena je 328 puta i sadrži ime zvaničnika i opis načina na koji je on prekršio zakon.

Agencija je 204 puta preporučila smenu zvaničnika, ali njene preporuke nisu obavezujuće, pa su zvaničnici u većini slučajeva zadržali funkciju, napustili funkciju iz drugih razloga pre okončanja postupka ili su na druge načine izbegavali posledice. Među zvaničnicima ima i onih čiju je smenu Agencija predložila dva puta.

Na primer, to je bio slučaj sa Biljanom Nikolić, direktorkom doma zdravlja u Ubu. Prvo je 2018. godine zaposlila svog sina, a nakon preporuke da bude smenjena, upozorena je još jednom kada ga je opet zaposlila iako su još četiri druga kandidata ispunjavala uslove za dato mesto. Nijednom nije informisala Agenciju o mogućem sukobu interesa iako je zakonom bila dužna da to učini.

Ona je i dalje na toj funkciji i odbija da razgovara sa novinarima.

2.2.1. Strateški planovi

Hitno je potreban ozbiljan napredak

Primena Akcionog plana za Poglavlje 23, odnosno potpoglavlja „Borba protiv korupcije“, još nije obezbeđena, a njegove ciljeve nije moguće ispuniti u prvobitno postavljenim rokovima. Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 ne predviđa suštinske izmene pristupa koji se pokazao kao neuspešan. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije/Akcionni plan za 2013–2018. istekli su, a da njihovi ciljevi nisu ispunjeni. Čutanje Vlade o tome u izrazitoj je suprotnosti sa uvođenjem Strategije i „nultom tolerancijom“ antikorupcijske politike iz 2013.

Vlada nije objavila statističke podatke o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnose na drugu polovinu 2018. Za razliku od prethodnih godina, kada su izveštaji i statistički podaci bili tromesečno dostupni na engleskom i na srpskom jeziku, poslednji izveštaj objavljen je sredinom februara, i to samo na engleskom jeziku i za period od šest meseci.⁷³ Prema rezultatima prethodnog praćenja, koje je obavilo državno telo (Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23), samo 56% planiranih aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 u potpunosti je ispunjeno ili su u postupku stalnog otpočinjanja.⁷⁴ Iako izveštaji Saveta Vlade za sprovođenje Akcionog plana, u kojima je dat zbir informacija različitih tela, predstavljaju koristan izvor informacija, bili bi vredniji kada bi sadržali jasno izložen zaključak Vlade o stepenu sprovođenja i ostvarenim ciljevima. Međutim, takva procena nije učinjena (ili bar objavljena) pre najavljene revizije Akcionog plana, koja je počela 2018. godine, ali nije saopštena javnosti sve do januara 2019.

Važno je naglasiti da u praksi ne funkcioniše **mehanizam ranog upozoravanja** u slučaju kašnjenja i drugih problema u vezi sa sprovođenjem Akcionog plana – nadležni organi ne snose posledice ukoliko ne sprovedu planirane aktivnosti. U tom smislu, nesprovođenje aktivnosti treba da ostane na dnevnom redu sednica Vlade sve dok problemi ne budu rešeni.

Koordinaciono telo Vlade za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013–2018, uspostavljeno kako bi se unapredilo izvršenje antikorupcijskih obaveza, nije se uopšte sastajalo. Drugi važan problem predstavlja to što aktivnosti koje su u potpunosti sprovedene nisu smanjile korupciju niti su suzbijanje korupcije učinile delotvornijim. Na primer, Zakon o zaštiti uzbunjivača usvojen je 2014. godine. Međutim, usvajanjem i primenom Zakona nije postignut

73 <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22364/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-treci-i-cetvrti-kvartal-2018-godine.php>>.

74 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10156-sa-predsednicom-vlade-o-problemima-u-borbi-protiv-korupcije>>.

jedan od njegovih najvažnijih ciljeva – povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije. Ne postoji ni sveobuhvatan nadzor nad sprovođenjem Zakona, koji je potreban radi praćenja eventualnog napretka.

U Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 u vezi sa pregovorima između Srbije i EU, koji je trenutno na javnoj raspravi,⁷⁵ **nisu data rešenja** problema zbog kojeg je sprovođenje plana do sada bilo bezuspešno.

U postojećem Akcionom planu, kao što je već primećeno pre četiri godine, svrha aktivnosti (koja treba da bude ostvarena izmenom zakona i sprovođenjem obuke) nije dovoljno precizna, pojedina ključna pitanja nisu pokrivena planom i ne postoji sistem odgovornosti u slučaju neispunjenja obaveza. Poseban problem predstavlja to što **pokazatelji učinka nisu precizni** (npr. „unapređenje sprovođenja zakona“, bez utvrđivanja merljivih parametara), što ostavlja prostor za manipulacije prilikom tumačenja da li je Srbija ispunila obavezne standarde za pridruživanje EU.

Zbog navedenih nedostataka, organizacije civilnog društva bile su zabrinute da će taj plan biti samo formalno sproveden, bez ozbiljnog napretka u borbi protiv korupcije. Rezultat je, za sada, još lošiji, budući da **odredbe važnih zakona, kao i njihova primena još nisu korigovani**. Naime, iako su rokovi istekli pre nekoliko godina, do sada nisu poboljšani zakoni o Agenciji za borbu protiv korupcije, finansiranju političkih aktivnosti, javnim nabavkama, slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i javno-državnom partnerstvu.

Umesto da Akcioni plan bude suštinski revidiran i da budu osmišljene aktivnosti koje mogu poboljšati realnu situaciju tokom evropskih integracija Srbije, Ministarstvo pravde stavilo je na javnu raspravu tekst kojim se **umanjuju određene neizvršene obaveze državnih organa**.

Neprimereno kratak rok za dostavljanje komentara produžen je na zahtev civilnog društva za dve nedelje (do 22. februara 2019). Kako bi se javna rasprava u budućnosti valjano održavala, Vlada treba da **objavi izveštaje o sprovođenju** postojećeg Akcionog plana (trenutno nedostaju podaci za drugu polovinu 2018) i da navede **razloge za neispunjenje** obaveza. Još važnije je da Ministarstvo pravde **objavi analize na osnovu kojih** zagovara određena problematična rešenja. Naime, učesnici u javnoj raspravi ne mogu raspravljati o ispravnosti stavova na osnovu neobjavljenih dokumenata.

Takođe, revidirani Akcioni plan sadrži lošija rešenja od onih u postojećem tekstu: 1) izmenjen je sastav **Saveta za borbu protiv korupcije** tako da uključuje predstavnike ministarstava, što može uticati na smanjenje faktičke nezavisnosti, umesto na rešavanje realnog problema, tj. može dovesti do situacije da Vlada ne uzima u obzir izveštaje svojih savetnika; 2) izmene **Zakona o javnim nabavkama** sada se planiraju samo radi usaglašavanja sa pravilima EU, a ne radi boljeg nadzora; 3) izmene **Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije** planiraju se samo radi ispunjenja preporuke Grupe GRECO, a ne radi uklanjanja svih propusta; 4) konačna odluka o uvođenju krivičnog dela „**nezakonitog bogaćenja**“ još nije doneta, a novi rok nije utvrđen. S druge strane, u Akcionom planu ne postoje informacije o usvajanju Zakona o poreklu imovine.

Prilikom definisanja zadataka koristi se nejasan izraz „**Srbija treba da obezbedi inicijalnu evidenciju**“ (u odlučivanju o zahtevima za pristup informacijama, gonjenju u slučajevima korupcije, suzbijanju neregularnosti u javnim nabavkama, finansiranju političkih aktivnosti, sukobu interesa itd.). Smatramo da je reč o **pogrešnom prevodu** zahteva iz Brisela u kom se traži da Srbija **ostvari rezultate** u tim oblastima (eng. *track record*). Kao dobra se može označiti namera, istaknuta u Akcionom planu, da budu usvojeni nova Strategija za borbu protiv korupcije i sektorske strategije za pojedinačne oblasti (zdravstvo, obrazovanje, carinu).⁷⁶

⁷⁵ <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/22159/prvi-nacrt-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>>.

⁷⁶ <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/10473-pogorsanje-neispunjenog-plana-za-borbu-protiv-korupcije>>.

Pored navedenih opštih zapažanja, organizacija Transparentnost Srbija navela je da je većina aktivnosti iz potpoglavlja revidiranog Akcionog plana o borbi protiv korupcije **nejasna ili** na određeni način **problematična** i dala je vrlo detaljne komentare i predloge u vezi s jednim od prelaznih merila/preporuka sa skrininga (o pristupu informacijama).⁷⁷

Još je gora situacija kada je reč o primeni Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije/Akcionog plana za 2013–2018. Očekuje se da će konačni izveštaj biti podnesen u martu 2019. Prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23 predviđeno je usvajanje nove Nacionalne strategije, ali tek 2020. godine, ali nisu navedeni njena veza sa Akcionim planom za Poglavlje 23 niti njen sadržaj. U međuvremenu, brojni gradovi i opštine izradili su sopstvene lokalne planove za borbu protiv korupcije, prema modelu plana Agencije za borbu protiv korupcije.

Agencija za borbu protiv korupcije trenutno nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana. Međutim, prema Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije iz februara 2019, Agencija će biti zadužena za nadziranje primene, davanje preporuka i mišljenja i informisanje Skupštine o sprovođenju „strateških akata u vezi sa borbom protiv korupcije“, uključujući u to i Akcioni plan za Poglavlje 23, potpoglavlje „Borba protiv korupcije“.⁷⁸

2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo ostvarivanje

Od oktobra 2018. do februara 2019. godine Vlada nije objavila sveobuhvatan izveštaj o svojim aktivnostima i ostvarivanju ciljeva iz ekspozea premijera u vezi sa borbom protiv korupcije. Premijer A. Brnabić bavila se ovom temom u nekoliko navrata, obično predstavljajući rezultate rada u drugim oblastima, kao na primer kada je na Oksfordu govorila o digitalizaciji.⁷⁹ Ocenila je da je e-uprava najbolje sredstvo za borbu protiv korupcije. Nema sumnje da **e-uprava** može biti vrlo korisna u borbi protiv korupcije. Međutim, to **nije bilo čak ni pomenuto u programu aktuelne Vlade**. Tekuća kampanja Vlade/predsednička kampanja ne bavi se rezultatima postignutim u borbi protiv korupcije, već ekonomskim pitanjima.

O tome da u Srbiji ne postoji borba protiv korupcije govori i pomenuti nivo ispunjenja Akcionog plana za Poglavlje 23. Gotovo **polovina mera** sadržanih u Planu **nije ispunjena**,⁸⁰ čak i prema izveštajima samih institucija odgovornih za njihovu implementaciju.

Internet platforma Vlade sadrži deo pod nazivom „Borba protiv korupcije“, ali ona se odnosi samo na aktivnosti policije. Tokom poslednjih šest meseci na platformi je objavljeno 20 vesti o različitim vidovima prekršaja (jedan se odnosi na 16 nepovezanih događaja): trgovini uticajem u vezi sa zaposlenjem u Institutu za nuklearne nauke „Vinča“⁸¹, hapšenju tri osobe zbog nameštanja tendera u bolnici,⁸² doktorki iz Surdulice koja je zloupotrebila ovlašćenja,⁸³ zvaničnicima koji su nameštali javne nabavke u Lajkovcu⁸⁴, hapšenju devet policajaca zbog mita i zloupotrebe,⁸⁵ zloupotrebi sredstava Centra za socijalni rad u Kraljevu,⁸⁶ hapšenju v. d. direktora Uprave za agrarna plaćanja,⁸⁷ osam lica uključenih u davanje lažnih lekarskih nalaza,⁸⁸ grupi od pedesetak ljudi koji su

77 <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_na_Prvi_nacrt_revidiranog_Akcionog_plana_za_Poglavlje_23_-_februar_2019.pdf>.

78 <<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>>.

79 <<http://rs.n1info.com/Biznis/a432418/Brnabic-o-eUpravi-Najbolji-odgovor-na-korupciju.html>>.

80 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Report%20no.%202-2018%20on%20implementation%20of%20Action%20plan%20for%20Chapter%2023.pdf>>.

81 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/364328/uhapsene-dve-osobe-zbog-krivicnog-dela-trgovine-uticajem.php>>.

82 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/363845/uhapsene-tri-osobe-zbog-vise-koruptivnih-krivicnih-dela.php>>.

83 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/362549/uhapsena-lekarka-zdravstvenog-centra-surdulica.php#>>.

84 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/361148/hapsenja-zbog-koruptivnih-dela-na-stetu-opstine-lajkovac.php>>.

85 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/360725/u-dve-odvojene-akcije-uhapseno-devet-policijskih-sluzbenika.php>>.

86 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/360071/uhapsene-dve-osobe-zbog-zloupotrebe-sluzbenog-polozaja.php>>.

87 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/355097/hapsenja-zbog-primanja-i-davanja-mita.php>>.

88 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/353387/uhapseno-osam-osoba-zbog-primanja-i-davanja-mita.php>>.

se bavili uglavnom finansijskim kriminalom,⁸⁹ hapšenju sudije u Lazarevcu zbog uzimanja mita,⁹⁰ četvoro ljudi uključenih u uzimanje mita u vezi sa javnim nabavkama u Kragujevcu,⁹¹ dvoje ljudi u Raškoj zbog uzimanja mita u vezi sa radom EPS-a⁹² itd.

Kada je reč o mogućim merama borbe protiv korupcije, ekspozije premijera iz 2017. odnosi se samo na usvajanje dva zakona,⁹³ bez postavljanja jasnih rokova.

U novom (trećem) Nacrtu zakona o sprečavanju korupcije (o Agenciji za borbu protiv korupcije) iz februara 2019.⁹⁴ postoje određena poboljšanja kad je reč o ovlašćenjima Agencije. On je i dalje dosta lošiji od prvog nacrtu koje je dalo Ministarstvo (2016).⁹⁵ Ministarstvo prividno akcenat stavlja na sprovođenje jedne od preporuka Grupe GRECO, a ne na sva pitanja utvrđena u Akcionom planu za Poglavlje 23. Naime, u Nacrtu revidiranog Akcionog plana, Ministarstvo pravde povezuje usvajanje Zakona sa ispunjenjem preporuke GRECO i sa naknadnom ekspertskom analizom, koja nije objavljena. Budući da se preporuke Grupe GRECO uvek odnose samo na nekoliko pitanja, takav pristup može štetno uticati na Nacrt zakona. Naime, u preporuci XIII iz Četvrtog kruga evaluacije Grupe GRECO od Srbije se zahteva da unapredi nezavisnost, kapacitete i ovlašćenja Agencije.⁹⁶

Grupa GRECO preporučila je „da uloga Agencije u borbi protiv korupcije i sprečavanju i rešavanju sukoba interesa u vezi sa članovima Skupštine, sudijama i tužiocima treba da bude dodatno ojačana, između ostalog, i) preduzimanjem odgovarajućih mera kako bi se obezbedio adekvatan stepen nezavisnosti i obezbeđivanjem adekvatnih finansijskih i ljudskih resursa i ii) proširivanjem nadležnosti Agencije i prava kako bi se, na primer, uključilo pravo na direktan pristup podacima drugih javnih tela, pravo na postupanje po anonimnim žalbama i na sopstvenu inicijativu, pravo na podnošenje krivičnih prijava, zahtevanje pokretanja prekršajnog postupka i inicijative za pokretanje disciplinskih postupaka“. Problem s tom preporukom jeste u tome što eventualna izmena zakona ne garantuje da će on biti i sproveden. Pored toga, Agencija već ima pravo da podnosi krivične prijave, pokreće prekršajne i disciplinske postupke. Problem je, međutim, u tome što ona to ne mora da čini jer obuhvat njenih kontrolnih nadležnosti nije prethodno precizno definisan. Stoga, važno je proširiti ovlašćenja Agencije, ali je podjednako važno i jasno definisati njene zadatke.

Srbija je na izveštaj Grupe GRECO morala da odgovori u okviru dodatnog roka, tj. do oktobra 2018,⁹⁷ ali nije poznato da li je ispunila tu obavezu, kao što je najavio premijer.⁹⁸ Grupa GRECO će razmatrati drugi izveštaj Srbije o usklađenosti u periodu između 18. i 22. marta 2019.⁹⁹

Značajne izmene u Nacrtu, čija je navodna svrha unapređenje nezavisnosti i profesionalizma Odbora Agencije, **samo će povećati politički uticaj** prilikom izbora članova Odbora (koji se sada zove „Savet“) i direktora. Međutim, postoje i pojedine korisne odredbe, ali nisu potpuno usaglašene sa Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o zaštiti uzbunjivača, koje Agenciji omogućavaju da pribavi informacije o ishodu krivičnih prijava i inicijativama koje je uputila drugim državnim organima. Agencije će ubuduće moći direktno da pristupi bazama podataka drugih

89 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/352496/uhapseno-pet-osoba-zbog-finansijskog-kriminala-i-korupcije.php>>.

90 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/343790/hapsenje-sudije-osnovnog-suda-u-lazarevcu-zbog-primanja-mita.php>>.

91 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/343745/uhapsene-cetiri-osobe-zbog-davanja-i-primanja-mita.php>>.

92 <<https://www.srbija.gov.rs/vest/342127/uhapsene-tri-osobe-u-raski-zbog-primanja-i-davanja-mita.php>>.

93 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/10152-nacrt-zakona-o-sprecavanju-korupcije-ne-resava-bitne-probleme>>.

94 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/NACRT%20ZAKONA%20O%20SPRE%20C4%8CAVANJU%20KORUPCIJE%20-%205.2.2019..docx>>.

95 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/10152-nacrt-zakona-o-sprecavanju-korupcije-ne-resava-bitne-probleme>>.

96 <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>>.

97 <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680792e56>>.

98 <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/12427/>>.

99 <<https://rm.coe.int/group-of-states-against-corruption-greco-programme-of-activities-2019-/16808ffcde>>.

državnih institucija i da zatraži informacije u drugim slučajevima. Pristup podacima banaka i finansijskih institucija biće moguć onda kada to odobre državni zvaničnici. Novi Nacrt, za razliku od postojećeg i svih prethodnih nacrti, ne predviđa obavezu po kojoj državni zvaničnici moraju da obelodanjuju informacije o imovini koja je u posedu članova njihovih porodica. Međutim, on Agenciji omogućava da traži dodatne informacije od neograničenog broja „povezanih lica” u slučaju kada postoji sumnja da je državni zvaničnik stvarni vlasnik imovine koju nominalno poseduje „povezano lice”. Iako je **to ovlašćenje** korisno za kontrolisanje, može biti **prilično kontroverzno kada je reč o kršenju ljudskih prava**.

U novom Nacrtu takođe postoje brojni nedostaci kao i prethodnim nacrtima iz jula 2018. Izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije inicijalno su planirane za 2014, pri čemu je izrada novog Zakona započeta u martu 2015. Ministarstvo pravde objavilo je prvi Nacrt zakona u oktobru 2016, a drugi, znatno lošiji, pod novim nazivom (Zakon o sprečavanju korupcije) u avgustu 2018. Iako su o tim nacrtima održane javne rasprave, nisu objavljeni detaljni izveštaji o razmatranju primljenih predloga.

Organizacija Transparentnost Srbija predložila je, između ostalog, da krivično delo davanja lažnih podataka o imovini bude precizno određeno i da rad tužilaštva treba da bude olakšan time što će iz definicije biti izostavljena „namera”, koju je teško utvrditi. Takođe, neophodno je sprečiti zloupotrebu javne funkcije izmišljanjem promotivnih aktivnosti, što funkcionerima služi da povećaju svoju prisutnost u medijima tokom izborne kampanje. To je naročito važno kada postoje česta najava novih izbora i prakse vođenja „kampanja državnih funkcionera”.

Zakon treba da, umesto postojećeg režima davanja odobrenja, potpuno zabrani nagomilavanje javnih funkcija. Zvaničnici treba da budu dužni da Agenciji prijavljuju poklone velike vrednosti, čak i kada oni nisu povezani sa javnom funkcijom. Takođe, važno je da se u izjavi o imovini uključe i podaci o gotovini u iznosu iznad 10.000 evra (minimum), što sada nije slučaj. Treba kontrolisati i poslovanje kompanija koje su u posedu zvaničnika sa koncesionarima, primaocima subvencija, kao i kompanija koje posluju u Srbiji na osnovu međudržavnog sporazuma.

U Nacrtu je predviđena izmena prema kojoj analizu rizika od pojave korupcije sprovodi Agencija prilikom izrade pojedinih zakona. Međutim, takve analize treba da budu obavezne prilikom izrade svih propisa. **Kad je reč o članovima Odbora i direktoru Agencije, kriterijum podobnosti treba da bude nepostojanje veze sa političkim subjektima po bilo kom osnovu**, a ne samo po osnovu pripadanja stranci (npr. da nisu bili kandidati na poslednjim izborima, finansijeri, članovi izbornih komisija iako formalno nisu članovi stranaka).

Kad je reč o Zakonu o ispitivanju porekla imovine, na osnovu dostupnih informacija ili vladinih spinova u medijima,¹⁰⁰ kao i povremenih detaljnijih izjava vladinih predstavnika,¹⁰¹ može se zaključiti da će to biti zakon *lex specialis* uz opšti Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, sa mogućnošću nametanja viših poreza (75%) na imovinu čije zakonito poreklo nije obrazloženo. Zakon se neće posebno baviti određenom grupom pojedinaca (npr. državnim zvaničnicima, državnim službenicima). Nejasno je da li će Zakon na bilo koji način biti povezan sa postojećim zakonskim mogućnostima (koje postoje od 2003) Poreske uprave da sprovodi višestruka ispitivanja imovine i prihoda pojedinaca kako bi utvrdila moguće utaje. Takve kontrole navodno se ne sprovode zbog nedostatka kapaciteta Poreske uprave i problema sa imovinskim registrima.

100 <<https://www.blic.rs/vesti/politika/sto-ste-krili-krili-ste-otkrivamo-sta-donosi-novi-zakon-o-poreklu-imovine-politicari/gq0nw9v>>.

101 <<http://www.happytv.tv/vesti/drustvo/122332/nela-kuburovic-nacrt-zakona-o-poreklu-imovine-uskoro-pojaviti-u-javnosti-ispitivanje-imovine-10-godine-unazad>>.
<<http://pink.rs/vesti/113754/kuburovic-zakon-o-poreklu-imovine-na-prolece-u-skupstini>>.

Podjednako je nejasno zašto je taj *lex specialis* potreban ako Srbija već ima dosta dobre odredbe o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, što uključuje i prebacivanje tereta dokazivanja na osumnjičenog u slučaju sumnje da je počinjeno ozbiljno krivično delo. Takođe je nejasno u kojoj meri bi Zakon uticao na sistematsku proveru tačnosti podataka koje državni funkcioneri daju u izjavi o svojoj imovini, kakvih ima na hiljade od 2004. godine.

2.2.3. Rad Skupštine

Postignut je izvestan napredak, promene su spore, dosta posla tek predstoji

U periodu od oktobra 2018. do februara 2019. sprovedene su određene **izmene zakonodavnog okvira**, koje bi mogle uticati na korupciju i transparentnost.

Zakon o lobiranju¹⁰² usvojen je 9. novembra 2018. verovatno kao poslednji od ključnih antikorupcijskih zakona, koje Srbija nije nikada imala. Postupak usvajanja Zakona može da posluži kao jedan od najboljih primera neuspeha Srbije da ostvari antikorupcijske ciljeve čak i kada se pridržava preporuka međunarodnih organizacija (u ovom slučaju preporuke Grupe GRECO iz 2015). Preporuka o tome da treba povećati uticaj javnosti na donošenje zakona u Srbiji „ispunjena je” usvajanjem ovog Zakona, bez rasprave o stotinu predloženih amandmana.

Zakon čija primena počinje u avgustu 2019. neće rešiti ključne probleme povezane sa netransparentnim radom institucija prilikom izrade zakona i drugih opštih akata.

Dobro je što Zakon ne uređuje samo lobiranje poslanika (za koje u ovom trenutku nema mnogo podsticaja, budući da Skupština praktično potvrđuje odluke koje su donesene na drugim mestima), već i uticanje na zvaničnike i zaposlene u izvršnoj vlasti, lokalnoj samoupravi, javnim preduzećima i institucijama. Pohvale je vredno to što je naglašeno da su potrebni integritet lobiranja, postojanje nadzornog tela (Agencije za borbu protiv korupcije) i naročito zabrana pojavljivanja sadašnjih i bivših zvaničnika kao lobista dve godine nakon isteka mandata.

Međutim, niz korisnih rešenja iz Zakona biće ograničeno zbog njegovih brojnih nedostataka.

Prvo, Zakon će se primenjivati samo na pokušaje uticanja na sadržaj opštih pravnih akata, a ne na pojedinačne odluke. Drugo, Zakon ne predviđa zabranu ili obavezu u vezi sa direktnim uticajem na zainteresovana fizička lica, što dovodi do apsurdnih posledica.

Zakon predviđa pravila za pravilno lobiranje, definišući da lobiranje počinje sa lobiranjem lobiranog lica pisanim putem, podnošenjem dokaza o registraciji, ugovora o lobiranju bez ugovorne naknade i nazivom propisa za koji se lobira. Ako postoji takva zakonska obaveza, bilo bi logično da su sve druge vrste ugovora između lobista i vlasti zabranjene (npr. ubeđivanje zvaničnika da izmene zakon u neformalnim prilikama i bez navođenja da se lobira za određenog klijenta). Međutim, budući da nema eksplicitne zabrane ili sankcije za takav tretman, postoji „rupa u zakonu”. Imaćemo situaciju sličnu onoj koja je postojala godinama u oblasti inspekcije – inspektori mogu da kontrolišu samo one koji su registrovali svoje poslovanje i vrše ga u skladu sa propisima, a oni koji rade „na crno” ostaju van njihove nadležnosti.

Iz sličnih razloga bi bilo kontroverzno ne smatrati lobiranje „javnim saopštavanjem stavova i dostavljanjem predloga, stručnih mišljenja i regulatornih inicijativa”. Zakonodavac je verovatno želeo da naglasi da građani, udruženja i druga zainteresovana lica mogu slobodno da izražavaju svoja mišljenja i predloge u skladu sa slobodom izražavanja, a da se to ne smatra lobiranjem za koje bi morali da ispune određene uslove. Međutim, norma je napisana i odnosi se na svakoga, čak i na lobiste. Na taj način, građanima Srbije i državnim organima biće i dalje nuđena stručna mišljenja o valjanosti određenog zakona, pri čemu neće postojati obaveza navodno nezavisnog eksperta da se „legitimiše” kao zastupnik interesa svog klijenta.

102 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/zakoni/2018/2673-18.doc>>.

Četvrti nedostatak odnosi se na transparentnost. Postoji dvostruka obaveza izveštavanja Agencije za borbu protiv korupcije – izveštaj podnose i lobisti i lobirani državni zvaničnici i državni službenici. Međutim, Zakon ne predviđa obavezu objavljivanja tih izveštaja ili unošenja podataka o obavljenom lobiranju u objašnjenje Nacrta, te je trenutno nepoznato da li će građani, nakon što Zakon počne da se primenjuje, imati na raspolaganju više informacija o onima koji su uticali na sadržaj propisa. Rešenje većine pomenutih problema može biti primena pristupa suprotnog onom koji je inicirao srpski zakonodavac. Umesto primarnog definisanja toga ko i kako može da lobira, bilo bi bolje akcenat staviti na aktivnosti institucija, zvaničnika i državnih službenika, njihovu dužnost da beleže i obelodanjuju ko im se obratio i sa kakvim predlozima, bez obzira na način, kao i dužnost da razmotre i odgovore na argumentovan predlog da unaprede propise i praksu, bez obzira na to od koga dolazi.

Izmenama **Zakona o budžetskom sistemu**,¹⁰³ Vlada je promenila sistem usklađivanja penzija i povećanja zarada različitih kategorija zaposlenih u javnom sektoru na način koji **narušava jedinstvenost sistema i uvodi diskreciju**. Naime, zarade različitih kategorija zaposlenih nejednako su uvećane 2019. godine, dok će penzije biti arbitrarno povećane samo za jedan broj penzionera, što je omogućeno drugim zakonom. Zatim, druga odredba omogućila je prenos sredstava sa tekućih budžetskih rezervi države na opštinske budžete, u slučajevima koji ranije nisu bili pokriveni. To će dodatno olakšati sveprisutnu praksu diskrecionih transfera lokalnim samoupravama, koje vlast podržava. Reforma sistema budžetskog računovodstva opet je odložena na neodređen period. Postoje i **određene pozitivne promene**, uglavnom na osnovu preporuka Državne revizorske institucije, kao što su obavezan povrat sredstava u budžet na osnovu odluke budžetske inspekcije, utvrđivanje i objavljivanje liste svih korisnika javnih sredstava i obaveza objavljivanja poreskih rashoda.

Cilj donošenja novog **Carinskog zakona**¹⁰⁴ jeste da pojednostavi i modernizuje procedure, uključujući u to i obaveznu elektronsku komunikaciju, što će takođe pomoći i u smanjivanju pojedinih vidova korupcije u toj oblasti, iako u objašnjenju ne postoji upućivanje na taj Zakon.

Izmenama **Zakona o privrednim društvima**¹⁰⁵ uvedene su obavezne mere koje se preduzimaju protiv direktora preduzeća, koji su postupali u situacijama sukoba interesa (uskraćivanje mogućnosti vršenja dužnosti tokom 12 meseci nakon odluke suda). Zakon, takođe, obavezuje javna akcionarska društva da objavljuju informacije o prethodnoj ekspertizi rukovodstva i njihovim eventualnim upravljačkim ili nadzornim funkcijama u drugim poslovnim licima. Te izmene su posledica značaja koji se pridaje ispunjenju prioriteta sa liste „Poslovanje” (*Doing business*), kao što je objašnjeno u Nacrtu zakona. Naime, Vlada je usvojila Akcioni plan kako bi poboljšala rang Srbije na pomenutoj listi. Vlada je čak predložila da Zakon stupi na snagu odmah nakon objavljivanja u listu *Službeni glasnik*, a ne osam dana nakon toga, kao što je uobičajeno, „kako bi se dobio maksimalan broj bodova u okviru određene kategorije na listi 'Poslovanja' (*Doing business*) Svetske banke”.

Cilj izmena **Zakona o stečajju**¹⁰⁶ jeste povećanje transparentnosti prilikom razmene informacija između poverilaca i stečajnog upravnika. Ovaj Zakon je takođe razmotren u hitnom postupku i počeo je da se primenjuje ranije zbog pomenutog pokušaja da se poboljša rang Srbije na listi „Poslovanja”.

Izmene **Zakona o ulaganju**¹⁰⁷ mogu takođe biti korisne za smanjenje rizika od pojave korupcije. Zabeležena su određena poboljšanja (definisanje kriterijuma za državnu pomoć u Zakonu, a ne u podzakonskim aktima) i uređen je postupak odlučivanja Saveta za investicije u Zakonu. S druge

103 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3600-18.pdf>.

104 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/2534-18.pdf>.

105 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3526-18.pdf>.

106 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3447-18.pdf>.

107 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3604-18.pdf>.

strane, žurilo se sa tim da Zakon stupi na snagu pre nove godine, što može ukazivati na to da su odredbe bile definisane tako da zadovolje nečije pojedinačne interese.

Uneta su određena poboljšanja u Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.¹⁰⁸

Izmene Zakona o inspeksijskom nadzoru¹⁰⁹ donele su brojne promene koje mogu unaprediti rad inspekcije. Međutim, Zakon nije obezbedio veću transparentnost celokupnog rada, budući da se njime i dalje unapređuje elektronska baza podataka, koja je neselektivno poverljiva. Predviđeni su novi žalbeni postupak, pravila unutrašnje kontrole i veće prekršajne kazne.

Postoje značajne novine u Zakonu o planiranju i izgradnji,¹¹⁰ u šta spadaju i odredbe kojima se uređuju javne rasprave o urbanističkim planovima.

Skupština još nije odabrala člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, kog je predložila Advokatska komora Srbije.

2.2.4. Druge nesprovedene mere iz Akcionih planova

Slabi rezultati u svim oblastima

Veliki broj mera koje su date u **Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018)** i Akcionom planu za Poglavlje 23 (2016) nije sproveden.

Nije rađeno na izmenama **Zakona o finansiranju političkih aktivnosti** iako je to bilo predviđeno Akcionim planom.

„Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima“ nije sprovedena. Zakonske odredbe koje uređuju imenovanje direktora i članova nadzornih odbora u javnim preduzećima sadrže brojne nedostatke. Međutim, ne primenjuju se čak ni postojeći mehanizmi. Imenovanje direktora na centralnom nivou vlasti okončano je samo u malom broju javnih preduzeća. Umesto toga, Vlada je većinu ranijih direktora zadržala na **v. d. pozicijama**, čime se u pojedinim slučajevima narušava i vremenski okvir ovog statusa. Umesto primene postojećih mehanizama odgovornosti, kvalitet rada i kvalifikacija direktora procenjuju političari i mediji arbitrarno ili korišćenjem irelevantnih argumenata.

Nije učinjen nikakav napor da se poboljšaju **pravila oglašavanja javnog sektora i političkih subjekata**, koja nisu ni dosledna ni dovoljna. To pitanje je razmatrano prilikom izrade nove Medijske strategije, koju je Radna grupa okončala u decembru 2018.¹¹¹ Novi Nacrt zakona o javnim nabavkama (februar 2019) delimično smanjuje mogućnosti zloupotrebe time što ograničava mogućnosti nabavke usluga elektronskih medija bez konkursa. Primena medijskih propisa dovela je do određenih pozitivnih rezultata, ali generalno nije uticala na to da finansiranje medijskih programa kojima se ostvaruje javni interes ne bude sporno. Mere koje se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima nisu dovele ni do kakvog ozbiljnog napretka, te još nema pouzdanih informacija o tome ko su vlasnici pojedinih vodećih štampanih medija. Ti problemi su, takođe, obuhvaćeni Nacrtom nove medijske strategije, ali ima pokušaja (koje su manjinski članovi radne grupe elaborirali u aneksima Nacrta strategije) da se pronađu novi kanali državnog uticaja različitim oblicima javno-privatnih partnerstava.

108 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3599-18.pdf>.

109 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3617-18.pdf>.

110 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2018/3139-18.pdf>.

111 <https://www.srbija.gov.rs/vest/362309/pocinje-javna-rasprava-o-nacrtu-medijske-strategije.php>.

Zakon o zaštiti uzbunjivača, koji se primenjuje od juna 2015, nije povećao broj prijavljenih slučajeva korupcije ili bar za to nema dokaza. Nije sistemski obezbeđeno praćenje primene ovog Zakona, osim kada je reč o sudskim slučajevima i slučajevima internog uzbunjivanja u ministarstvima.

I dalje nema sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa 24 izveštaja **Saveta za borbu protiv korupcije**, koji su Vladi predati između 2002. i 2012¹¹² iako je rešavanje tog pitanja bilo jedno od glavnih obećanja kada je SNS pokušavala da dođe na vlast.¹¹³ Isto tako, nije bilo ni sistemskog razmatranja kasnijih izveštaja Saveta,¹¹⁴ kao ni pokušaja da se obavezno razmatranje izveštaja Saveta propiše Poslovníkom Vlade.¹¹⁵ Nasuprot tome, Ministarstvo je u revidiranom Akcionom planu predložilo da se ta aktivnost prekine i da se promeni celokupan koncept organizovanja Saveta, uvođenjem predstavnika Vlade u telo koje je, tokom poslednjih 18 godina, *de facto* (premda ne i *de jure*) nezavisno. Savet nije pripremio izveštaje o iskustvima i preprekama tokom sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i pratećeg Akcionog plana nakon maja 2015. Objavio je jedan izveštaj za period oktobar 2018 – februar 2019, koji se odnosi na transparentnost rada Republičkog geodetskog zavoda.¹¹⁶

Nisu ispunjena očekivanja da će status službenika na položaju biti konačno uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. U mnogim slučajevima Vlada je nastavila da imenuje „privremene vršiocе dužnosti”. Prema istraživanju organizacije Transparentnost Srbija, Vlada je u poslednja četiri meseca 2018. imenovala 152 državna službenika na visokim položajima, od kojih svega sedmoro na osnovu prethodno raspisanog konkursa.

Zakon o javnim nabavkama još nije izmenjen. Međutim, novi Nacrt zakona objavljen je u septembru 2018. i podnesen je Skupštini na javnu raspravu, a novi u februaru 2019.¹¹⁷ Nije napredovala ni izrada novog **Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama**, kao ni izrada amandmana na postojeći Zakon. Javno-privatna partnerstva i dalje su ogroman problem, i to ne samo zbog normativnih poteškoća.¹¹⁸

U praksi postoje veliki problemi sa primenom pravila. Najveći problem jeste činjenica da se izuzeci primenjuju na najveće infrastrukturne projekte, zbog čega ne **postoje ni konkurencija ni transparentnost**. Principi evropskog zakonodavstva u toj oblasti se takođe direktno krše. Nakon nekoliko aranžmana koje je Srbija zaključila sa Kinom, UAE, Rusijom i Azerbejdžanom, imamo situaciju u kojoj se pojavljuju novi akteri u izgradnji puteva – firme iz SAD i Turske, koje se pozivaju na međudržavne sporazume sa Srbijom.¹¹⁹

112 <https://24slucaja.cins.rs/sr>

113 <https://www.sns.org.rs/dokumenti/bela-knjiga-programom-do-promena>

114 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028/index/>

115 <http://preugovor.org/Amendments/1439/Amendments-to-the-Rule-of-Procedures-of-the>

116 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3275/izvestaj-o-javnosti-u-radu-republickog-geodetskog-zavoda>>

117 <<http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/410/Нацрт+закона+о+јавним+набавкама+након+спроведене+јавне+расправе.html>>.

118 <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno--privatnom-partnerstvu-2018.pdf>

119 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10335-jos-jedan-izvodjac-radova-bez-tendera>>

Glavni problem u ovoj oblasti predstavlja nedovoljna transparentnost. To je bilo naročito očigledno u vezi sa ugovorima o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, gde, kao što je slučaj sa nedavno datom koncesijom za Beogradski aerodrom, nisu dostupni čak ni oni aneksi za koje je jasno rečeno da nisu tajni. Nisu dostupne studije izvodljivosti, koje bi pokazale zašto je koncesija bolje rešenje od alternative razvoja Beogradskog aerodroma.¹²⁰

Vest da je koncesionar uplatio jednokratnu koncesionu naknadu od 501 milion evra na osnovu ugovora o koncesiji i da je preuzeo upravljanje Beogradskim aerodromom na 25 godina nije pratilo **objavljivanje** ugovora iz kog bi se videle sve obaveze koje je Republika Srbija preuzela, niti objavljivanje bar onih delova ugovora i aneksa, koji nisu označeni kao poverljivi.

Da apsurd bude još veći, još nije objavljena ni studija koja je trebalo da pokaže i dokaže zbog čega je uopšte aerodrom dat u koncesiju, nakon što su zvaničnici dve godine tvrdili da Aerodrom dobro posluje i prihoduje (iako su odbili da objave finansijske izveštaje kompanije „Air Serbia“).

Početkom 2017. organizacija Transparentnost Srbija zatražila je od Vlade i Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture pomenutu studiju i akt o koncesiji. Postupak koji traje skoro dve godine i u koji je uključeno više aktera predstavlja način da se iznađu različiti izgovori kako ove važne informacije ne bi bile saopštene građanima. Usled toga, ne samo da građanima nije jasno predloženo na osnovu čega je zaključeno da je koncesija najisplativiji vid razvoja Beogradskog aerodroma već se ne može sa sigurnošću tvrditi ni da li ova analiza uopšte postoji, iako je njena izrada propisana zakonom.

Objavljivanje ugovora bitno je, između ostalog, i zbog eventualnog preuzimanja obaveza za izgradnju pruge od aerodroma do grada. Izgradnju te pruge najavio je zamenik gradonačelnika. Međutim, zbunjuje vest da se o izgradnji pruge „već pregovara sa Vladom Japana“. Naime, iz ove vesti čini se da prugu neće graditi koncesionar, već država Srbija ili Grad Beograd. Takođe, informacija da se o izgradnji te pruge „pregovara“ sa vladom druge države, ukazuje na to da je reč o još jednom velikom infrastrukturnom projektu, u koji će se ući bez postojanja konkurencije koja bi mogla uticati na postizanje niže cene/najpovoljnije ponude.

Novi Nacrt zakona o javnim nabavkama bavi se usaglašavanjem sa najnovijim direktivama EU, dok je drugim pitanjima posvećeno manje pažnje. U Srbiji su pravila o javnim nabavkama već u priličnoj meri usklađena sa relevantnim direktivama EU. Međutim, problem predstavlja to što se te direktive često neadekvatno prenose u domaći pravni sistem. Na primer, novi Nacrt zakona o javnim nabavkama predviđa da monitoring vrši Kancelarija za javne nabavke, što je pojam koji ne postoji u drugim zakonima u Srbiji. S druge strane, ostaje nejasno ko vrši unutrašnji i inspekcijski nadzor koji propisuje Zakon o državnoj upravi. Zakon predviđa da prag za javne nabavke bude znatno podignut, čime se povećava i rizik od pojave korupcije prilikom nabavki male vrednosti. Dok je postojećim Zakonom (iz 2012) u sistem javnih nabavki uvedeno nekoliko antikorupcijskih mehanizama, u novom Zakonu su neki od njih izostavljeni (npr. građanskog nadzornika), umesto da budu uklonjene prepreke za njihovu širu primenu u sistemu.

S druge strane, razumno je očekivati da će **pojedine odredbe u novom Zakonu zaista onemogućiti ili sprečiti korupciju**. Naime, to se može učiniti postizanjem veće transparentnosti Portala javnih nabavki, objavljivanjem podataka u otvorenom formatu i uvođenjem različitih alati za e-nabavke. Zakon bi, takođe, trebalo da reši i problem sankcionisanja prekršaja jer se tokom niza godina stiglo do potpune nekažnjivosti.

Rezultati primene postojećih antikorupcijskih mehanizama sadržanih u Zakonu veoma su ograničeni zbog nedostataka pojedinih odredaba i, u većoj meri, zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, naročito Kancelarije za javne nabavke. Mehanizam sankcionisanja prekršaja i dalje nije delotvoran zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima. Pored toga, ni u Strategiji razvoja javnih nabavki ni u kratkoročnom Akcionom planu nisu identifikovani važni

120 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/en/ts-and-media/press-issues/10441-concession-without-announced-contract-and-study-showing-justification>>.

problemi u toj oblasti.¹²¹ Takođe, javni tužioci nisu reagovali na sumnje da je došlo do namerne zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama.¹²²

Kad je reč o oblasti **suzbijanja korupcije**, Vlada je, kao i prethodnih godina, uglavnom masovnim hapšenjima pokušavala da pokaže da je spremna da se bori protiv korupcije i drugih vidova krivičnih dela. Policija je 11. decembra 2018. objavila hapšenje pet pojedinaca i najavila krivične prijave protiv još 48 počililaca. U decembru i januaru predsednik Republike predstavio je rezultate policijskih akcija sprovedenih uglavnom protiv organizovanih kriminalnih grupa i najavio strože kazne za teška krivična dela.¹²³ Na konferenciji za štampu predsednika Republike, čije su reči potvrdili premijer i ministar unutrašnjih poslova koji su stajali iza i pored njega, čuli smo najavu donošenja „sistematskih, sveobuhvatnih mera protiv kriminala i korupcije“. Na konferenciji, međutim, nisu pomenute mere borbe protiv korupcije, već promena kaznene politike za ubistvo, silovanje, ozbiljnu krađu, nezakonitu proizvodnju opojnih droga, povratnike, kao i za uvođenje doživotne kazne zatvora. Konferencija je održana nakon sednice Saveta za nacionalnu bezbednost, čime se može objasniti činjenica da je o tom pitanju govorio nekompetentan zvaničnik.

Predsednik je pročitao statističke podatke o presudama za teška krivična dela, pokazujući da je većina izrečenih kazni ispod zakonskog minimuma, što je istakao kao jedan od razloga za najavljene izmene zakona. **Nije predstavljeno nikakvo istraživanje koje bi empirijski pokazalo da se broj ubistava, silovanja, ozbiljnih krađa i teških zločina u vezi sa drogama značajno smanjuje ukoliko se produži prosečna dužina zatvorske kazne.**

Naime, iako nije bilo jasno da li se pojavljuje u svojstvu predsednika države, predsednika Saveta za nacionalnu bezbednost ili lidera stranke, koja ima većinu poslanika, Vučić se na to osvrnuo rečima: „Trebalo nam je puno vremena za pripremu dela tih mera. One će biti dostupne javnosti za dvadeset dana, kao i Narodnoj skupštini. Da li ćemo ići sa većinom poslanika ili sa Vladom, ja bih više voleo Vladu, naravno. Mislim da će to Ana predstaviti ministrima i doneti odluku o tome. Idemo sa tim merama, biće to teška borba jer će sada stručnjaci krenuti u razne ambasade i govoriti o ljudskim pravima, kriminalci će se ujediniti...“.

Ako će mere biti pripremljene „za dvadeset dana“, bilo bi ih onda bolje predstaviti nakon objavljivanja nacrtu izmena i dopuna Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku. Nije jasno ko je do sada pripremao mere i ko će ih pripremati u narednih dvadeset dana. Naime, **iz izjave predsednika Vučića jasno je da se nacrti izmena ta dva zakonika pripremaju mimo nadležnog Ministarstva pravde**, budući da se to ko će biti predlagač posmatra isključivo kao tehničko pitanje – predlagač može biti Vlada, a ako ne ona, onda će većina poslanika predložiti i usvojiti zakone.

Bez obzira na predlagača, najavljeno je da će javnost „imati uvid“ u te mere. S druge strane, **Zakon o državnoj upravi propisuje obavezu pokretanja javne rasprave o važnim zakonskim izmenama**. Cilj javne rasprave treba da bude poboljšanje nacrtu zakona, a ne samo formalno pitanje.¹²⁴ „Rok“ od dvadeset dana istekao je 1. februara, a Nacrt izmena još nije objavljen.

Ministarstvo pravde tvrdi da je tokom prvih devet meseci primene Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije podneseno čak 10.985 krivičnih prijava (od kojih je 6.451 podneto pre 1. marta 2018). Optužnice su donesene protiv 540 lica, a nagodbe su postignute u 337 slučajeva. Takođe, u 360 slučajeva sudovi su već doneli odluke, a 288 tih slučajeva odnosi se na nagodbe. Vrsta zločina nije navedena,

121 <<http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/407/Обавештење+о+приступању+изради+Стратегије+развоја+јавних+набавки+у+Републици+Србији+за+период+2019+-+2023.+године.html>>.

122 <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Ka_efikasnijem_procesuiranju_finalni_izvestaj_TS.pdf>.

123 <<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3385250/vucic-najavio-drakonske-kazne-za-zlocince.html>>.

124 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/en/ts-and-media/press-issues/10465-what-does-the-announcement-of-systematic-comprehensive-measures-against-crime-and-corruption-means>>.

a date informacije mogu da se odnose na korupciju ili (što je verovatnije) i na korupciju i na privredne prestupe, kojima se bave specijalizovane jedinice tužilaštva.

Sdruge strane, u periodu od oktobra 2018. nije bilo novih krivičnih postupaka u vezi sa informacijama koje su prenosili mediji, a koje bi se mogle odnositi na različite nepravilnosti i slučajeve korupcije na visokom nivou. Bilo je, doduše, informacija o hapšenjima koja uključuju državne zvaničnike (npr. sudija, pomoćnik ministra, predsednik opštine), ali i dalje nema dokaza da policija i tužioci nepristrasno i operativno nezavisno ispituju i gone sve slučajeve poznate korupcije i korupcije na visokom nivou. Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javna tužilaštva zadužena za krivične istrage korupcije nisu pokazali dovoljno interesovanja za to da učine javno dostupnim informacije koje ukazuju na korupciju ili informacije koje su im dostavile druge institucije.

PREPORUKE:

- Narodna skupština treba da organizuje raspravu o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013–2018. nakon što primi izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije (31. mart 2019), a zatim da utvrdi odgovornost za neizvršenje i zatraži od Vlade i Agencije za borbu protiv korupcije da pokrenu postupak izrade nove Strategije za borbu protiv korupcije. Takođe, potrebna je ozbiljna revizija Akcionog plana za Poglavlje 23, koja će se baviti njegovim uticajem. Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 iz januara 2019. ne predviđa drugačiji pristup (većina aktivnosti ostala je ista, pokazatelji su nejasni ili irelevantni i ne bavi se uticajem), pa zbog toga treba da bude ponovo izrađen.
- Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila, naročito kad je reč o imenovanju kandidata na najviše položaje u javnim preduzećima, državnoj upravi i javnim službama, da organizuje svrsishodne javne rasprave tokom zakonodavnog postupka, kao i da obezbedi izvršenje konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Pregovaranje i javnost informacija koje se odnose na zaključivanje međunarodnih sporazuma i zaduživanje moraju da budu transparentniji, tako da narodni poslanici i građani mogu da uvide da li je potencijalna korist veća od štete koja će nastati, zato što se ne primenjuju propisi o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu.
- Krivični zakonik mora biti unapređen kako bi zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije bio efikasniji. To treba učiniti uvođenjem krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“, na osnovu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC), revizijom sadašnjih krivičnih dela primanja i davanja mita, davanja mita u vezi sa glasanjem i krivičnih dela koja se odnose na neprijavlivanje imovine funkcionera, javne nabavke i finansiranje stranaka, kao i propisivanjem krivičnog dela u slučaju odmazde prema uzbunjivačima.
- Javno tužilaštvo mora da dobije neophodna sredstva i osoblje kako bi u potpunosti moglo da obavlja poslove iz svoje nadležnosti, uključujući u to i vođenje finansijskih istraga. Državno veće tužilaca treba da obezbedi to da se tužioci pozivaju na odgovornost kada ne istražuju slučajeve korupcije i zloupotrebe položaja, kao i kada ne postupaju proaktivno prilikom otkrivanja korupcije.
- Vlada treba redovno da razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije i da sprovodi mere za rešavanje problema koji se navode u tim izveštajima. Kada Savet objavi izveštaj, Vlada treba da obavesti javnost o radnjama koje su preduzete kako bi se rešili sistemski problemi (npr. izmena propisa), te pojedinačni problemi (npr. ubrzavanje ili poništavanje postupaka, razrešenje odgovornih rukovodilaca, sprovođenje kontrole, podnošenje krivične prijave) ili o dodatnom proveravanju činjenica;

- Neophodno je izmeniti Ustav kako bi se: smanjili broj poslanika i širok imunitet od krivičnog gonjenja, koji trenutno postoji; redefinisao status nezavisnih državnih organa; sprečilo kršenje pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i sklapanjem međunarodnih ugovora; bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile čvršće garancije za transparentnost rada državnih organa.
- Vlada treba da razmotri preporuke nezavisnih organa (naročito Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja, Zaštitnika građana) i da Skupštini podnese izveštaj o ispunjavanju preporuka datih u tim izveštajima.
- Treba poboljšati pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, kao i pravila u vezi sa nadzorom i finansiranjem izborne kampanje. To uključuje izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, te izmene propisa kojima se uređuje „učestvovanje javnih funkcionera u kampanjama“ i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa. Skupština treba da imenuje Nadzorni odbor, a javno tužilaštvo, Agencija za borbu protiv korupcije i REM treba da budu aktivni prilikom prevencije i otkrivanja kršenja pravila.
- Vlada treba da ubrza donošenje preostalih neophodnih izmena zakona i da omogući da postupak pripreme tih zakona bude participativan, posebno u oblastima kao što je slobodan pristup informacijama. Vlada treba da obezbedi sprovođenje pravnog okvira za javne rasprave dopunama svog Poslovnika i da poboljša odredbe zakona kojima se uređuju javne nabavke, državna pomoć, budžetski sistem, javno-privatno partnerstvo, zaštita uzbunjivača, mediji, političko i državno oglašavanje, rad javnih preduzeća i državne uprave.
- Narodna skupština treba što pre da izabere funkcionere nezavisnih državnih organa koji nisu izabrani (Poverenik za informacije od javnog značaja, jedan član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije).
- Vlada takođe treba da poveća javnost svog rada tako što će redovno objavljivati obrazloženja podzakonskih akata, zaključke koji nisu poverljivi, ugovore, informacije o savetnicima i lobiranju, kao i nalaze nadzora koji ona vrši nad radom drugih organa javne vlasti.
- Direktor Agencije za borbu protiv korupcije treba da obelodani mogući sukob interesa u vezi sa odlučivanjem, koji se odnosi na njegovo članstvo u vladajućoj partiji do stupanja na funkciju, a Odbor Agencije treba što pre da odluči o načinu na koji taj sukob interesa treba razrešiti.

2.2.5. Borba protiv korupcije u policiji

Zabeležen je izvestan napredak u unapređenju institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije u policiji, ali on nije dovoljan da bi se osetilo poboljšanje u funkcionisanju sistema unutrašnje kontrole rada policije. Ishodi krivičnih postupaka, koje je Sektor unutrašnje kontrole pokrenuo zbog nezakonitog ponašanja zaposlenih u MUP-u, i dalje su nepoznati, zbog čega nije moguće sveobuhvatno proceniti efikasnost politike sprečavanja korupcije u policiji. Okvir za primenu sistema za prijavu i proveru imovine u Ministarstvu unutrašnjih poslova još nije potpun, uprkos činjenici da su prošle tri godine od kada su Zakonom o policiji iz 2016. godine uvedene nove mere za borbu protiv korupcije. To bi u izvesnoj meri moglo da oteža borbu protiv korupcije u policiji, s obzirom na to da Sektor unutrašnje kontrole još nije naveo koji položaji u Ministarstvu nose visok rizik od pojave korupcije.

Delimični početak primene sistema za prijavu imovine

Rukovodioci u Ministarstvu unutrašnjih poslova, kao i članovi njihovih domaćinstava, od januara 2019. godine treba da počnu da prijavljuju svoju privatnu imovinu Sektoru unutrašnje kontrole. U pitanju je moćno sredstvo za sprečavanje korupcije, otkrivanje nezakonitog bogaćenja i postojanja sukoba interesa, kao i za jačanje integriteta policije u očima javnosti. Uz to, prijava imovine predstavljala bi prvi korak u primeni jedne od novih antikorupcijskih mera uvedenih Zakonom o

policiji iz 2016. godine. Sektor unutrašnje kontrole je u međuvremenu, na osnovu podzakonskog akta koji je usvojen u junu 2018. godine,¹²⁵ pripremio smernice i uputstvo za prijavljivanje imovine.

Primena sistema za prijavu imovine još nije u potpunosti započeta u policiji jer ne postoji spisak položaja koji nose visok rizik od pojave korupcije. Glavni razlog je što još nije dovršena analiza rizika, koja je trebalo da bude urađena 2018. godine. Predviđeno je da u toj analizi budu navedeni svi položaji u Upravi policije i Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji su podložni rizicima povezanim sa korupcijom. Prema revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, Ministarstvo unutrašnjih poslova je odložilo izradu analize rizika za 2020. godinu.

Uz to, **imovinske prijave** zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova **nisu dostupne javnosti**. Po zakonu, Ministarstvo nema obavezu da javno objavi imovinske prijave, što umanjuje njihov značaj u borbi protiv korupcije. Da su ove prijave dostupne javnosti, aktivisti civilnog društva i istraživački novinari mogli bi da otkriju nepravilnosti. Štaviše, javno objavljivanje privatne imovine nije u suprotnosti sa pravima na privatnost i zaštitu podataka.

U predmetu *Vipuš protiv Poljske* Evropski sud za ljudska prava odobrio je javno objavljivanje imovinskih prijava, kao i pristupanje takvim prijavama putem interneta, tvrdeći da javnost „ima legitiman interes da utvrdi da je lokalna politika transparentna, dok je pristupanje imovinskim prijavama putem interneta delotvorno i jednostavno”.¹²⁶

PREPORUKE

- Neophodno je da Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova što je moguće izradi analizu rizika, kojom će se utvrditi položaji podložni riziku od pojave korupcije.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba Sektoru unutrašnje kontrole da obezbedi sve potrebne ljudske, materijalne i finansijske resurse neophodne za delotvornu primenu sistema za prijavljivanje imovine, a posebno Sistema za proveru istinitosti izjava koje zaposleni navode u izveštajima.
- Agencija za borbu protiv korupcije treba da nastavi da podržava Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova u vezi sa primenom sistema za prijavljivanje imovine.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da pokrene javnu raspravu da bi se definisao način na koji bi se javno objavljivale imovinske prijave, imajući u vidu ravnotežu između nadzora javnosti, zaštite privatnosti i kredibiliteta sistema za prijavljivanje imovine.

Novi talas tajnih nabavki u policiji

Tokom prethodne dve godine u Ministarstvu unutrašnjih poslova je **spornom nabavkom** i bez pružanja javnosti osnovnih informacija o njenom postupku **kupljeno više od 1.000 automobila**.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u novembru 2018. godine objavilo kupovinu 322 vozila za potrebe kriminalističke policije. Predaja novih automobila bila je manje vizuelno i medijski spektakularna od one prethodne iz septembra 2017. godine, kada je policija dobila 710 patrolnih automobila marke „Škoda Rapid”.¹²⁷ Međutim, **postupak nabavke vozila ostao je nepoznat**, kao što je to bio slučaj i 2017. godine, kada je Ministarstvo unutrašnjih poslova tek nakon pritiska javnosti odlučilo da objavi određene informacije.¹²⁸ Cena vozila, ime dobavljača, vreme i datum potpisivanja ugovora, imena ponuđača i učesnika u postupku nabavke, garantni uslovi i aranžmani vezani za održavanje vozila ostali su **van domašaja javnosti**, jer ni Ministarstvo unutrašnjih poslova ni portal za javne nabavke nisu objavili nikakve informacije o ovom tenderu.

125 „Pravilnik o načinu prijave imovnog stanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova”, *Službeni glasnik Republike Srbije br. 49/2018*.

126 <[127 <<https://www.youtube.com/watch?v=ZBtL6d7CuIM>>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-71236%22]}></p></div><div data-bbox=)

128 <<https://pointpulse.net/magazine/public-suspicious-due-secret-procurement/>>

Reklo bi se da je Ministarstvo i ova nova vozila nabavilo služeći se „poverljivim“ postupkom, pri čemu nije ponuđeno nikakvo objašnjenje zašto nije korišćen redovan postupak javne nabavke. Ovakvo postupanje prilično je nelogično s obzirom na to da je ministar unutrašnjih poslova izjavio da ova vozila neće biti korišćena za tajno praćenje, te da se samim tim mogu pokazati u javnosti.¹²⁹

PREPORUKE

- Ministarstvo unutrašnjih poslova mora na uvid da stavi dokumentaciju, ili barem njene delove, kako bi se utvrdilo da li je postojao pravni osnov za to da nabavka bude „tajna“, na primer, da li je to u skladu sa pravnim okvirom kojim se uređuju javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti.
- Ministarstvo treba da podnese skupštinskom Odboru za odbranu i unutrašnje poslove izveštaj o nabavkama koje su izvršene u oblasti bezbednosti.

2.3. Osnovna prava

2.3.1. Pristup informacijama od javnog značaja

Alarm: Smanjeno pravo na informisanost

Dugo očekivani Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja konačno je objavljen u martu 2018. godine.¹³⁰ Ako bude usvojen, ovaj Nacrt će, po mišljenju grupe organizacija civilnog društva¹³¹ i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, u velikoj meri otežati nadzor nad radom izvršne vlasti. Izmenama koje su u Nacrt zakona unete u decembru 2018. godine **ograničava se i obim njegove primene, jer određeni pravni subjekti, poput preduzeća koja su u državnom vlasništvu, više ne podležu zahtevima podnetim na osnovu prava na slobodan pristup informacijama.** Štaviše, Nacrtom iz decembra uvode se nova ograničenja kada je reč o tom pravu. Ukoliko Nacrt bude usvojen, odbijanje Narodne banke Srbije da pruži informacije neće više biti podložno kontroli Poverenika u žalbenom postupku. To bi u velikoj meri moglo da oteža rad novinara istraživača i organizacija civilnog društva, jer bi se smanjila transparentnost rada državnih preduzeća, kao i državne potrošnje, koje trenutno nadzire Trezor Narodne banke Srbije.

Promena definicije „državnih organa“ delom je pozitivna, jer je ostvarivanje prava olakšano ili prošireno na subjekte koji nisu obuhvaćeni sadašnjim Zakonom. Ovim odredbama sada se obuhvataju i gradske opštine, fizička lica koja vrše javna ovlašćenja (npr. notari), kao i fizička i pravna lica koja obavljaju „delatnosti od opšteg interesa“ (npr. koja pružaju komunalne usluge). Najvažniju pozitivnu promenu predstavlja ukidanje razlike između „državnih organa“ i drugih organa vlasti. Zbog ove promene svi državni organi biće, *između ostalog*, dužni da sačine, objave i ažuriraju svoje informatore o radu.

Sa druge strane, **ograničeno je pravo na informisanost, i to na više načina.** Ako bude usvojen sadašnji tekst, jedina informacija o javnim funkcionerima koja će moći da se zatraži odnosila bi se na vršenje javnih ovlašćenja, bez mogućnosti da se traže ostali podaci koji se odnose na njihov rad. Iako je ova izmena opravdana, biće mnogo dilema prilikom utvrđivanja toga da li se neki dokument koji se odnosi na opšte poslovanje privrednog subjekta odnosi i na vršenje javnih ovlašćenja.

129 <<http://www.politika.rs/sr/clanak/415632/Za-kriminalisticku-policiju-nabavljena-322-automobila>>

130 Javna rasprava je trajala od 22. marta do 19. aprila 2018. godine.

131 Grupa od 88 organizacija civilnog društva pokrenula je u aprilu 2018. godine inicijativu protiv usvajanja Nacrta zakona zbog rizika da bi on mogao znatno da ograniči pristup informacijama i time naruši postignuti nivo prava. Dostupno isključivo na srpskom jeziku: <<http://www.bezbednost.org/Saopštenja/6755/Odbrani-pravo-na-informacije.shtml>>.

Najštetnija je odredba prema kojoj termin „državni organ“ neće obuhvatati društva sa akcijskim kapitalom „koja posluju na tržištu u skladu sa propisima o privrednim društvima“, čak ni onda kada je država član ili deoničar u takvom društvu. Samim tim, mnoga preduzeća koja raspolažu velikom javnom imovinom neće imati obavezu da obezbede pristup informacijama, i to isključivo zato što su u nekom trenutku promenila svoj pravni status. Ovo se obično odnosi na promenu strukture kada ono iz javnog preduzeća prelazi u društvo sa akcijskim kapitalom radi eventualne privatizacije i dokapitalizacije. Primer za to bi mogla biti preduzeća kao što su „Telekom Srbija“, „Air Serbia“, „DIPOS“ i „Železnice Srbije“. Preduzeća svoju strukturu obično menjaju na osnovu diskrecione odluke, tako da promena organizacione strukture preduzeća zavisi od procene koju daju Vlada Srbije i lokalna skupština. Nakon promene organizacione strukture, preduzeće može ostati neograničeno dugo u potpunom ili delimičnom vlasništvu države. Stoga bi **isključivanje ove kategorije preduzeća u državnom vlasništvu dovelo do ozbiljnog smanjenja transparentnosti rada javnog sektora**, a na osnovu diskrecionih političkih odluka.

Kada je reč o preduzećima koja su u državnom vlasništvu, reforma zakonodavstva bi, zbog ostvarivanja javnog interesa, trebalo da ide u suprotnom smeru. Naime, država ima manjinsko vlasništvo u mnogim preduzećima koja raspolažu velikim javnim resursima ili u kojima su im državne i lokalne samouprave kreditni žiranti. Dakle, poslovanje ovih preduzeća, bez obzira na to koliki je udeo države u njihovom vlasništvu, može direktno da utiče na ostvarivanje javnog interesa, i to više nego kada je reč o poslovanju mnogih preduzeća koja su u celini u vlasništvu države.

PREPORUKE:

- Novi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ni pod kojim okolnostima ne sme da smanji dostignuti nivo garancija kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja. Preduzeća u državnom vlasništvu ne bi trebalo da predstavljaju izuzetak.
- Neophodno je da Vlada preduzme sve potrebne korake kako bi se pomenuta pitanja rešila, kako bi se postigao željeni učinak, tj. unapredio pristup informacijama od javnog značaja u prioritetnim oblastima utvrđenim Akcionim planom za Poglavlje 23.

2.3.2. Zaštita podataka o ličnosti

Jedva čitljiv Zakon o zaštiti podataka o ličnosti stupio je na snagu i doveo do neustavne fleksibilnosti ograničavanja prava i obaveza, koji se odnose na zaštitu podataka. Tokom perioda izveštavanja, u vladajućoj stranci i Vojsci Srbije bilo je afera u vezi sa zloupotrebom ličnih podataka.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti usvojen je u novembru, ali će početi da se primenjuje u avgustu 2019. godine. Zakon je težak za primenu, jer su u istom tekstu kombinovane odredbe prenesene iz Opšte uredbe EU o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) i izuzeci preneseni iz Policijske direktive EU, tako da nije jasno kada su izuzeci vezani za privatnost podataka koje prikupljaju bezbednosne agencije zaista opravdani.

Najspornija je odredba u članu 23 kojim se uređuju ograničenja prava i obaveza u vezi sa zaštitom podataka. Suprotno od inače identičnog člana 23 Opšte uredbe EU o zaštiti podataka o ličnosti, odredba srpskog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti izostavlja uslov da se privatnost može ograničiti samo zakonom. Reklo bi se da usvojena formulacija dozvoljava ne samo ograničavanje podzakonskim aktima već i mogućnost da nedržavni subjekti odlučuju o tome kada imaju pravo da nekome ugroze privatnost iz poslovnih razloga. **Ovo je u suprotnosti i sa Ustavom Srbije**, kojim se zahteva da sva ograničenja osnovnih prava budu propisana zakonom (član 20).

Zakon umanjuje pravnu sigurnost građana i time što potencijalno oštećenom licu omogućava da istovremeno uputi žalbu Povereniku i da pokrene postupak pred sudom. S druge strane, predviđene kazne ne obeshrabruju one koji bi mogli da zloupotrebe lične podatke, jer bi profit koji donosi zloupotreba mogao da bude veći od kazne.

Propuštena je prilika da se Zakonom obezbede viši standardi i detaljnije urede pitanja koja su, zbog pravne prirode Policijske direktive EU, ostavljena nacionalnim parlamentima da urede zakonskim putem. I dalje postoji pravna praznina u vezi sa gorućim pitanjima zaštite ličnih podataka, kao što je, na primer, upotreba video-nadzora. Istovremeno je najavljeno da će **Grad Beograd**, radi unapređenja bezbednosti građana, **instalirati hiljadu kamera opremljenih tehnologijom za prepoznavanje lica**.¹³² Još uvek nema podataka o sprovođenju detaljne analize troškova i koristi od ove mere nadzora, kao ni analize njenog uticaja na zaštitu podataka o ličnosti.¹³³

Zloupotreba podataka o ličnosti u Vojski Srbije

Vojska Srbije pokušala je da poveća kontrolu nad svojim zaposlenima nezakonitim napadom na njihovu privatnost. Ministar odbrane je u martu 2018. godine prvo naložio svim pripadnicima oružanih snaga da unapred daju blanko pristanak na privremeno oduzimanje mobilnih telefona i sličnih uređaja, kao i na uvid u sadržaj tih uređaja u slučaju kršenja zabrane korišćenja informaciono-telekomunikacionih sredstava u određenim objektima Ministarstva ili Vojske. Ovaj nalog je bio neustavan, ali i nepotreban, jer je zaštita tajnih državnih podataka utvrđena posebnim zakonom, kojim se predviđaju mehanizmi za zaštitu takvih podataka i objekata u kojima se oni čuvaju, kao i sankcije u slučaju kršenja odgovarajućih odredaba.¹³⁴ Nalog je povučen nakon intervencije Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Međutim, Vojni sindikat je u decembru 2018. godine obavestio javnost da je izdat drugi, sličan nezakoniti nalog, kojim se od službenika Vojske traži da prilikom ulaska u vojne objekte ostave mobilne telefone i lozinke za njihovo otključavanje.¹³⁵

Štaviše, iz Ministarstva odbrane su u pojedine medije „procureli“ osetljivi lični podaci iz vojnih dosijea nekadašnjih i sadašnjih zaposlenih, koji su javno kritikovali stanje oružanih snaga, a u nameri da se diskredituju i oni i njihove tvrdnje.¹³⁶ Takođe, da bi bio diskreditovan jedan od opozicionih lidera, u Narodnoj skupštini izneseni su osetljivi lični podaci iz njegovog vojnog dosijea.¹³⁷

Predsednik Republike i vladajuća stranka se nezakonito obraćaju svim penzionerima poimence

U novembru 2018. godine predsednik Srbije uputio je pensionisanim građanima Srbije 1.700.000 pisama, u kojima je korišćen logotip njegove političke stranke.¹³⁸ Srpska napredna stranka tvrdi da je koristila sopstvenu bazu podataka o članovima partije. Međutim, to ne može biti istina, jer su pisma upućena svim penzionerima u Srbiji. Poverenik je utvrdio da je Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje nezakonito otkrio ove podatke vladajućoj stranci i predmet prosledio javnom tužilaštvu.¹³⁹

PREPORUKE:

- Pre nego što bude došlo do njegove pune primene, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti treba izmeniti i dopuniti kako bi član 23 bio usklađen sa Ustavom.
- Mere video-nadzora za potrebe javne bezbednosti treba da budu utvrđene zakonom i temeljno ispitane u odnosu na standarde za zaštitu podataka.

132 <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a456797/Belgarde-will-have-1-000-new-surveillance-cameras.html>.

133 <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6954/Ulicni-spijun.shtml>>.

134 <<http://www.bezbednost.org/Saopstenja/6741/Ministar-protivustavnim-naredjenjem-zastrasuje.shtml>>.

135 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a449900/Radic-o-oduzimanju-telefona-pripadnicima-vojske.html>>.

136 <<https://www.poverenik.rs/саопштења/2961-повереник-поднео-кривичну-пријаву-против-нн-лица-из-министарства-одбране.html>>.

137 <<https://insajder.net/en/site/news/5558/Chief-of-the-Serbian-ruling-parliamentary-group-exposed-personal-data-of-an-MP.htm>>.

138 <<https://www.slobodnaevropa.org/a/pismo-zahvalnosti-penzionerima-u-stranackoj-koverti/29609173.html>>.

139 <<https://www.poverenik.rs/sr/саопштења/2974-поводом-писма-пензионерима-повереник-поднео-кривичну-пријаву-против-нн-лица-из-фонда-пио.html>>.

KOMPANIJA SRPSKOG BIZNISMENA ISKLJUČENA IZ UGOVORA U DANSKOJ ZBOG POVREDE PRAVA SRPSKIH RADNIKA

Kompanija Nenada Kovača, čija su preduzeća tokom poslednjih 10 godina sa državom Srbijom ugovorila poslove u vrednosti od 145 miliona evra, zloupotrebila je svoje radnike na velikom projektu u Danskoj, zbog čega je isključena iz ugovora.

Više od 40 radnika iz Srbije izgubilo je radno mesto u Danskoj nakon što je danska TDC Grupa kritikovana u medijima kada se saznalo da jedan od njenih kooperanata, preduzeće „Roaming networks“ (Roaming Networks) iz Kopenhagena (u vlasništvu istoimene kompanije iz Srbije) ne plaća svoje radnike. Navodi o još nekim slučajevima eksploatacije objavljeni su u danskim medijima, ali nisu dalje istraživani.

Danski sindikat električara pokušao je da pregovara sa predstavnicima srpske kompanije, ali nije imao uspeha. Isto je prošla i organizacija koja u Danskoj predstavlja poslodavce. Predmet bi uskoro trebalo da se nađe pred Radnim sudom u Danskoj.

Eksploatacija radnika koje srpske kompanije odvođe u inostranstvo prilično je uobičajena pojava. Svake godine se sazna za bar nekoliko takvih slučajeva, ali se do sada uglavnom radilo o Rusiji, Kazahstanu, afričkim zemljama i ostalim državama u kojima je tržište rada nedovoljno dobro uređeno i u kojima nije bilo kazni za poslodavce (ili su one u najboljem slučaju bile simbolične) – ni za srpske, ni za one iz zemalja u kojima su se radovi izvodili. Ovaj konkretan slučaj se, međutim, dogodio u razvijenoj demokratskoj državi, koja sistemski štiti prava radnika te je obelodanila eksploataciju koja je u Srbiji i među srpskim poslodavcima uobičajena pojava.

Mediji u Srbiji nisu izvestili o ovom slučaju čak ni pošto je CINS objavio svoju priču.

2.3.3. Nasilje prema ženama

Alarm: U 2018. godini u Srbiji je **ubijeno najmanje 30 žena** u partnerskim i porodičnim odnosima. Zabeleženo je još osam pokušaja ubistava žena, a u tri slučaja postoji sumnja da se radi o femicidu.¹⁴⁰ Ipak, značajno je manji broj slučajeva u kojima su nadležne institucije bile obavешtene o nasilju koje je prethodilo femicidu, ali nije lako zaključiti šta je uzrok tome.

Nova Nacionalna strategija i Akcioni plan za sprečavanje nasilja u porodici i nasilja u partnerskim odnosima nisu izrađeni niti usvojeni. **Krivični zakonik nije izmenjen** tako da bude u potpunosti usklađen sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.¹⁴¹ Novoosnovana Radna grupa za izmenu Krivičnog zakonika, koja se bavi visinom propisanih kazni i inicijativom za uvođenje kazne doživotnog zatvora,¹⁴² do sada se sastala samo jednom, 24. januara 2019. godine.¹⁴³ Autonomni ženski centar je jedina članica grupe, koja se protivi inicijativi za uvođenje doživotne kazne zatvora.

Potrebno je usvojiti određene mere tokom trajanja krivičnog postupka kako bi bila izbegnuta sekundarna viktimizacija žrtava. Nije moguće doći do sveobuhvatnih podataka o sredstvima koja su određena ili potrošena na prevenciju i zaštitu žena od nasilja. Nema javno dostupnih podataka o ljudskim resursima angažovanim na sprovođenju integrisanih politika i mera, ali njihov broj definitivno nije dovoljan.¹⁴⁴

140 Podaci izneti prema medijskim izvorima koje analizira Mreža „Žene protiv nasilja“, dostupno samo na srpskom jeziku: <https://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/FEMICID_Kvantitativno-narativni_izvestaj_za_2018_godinu.pdf>.

141 Krivično delo **silovanje** nije izmenjeno, a **obuhvat** osoba zaštićenih od nasilja u porodici značajno je uži u odnosu na standarde koje postavlja Konvencija.

142 <<https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/22330/working-group-on-life-imprisonment-formed.php>>.

143 <<https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/22302/working-group-on-amendments-to-the-criminal-code-meets.php>>.

144 Ovo je potvrđeno u poslednjem izveštaju Ombudsmena „Utvrđeni propusti u radu nadležnih u oblasti zaštite žrtava u slučajevima porodičnog i partnerskog nasilja“. <bit.ly/2WUtDFP>.

Nacionalni SOS telefon za žene žrtve nasilja – primer svojevoljnog ponašanja ministra

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja uspostavilo je telefonsku liniju 28. decembra 2018. godine, ali ona nije u skladu sa standardima poverljivosti. Ministarstvo je odlučilo da poveri ovaj zadatak državnoj instituciji (Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine¹⁴⁵) bez obzira na to što ona nikada nije pružala uslugu SOS telefona ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Iako je šest ženskih organizacija u Srbiji dobilo licencu (akreditaciju)¹⁴⁶ za pružanje usluge nacionalnog SOS telefona, ministar je odabrao instituciju koja je licencu dobila 26. decembra 2018. godine. Akreditacija programa obuke za operatorke na SOS telefonu dobijena je za jedan dan (25. decembra 2018), dok drugi programi čekaju na akreditaciju i po dve godine. Obuka i izbor operatorke obavljeni su za dva dana (26-27. decembra 2018), a već sledećeg dana one su počele sa radom. Iako je Zakonom o budžetu za 2019. godinu opredeljeno 30 miliona dinara za ovu uslugu (u okviru linije 481, donacije nevladinim organizacijama), ministar je ovo ignorisao. Ignorisana je i činjenica da je u AP za primenu Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost predviđeno (mera 1.5.3) da ove usluge pružaju ženske organizacije,¹⁴⁷ koje imaju najmanje 20 godina iskustva.

Komentari na reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23 – nasilje prema ženama

Neopravdano je izbrisati aktivnost koja se odnosi na izmene **Krivičnog zakonika**, koje je trebalo da budu usklađene sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici. Kao što je već navedeno, Krivični zakonik nije u potpunosti usaglašen sa standardima ove Konvencije. Nisu planirane mere za punu primenu ove Konvencije, niti mere za praćenje primene preporuka GREVIO ekspertske grupe, koje će Republika Srbija dobiti tokom 2020. godine. Dodata je aktivnost nadzora nad sprovođenjem **Zakona o sprečavanju nasilja u porodici** (u preporuci o procesnim garancijama).

Isti komentari važe i za **nedostatak praćenja i procene efekata sprovedenih aktivnosti, za nedostatak predviđenih odgovarajućih finansijskih sredstava, kao i za neodgovarajuće pokazatelje rezultata.**

2.3.4. Prava deteta

Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, koji je izazvao ozbiljne negativne reakcije i na koji su podneseni zahtevi za ocenu ustavnosti,¹⁴⁸ nije predmet revidiranog AP u vezi sa zaštitom prava dece. Usvajanje Nacrta **zakona o socijalnoj zaštiti** planirano je za drugi kvartal 2019. iako je više od 500 potpisnika tražilo da on bude povučen iz procedure, dok izmenjena verzija Nacrta zakona nije javno dostupna. Nije jasno zašto je izostavljena aktivnost koja se odnosi na unapređenje zaštite dece u građanskim i krivičnim sudskim postupcima ujednačavanjem sudske prakse u vezi sa pravom dece na učestvovanje i izražavanje mišljenja.

Komentari na reviziju Akcionog plana za Poglavlje 23 – prava deteta

Pored niza zahteva za unapređenje zakona, donošenje strategija i akcionih planova, kao i za obezbeđivanje odgovarajućih usluga podrške za decu i porodice, prelazno merilo vezano za ovu preporuku (42) naglašava samo unapređenje stepena poštovanja prava deteta, posebno osetljivih grupa dece. I ovde je najveći broj aktivnosti koje predviđaju usvajanje zakona planirano za drugi kvartal 2019. Nisu definisana budžetska niti donatorska sredstva za realizovanje aktivnosti, iako je potpuno jasno da se usluge podrške deci ne mogu realizovati bez odgovarajućih resursa. Među pokazateljima rezultata ima i merljivih, ali su oni neujednačeni ili nisu menjani u odnosu na prethodni period. Nije jasno da li su završene analize efekata postojećih podzakonskih dokumenata, odnosno nije jasno na osnovu kojih podataka se izrađuju novi protokoli, standardi i smernice.

145 <<http://www.zvecanska.org.rs/rad-centra/>>.

146 <<https://www.minrzs.gov.rs/lat/usluge-socijalne-zastite.html>>.

147 Akcioni plan Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost (2016–2018), mera 1.5.3, str. 86–87. <<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine>>.

148 Inicijativa Organizacije A11 Ustavnom sudu povodom člana 25, paragraf 1– 6 <<http://www.a11initiative.org/en/a-11-initiative-has-lodged-an-initiative-for-assessment-the-constitutionality-of-the-law-on-financial-support-to-the-family-with-children/>>; Inicijativa Poverenice za zaštitu ravnopravnosti Ustavnom sudu povodom člana 17, paragrafa 2 i člana 18, paragrafa 2 <<http://ravnopravnost.gov.rs/rs/inicijativa-za-izmenu-zakona-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom-2/>>.

2.3.5. Jačanje proceduralnih zaštitnih mera

Pravnicima zaposlenim u organizacijama civilnog društva zabranjeno je da pružaju besplatnu pravnu pomoć

Nakon više od petnaest godina vođenja javnih debata i nekoliko nacrtu, **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći** usvojen je u novembru 2018. godine, a njegova primena je odložena za oktobar 2019. godine. Zakon kao korisnice besplatne pravne pomoći označava žrtve nasilja u porodici, **dok su žrtve drugih oblika rodno zasnovanog nasilja izostavljene. Zakon zabranjuje pravnicama zaposlenim u ženskim NVO da pružaju besplatnu pravnu pomoć**, bez obzira na to što su ovu vrstu specijalizovane usluge pružale duže od 20 godina. Pravo da pružaju besplatnu pravnu pomoć Zakon daje jedino advokatima i pravnicama zaposlenim u jedinicama lokalne samouprave, diskriminišući tako pravnike prema mestu njihovog zaposlenja. Paradoks je da bi pravnice u ženskim nevladinim organizacijama mogle da pružaju pravnu pomoć ukoliko bi je naplaćivale, što dodatno govori o beskorisnosti ovakvog ograničenja. Može se sa sigurnošću očekivati da će troškovi angažovanja advokata za pružanje svih vidova besplatne pravne pomoći biti toliko visoki da lokalne samouprave za to neće imati dovoljno sredstava. Stoga, umesto da ženama bude unapređen pristup besplatnoj pravnoj pomoći, usvojeni Zakon ga zapravo unazađuje. Podneta je inicijativa za ocenu ustavnosti ovoga Zakona.¹⁴⁹

Još se čeka na izmenu normativnog okvira radi primene minimalnih standarda u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava kriminala, kao i radi usklađivanja sa Direktivom 2012/29/EU. Ova aktivnost, kao i aktivnosti izmene i dopune **Zakonika o krivičnom postupku**, planirana je za 2020. godinu iako je prema prethodnom Akcionom planu te aktivnosti trebalo završiti do kraja 2018. U pripremi je i Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela za period 2019–2025. Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici dala je tokom prve godine bolje rezultate od očekivanih iako nije uspostavljena centralizovana elektronska baza podataka. Nije bilo zvaničnih izveštaja o primeni zakona nakon druge sednice Saveta za suzbijanje nasilja u porodici, koji je zadužen za njegovo praćenje.¹⁵⁰ Nezavisno praćenje primene zakona, koje je sproveo AŽC,¹⁵¹ nedvosmisleno potvrđuje da je **neophodno unaprediti razumevanje prava i potreba žrtava nasilja u porodici**, kao i drugih krivičnih dela obuhvaćenih odredbama Zakona, putem uključivanja žrtava i poštovanjem njihovih prava, što se može postići unapređenjem znanja postupajućih profesionalaca.

PORODIČNO NASILJE U SRBIJI:

KAZNE SU BLAGE, UČINIOCI SE VIKENDOM PUŠTAJU IZ ZATVORA, A NASILJE SE PONAVLJA

Tokom izdržavanja zatvorske kazne učiniocima nasilja u porodici odobravaju se izlasci u grad i slobodni vikendi, dok je u poslednje dve godine jedan broj učinilaca ovih dela pušten na uslovnu slobodu. Jedan od njih bio je i Milan Lovrić, koji je nekoliko meseci nakon puštanja iz zatvora usmrtio svoju suprugu. Ukratko, usred dana u Centru za socijalni rad ženu koja je godinama trpela nasilje u porodici ubio je suprug, inače dva puta osuđivani nasilnik, koji je bio na uslovnoj slobodi. Bilo je potrebno nekoliko minuta da ovaj događaj postane vest dana. Samo nedelju dana kasnije, na istom mestu, još jedan muškarac koji je ranije osuđivan za nasilje u porodici pod sličnim okolnostima ubio je suprugu i sina.

Milan Lovrić je već jednom bio osuđen na dve godine zatvora zbog nasilničkog ponašanja prema najstarijem sinu. Međutim, tokom odsluženja kazne odobran mu je izlazak vikendom, što je on koristio da suprugu zove telefonom. Jednom je čak otišao i do stana u kome je ona živela sa decom. U aprilu 2017. godine pušten je na uslovnu slobodu. U maju te iste godine Lovrić je Olgji ponovo pretio i ona je to prijavila policiji i socijalnim službama. Ništa od svega toga, međutim, nije pomoglo da se spreči tragedija.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, kaznena politika prema učiniocima ovog krivičnog dela veoma je blaga: iako je izricanje strožih mera moguće, približno tek svaki treći učinilac biva osuđen na kaznu zatvora, i to najčešće u trajanju od tri meseca (što je zakonski minimum) do šest meseci.

149 <<http://www.hlc-rdc.org/?p=36014&lang=de>>.

150 <bit.ly/2SR6tkx>.

151 <<https://www.womenngo.org.rs/en/independent-reports-on-law-on-prevention-of-dv>>.

Iako su kažnjeni, kazne su toliko blage da osuđeni učinioi nisu daleko od slobode – uz slobodne vikende i izlaske u grad, neki od njih se na uslovnu slobodu puštaju nakon odsluženja dve trećine kazne.

Podaci Zavoda za statistiku za 2016. godinu govore da je samo osam lica osuđeno na kaznu zatvora u trajanju od tri do pet godina, dok je jedno lice osuđeno na kaznu od 15 do 20 godina.

Od ukupno 2065 lica osuđenih za ovaj zločin, uključujući u to i 100 žena, manje od jedne trećine (njih 620) osuđeno je na kaznu zatvora. Većina ih je osuđena na zatvorsku kaznu u trajanju od tri do šest meseci (223 lica). Čak 169 učinilaca osuđeno je na kaznu zatvora u trajanju od šest meseci do godinu dana.

Komentari na revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 – Jačanje proceduralnih zaštitnih mera

Sve aktivnosti vezane za praćenje primene Zakona o krivičnom postupku izbrisane su iz Prvog revidiranog nacrtu Akcionog plana za Poglavlje 23, bez ponuđenog pregleda/mišljenja o njegovoj primeni, dok je u polugodišnjem izveštaju za treći i četvrti kvartal 2018. godine navedeno da „pošto Zakon o krivičnom postupku još uvek nije izmenjen i dopunjen, nije bilo moguće započeti primenu ove aktivnosti“ (aktivnosti 3.7.1.11). Imajući u vidu da je predviđena izmena ovog zakona, postavlja se pitanje na koji način će to biti urađeno ako nije bila praćena primena postojećeg zakona, usvojenog 2013. godine.

Prelazna merila (44 i 45) povezana sa ovom preporukom takođe podrazumevaju uspostavljanje dobro opremljenog sistema usluga i sprovođenje usaglašenih zakona. Kao i kod drugih preporuka, ni ovde **nisu predviđena sredstva za realizovanje aktivnosti**, uključujući u to i vrlo razuđene usluge podrške žrtvama. **I ovde su pokazatelji rezultata sprovedenih revidiranih aktivnosti neodređeni i nedosledni, i retko merljivi.** Naime, to što će izmene zakona i podzakonskih dokumenata biti usvojene, i što će biti sprovedene analize i obuke nadležnih službenika, ne predstavlja garanciju da će pravo na dostupne i delotvorne usluge pravne pomoći i podrške za žrtve biti ostvareno.

PREPORUKE:

- Treba obezbediti postojanje najviših standarda za zaštitu dece žrtava, koji su u skladu sa Direktivom 2012/29/EU i Konvencijom o pravima deteta, a koji se odnose na primenu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.
- Treba obrisati sve diskriminišuće članove iz Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom i iz Nacrta zakona o socijalnoj zaštiti.
- Potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se svim pravnicima, bez obzira na to gde rade, obezbedila mogućnost da pružaju specijalizovanu i besplatnu pravnu pomoć.
- Neophodno je uključiti ženske organizacije civilnog društva u reviziju i usklađivanje zakona i podzakonskih akata sa minimalnim standardima koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnog dela/oštećenih i sa Direktivom 2012/29/EU.
- Treba povećati ljudske kapacitete i znanje u relevantnim institucijama koje su zadužene za zaštitu žrtava od svih oblika rodno zasnovanog nasilja, kao i mehanizme za praćenje i kontrolu njihovog delovanja.
- Treba uključiti ženske organizacije civilnog društva koje pružaju podršku samo ženama žrtvama nasilja u uspostavljanje mreže usluga na teritoriji čitave države za podršku žrtvama, svedocima i oštećenim u istražnoj i svim drugim fazama krivičnog postupka.

—

3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

3.1. Reforma policije

Organizaciona reforma policije, koja je ključni preduslov za sva ostala reformska nastojanja vezana za Poglavlje 24, i dalje ne napreduje zbog kašnjenja primene, ali i zbog nedostatka transparentnosti koja je drži daleko od očiju javnosti.

Planirano je da Akcioni plan za Poglavlje 24, najvažniji strateški dokument u vezi sa reformom policije, bude podvrgnut sveobuhvatnoj reviziji 2018. godine. Revizija je imala dva glavna cilja: da budu eliminisani utvrđeni nedostaci, prvenstveno velika kašnjenja, i da u Plan budu unete nove mere kako bi bila ispunjena prelazna merila, koja je Evropska komisija postavila još 2016. godine. Iako je Ministarstvo unutrašnjih poslova tokom 2018. radilo na reviziji Akcionog plana za Poglavlje 24, sa namerom da uz učešće svih aktera postupak završi pre nego što godina bude privedena kraju, u trenutku pisanja ovog izveštaja revizija se još čeka. I dalje je izuzetno važno da se revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 adekvatno bavi ne samo kašnjenjem već i najvažnijim prelaznim merilom, čiji je cilj garancija operativne nezavisnosti policije: „Srbija preduzima [...] detaljne korake kako bi uspostavila snažne zaštitne mere, čime će obezbediti jačanje integriteta policije, operativnu nezavisnost policijske službe od političkih interesa i njenu zaštitu od uticaja kriminala”.¹⁵²

Veoma je važno da se u revidiranom Akcionom planu zadrži pregled postignutog nivoa reforme policije i da se on ažurira u skladu sa preporukom o profesionalizaciji službe i racionalizaciji njene strukture radi veće efikasnosti rada. Imajući u vidu to da planirane aktivnosti navedene u prethodnim verzijama Akcionog plana nisu potpuno sprovedene, predlažemo da se ti podaci vrate u uvodni deo Akcionog plana ili da se dodaju u vidu aneksa, kao i da se o njima redovno izveštava. Ovo je važno zato što aktivnosti poput reforme organizacione strukture, definisanja potrebnog broja zaposlenih, razlikovanja civilnih od policijskih službenika, napredovanja u karijeri itd. predstavljaju preduslov za sprovođenje svih ostalih reformi u okviru Poglavlja 24, kao i za ispunjavanje pomenutog prelaznog merila, koje se odnosi na operativnu nezavisnost policije.

Nova strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova ne bi trebalo da ostane mrtvo slovo na papiru

Novi strateški okvir Ministarstva unutrašnjih poslova mogao bi da bude važna smernica za dalje reformske promene policije ukoliko bi Ministarstvo transparentno sprovodilo planirane aktivnosti i redovno pratilo rezultate.

Pošto je prethodna Strategija razvoja prestala da važi 2016. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u oktobru 2018. usvojilo novu Strategiju za period 2018–2023.¹⁵³ Vizija i opšti cilj Strategije u skladu su sa demokratskim standardima rada policije. Ipak, u Strategiji nije uspostavljena jasna razlika između uloge koju ima *policijska služba*, kao državni organ koji je po zakonu ovlašćen da uz ostalo koristi represivne mere radi rešavanja štetnih ili potencijalno nebezbednih situacija, i uloge koju ima *Ministarstvo*, kao sastavni deo Vlade koji treba da obezbedi ono što je policiji u organizacionom smislu neophodno za rad – budžet, ljudske resurse, zemljište, imovinu i opremu.

152 „Prelazna merila za Poglavlje 24”, strana 6 <<https://bit.ly/2U9uzn1>>.

153 *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 78/2019.

Ovo se primećuje i u **izmenama i dopunama Zakona o policiji koje su usvojene 2018. godine**: zakonodavci su tada promenili definiciju policije i bez odgovarajućeg objašnjenja izbrisali odredbu kojom je u Zakonu o policiji iz 2016. godine¹⁵⁴ bilo propisano da je policija centralna organizaciona jedinica u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova.¹⁵⁵ Nejasna definicija i odnos između Direkcije policije i Ministarstva unutrašnjih poslova mogli bi da ugroze operativnu nezavisnost policije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je novu razvojnu strategiju koncipiralo drugačije nego prethodnu, uz ambiciozno navođenje većeg broja ciljeva. Veoma je dobro što je novom dokumentu dodat kratak pregled evaluacije Strategije razvoja za 2011. godinu, u kome su navedeni **glavni problemi primećeni tokom primene Akcionog plana do 2015. godine**: nedovoljno specifikovani ciljevi, prevelika zavisnost od donatorskih sredstava za sprovođenje aktivnosti, nedovoljno dobar sistem za praćenje rezultata i neadekvatna struktura za unutrašnju koordinaciju.

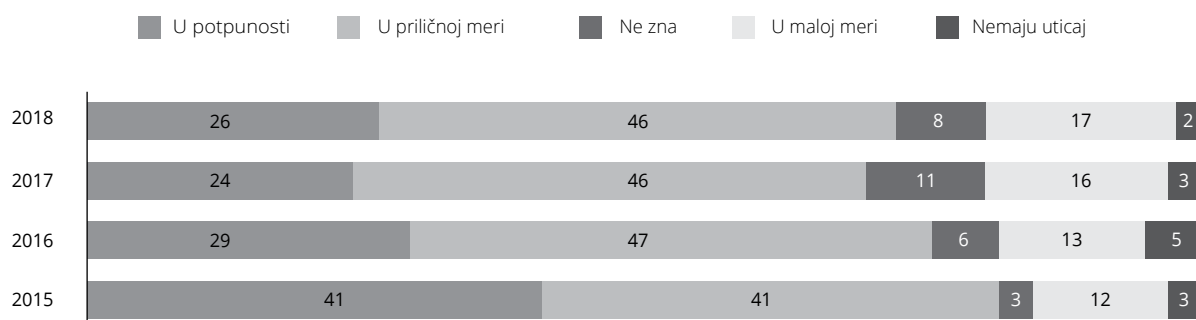
PREPORUKE

- Vlada treba da pokrene javnu raspravu kako bi bila definisana jasna uloga Direkcije policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo barem na svake dve godine da na svojoj službenoj internet stranici objavljuje izveštaje o primeni Strategije razvoja, koje je pripremio Sektor za međunarodnu saradnju, evropske poslove i planiranje.
- Da bi procenilo kako građani percipiraju sprovođenje mera i ciljeve razvojne strategije, Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da koristi nalaze godišnjeg istraživanja javnog mnjenja Misije OEBS u Srbiji kojim se ispituju stavovi građana o policiji i da o toj temi najmanje jednom godišnje organizuje konsultativni sastanak sa zainteresovanim akterima.
- Tokom dalje primene novog Akcionog plana Ministarstvo unutrašnjih poslova bi trebalo da uzme u obzir lekcije naučene iz evaluacije Strategije razvoja 2011. godinu.

Policija je i dalje podložna uticaju političara

Tokom 2018. godine poraslo je poverenje građana u policiju. Uporedo s tim porastao je broj građana koji veruju da u policiji postoji korupcija. U javnosti ujedno postoji snažno uverenje da je rad policije politizovan. Šest od deset građana veruje policiji (61%), po čemu se ona kreće u okviru svetskog proseka, koji varira od 60 do 90 procenata poverenja. Istovremeno, sedam od deset ispitanika smatra da su policajci korumpirani (69%), dok je tri četvrtine građana uvereno da su njihovi interesi podređeni interesima političara (72%).¹⁵⁶

Grafikon 1: Uticaj političara na operativni rad policije, po godinama (%)



154 „Zakon o policiji”, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 3.

155 <<http://bezbednost.org/All-publications/6716/Improving-the-Police-Amendment-Bill.shtml>>.

156 Đorđević, Saša. Stavovi građana Srbije o policiji: Rezultati istraživanja javnog mnjenja za 2018. godinu. Beograd, 16. septembar 2018. <<http://bezbednost.org/All-publications/6887/The-Citizens-Opinion-of-the-Police-in-Serbia.shtml>> 10. februar 2019. godine.

Uverenje da u policiji postoje korupcija i visok stepen politizacije očigledno ne utiče na poverenje stanovništva u ovu instituciju. To pokazuje da su građani ili navikli na to da korupcija postoji ili da poverenje u policiju ne doživljavaju kao nešto što bi trebalo da podrazumeva odsustvo korupcije i uticaja politike na operativni rad policije.

Građani primećuju da politika utiče na zapošljavanje u policiji. Skoro svaki drugi ispitanik (46%) – što predstavlja povećanje od šest procenata u odnosu na prethodnu godinu – smatra da se izbor kandidata vrši na osnovu političkih veza. Istovremeno se broj ispitanika koji smatraju da se radno mesto u policiji dobija putem javnog konkursa smanjio za 5% u odnosu na 2017. godinu.

Političko rukovodstvo Ministarstva unutrašnjih poslova preuzelo je komandovanje policijom tokom lokalnih izbora

Incident do kog je došlo 16. decembra 2018. godine u policijskoj stanici na dan lokalnih izbora u maloj opštini Lučani jasno je pokazao da postoje elementi politizacije rada policije u Srbiji.

U nedelju na dan izbora državna sekretarka u Ministarstvu unutrašnjih poslova i član vladajuće Srpske napredne stranke Dijana Hrkalović nalazila se u lokalnoj policijskoj stanici. Postoje tvrdnje da je ometala rad policije kada su članovi opozicije došli u policijsku stanicu da se raspitaju o opozicionim aktivistima uhapšenim tog dana. Ona je u ime policije, suprotno zakonu, komunicirala sa članovima opozicije, preuzevši na taj način ulogu policijskog službenika. Prema Zakonu o policiji, državni sekretari i osoblje kabineta u Ministarstvu unutrašnjih poslova mogu da se bave samo strateškim i administrativnim poslovima, a ne operativnim radom policije.

Ministar unutrašnjih poslova Nebojša Stefanović priznao je nakon incidenta da je Dijana Hrkalović došla u Lučane po njegovom naređenju kako bi smirila situaciju, što je takođe u suprotnosti sa Zakonom o policiji. Ministar može pripadnicima policije da izda naređenje da privremeno ograniče ili zabrane kretanje ljudi radi očuvanja javnog reda i mira, ali državnom sekretaru ne može. Ministar je kasnije predsedniku Republike ponudio ostavku, koju je ovaj odbio iako nije u nadležnosti predsednika da donosi odluke o ostavkama članova Vlade.

Uz to, posmatračka misija je utvrdila postojanje ozbiljnih nepravilnosti na lokalnim izborima, dodajući da atmosfera nije ukazivala na to da je reč o slobodnim i poštenim izborima.¹⁵⁷

PREPORUKA

- Evropska unija i ostali međunarodni akteri treba da podstaknu stvaranje okruženja u Srbiji, u kome policajci ne bi bili podložni uticaju političara, na primer, tokom odlučivanja da li da pokrenu istragu ili da izvrše neki policijski zadatak.

3.2. Migracije i azil

Novi zakoni su usvojeni, ali je potrebno pažljivo pratiti njihovu primenu.

*Dugo očekivana **nacionalna Strategija za suprotstavljanje iregularnim migracijama usvojena je u decembru 2018. godine.** Ona potvrđuje da su nadležne institucije uočile važnost usvajanja strateškog dokumenta, kojim će biti definisane politike i date ključne smernice, neophodne za suzbijanje iregularnih migracija, jednog od najizazovnijih podsistema sistema upravljanja migracijama. Nastavljena je izrada podzakonskih akata. Uz to, neophodno je ojačati primenu novih pravnih instituta predviđenih Zakonom o strancima i Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, čiji je cilj regulisanje boravka migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije.*

ALARM: Treba nastaviti proces revidiranja strateških dokumenata i pratećih akcionih planova, koji su relevantni za oblast migracija. Pored potrebe da budu ispunjeni uslovi iz pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, posebno je važno istaći da reforme strateških dokumenata treba

¹⁵⁷ Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA. Beograd, 16. decembar 2018. godine. <<https://crt.rs/en/irregularities-and-pressures-marked-local-elections-in-lucani-electoral-list-of-aleksandar-vucic-won-majority-of-votes-2/>> 10. februar 2019. godine

inicirati i radi dostizanja horizontalne i vertikalne usklađenosti i usaglašenosti sa novousvojenim propisima u oblasti reforme javnih politika i planskog sistema.

Sveukupno stanje

Kada je reč o statističkim podacima, može se konstatovati da nema drastičnog odstupanja u odnosu na prethodni period. Broj migranata i izbeglica koji borave u Srbiji kretao se približno između 3.900 (u oktobru 2018. godine)¹⁵⁸ i 4.500 (u januaru 2019. godine).¹⁵⁹ **Trenutno se u 15 prihvatnih centara i centara za azil nalazi ukupno 4.181 migrant i tražilac azila**, od kojih je 489 dece bez pratnje i dece odvojene od roditelja (*UASC*).¹⁶⁰ Broj aktivnih smeštajnih kapaciteta odgovara broju migranata koji se trenutno nalaze na teritoriji Srbije. Ukupan broj postojećih raspoloživih smeštajnih kapaciteta iznosi približno 6180, uz mogućnost da se obezbedi kratkoročan smeštaj za još dodatnih 1.155 lica.¹⁶¹

Prema statističkim podacima i izveštajima međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje rade na terenu, **procenat iregularnog povratka državljana trećih zemalja iz susednih zemalja (Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Rumunije i Mađarske) u Srbiju i dalje je prilično visok. Ovi državljani su pritom često izloženi i fizičkom zlostavljanju.**¹⁶²

U februaru 2019. godine Vlada je usvojila Uredbu¹⁶³ o načinu pružanja podrške licima kojima je omogućen dobrovoljni povratak u zemlju porekla, u skladu sa zakonima kojima se uređuju azil i privremena zaštita, kao i oblast ulaska, kretanja, boravka i povratka stranih državljana. Program dobrovoljnog povratka sprovodi Komesarijat za izbeglice i migracije, uz mogućnost učestvovanja Međunarodne organizacije za migracije (*IOM*) i drugih relevantnih međunarodnih ili nevladinih organizacija. On podrazumeva pružanje informacija, savetovanje, podnošenje zahteva za uključivanje u program dobrovoljnog povratka, pripremu i pružanje pomoći pri dobrovoljnom odlasku. Pored toga, predviđa i dodatna pravila o tretmanu lica koja pripadaju posebno osetljivim kategorijama.

Prema informacijama sadržanim u izveštaju Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM),¹⁶⁴ broj državljana Irana koji u Srbiju stižu avionima se smanjio, pošto je Vlada u oktobru donela Odluku o prestanku važenja Odluke o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran, koji imaju redovne pasoše. Sa druge strane, podaci UNHCR-a pokazuju da je i dalje značajan broj iranskih državljana, koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil, čak i nakon ukidanja odluke o bezviznom režimu.¹⁶⁵

U septembru 2018. godine Vlada je usvojila Odluku¹⁶⁶ o imenovanju **novih članova Komisije za azil.**

158 UNHCR Serbia Snapshot, oktobar 2018. godine.

159 UNHCR Serbia Snapshot, januar 2019. godine.

160 UNICEF, zapisnik Radne grupe za zaštitu dece (*CPWG*) iz februara 2019. godine.

161 UNHCR, Serbia – Smeštajni profil, januar 2019. godine.

162 Operativni dokument UNHCR-a, oktobar – decembar 2018. godine.

163 „Uredba o uspostavljanju Programa podrške dobrovoljnom povratku stranaca za period od 2019. do 2021. godine.“ *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 10/2019.

164 Nacionalni preventivni mehanizam: <<https://npm.rs/attachments/article/796/Izvestaj%20Aerodrom.pdf>>.

165 Od oktobra do decembra 2018. godine nameru da zatraži azil izrazilo je 2.237 lica: Avganistan (31%), Pakistan (22%), Iran (19%), Irak (10%) i Sirija (5%). Izvor: Operativni dokument UNHCR-a, oktobar – decembar 2018. godine.

166 „Odluka br. 119-8644/2018 od 14. septembra 2018. godine“, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 69/18.

Azil: statistički podaci

	Oktobar 2018. ¹⁶⁷	Novembar 2018. ¹⁶⁸	Decembar 2018. ¹⁶⁹	Januar 2019. ¹⁷⁰
Broj lica koja su izrazila nameru da podnesu zahtev za azil	700 (od čega 404 muškaraca i 50 žena)	752 (od čega 429 muškaraca i 33 žene)	785 (od čega 476 muškaraca i 34 žene)	389 (od čega 257 muškaraca i 19 žena)
Broj zahteva za azil	55	34	35	32
Broj pozitivnih odluka	0	1	1	4

Pristup obrazovanju

Ministarstvo obrazovanja je, zajedno sa drugim relevantnim nacionalnim i lokalnim akterima, nastavilo da podržava upis dece migranata u škole. Od početka školske 2018/2019. godine, nastavnici pohađaju više obuka koje Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja sprovodi u saradnji sa organizacijama civilnog društva.¹⁷¹ Cilj ovih aktivnosti jeste jačanje kapaciteta radi postizanja bolje organizacije nastave, tj. prilagođavanje nastavnog materijala potrebama i nivou znanja dece migranata.¹⁷² Posebno je važno dodatno ojačati proces uključivanja dece migranata u škole kako bi se obezbedilo da ona deca koja u Srbiji ostaju tokom dužeg perioda dobiju zvaničnu potvrdu o stečenom školskom znanju.

Prema najnovijim informacijama, **u predškolske ustanove upisano je 28 dece, u osnovne škole 129, a u srednje 251 dete** (uzrasta do 14 godina).¹⁷³

Primena zakona

Još uvek je suviše rano za sveobuhvatnu procenu primene novih zakona, ali treba napomenuti da su nadležni organi započeli proces pripreme indikatora za praćenje primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

Nastavlja se primena novousvojenih zakona, tako da je tokom perioda izveštavanja usvojeno nekoliko pratećih podzakonskih akata.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti:¹⁷⁴ **Odredbe o smeštaju tražilaca azila i stranih državljana, koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil** (u daljem tekstu: „smešteni migranti”) **dodatno su razrađene posebnim Pravilnikom,**¹⁷⁵ **usvojenim u decembru 2018. godine.** Ovim aktom se utvrđuju pravila kućnog reda smeštenih migranata, kao i druga pitanja značajna za neometano funkcionisanje centara. On sadrži odredbe u kojima se navode okolnosti o kojima je rukovodstvo centara dužno da obavesti Kancelariju za azil, čime se jača koordinacija i dalje upućivanje migranata u okviru sistema prihvata. Uz to, ovim aktom utvrđuju se i mere koje centar ima pravo da preduzme prema onima koji ne poštuju pravila ponašanja: usmeno i pisano upozorenje, kao i obaveštavanje Kancelarije za azil.

167 Izvor: UNHCR Serbia Snapshot, novembar 2018. godine.

168 Izvor: UNHCR Serbia Snapshot, novembar 2018. godine.

169 UNHCR Serbia Snapshot, decembar 2018. godine.

170 UNHCR Serbia Snapshot, januar 2019. godine.

171 <<https://remis.mycpanel.rs/suite1/>>

172 Za dodatne informacije o pristupu obrazovanju videti: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15003.pdf>>.

173 UNICEF, podaci predočeni na sastanku Radne grupe za zaštitu dece (CPWG) održanom 1. februara 2019. godine.

174 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2018.

175 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 96/2018.

Zakon o strancima:¹⁷⁶ **Usvojen je podzakonski akt kojim se uređuje izdavanje putnog lista za strance.**¹⁷⁷ Njime je propisano da, u situaciji kada je neophodno izvršiti prinudno udaljenje, nadležni organ po službenoj dužnosti podnosi zahtev za izdavanje putnog lista za stranca, dok mu identitet utvrđuje na osnovu izjave. Ovim se obezbeđuje dodatni proceduralni preduslov za sprovođenje prinudnog vraćanja u zemlju porekla ukoliko se ona slaže sa tim da prihvati stranog državljanina sa takvim dokumentom. U novembru mesecu usvojen je i akt¹⁷⁸ kojim se bliže uređuje obrazac prijave boravišta stranca, adrese stanovanja, promene adrese stanovanja, prijave i odjave prebivališta strana. Između ostalog, njime se predviđa da strani državljanin kome je izdata potvrda o izraženoj nameri da podnese zahtev za azil ima pravo da svoje boravište prijavi najkasnije 72 sata od trenutka izdavanja potvrde.

Zakonom o strancima propisano je da državni organ nadležan za zaštitu bezbednosti Republike Srbije može da, na osnovu prethodno provedene bezbednosne procene, podnese predlog za izricanje zabrane ulaska stranom državljaninu u Republiku Srbiju, odnosno nadzor i kontrolu stranog državljanina prilikom ulaska u zemlju i kretanja po njenoj teritoriji. **Posebnim podzakonskim aktom, koji je donet u decembru** (i koji počinje da se primenjuje 1. marta),¹⁷⁹ propisano je da se predlog šalje graničnoj policiji, koja potom, u zavisnosti od predložene mere utvrđuje informacije koje je sama dužna da prikupi. Dakle, ako je predložena zabrana ulaska, granična policija prikuplja podatke o pokušajima ulaska stranog državljanina u zemlju. Ako je predložena mera nadzora i kontrole pri ulasku i kretanju kroz teritoriju Republike Srbije, tada se prikupljaju informacije koje se odnose na ulazak/izlazak iz zemlje, a ako su predložene obe mere (tj. ako postoji takva potreba), prikupljaju se informacije o svakoj prijavi boravišta stranog državljanina. **Ovo će doprineti uspostavljanju sistema za proveru i nadzor ulaska i kretanja po Srbiji onih stranaca** koji su, zbog razloga zaštite javne bezbednosti, bili podvrgnuti nekim od gore navedenih mera. Štaviše, zakon predviđa da državni organ nadležan za bezbednost Republike Srbije ima obavezu da, po službenoj dužnosti, u određenom roku preispita razloge osnovanosti ovakvih predloga.

Ograničenje materijalnih uslova prihvata

Ipak, neophodno je doneti i druga podzakonska akta, uključujući i akt koji bi bliže regulisao uslove pod kojima se obezbeđuju materijalni uslovi prihvata, postupak za njihovo umanjeње ili prestanak, kao i druga pitanja vezana za umanjeње ili prestanak materijalnih uslova prihvata.

U skladu sa odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, pod materijalnim uslovima prihvata podrazumevaju se: smeštaj, hrana, odeća i novčana sredstva za lične potrebe (član 50, stav 1). Materijalni uslovi prihvata mogu da se umanje ili prestanu ako tražilac ima sopstvena sredstva ili ako počne da ostvaruje prihode na osnovu rada, koji su dovoljni da pokrije materijalne uslove prihvata, kao i ako zloupotrebom dodeljene pomoći ostvari korist (član 50, stav 4). Navedene zakonske odredbe su u skladu sa pravom Evropske unije i propisuju manje osnova za ograničavanje od onih koji se navode u Direktivi o prihvatu,¹⁸⁰ s tim da ih je neophodno detaljnije urediti kako bi se obezbedila njihova puna primena.

Proširenje saradnje sa agencijom *Frontex*¹⁸¹

Radi zaštite spoljnih granica Evropske unije i pružanja podrške zemljama Zapadnog Balkana prilikom upravljanja iregularnim migracijama, Evropska komisija je 2016. i 2017. godine sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Severnom Makedonijom, Crnom Gorom i Srbijom započela pregovore o jačanju operativne saradnje između Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu i zemalja Zapadnog Balkana.

176 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2018.

177 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 80/2018.

178 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 84/2018.

179 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 2/2019.

180 „Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2013/33/EU od 26. juna 2013. godine o utvrđivanju standarda za prihvatanje tražilaca zahteva za međunarodnu zaštitu“.

181 <<https://frontex.europa.eu/>>.

Prema najnovijem Nacrtu sporazuma, članovi tima Evropske agencije za graničnu i obalsku stražu imaće ne samo tehničku već i operativnu ulogu na teritoriji Srbije. Štaviše, moći će da na teritoriji Srbije obavljaju zadatke i imaće izvršna ovlašćenja vezana za kontrolu granica i 'operacije vraćanja'. Posebno zabrinjava odredba koja se odnosi na privilegije i imunitet članova tima, jer će im njom biti obezbeđen imunitet od krivične, građanske i upravnopravne odgovornosti pred nadležnim organima RS za dela izvršena tokom obavljanja službene dužnosti.¹⁸²

PREPORUKE:

- Neophodno je obezbediti sve preduslove za punu i delotvornu primenu Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti,
- Potrebno je preduzeti neophodne korake za postizanje pune primene Zakona o strancima i realizaciju pravnih pretpostavki za rešavanje pravnog statusa lica koja borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.
- Posebno je važno u tom smislu jačati infrastrukturne i ljudske kapacitete institucija zaduženih za primenu zakonskih odredaba o povratku lica i standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava lica koja se vraćaju.
- Posebno je važno pratiti efekte primene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima.
- Važno je ojačati veze između sistema suzbijanja iregularnih migracija i sistema azila.

3.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Borbu protiv organizovanog kriminala u Srbiji prati populistička retorika, u kojoj se kombinuju elementi velikih obećanja političara i masovnih hapšenja, bez jasne evidencije o tome kako se istraga završila i kakav je bio njen epilog na sudu. Ove akcije masovnog hapšenja – kako vremenski tako i po intenzitetu – idu ruku pod ruku sa izborima i obično se organizuju kao deo izborne kampanje ili tokom praznika kako bi što više uticali na javno mnjenje.

Porastao je broj **ubistava osoba koja se** u medijima **povezuju sa organizovanim kriminalom**. Tokom 2018. godine u Srbiji je izvršeno 29 ubistava, koja su nosila obeležja likvidacije – bila su to brza, brutalna i organizovana ubistva izvršena iz vatrenog oružja na javnim mestima. Bilo ih je 13 više nego 2017. godine. Procenat rešenih ubistava – slučajeva koji se završe hapšenjem ili identifikovanjem osumnjičenog, kog policija potom nije u stanju da privede pravdi – iznosio je 2018. godine 43 odsto, što je više nego 2017. godine, kada je policija osumnjičene identifikovala u samo 19% slučajeva. Međutim, sudovi tokom 2017. i 2018. godine nisu osudili nijednog počinioca krivičnog dela likvidacije.¹⁸³

Bez ikakvog objašnjenja i adekvatne provere, ministar unutrašnjih poslova javno je optužio sudstvo za slabe rezultate u borbi protiv kriminala, što je očigledan neustavni **pritisak na pravosudne organe** Republike Srbije. Tužilaštvo je to koje, na osnovu policijskih izveštaja, odlučuje o (ne) pokretanju krivičnog postupka. Sudovi ocenjuju rad policije i tužilaštva tako što donose osuđujuće ili oslobađajuće presude. Ministar unutrašnjih poslova nema ovlašćenja da komentariše rad pravosuđa, a uloga Ministarstva unutrašnjih poslova jeste da obezbedi organizacione uslove potrebne za rad policije. Ovakva optužba, koju izgovara političar i pripadnik izvršne vlasti bez navođenja argumenata, stvara utisak da sudovi lako oslobađaju optužene, bez obzira na to da li ima ili nema odgovarajućih dokaza.

182 Evropska komisija. COM(2018)799, konačna verzija, Brisel, 7. 12. 2018.

183 <<https://www.crnaknjiga.rs/>>.

Minimalni uticaj masovnih hapšenja na smanjenje kriminala

Od oktobra 2016. godine, kada je ministar unutrašnjih poslova objavio rat mafiji, policija je izvela brojne akcije masovnog hapšenja. Od septembra 2018. godine **samo tokom poslednje tri masovne akcije policije uhapšeno je više od 400 ljudi**, a predsednik Republike je nedavno najavio i oštriju kaznenu politiku za počinioce najtežih zločina. Istovremeno, javni diskurs obiluje signalima da bi uskoro moglo da dođe i do raspisivanja vanrednih izbora. Međutim, utisak je da **ta mera ne daje dobre rezultate i da je u suprotnosti sa onim što Evropska unija traži od Srbije**: unapređenje istražnih veština, obezbeđivanje operativne nezavisnosti policije i samostalnosti tužilaštva, kao i uspostavljanje preliminarne evidencije pravosnažnih sudskih presuda u predmetima organizovanog kriminala.



140
lica uhapšeno u samo
jednoj policijskoj akciji



2/3
lica pušteno je na slobodu
nakon dvodnevog pritvora



1/3
je puštena na slobodu bez
vođenja krivičnog postupka

Masovna hapšenja retko se završavaju sudskim presudama. Na primer, u poslednjoj policijskoj akciji u januaru 2019. godine uhapšeno je 220 lica. Političari su ovu operaciju predstavili kao veliki uspeh u borbi protiv kriminala. Međutim, rezultati rada policije zapravo su izuzetno loši. Na osnovu 58 od 84 odgovora dobijenih od tužilaštava, dve trećine od 140 uhapšenih pušteno je na slobodu. Uz to, u tužilaštvu je odlučeno da se uopšte ne postupi protiv gotovo 50 uhapšenih jer policija protiv njih nije podnela krivične prijave. Uz sve to, **Tužilaštvo za organizovani kriminal uopšte nije učestvovalo u ovim akcijama.**¹⁸⁴

PREPORUKE

- Sistem krivičnog pravosuđa treba da se usredsredi na istraživanje i sprečavanje pranja novca i drugih oblika teških krivičnih dela.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo pravde treba da podstaknu formiranje evidencije za praćenje istraga, posebno finansijskih.
- Operativna nezavisnost policije i samostalnost tužilaštva moraju biti obezbeđeni, kako zakonski, tako i u praksi.

Zatvorenost je najveći neprijatelj privatnosti

Budući da Vlada nije ispunila osnovne uslove za zaštitu privatnosti prilikom snimanja kamerama, najavljen pojačani video-nadzor na javnim mestima u Srbiji pre nalikuje na uspostavljanje veće kontrole, nego na borbu protiv kriminala i nešto što će doprineti većoj bezbednosti građana.

Ministar unutrašnjih poslova najavio je u januaru 2019. godine da će policija tokom naredne dve godine instalirati oko 1.000 kamera za nadzor kako bi se unapredila bezbednost i smanjila stopa kriminala. Kamere će moći da prepoznaju lica i registarske tablice vozila, i biće postavljene na 800 lokacija u Beogradu – u glavnim ulicama i podzemnim prolazima. Ova aktivnost predstavlja **deo šire tehnološke saradnje sa kineskom Vladom**, tj. deo sporazuma potpisanog 2017. godine između kompanije Huawei (*Huawei*) i Ministarstva unutrašnjih poslova. Sporazum omogućava

184 <<https://www.krik.rs/rezultat-policijske-akcije-dve-trecine-uhapsenih-pusteno-na-slobodu/>>.

da se u Srbiji uvede sistem 'bezbednog grada', koji sadrži inteligentan sistem za video-nadzor i transport, eLTE tehnologiju za širokopojasno trunkiranje (eng: *eLTE broadband trunking technology*), objedinjene centre sa bazama podataka i konvergentne komandne centre.¹⁸⁵

Video-nadzor u Beogradu, u brojkama

Beograd 2019. godine: 107 kamera na 61 mestu

Beograd 2021. godine: 1107 kamera na 800 mesta

Iako je od potpisivanja sporazuma prošlo dve godine, građani Srbije još nisu potpuno informisani o tome kako će sistem 'bezbednog grada' funkcionisati i kako će se štititi njihova privatnost, jer je posledica video-snimanja na javnim mestima nesumnjivo prikupljanje ličnih podataka. Stiče se utisak da su donosioci odluka – bilo to namerno ili nenamerno – zaboravili da Ustav garantuje zaštitu podataka o ličnosti i da svi građani imaju pravo da budu informisani o prikupljanju te vrste podataka, kao i pravo na sudsku zaštitu u slučaju moguće zloupotrebe. Pored toga, **propisi kojima se uređuje obrada i zaštita podataka o ličnosti prikupljenih video-nadzorom potpuno su neadekvatni, jer se Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine uopšte ne bavi video-nadzorom.**

PREPORUKE

- Uprava policije ili Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi građanima detaljno da objasne ko će ih pratiti putem video-nadzora i obrađivati dobijene podatke, u koje svrhe, kako će njihovi lični podaci biti zaštićeni, koliko će sve to koštati, od koga policija kupuje tehniku za sprovođenje video-nadzora i zbog čega je kupuje baš od njih. Ove informacije moraju da budu javno dostupne i da se redovno ažuriraju na službenoj internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti trebalo bi da pokrenu javnu raspravu o zakonu kojim bi bio uređen video-nadzor, a koji treba da bude usklađen sa poveljom o demokratskoj primeni video-nadzora u Evropskoj uniji, koja ovo pitanje reguliše vodeći računa o poštovanju ljudskih prava.

3.3.1. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima (6.2.8.)

Otvoreno prvo državno sklonište, neophodna bolja podrška žrtvama trgovine ljudima

Iako je postignut određeni napredak u oblasti propisa, poput usvajanja standardnih operativnih procedura ili izrade Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela, dosta posla još nije završeno. Mora postojati mnogo bolja saradnja između državnih institucija i OCD-a, koja je sada samo formalna.

Usvojene Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama

Od objavljivanja prethodnog Alarm izveštaja,¹⁸⁶ u januaru 2019. godine održana je sednica Saveta Vlade RS za borbu protiv trgovine ljudima, na kojoj su usvojene Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima (SOP) (aktivnost 6.2.8.6). Radni tekst ovog dokumenta priredila je konsultantkinja koju je angažovala Međunarodna organizacija za migracije sa zadatkom da sačini sveobuhvatan predlog mera postupanja sa žrtvama trgovine ljudima. Organizacija ASTRA je u dva navrata dostavljala svoje komentare na radni tekst ovog dokumenta. Glavna zamerka je što se većina odredaba odnose na rad Centra za zaštitu žrtava

¹⁸⁵ <<https://e.huawei.com/en/case-studies/global/2018/201808231012>>.

¹⁸⁶ Tomić, Nikola (ur.). *PrEUgovor Alarm - Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, septembar 2018.

trgovine ljudima umesto na postupanje svih relevantnih institucija uključenih u identifikovanje i reintegrisanje žrtava, što podrazumeva i organizacije civilnog društva (OCD) sa višegodišnjim iskustvom u toj oblasti. Svakako je predviđeno da Centar, koji je formiran odlukom Vlade RS u aprilu 2012. godine, bude centralna institucija u sistemu identifikovanja i procenjivanja potreba žrtava i njihovog upućivanja na sistem socijalne zaštite. To telo je nadležno da identifikuje žrtve, od čega potom zavisi ceo niz drugih mera podrške koje će žrtvama biti stavljene na raspolaganje, kao i da koordinira sistemom te podrške. **U tekstu SOP-a akcenat je stavljen na rad Centra, a ne na okvire saradnje i koordinacije svih uključenih institucija (Ministarstvo unutrašnjih poslova, tužilaštvo, sistem socijalne zaštite, obrazovni sistem i sistem zdravstvene zaštite), u čijem centru treba da budu prava i potrebe žrtava.** Druga ključna manjkavost odnosi se na mesto koje je u sistemu prevencije trgovine ljudima, a potom i podrške reintegraciji žrtava data organizacijama civilnog društva. Od njih, dve organizacije – ASTRA i Atina – imaju višedecenijsko iskustvo u ovoj oblasti, dok je organizacija ASTRA jedina akreditovana za pružanje usluge SOS telefona za podršku žrtvama i potencijalnim žrtvama. Nipodaštavanje iskustva specijalizovanih organizacija civilnog društva, koje je vidno u ovom dokumentu, zapravo je u saglasju sa praksom Centra, koji žrtve ne informiše o svim uslugama koje su im na raspolaganju, od kojih brojne nude upravo OCD, i ne upućuje ih na navedene organizacije.¹⁸⁷ Ovakav odnos prema organizacijama civilnog društva uspostavljen je uprkos pokazateljima da OCD Centru upućuju najveći broj prijava sumnji na trgovinu ljudima, odmah iza sistema socijalne zaštite i policije.¹⁸⁸

Zaštita žrtava je i dalje jedan od najslabijih elemenata u sistemu suzbijanja trgovine ljudima. Posebno je problematičan njihov pristup pravdi i kompenzaciji. Kapaciteti i transparentnost rada Centra pritom ne doprinose unapređenju tog procesa. Toj ustanovi pre svega se može zameriti što nema dovoljno raspoloživih kapaciteta, jer ima svega četiri voditelja/ice slučaja, koji treba da pokriju teritoriju cele Srbije. Takođe, u Centru ne postoje jasni i zainteresovanoj javnosti dostupni indikatori na osnovu kojih se preliminarno i finalno identifikuju žrtve.

Zaštita žrtava: otvoreno sklonište

U februaru 2019. godine, pod okriljem Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (MRZBS), **otvoreno je prvo državno sklonište za žrtve trgovine ljudima**, koje će voditi Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (aktivnost 6.2.8.6). Važno je napomenuti da je ovo prvo sklonište za smeštaj žrtava trgovine ljudima, koje je otvoreno pod okriljem državnih institucija, ali ne i prvo sklonište te namene u Srbiji. Organizacija civilnog društva „Savetovalište protiv nasilja u porodici“ koordiniralo je radom prvog skloništa za urgentni smeštaj u periodu 2002–2005, a dok danas OCD Atina pruža usluge bezbednog smeštaja i reintegracionog centra za žrtve trgovine ljudima. Otvaranje skloništa svakako predstavlja pozitivnu vest. Nepoznanica pak ostaje da li će onim žrtvama koje budu ovde smeštene biti ponuđen adekvatan program usluga. Takođe, problematična je lokacija skloništa jer žrtvama otežava pristup institucijama i uslugama, koje su im neophodne tokom oporavka. Ove institucije nalaze se u Beogradu i drugim većim gradovima, pa su istrage i davanje izjava, kao i pružanje zdravstvenih usluga, usporeni i otežani, na primer, zbog troškova prevoza itd. Lokacija skloništa, koja zbog bezbednosti žrtava i poverljivosti njihovog oporavka ne treba da bude javno dostupna, javno je objavljena u tekstu konkursa za prijem u radni odnos, koji je Centar objavio u novembru 2018. godine.¹⁸⁹

Kada je reč o položaju žrtava krivičnih dela u Srbiji, bitno je napomenuti da je u toku izrada Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela. U radnoj grupi za izradu Strategije učestvuju tri organizacije civilnog društva, od kojih je jedna i organizacija ASTRA. Usvajanje ovog dokumenta je nužno kada se na umu ima trenutni tretman žrtava i njihov otežan pristup pravdi. U sadašnjem pravnom poretku u Srbiji žrtve krivičnih dela, između ostalog,

187 Tokom 2018. godine Centar nijedan slučaj nije uputio na OCD ASTRA. Isto, 2018: 67.

188 Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. „Osnovni statistički izveštaj o identifikaciji žrtava trgovine ljudima“. Prvi kvartal 2018: 2. <<http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika>> 10. 2. 2019.

189 Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. „Javni konkurs za prijem u radni odnos na neodređeno vreme“, 21. novembar 2018. godine, <<https://bit.ly/2GqFqGF>> 14. 2. 2019.

nemaju pravo da se žale na oslobađajuće presude za počinioce krivičnih dela, ne dostavljaju im se žalbe branioca ili tužioca, kao ni presude drugostepenog suda, ne pozivaju se na sednice drugostepenog suda, ne dostavljaju im se ni nalazi veštaka, tako da su potpuno onemogućene da daju eventualne primedbe na njihove nalaze i mišljenja. Kada je reč o žrtvama trgovine ljudima, one su u još nepovoljnijem položaju, jer se ne rade procene njihove sigurnosti i nisu obaveštene, na primer, o izlasku trgovaca ljudima iz pritvora i svim rizicima koji po njih iz toga slede.

Saradnja institucija i organizacija civilnog društva

Sam strateški i institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima postavljen je u prethodnom periodu, zaključno sa 2017. godinom, kada je i usvojena Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine. Tada je uspostavljena i Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima, koji je odgovoran za koordiniranje aktivnosti u ovoj oblasti i za sprovođenje Strategije. Istovremeno, **borba protiv trgovine ljudima izmeštena je iz Uprave granične policije i data u nadležnost Upravi kriminalističke policije.** Imajući na umu da se veliki deo trgovine ljudima i njihove eksploatacije odvija unutar granica Srbije, očekivanje je da je kriminalistička, a ne granična policija ta koja je bolje opremljena da prepozna trgovinu ljudima u Srbiji i identifikuje žrtve.¹⁹⁰

Ne očekuje se da će biti nekih značajnih promena u narednom periodu, izuzev što se očekuje usvajanje novog Akcionog plana za period 2019–2020, koje kasni (aktivnost 6.2.8.2).

Organizacije civilnog društva su samo deklarativno priznate kao resurs u ovoj oblasti, dok se u praksi njihov dugogodišnji rad i učinak minimalizuju, a žrtve se ne upućuju i na njih kao na pružaoce usluga i izvor informacija o ostalim uslugama koje su im na raspolaganju. Ovo se dešava uprkos formalnoj saradnji OCD-a sa Republičkim javnim tužilaštvom, Ministarstvom unutrašnjih poslova¹⁹¹ i Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Konsultacije za izradu Akcionog plana za period 2019–2020 bio je participativan i uključio je i relevantne OCD, ali je većina njihovih komentara na radnu verziju dokumenta, koji su se odnosili na saradnju institucija i OCD-a, u kasnijim verzijama dokumenta izostavljena u intervencijama MRZBS-a.

Revizija Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 23 i borba protiv trgovine ljudima

Revizija Akcionog plana aktivnosti za pregovaračko Poglavlje 23, započeta u februaru 2018. godine, nije dovela do značajnih izmena aktivnosti u oblasti trgovine ljudima. Mera koja se odnosi na nužnost izgradnje održivog sistema prevencije i borbe protiv trgovine ljudima, kao i podrške i zaštite žrtava (aktivnost 3.8.2.45) ostala je u delu koji se odnosi na socijalnu zaštitu i inkluziju romske manjine u Srbiji. Ovakvo smeštanje navedene odredbe može da navede na zaključak da je većina žrtava trgovine ljudima upravo iz romske populacije. Međutim, podaci organizacije ASTRA govore da to nije slučaj i da su Romi i Romkinje u opasnosti da postanu žrtve trgovine ljudima isto koliko i drugi građani/ke koji su u nepovoljnom socioekonomskom položaju.

PREPORUKE:

- Potrebno je razviti i sprovesti politiku minimalnih standarda za pomoć žrtvama trgovine ljudima u svim fazama pružanja pomoći, zajedno sa procedurama koje relevantni akteri treba da poštuju, a koje se zasnivaju na principima poštovanja volje žrtve, postupanja u njenom najboljem interesu i nediskriminacije.

¹⁹⁰ U toku je sprovođenje Twinning (*Twinning*) projekta „Podrška jačanju borbe protiv trgovine ljudima“ između Austrije, Slovenije i Srbije, kojim se podižu kapaciteti policije R. Srbije u borbi protiv trgovine ljudima.

¹⁹¹ Memorandum o saradnji MUP-a i dve specijalizovane OCD u oblasti trgovine ljudima ASTRE i Atine još nije potpisan mada je saglasnost oko nacrtu teksta postignuta u septembru 2018. godine.

- Nužno je ustanoviti državni mehanizam, koji će žrtvama trgovine ljudima omogućiti manje traumatičan i efikasniji pristup kompenzaciji.
- Potrebno je izmeniti Krivični zakonik Srbije tako da je slučajeve eksploatacije rada moguće adekvatno krivično goniti.
- Potrebno je izmeniti Krivični zakonik Srbije i Zakon o radu tako da odlučivanje o imovinskopravnom zahtevu žrtve trgovine ljudima postane obavezno u krivičnom postupku, umesto što se žrtve upućuju na parnični postupak.
- Potrebno je razviti i koristiti indikatore za identifikovanje maloletnih i punoletnih žrtava trgovine ljudima u svim fazama, kao i za sve oblike trgovine ljudima. Oni treba da budu jasno definisani i formalno usvojeni. Osim toga, treba razviti nove metode, koje će omogućiti samoidentifikaciju (mogućih) žrtava.
- Bez odlaganja treba ustanoviti procedure za procenjivanje rizika i bezbednosne procedure u slučajevima trgovine ljudima, sa jasnim ulogama i nadležnostima svih uključenih aktera, kao i sa jasno postavljenom linijom komunikacije.
- Potrebno je dosledno sprovesti postojeće memorandume o saradnji između državnih institucija i OCD-a, posebno u oblasti direktne pomoći žrtvama.

Alarm: Problemi sa reintegracijom žrtava trgovine ljudima

U oktobru 2018. godine organizaciji ASTRA javila se klijentkinja koja je identifikovana žrtva trgovine ljudima iz 2012. godine. Organizacija ASTRA je održavala povremeni kontakt sa njom, ali nije bilo potrebe za pružanjem druge direktne pomoći, izuzev kupovine potrebnih stvari za decu. Iako su konsultantkinje organizacije ASTRA sumnjale da je ona, nakon okončanja eksploatacije kojoj je bila izložena, postala žrtva porodičnog nasilja, klijentkinja je to negirala. Međutim, u oktobru 2018. godine ona se javila na dežurni SOS broj organizacije ASTRA sa apelom da hitno pozovemo policiju jer joj muž pretil da će je ubiti. Konsultantkinja organizacije ASTRA, koja je bila dežurna na SOS telefonu, odmah je kontaktirala policiju i informisala ih o ovom slučaju. Policija je veoma brzo reagovala i predupredila dalji razvoj događaja. Žena je smeštena u sigurnu kuću u sistemu socijalne zaštite opštine u kojoj su ona, njen nevenčani suprug i njihovo zajedničko dete živeli, a suprug se, nakon što je dao izjavu policiji, vratio kući. Policijskom istragom utvrđeno je da je klijentkinja retrafikovana, odnosno da je ponovo postala žrtva trgovine ljudima. Ovog puta, 7 godina nakon okončanja prvog ciklusa eksploatacije, utvrđeno je da je njen suprug, koji joj je u prvom navratu pomogao da se izbavi eksploatacije, konstantno seksualno eksploatisao i sve vreme fizički zlostavljao. Njoj je bila ograničena sloboda kretanja, govora i raspolaganja novcem koji je zaradila tokom eksploatacije. Dok je pružala seksualne usluge klijentima koje je nalazio njen suprug, on je sve vreme snimao i čuvao taj video-sadržaj, kojim ju je ucenjivao. Tokom vremena koje je provela u smeštaju u sistemu socijalne zaštite klijentkinja je, u organizaciji stručne saradnice centra za socijalni rad i uz podršku organizacije ASTRA, u više navrata dala izjave policiji i tužilaštvu. Njenom nevenčanom suprugu je određen pritvor, koji uskoro ističe i on će se naći na slobodi. Protiv njega je pokrenut krivični postupak za delo trgovine ljudima, ali ne i za porodično nasilje. Žrtva ponovljene trgovine ljudima se u međuvremenu borila za pravo na socijalnu pomoć, koje je i ostvarila, ali i za ostvarivanje prava na dečji dodatak, koji je do tada dobijao njen nevenčani suprug. Organizacija ASTRA joj je tokom celog tog procesa pružala podršku, obezbedila pravnu pomoć kako bi je zastupao advokat obučen za oblast trgovine ljudima, kao i neophodnu medicinsku pomoć.

Ovaj slučaj ilustruje kompleksnost procesa reintegracije žrtava trgovine ljudima, kojima je potrebna pomoć i podrška niza ustanova kako ne bi postale ponovne žrtve u nekom novom lancu trgovine ljudima. Tokom njihove reintegracije smeštaj u sigurnu kuću je hitna, i u određenom manjem broju slučajeva neophodna, ali nikako jedina i najvažnija mera koja garantuje uspešnost resocijalizacije.

ASTRA baza podataka ID 2751.

3.4. Borba protiv terorizma

Uprkos kašnjenju, strateški i pravni okvir Republike Srbije u oblasti borbe protiv terorizma u velikoj meri usklađen je sa obavezama Srbije, koje se odnose na Poglavlje 24. Međutim, pravovremeno izveštavanje o njegovoj primeni i proaktivna komunikacija sa javnošću o ovom pitanju i dalje predstavljaju razloge za zabrinutost.

Desničarski i islamistički ekstremizam jedan drugog međusobno jačaju

Smanjile su se pretnje od pojave islamističkog nasilnog ekstremizma i terorizma u Srbiji. Ne samo da je broj stranih boraca i povratnika mali, već trenutno ima tek nekoliko ekstremista, koji bi mogli biti okarakterisani kao nasilni. Raspad ISIS-a i nestanak njegove ideološke privlačnosti u velikoj meri je doprineo smanjenju pretnje od nasilnog ekstremizma. Zabrinutost, međutim, izaziva sve veći broj nenasilnih i još uvek nenasilnih islamskih ekstremista, čije ponašanje bi u budućnosti moglo da bude radikalizovano ukoliko se pojave faktori koji bi na njih mogli da utiču. Treba napomenuti i to da krajnje desni ekstremizam dobija podršku u Srbiji i da bi ova dva oblika ekstremizma mogla jedan drugog da ojačaju.¹⁹²

Uprkos činjenici da je Krivični zakonik Srbije u jesen 2014. godine izmenjen i dopunjen, tako da je sada za učestvovanje u ratu, pripadnost oružanim grupama strana u sukobu ili organizovanje učestvovanja u ratu ili oružanom sukobu u drugim zemljama zaprećeno kaznom zatvora u trajanju do 10 godina, građani Srbije koji su se borili u Ukrajini i Siriji ili Iraku tretiraju se potpuno različito. Po navodima iz studije Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) o pokretačima ekstremizma u Srbiji,¹⁹³ jedan od glavnih pokretača radikalizacije jeste činjenica da srpske vlasti različito tretiraju strane borce koji su ratovali na proruskim strani u Ukrajini i one koji su se borili protiv Asada u Siriji. Borci u Siriji su krivično gonjeni i osuđivani za terorizam (do sada je osuđeno sedam lica), dok su oni koji su učestvovali u sukobima u Ukrajini gonjeni za krivično delo učestvovanja u stranom sukobu (strani borci), što je dvadeset šestoricu od 28 osumnjičenih omogućilo saradnju sa tužiocima izjašnjavanjem o krivici, čime je obezbeđeno njihovo brzo puštanje na slobodu.

Primena politike borbe protiv terorizma

Srbija je 13. oktobra 2017. godine usvojila Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017–2021,¹⁹⁴ kao i prateći Akcioni plan za njenu primenu. Uprkos obavezi da se formira telo koje će biti zaduženo za praćenje i godišnje izveštavanje o njenom sprovođenju, u vreme pisanja ovog dokumenta još **nema izveštaja o prvoj godini primene.**

Ministarstvo pravde je u julu 2018. objavilo Nacrt zakona o Nacionalnoj bazi podataka za prevenciju i borbu protiv terorizma¹⁹⁵ i pokrenulo postupak javnih konsultacija, koji je trajao do 15. avgusta 2019. godine. Uprkos obavezi objavljivanja izveštaja o javnoj raspravi i analize podnetih primedbi u roku od 15 dana, to se do trenutka pisanja ovog izveštaja još nije dogodilo. **Rok za uspostavljanje jedinstvene nacionalne baze podataka i razmenu informacija vezanih za terorizam, koje je prvobitno planirano za kraj 2016. godine, odloženo je za sredinu 2019. godine.**

Narodna skupština je u novembru 2018. godine usvojila **Zakon o kritičnoj infrastrukturi**¹⁹⁶ radi usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa Direktivom EU 2008/114/EZ, a u vezi sa identifikovanjem i utvrđivanjem kritične evropske infrastrukture (ECI) i procenom potrebe da se

192 <https://www.britishcouncil.rs/sites/default/files/policy_brief_serbia.pdf>.

193 <https://www.britishcouncil.rs/sites/default/files/erf_report_serbia_2018.pdf>.

194 <http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/304911/strategija-terorizam021_cyr.zip>.

195 <<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/300718/300718-vest15.html>>.

196 *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 87* od 13. novembra 2018. godine

njena zaštita unapredi. Zakonom se definiše osam sektora za identifikovanje i utvrđivanje kritične infrastrukture: energetika, saobraćaj, snabdevanje hranom i vodom, zdravstvo, obrazovanje, finansije, komunikacije i informacione tehnologije, zaštita čovekove sredine i funkcionisanje državne uprave. Vlada tek treba da utvrdi kriterijume na osnovu kojih će se izvršiti identifikovanje kritične infrastrukture, nakon čega će resorna ministarstva nadležna za određene sektore imati rok od šest meseci da dostave predloge za utvrđivanje kritične infrastrukture i da predaju kvartalne izveštaje. Još je prerano za procenjivanje efekata primene Zakona.

PREPORUKA:

- Neophodno je da Vlada Srbije redovno prati i izveštava širu javnost o efektima sprovođenja politike borbe protiv terorizma, što je istovremeno jedna od obaveza koje su predviđene Strategijom za sprečavanje i borbu protiv terorizma.



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



Kingdom of the Netherlands

Objavlivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.