

# PREUGOVOR ALARM

## IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, novembar 2021.

5

23

32

24

18





# **PREUGOVOR ALARM**

## **IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1**

Urednica:  
Jelena Pejić Nikić

---

Beograd, novembar 2021.

# PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Novembar 2021.

---

## Izdavači

Beogradski centar za bezbednosnu politiku  
Đure Jakšića 6/5, Beograd  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

Transparentnost Srbija  
Palmotićeva 31/III Beograd  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

## Urednica

Jelena Pejić Nikić

## Autori (abecednim redom)

Branko Čečen, Bojan Elek, Gordana Grujičić, Srđan Hercigonja, Marija Ignatijević, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Vladica Ilić, Miloš Jovanović, Jasmina Krunic, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Vladimir Petronijević, Vuk Raičević, Ivana Teofilović

## Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

## Dizajn i prelom

Marko Zakovski

## Štampa

Unagraf

**Tiraž:** 100 kom

**ISBN-978-86-84711-36-8**

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebљeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.



Publikacija je deo projekta „PrEUgovor za vladavinu prava i EU integracije“ čije sprovođenje su omogućili Balkanski fond za demokratiju, projekat Nemačkog Maršalovog fonda SAD, i Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu. Stavovi izraženi u publikaciji ne odražavaju nužno stavove navedenih donatora ili njihovih partnera.



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja saveznštava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.

# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor jeste 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 političke kriterijume i 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 obuhvata klaster „Osnove”, 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 pristupanja Evropskoj uniji iskoristi za postizanje bitnog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

-  [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)
-  [www.facebook.com/prEUgovor](http://www.facebook.com/prEUgovor)
-  [www.twitter.com/prEUgovor](http://www.twitter.com/prEUgovor)

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)  
[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

Autonomni ženski centar (AŽC)  
[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

Centar za primenjene evropske studije (CPES)  
[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)  
[www.cins.org.rs](http://www.cins.org.rs)

Grupa 484  
[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

Transparentnost Srbija (TS)  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

## O prEUgovor Alarm izveštaju

*PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1* 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 odabране 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, odnosno u okviru klastera 1 po novoj metodologiji proširenja.

Alarm izveštaji prate u kojoj meri nadležni organi ispunjavaju svoje obaveze predviđene akcionim planovima za poglavља 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 uskladene sa regulatornim okvirom EU. Izveštaji ne pokrivaju sve oblasti javnih politika iz klastera 1, niti imaju namjeru 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, medejske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervjuje relevantnih aktera. Na kraju, članovi prEUgovora pribavljaju značajnu količinu podataka tokom svog svakodnevnog rada i istraživanjima koja sprovode, što je inkorporirano u Alarm izveštaje i služi obogaćivanju nalaza te doprinosi informisanoj debati. Svaki izveštaj pisalo je nekoliko autora iz svake od sedam organizacija članica prEUgovora zajedničkim naporima. U zavisnosti od aktuelnosti i značaja drugih tema u okviru klastera 1, koalicija nastoji da angažuje i spoljne autore iz drugih organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu u tim temama. 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 ovog obima.

# SADRŽAJ

O prEUgovoru .....	3
O prEUgovor Alarm izveštaju .....	4
Spisak skraćenica .....	8
Uvod sa sažetkom .....	11
<b>1. DEMOKRATIJA .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Izborna kampanja i izbori .....</b>	<b>15</b>
1.1.1. Politička promocija korišćenjem javne funkcije i pre raspisanih izbora .....	15
1.1.2. Kampanja funkcionera za lokalne izbore u Negotinu i Mionici .....	15
1.1.3. Bez informacija o primeni preporuka ODIHR-a .....	17
1.1.4. Kontrola prethodne izborne kampanje .....	17
1.1.5. Skrivene izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti .....	18
1.1.6. Ograničen domet predloga sa međustranačkog dijaloga .....	18
ALARM: Privremeno nadzorno telo – prva primenjena mera iz dijaloga nije zakonita .....	21
1.1.7. Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi .....	22
PREPORUKE .....	23
<b>1.2. Skupština: Intenzivan zakonodavni rad u senci odbrane lika i dela predsednika .....</b>	<b>24</b>
1.2.1. Odnosi sa nezavisnim nadzornim telima .....	25
PREPORUKE .....	26
1.2.2. Nepostojeći skupštinski nadzor nad sektorom bezbednosti .....	27
PREPORUKE .....	28
<b>1.3. Građansko društvo: dijalog obesmišljen nastavkom pritisaka i napada .....</b>	<b>29</b>
PREPORUKE .....	31
<b>2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDLSKI ODNOŠI .....</b>	<b>32</b>
<b>2.1. Dijalog Beograda i Prištine .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2. Multilateralni odnosi: Evropski i vanevropski horizonti .....</b>	<b>34</b>
<b>2.3. Bilateralni odnosi: Mađarska u fokusu .....</b>	<b>35</b>
PREPORUKE .....	36
<b>3. JAVNI GOVOR O EVROPSKOJ UNIJI: POZITIVNI POMACI .....</b>	<b>37</b>
<b>4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA .....</b>	<b>38</b>
<b>4.1. Pravosuđe .....</b>	<b>38</b>
4.1.1. Izmene Ustava u oblasti pravosuđa: Intenzivirane aktivnosti pred istek roka .....	38
ALARM: Prikriveno odlaganje tranzicije pravosuđa u Nacrtu ustavnog zakona .....	42
4.1.2. Postupanje po preporukama GRECO u oblasti pravosuđa .....	43
4.1.3. Izbor nosilaca pravosudnih funkcija u Narodnoj skupštini: praćen kontroverzama .....	45
PREPORUKE .....	46
<b>4.2. Borba protiv korupcije .....</b>	<b>47</b>
4.2.1. Strateški okvir za borbu protiv korupcije: Nastavak kašnjenja i neadekvatnog nadzora .....	47
4.2.2. Preventivni antikorupcijski zakoni .....	51
4.2.3. Suzbijanje korupcije – bez bitnih promena .....	59
ISTAKNUTO: Lokalni funkcioner vladajuće stranke uhapšen zbog korupcije .....	61
4.2.4. Sprovođenje politika i zakona .....	61
ALARM: Opasno i pogrešno tumačenje zakona radi legalizovanja v.d. stanja .....	62
ALARM: Otkaz uzbunjivaču i retroaktivno postavljanje v.d. direktora u Agenciji za zaštitu životne sredine .....	63
4.2.5. Ubrzanje pred novi izveštaj GRECO .....	65
PREPORUKE .....	67
4.2.6. Pristup informacijama od javnog značaja .....	68
PREPORUKE .....	71

4.2.7. Borba protiv korupcije u policiji .....	72
PREPORUKA .....	72
<b>4.3. Osnovna prava .....</b>	<b>73</b>
4.3.1. Sloboda izražavanja i medija .....	73
ALARM: SLAPP tužbe kao metod obračuna sa lokalnim medijima .....	74
PREPORUKE .....	76
4.3.2. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost .....	77
ALARM: Reč predsednika iznad plana Vlade – zaustavljena izrada zakona o istopolnim zajednicama .....	82
PREPORUKE .....	86
4.3.3. Nasilje nad ženama .....	86
ALARM: Obelodanjivanja slučajeva seksualne zloupotrebe i nasilja – bez sudskih epilogova .....	87
PREPORUKE .....	89
4.3.4. Prava deteta .....	89
PREPORUKE .....	91
4.3.5. Jačanje procesnih garancija .....	92
PREPORUKE .....	94
4.3.6. Zaštita podataka o ličnosti .....	94
ALARM: Neuspeli pokušaj legalizacije masovnog biometrijskog nadzora .....	95
PREPORUKE .....	95
4.3.7. Donošenje novog zakona o Zaštitniku građana .....	96
PREPORUKE .....	99
<b>5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST .....</b>	<b>100</b>
<b>5.1. Reforma policije .....</b>	<b>100</b>
ALARM: Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima vodio bi ka cementiranju zarobljene policije .....	102
PREPORUKE .....	102
<b>5.2. Migracije i azil .....</b>	<b>103</b>
ALARM: Antimigrantska retorika i pretnje po slobodu i bezbednost ličnosti .....	105
PREPORUKE .....	107
<b>5.3. Borba protiv organizovanog kriminala .....</b>	<b>109</b>
PREPORUKE .....	111
<b>5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima .....</b>	<b>112</b>
5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 – lista manje i više vidljivih kašnjenja .....	112
INSTAKNUTO: Srbija dobila nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima .....	113
5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima delimično funkcioniše .....	113
ALARM: Najava uvođenja specijalne SOS linije: Dupliranje aktivnosti uprkos ograničenim resursima .....	114
5.4.3. Zabrinjavajući trendovi u oblicima trgovine ljudima u Srbiji .....	115
5.4.4. Srbija u međunarodnim izveštajima .....	117
5.4.5. Zaštita i podrška žrtavama u praksi – statistika i trendovi .....	119
PREPORUKE .....	121
<b>5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma .....</b>	<b>123</b>
ALARM: Uprava uhvaćena u zloupotrebi borbe protiv terorizma i pranja novca .....	125
PREPORUKE .....	125

## **SPISAK TABELA**

Tabela 1. Suzbijanje korupcije u 2020. godini .....	59
Tabela 2. Statistika tužilaštava za koruptivna krivična dela u 2020. godini .....	60
Tabela 3. Statistički podaci o azilu za Srbiju .....	104
Tabela 4. Rezultati borbe protiv organizovanog kriminala u Srbiji u periodu 2018–2020. ....	109
Tabela 5. Pregled identifikovanih žrtava u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima januar–septembar 2021. ...	120

## **SPISAK ILUSTRACIJA**

Ilustracija 1. Kalendar funkcionerske kampanje pred lokalne izbore u Negotinu i Mionici .....	16
Ilustracija 2. Prosečna novčana kazna za demonstrante i navijače u Beton hali .....	44
Ilustracija 3. Javne nabavke oglašene u 2021. godini (do 31. 10) .....	53
Ilustracija 4. Država odložila plaćanje 35,6 miliona duga firmama Željka Mitrovića .....	76
Ilustracija 5. Zvanični bilans sprovođenja aktivnosti iz AP 23 u vezi sa merom 3.4. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa .....	77
Ilustracija 6. Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u prvoj polovini 2021. ....	87
Ilustracija 7. Pružanje besplatne pravne pomoći žrtvama nasilja u porodici tokom 2020. ....	93
Ilustracija 8. Praksa Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti u izveštajnom periodu .....	94
Ilustracija 9. Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji .....	103
Ilustracija 10. Ukupan broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima od 2015. do 2021. godine .....	120

## **SPISAK ISTRAŽIVAČKIH PRIĆA**

Istraživačka priča 1 Presude za huligane manje nego za građane sa protesta .....	44
Istraživačka priča 2 Tajna nabavka sanitetskih vozila za nove kovid bolnice .....	55
Istraživačka priča 3 Nabavka za kampanju za vakcinaciju obavljena „među prijateljima“ .....	56
Istraživačka priča 4 Gradski funkcioner švercuje umetničku sliku .....	57
Istraživačka priča 5 Skrivanje imovine funkcionera i poreska utočišta .....	58
Istraživačka priča 6 Još tri kompanije Željka Mitrovića dobile odlaganje poreskog duga .....	76

## **Spisak skraćenica**

AP	Akcioni plan
AP 23	(Revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
AP 24	(Revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
DRI	Državna revizorska institucija
EU	Evropska unija
FATF	(Međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
FK	fudbalski klub
GONGO	Vladina nevladina organizacija (eng. Government-Organized Non-Governmental Organization)
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u okviru Saveta Evrope)
IPA	Instrument Evropske unije za pretpriступnu pomoć
JP	Javno preduzeće
KTTR	Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost
LGBTI	Lezbejke, gejevi, biseksualne, trans i interseks osobe
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MONEYVAL	Grupa eksperata za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (u okviru Saveta Evrope)
MRMKS	Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PNT	Privremeno nadzorno telo za praćenje medija tokom izborne kampanje
PU	Poreska uprava
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RFZO	Republički fond zdravstvenog osiguranja
RIK	Republička izborna komisija
RTS	Radio televizija Srbije
RTV	Radio televizija Vojvodine

SAD	Sjedinjene Američke Države
SCA	Potkomitet za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja (inicijativa EU i OECD)
SLAPP	Strateške tužbe protiv učešća javnosti (eng. Strategic lawsuit against public participation)
SNS	Srpska napredna stranka
SOP	Standardne operativne procedure za postupanje u slučajevima trgovine ljudima
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
TOK	Tužilaštvo za organizovani kriminal
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
v.d.	vršilac dužnosti
VJT	Više javno tužilaštvo
VKS	Vrhovni kasacioni sud
VSS	Visoki savet sudstva
VST	Visoki savet tužilaca
ZoZG	Zakon o Zaštitniku građana



## Uvod sa sažetkom

U izveštajnom periodu, od maja do oktobra meseca 2021. godine, u Srbiji je ubrzanim tempom nastavljeno sprovođenje formalnih aktivnosti u pojedinim oblastima iz klastera 1, a naročito u vezi sa ustavnim izmenama u oblasti pravosuđa. Te aktivnosti su uglavnom normativnog karaktera, što je tek početni korak ka željenoj društvenoj promeni, te još uvek nema opipljivih rezultata. Osim toga, aktivnosti mahom kasne i nadoknađuju procese koje je trebalo okončati nekoliko godina ranije. Koalicija prEUgovor, kao deo civilnog društva, i dalje nije zadovoljna kvalitetom postupka izrade zakona, strategija i politika, kao ni rešenjima koje ovi postupci iznedre. Način na koji se aktivnosti sprovode, njihova dinamika i zvanični narativ koji ih prati potvrđuju ranije stečen utisak da je reč o pristupu „štikliranja stavki”, kojim se nastoji stvoriti slika napretka dovoljnog za otvaranje novih klastera u pristupnim pregovorima Srbije sa Evropskom unijom.

Aktivnosti nisu intenzivirane samo zbog kašnjenja i revidiranih rokova već i zbog vanrednih parlamentarnih i redovnih predsedničkih izbora najavljenih za proleće 2022. godine. Iako je, usled nezastupljenosti opozicije u Narodnoj skupštini, odmah nakon izbora u letu 2020. najavljen skraćeni mandat zakonodavnog tela, od istog monolitnog parlamentarnog sastava očekuje se da usvoji izmene Ustava i druge (povezane) propise velikog značaja, poput Ustavnog zakona i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Postoji bojazan da će ubrzavanje u poslednji čas pred istek utvrđenih rokova oštetići demokratske procese.

Uporedno s tim rastu politička i društvena polarizacija. Mada je vođen dijalog o određenim pitanjima, mnogi predlozi su odbijeni bez adekvatnog obrazloženja. Nosioci vlasti nastavljaju da (zlo)upotrebljavaju institucionalne i medijske kanale da bi diskreditovali svoje političke protivnike, ali i kritički nastrojene medije, organizacije civilnog društva i pojedince.

U kritičnim oblastima koje prEUgovor prati, poput slobode medija, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, napredak nije vidljiv. Pored ovih oblasti, Evropska komisija redovno naglasak stavlja na prepreke u procesuiranju ratnih zločina i reformi javne uprave, što se ne može posmatrati odvojeno od (ne)funkcionalnosti demokratskih institucija. U nedavno objavljenom godišnjem izveštaju za Srbiju,<sup>1</sup> prvom koji je izrađen po novoj metodologiji proširenja, ponavljaju se loše ocene u svim gorepomenutim oblastima iako sa manjom oštrinom.<sup>2</sup> Evropska komisija ipak preporučuje da se otvore dva nova klastera<sup>3</sup> u pristupnim pregovorima sa Srbijom. Podsećamo, poslednje pregovaračko poglavje otvoreno je krajem 2019. godine.

Primetno je izvesno poboljšanje u javnim izjavama/saopštenjima srpskih zvaničnika o Evropskoj uniji. Za razliku od prethodnog perioda, izostali su upadljivi i direktni napadi na EU. Zatoj Srbije u pregovaračkom procesu predstavnici Vlade po pravilu objašnjavaju nevoljnošću EU da nastavi ili ubrza taj proces, uz primetno odsustvo introspekcije i uz zanemarivanje problema koje Srbija ima u ispunjavanju preuzetih obaveza.

Koalicija prEUgovor nada se da će nova metodologija proširenja biti iskorišćena za bolje uzajamno uvezivanje oblasti koje spadaju u klaster 1 (Osnove). Koalicija pozdravlja pominjanje „proširenja“ u *Deklaraciji iz Brda*,<sup>4</sup> za razliku od prethodnih deklaracija sa samita lidera EU i Zapadnog Balkana, obećani investicioni paket za region, kao i nameru da se samiti redovno održavaju. S druge strane, kontinuirana blokada otpočinjanja pristupnih pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom narušava verodostojnost politike proširenja EU. Dalje nazadovanje vladavine prava u pojedinim državama članicama EU veoma negativno utiče na reformske procese u zemljama koje teže učlanjenju.

1 Evropska komisija. „Republika Srbija. Izveštaj za 2021. godinu“, 19. 10. 2021, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>, 3. 11. 2021.

2 U ovim oblastima ocenjeno je da postoji „izvesni nivo pripremljenosti“ i da je protekle godine ostvaren tek „ograničeni napredak“, što odgovara oceni 2 od 5. Interesantno je da polugodišnji nezvanični izveštaj Evropske komisije za poglavља 23 i 24 nije objavljen, u skladu sa dosadašnjom dobrrom praksom. Više na: „Izveštaj Evropske komisije podudaran sa nalazima prEUgovora: brojne aktivnosti, slabi rezultati u osnovnom klasteru“, prEUgovor, 21. 10. 2021, <https://preugovor.org/Tekstovi/1667/Izvestaj-Evropske-komisije-podudaran-sa-nalazima.shtml>.

3 Grafički prikaz stanja pregovora Srbije i EU po klasterima dostupan je na: <https://preugovor.org/Infografici/1578/Pristupni-pregovori-SrbijaEU.shtml>, 3. 11. 2021.

4 Deklaracija iz Brda, 6. 10. 2021. <https://www.consilium.europa.eu/media/52287/eu-wb-summit-brdo-declaration-6-october-2021-05.pdf>, 3. 11. 2021.

*Koalicija prEUgovor iznova podseća EU da je politika proširenja njen najefektivniji spoljnopolitički instrument i temelj njenog uticaja na Zapadnom Balkanu, a Vladu Srbije da proces pristupanja ne sme biti cilj sam po sebi, već sredstvo za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji i uređenju zemlje, zasnovanog na vladavini prava.*

## **POLITIČKI KRITERIJUMI**

Predsednik Srbije, Vlada i rukovodioci javnih preduzeća nastavili su da koriste javne resurse i javne funkcije za političku promociju. Iako parlamentarni **izbori** još nisu zakazani, sve ove aktivnosti su očigledno u vezi sa očekivanim istovremenim održavanjem predsedničkih, parlamentarnih i beogradskih izbora u aprilu 2022. godine. Promocija je i dalje usredsređena na velike infrastrukturne projekte ili na odgovor države na krizu izazvanu pandemijom COVID-19. Kampanja funkcionera na lokalnim izborima organizovanim 17. oktobra 2021. godine u Negotinu i Mionici ponovo je bila dominantna.

Nema zvaničnih informacija o primeni preporuka ODIHR-a, ali je vrlo verovatno da ni pre narednih izbora neće biti rešeni svi problemi na koje je ukazalo ovo ekspertsко telo ili da za njih neće biti pronađena adekvatna rešenja. Vlada je tokom leta u tajnosti radila na izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, a informacije koje su do sada dostupne ukazuju da glavni problemi u ovoj oblasti neće biti rešeni.

Predlozi sa dva međustranačka dijaloga o izbornim uslovima koji su do sada objavljeni ne nude jasna rešenja za neke od najvažnijih problema finansiranja izborne kampanje i korišćenja javne funkcije za promociju političkih subjekata. Prva mera proistekla iz dijaloga jeste formiranje Privremenog nadzornog tela (PNT) za praćenje medija tokom izborne kampanje, koje je Vlada sprovela nezakonito. Imajući u vidu da je izmena propisa preduslov za unapređenje izbornog ambijenta, a da je do početka izborne kampanje ostalo manje od pola godine, postoji realna opasnost da do promena dođe bez javne rasprave.

Predlog zakona o **referendumu** i narodnoj inicijativi ušao je u novembru u skupštinsku proceduru nakon što je Venecijanska komisija dala dva hitna mišljenja. Predviđeno je da se ovaj zakon usvoji po hitnom postupku i da stupa na snagu dan po objavlјivanju, što ne priliči propisu koji ima toliki značaj za društvo. Po demokratskim standardima pravila se ne pišu zarad konkrenog referendumu, a pogotovo ako će on biti održan u roku od samo nekoliko meseci. U Predlogu zakona i dalje nije precizno određeno šta se sve smatra referendumskom kampanjom, a treba detaljnije urediti i njeno finansiranje.

Ni tokom ovog izveštajnog perioda **Skupština** nije sprovodila efikasnu kontrolu rada izvršne grane vlasti. Ovakva situacija je u velikoj meri očekivana zbog sastava ovog skupštinskog saziva, jer samo 7 od 250 poslanika ne podržava sadašnju Vladi. Skupštinske rasprave i dalje obiluju hvalospevima upućenim predsedniku Vučiću i napadima na njegove kritičare. Zakonodavne aktivnosti u izveštajnom periodu bile su intenzivne. Skupština je od juna 2021. usvojila veliki broj zaključaka na osnovu godišnjih izveštaja nezavisnih tela i drugih državnih organa (iako ne svih) za 2020. godinu, ali i dalje ne prati njihovo sprovođenje.

Rastu pritisci i napadi na **organizacije civilnog društva (OCD)**, neformalne grupe i aktiviste. Odnos građanskog društva i države i dalje je poljuljan aferom „Spisak”, koja još uvek nije dobila odgovarajući epilog. Usled ovih nerešenih problema, grupa istaknutih OCD-a odbila je poziv Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog da učestvuje u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo.

U toku izveštajnog perioda nije bilo pomaka ni u rešavanju otvorenih pitanja sa susedima, dok je dijalog sa Prištinom zadržan uglavnom na tehničkom nivou i bez opipljivih rezultata. Neke forme **regionalne saradnje** su sadržinski napredovale – „mini Šengen” pretvoren je u „Otvoreni Balkan”, na multilateralnim samitima iskazana je dobra volja, ali će, kao i uvek do sada, ostati upitno ostvarenje napisanog.

## POGLAVLJE 23

Ministarstvo pravde objavilo je izveštaj o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23) u prvoj polovini 2021. godine. Koalicija prEUgovor je u izveštaju našla niz spornih i netačnih ocena o uspešnoj realizaciji aktivnosti, izrazila sumnju u stvarne efekte sprovedenih mera.

U izveštajnom periodu intenzivirane su aktivnosti na izmeni dela Ustava Republike Srbije u oblasti **pravosuđa** kako bi, nakon višegodišnjeg zastoja, proces bio dovršen u roku koji je predviđen u revidiranom AP 23 za kraj 2021. godine, kao i pre raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora u proleće 2022. Od dvanaest planiranih koraka za promenu Ustava pređena je većina, kao i neki koji nisu planirani u AP 23, što je doprinelo kvalitetu i prihvatljivosti utvrđenih rešenja. Stavovi stručnjaka su da će predložena rešenja, o kojima se ponovo hitno izjašnjava Venecijanska komisija, poboljšati položaj sudija i tužilaca u Srbiji. Postoji opasnost da će Ustavni zakon, kojim će se ustavne izmene sprovoditi, biti iskorишćen za odlaganje tranzicije pravosuđa. Na primer, u praksi bi bilo moguće da na vrhu hijerarhije u tužilaštvu bude ista osoba puna 4 mandata u ukupnom trajanju od 25 godina.

U izveštajnom periodu je, osim drugog rezbora Republičkog javnog tužioca, koji do sada nije mogao da se pohvali značajnim rezultatima, izabran i predsednik Vrhovnog kasacionog suda. U oba slučaja se na konkurs javila samo jedna kandidatkinja. Poslanici su prilikom izbora sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, na predlog Visokog saveta sudstva, u više navrata bez obrazloženja osporavali pojedine predložene kandidate, koji potom nisu izglasani.

U ovom periodu došlo je do unapređenja pojedinih **antikorupcijskih** propisa, što je očigledno u vezi sa podnošenjem novog izveštaja za GRECO krajem oktobra. Međutim, usled odsustva adekvatnih javnih konsultacija, propuštena je prilika da unapređenje bude veće. S druge strane, reforme koje predviđa AP 23 i dalje su „na čekanju“. Nema vidljivog napretka ni u sprovođenju postojećih antikorupcijskih propisa, a nastavljeni su i svi negativni trendovi zabeleženi u prethodnom izveštaju, naročito u oblasti javnih nabavki, te u upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu i u javnoj upravi. Naročito je opasno to što Vlada nameće pogrešno tumačenje zakona radi legalizovanja prekomernog v.d. stanja. Vlada i dalje zanemaruje Savet za borbu protiv korupcije. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja najzad je izmenjen početkom novembra u bitno unapređenoj verziji u odnosu na prethodne nacrte. Neizvršavanje Poverenikovih rešenja i skrivanje informacija uz pozivanje na tajnost dokumenata, posebno onih koji se odnose na COVID-19, ostaju ključni problemi u ovoj oblasti.

Situacija u oblasti **slobode izražavanja i medija** u Srbiji i dalje je alarmantna. Radne grupe u ovoj oblasti nisu dale nikakve rezultate jer nema političke volje da se stanje popravi. Novinari i dalje trpe verbalne i fizičke napade i pretnje, a novi vid pritiska su takozvane SLAPP tužbe, čiji je cilj dalje finansijsko urušavanje teškog položaja medija, kao i gušenje kritičkog izveštavanja.

Ocena koju je Vlada dala realizaciji **antidiskriminacionih** aktivnosti nije dovoljno valjana i objektivna. Napredak je vidljiv samo u broju usvojenih zakona, strategija i dokumenata. Brojne i vidljive su i aktivnosti Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, ali su efikasnost i održivost „najslabije karike“ strateških dokumenata. Izrada zakona o istopolnim zajednicama zaustavljena je u maju jednim intervjonom predsednika Vučića, čime je njegova reč nadjačala utvrđene planove i obaveze Vlade.

Ni posle četiri godine primene Zakona o sprečavanju **nasilja u porodici** ne postoji centralna evidencija, a svaki četvrti novoprijavljeni slučaj nasilja ostaje bez individualnog plana zaštite i podrške za žrtve. Verovatno je da će većina obelodanjenih afera seksualnog zlostavljanja i nasilja prema maloletnim i mlađim ženama ostati bez sudskog epiloga zbog nedostataka proaktivne istrage tužilaštva, ali i zbog nedopustivog potencijalnog uticaja političara na vlasti i medija na kreiranje stava o tim slučajevima. U oblasti zaštite **prava deteta** stalno se odlaže donošenje relevantnih zakona i strateških dokumenata i nadzor nad njihovom primenom. Nerazumno je odlaganje unapređenja sistema novčanih davanja u okolnostima kada veliki broj porodica sa decom živi u siromaštvu ili u riziku od njega.

Veliki broj propisa još uvek treba da bude usklađen sa novim Zakonom o **zaštiti podataka o ličnosti**. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od uvođenja i legalizacije masovnog biometrijskog nadzora. Donošenje novog zakona o **Zaštitniku građana** neće obezbediti veću nezavisnost, a ni efikasnost ove institucije.

## POGLAVLJE 24

Ceo period, a naročito početak oktobra obeležili su slučajevi u kojima je u pitanje doveden nepristrasan rad policije, otvoreno pitanje njene zloupotrebe, što se vezuje za obraćune unutar vladajuće SNS. Kao i godinama unazad, i dalje postoje dva glavna problema **reforme policije** u Srbiji: nedostatak javnosti organizacionih reformi, koje se sprovode unutar MUP-a, i nedovoljna operativna autonomija policije u odnosu na donosioce političkih odluka i organizovani kriminal. U posmatranom periodu posebno zabrinjavaju način na koji je MUP izradio potencijalno veoma štetan Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i nedostatak javne rasprave o ovoj temi.

Antimigrantska retorika i dalje dobija snažnu podršku javnosti i poprima nove forme delovanja. U oblasti **migracija i azila** neophodno je ojačati sprovođenje i izvršenje postupka povratka u skladu sa standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava, uključujući u to i sprovođenje pravnih koncepata, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čije svrha je da urede boravak migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije.

Mimo deklarativne posvećenosti, nedostaje prava politička volja za **borbu protiv organizovanog kriminala**, zbog čega u praksi izostaju rezultati. U „ratu protiv mafije“ pravi se medijski spektakl, a ignorisu veze između predstavnika vlasti i organizovanog kriminala (slučaj Belivuk). U dva važna predmeta vezana za nelegalnu plantažu marijuane „Jovanjica“, političari na vlasti utiču na relativizaciju zločina, a krivični postupak se odugovlači.

Većina predviđenih aktivnosti u vezi sa **borbom protiv trgovine ljudima** kasni. Usluge za žrtve trgovine ljudima su malobrojne, upitnog kvaliteta, efikasnosti i održivosti. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je standardno preopterećen, te je upitna i njegova efikasnost. Odgovarajući smeštaj ostaje bolna tačka zaštite žrtava: jedino državno Prihvatište za žene žrtve trgovine ljudima je zatvoreno, a smeštaj za muškarce žrtve ne postoji. Početkom novembra Srbija je najzad dobila nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima. Država se i dalje oslanja na organizacije civilnog društva u ovoj oblasti, ali im ne pruža finansijsku podršku.

**Ekstremna desnica** i dalje je veoma aktivna u Srbiji, kako u stvarnom tako i u virtuelnom prostoru, gde dominiraju antimigrantske i antivakerske teme. Uz to, primetno je jačanje govora mržnje veličanjem osuđenih ratnih zločinaca i ratnih zločina počinjenih tokom 1990-ih. Odgovor državnih organa na aktivnosti ekstremne desnice i dalje je slab, što sve dodatno utiče na normalizaciju (nasilno) ekstremističkih stavova i aktivnosti u Srbiji.

# 1. DEMOKRATIJA

## 1.1. Izborna kampanja i izbori

### 1.1.1. Politička promocija korišćenjem javne funkcije i pre raspisanih izbora

Predsednik Srbije, Vlada i rukovodnici javnih preduzeća nastavili su da koriste javne resurse i javne funkcije za političku promociju. Iako parlamentarni izbori još nisu zakazani, sve ove aktivnosti su očigledno u vezi sa prethodno najavljenim skraćenim mandatom trenutnog saziva Vlade i Skupštine, odnosno sa očekivanim istovremenim održavanjem predsedničkih, parlamentarnih i beogradskih izbora u aprilu 2022. godine. Promocija je i dalje usredsređena na velike infrastrukturne projekte ili na odgovor države na krizu izazvanu pandemijom COVID-19, a nastavljeno je i sa podelom državne pomoći punoletnim građanima.

Posebno su zapažene aktivnosti sa promotivnim potencijalom, koje preuzima predsednik Republike, a ujedno i predsednik vladajuće Srpske napredne stranke (SNS) Aleksandar Vučić. U izveštajnom periodu zabeleženo je više od 70 aktivnosti predsednika.<sup>5</sup> One su promovisane na internet sajtu vucic.rs, za koji je naznačeno da pripada Srpskoj naprednoj stranci još od 2018, na Instagram profilu,<sup>6</sup> za koji je naznačeno da pripada predsedniku Srbije, na Triter nalogu,<sup>7</sup> na kom su navedena i državna i partijska funkcija, kao i u brojnim drugim medijima. Objave su često takve da je teško utvrditi u kom svojstvu su objavljene. Pored toga, na Instagram nalogu često se objavljaju i snimci, bez određenog povoda, koje mediji potom emituju kao vesti. U vezi sa ovim treba napomenuti da za predsednika države ne postoji obaveza da u svakoj konkretnoj prilici navede u kom svojstvu nastupa, za razliku od drugih funkcionera izvršne vlasti, koji su obavezni da to učine.

### 1.1.2. Kampanja funkcionera za lokalne izbore u Negotinu i Mionici

Nakon što je pratila izbore, organizacija Transparentnost Srbija, članica koalicije prEUgovor, uočila je da je kampanja funkcionera na lokalnim izborima organizovanim 17. oktobra 2021. godine u Negotinu i Mionici ponovo zasenila ostale vrste političke promocije iako je bila nešto manjeg intenziteta nego na lokalnim izborima u Kosjeriću i Zaječaru početkom ove godine.<sup>8</sup>

5 <https://www.preugovor.org/Infografici/1676/Kalendar-promotivnih-aktivnosti-predsednika.shtml>

6 <https://www.instagram.com/buducnostsrbiyeav/?hl=sr>

7 [https://twitter.com/avucic?ref\\_src=twsr%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor](https://twitter.com/avucic?ref_src=twsr%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor)

8 Videti više u: Pejić Nikić, J. (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2021, str. 13, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

Ilustracija 1. Kalendar funkcionerske kampanje pred lokalne izbore u Negotinu i Mionici



Ovakve vrste aktivnosti državnih funkcionera nisu zabranjene zakonom ako se tokom njih ne koriste simboli stranaka. Ovaj vid kampanje političkim partijama na vlasti pruža mogućnost za mnogo širu, neplaćenu, promociju putem medija. Prilika da se utvrde pravila koja bi sprečavala funkcionersku kampanju propuštena je tokom usvajanja važećeg Zakona o sprečavanju korupcije, ali i tokom njegovih izmena i dopuna početkom 2020. i u septembru 2021.

Same izbore u Negotinu obeležili su i incidenti, kao i prigovori na koje je ukazivala opoziciona Narodna stranka<sup>9</sup>, dok je predsednik SNS negirao da je njegova stranka vršila pritisak na birače.<sup>10</sup>

9 <https://www.slobodnaevropa.org/a/aleksic-narodna-stranka-negotin-mionica-izbori/31515137.html>

10 <https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-dzipovi-u-negotinu-i-mionici-radili-posao-za-neke-druge-politicke-stranke/>

### **1.1.3. Bez informacija o primeni preporuka ODIHR-a**

U ovom periodu Radna grupa Vlade nije objavljivala informacije o tome na koji način namerava da postupi po preporukama Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) datim nakon ranijih izbornih procesa. Takođe, nije bilo nikakvog odgovora ni na preporuke koje su, na poziv ove Radne grupe, dale organizacije civilnog društva 1. marta 2021.<sup>11</sup> Rad ove Radne grupe inače nije transparentan, a poslednja informacija o njenim aktivnostima objavljena je 16. aprila 2021. godine<sup>12</sup> iako je izvesno da se ona više puta sastajala i nakon toga.

Već sada je, međutim, vrlo verovatno da ni pre narednih izbora neće biti rešeni svi problemi na koje je ukazao ODIHR<sup>13</sup> ili da za njih neće biti pronađena adekvatna rešenja<sup>14</sup>. Takav zaključak se može izvesti iz oskudnih informacija koje su do sada procurele u javnost, kao i iz dogovora koji su postignuti tokom međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima.

Dosadašnja tajnost rada Radne grupe Vlade ukazuje da ni ovog puta neće biti dovoljno vremena da se realizuju sve potrebne izmene u propisima pre nego što izbori budu raspisani ili, makar, da neće biti dovoljno vremena da se do izmena dođe valjanim konsultativnim procesom. Svi su izgledi da će Vlada ponovo pribeti minimalističkim izmenama, težeći da dobije makar delimično pozitivnu ocenu ODIHR-a i da ispunji dogovore postignute na međustranačkom dijalogu.

### **1.1.4. Kontrola prethodne izborne kampanje**

U ovom periodu nisu objavljivane nove informacije, koje bi se odnosile na kontrolu izveštaja o finansiranju izborne kampanje za narodne poslanike iz 2020. Objavljen je izveštaj o kontroli februarskih izbora u tri opštine (Kosjerić, Zaječar, Preševo), pola godine nakon održavanja tih izbora.<sup>15</sup> Agencija je podnela prekršajne prijave protiv onih političkih subjekata, koji uopšte nisu podneli izveštaje o tim izborima.

Izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije iz aprila 2021, koji se odnosi na izbole iz 2020<sup>16</sup>, ne sadrži informacije na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da su ispitani svi relevantni aspekti primene zakona. Prema nalazima organizacije Transparentnost Srbija (TS)<sup>17</sup>, članice prEUgovora, nisu bili adekvatno ispitani mogući prekršaji koji se odnose na navođenje svih članica koalicije, učestvovanje udruženja u finansiranju izborne kampanje, finansiranje kampanje preko više računa, nepotpuno prikazivanje podataka o kampanji putem bilborda, korišćenje zakupljenih termina u medijima, koje je sporno sa stanovišta medijskih propisa, neprikazivanje troškova koji se odnose na oglašavanje na internetu i društvenim mrežama, nabavku dobara i usluga koji se koriste i van kampanje, kao i na prikazivanje korišćenja sopstvenih sredstava stranaka iako stranke taj novac nisu imale na raspolaganju.

Takođe, sumnju u verodostojnost izveštaja izazivaju velike razlike kada je reč o troškovima ovare potpisa, prikaz informacija o troškovima javnih događaja, razlike u ceni koje se javljaju u izveštajima, a odnose se na istu vrstu troškova. Ostalo je nejasno i kada su pojedini politički subjekti podneli izveštaje, jer se datum na izveštaju razlikuje od vremena kada su izveštaji objavljeni.

11 Više u Pejić Nikić, J. (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24. maj 2021, op. cit., str. 14, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

12 [https://www.srbija.gov.rs/dokument/416862/odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-saradnju-sa-oebs-i-kdiljp.php](https://www.srbija.gov.rs/dokument/416862/odлука-o-obrazovanju-radne-grupe-za-saradnju-sa-oebs-i-kdiljp.php)

13 <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

14 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Komentari\\_i\\_predlozi\\_u\\_vezi\\_sa\\_ODIHR\\_preporukama\\_-\\_mart\\_2021.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_i_predlozi_u_vezi_sa_ODIHR_preporukama_-_mart_2021.pdf)

15 <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/08/Izvestaj-o-troskovima-IK-2021-Kosjeri%C4%87-Pre%C5%A1evo-Zaje%C4%88DarV3.pdf>

16 <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/Izvestaj-verzija-V-Kampanja-konacno.pdf>

17 Transparentnost Srbija: „Kontrola finansiranja parlamentarne kampanje 2020 – šta je učinjeno, a šta je propušteno“ Beograd, maj 2021, <https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KONTROLA%20FINANSIRANJA%20IZBORNE%20KAMPANJE%202020.pdf>

## **1.1.5. Skrivenе izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti**

Početkom juna 2021. gotovo je neprimetno prošla vest koju je objavio Tanjug da je Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) uradila Nacrt zakona o finansiranju političkih aktivnosti i da ga je poslala na mišljenje ODIHR-u. Objavljeno je da se najznačajnije izmene odnose na smanjenje maksimalnog iznosa, koji fizička i pravna lica mogu da doniraju strankama, kao i na uvođenje obaveze učesnicima izbora da pre glasanja podnesu Agenciji za sprečavanje korupcije preliminarni izveštaj o troškovima kampanja. Ništa od ovoga nije moguće proveriti na bilo kom zvaničnom sajtu.

Mesec dana kasnije<sup>18</sup> novinari CINS-a, člana prEUgovor koalicije, uspeli su da dođu do Nacrtu tih izmena. Tada je postalo jasno da ove izmene neće rešiti glavne probleme u ovoj oblasti. Između ostalog, ovaj Nacrt ne rešava na drugačiji način pitanje raspodele sredstava iz javnih izvora, kojima se favorizuju one stranke koje imaju najviše izgleda da pobede ili koje imaju najviše poslanika. Izmenama se ne rešavaju ni neki problemi na koje je ukazao ODIHR, poput ograničenja maksimalnih troškova izborne kampanje.<sup>19</sup> Takođe, Nacrt ne donosi ništa novo ni kada je reč o kažnjavanju za kršenja zakona, niti govori o javnosti podataka o tome protiv kojih stranaka se vode postupci i kako oni završavaju.

U vezi sa preporukom ODIHR-a da se obezbedi javnost podataka o finansiranju i tokom kampanje, planira se uvođenje obaveze podnošenja preliminarnih izveštaja. Međutim, rešenja su neadekvatna. Preliminarni izveštaj će sadržati podatke o troškovima, ali oni neće obuhvatati troškove nastale 15 dana pred izbore. Međutim, do tog vremena stranke plaćaju samo mali deo troškova, pa će efekti ove promene biti minimalni. Znatno primerenije bilo bi da podaci sa posebnog računa za finansiranje kampanje budu dnevno dostupni, kao i evidencija o nastalim obavezama za aktivnosti tokom kampanje, koje će biti plaćene nakon izbora.

Jedna od preporuka ODIHR-a odnosila se na smanjenje visine dozvoljenih priloga, a prema tajnom Nacrtu ti bi limiti bili prepovoljni. Ipak, ova promena nije od velikog značaja jer ni do sada veliki prilozi nisu bili naročito zastupljeni kao izvor finansiranja stranaka. S druge strane, zakonodavac je propustio da reguliše situaciju u kojoj priloge daje više povezanih lica (npr. davanje donacija više povezanih firmi).

Kao još jedna od bitnijih izmena navodi se i to da bi *Poreska uprava* trebalo da u svoj godišnji plan uključi kontrolu donatora političkih subjekata. Ta kontrola, prema tekstu Nacrtu, trebalo bi da bude izvršena na osnovu izveštaja *Agencije o finansiranju političkih subjekata*. Međutim, ova izmena bi mogla da bude i opasna, odnosno iskorišćena za šikaniranje donatora opozicionih stranaka, pogotovo zato što nisu propisani kriterijumi za pokretanje ove kontrole.

## **1.1.6. Ograničen domet predloga sa međustranačkog dijaloga**

*Predlozi sa dva međustranačka dijaloga o izbornim uslovima koji su do sada objavljeni ne nude jasna rešenja za neke od najvažnijih problema finansiranja izborne kampanje i korišćenja javne funkcije za promociju političkih subjekata. Imajući u vidu da je izmena propisa preduslov za unapređenje izbornog ambijenta, a da je do početka izborne kampanje ostalo manje od pola godine, postoji realna opasnost da do promena dođe bez javne rasprave.*

Nacrt radnog dokumenta od 7. 9. 2021, koji su izradili facilitatori iz Evropskog parlamenta<sup>20</sup>, sadržao je neke korisne, ali nedovoljno razrađene predloge. Kao takav se može istaći predlog da mediji treba da objave cenovnike oglašavanja u izbirnoj kampanji. Jednako bi bilo bitno da budu dostupne informacije i o načinu obračunavanja popusta, ali i jasna pravila ili ograničenja za emitovanje promotivnih materijala bez naknade.

18 <https://www.cins.rs/tajni-nacrt-sta-sve-donose-izmene-pravila-o-finansiranju-izborne-kampanje/>

19 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Predlozak\\_za\\_panel\\_diskusiju\\_o\\_Zakonu\\_o\\_finansiranju\\_politickih\\_aktivnosti\\_TS\\_i\\_TL\\_Ceska\\_22.6.2021.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Predlozak_za_panel_diskusiju_o_Zakonu_o_finansiranju_politickih_aktivnosti_TS_i_TL_Ceska_22.6.2021.pdf)

20 <https://rs.n1info.com/wp-content/uploads/2021/09/07/1631047844-Nacrt-radnog-dokumenta-Medjustranacki-dijalog-7.9.21.docx-KONSOLIDOVAN-SRPSKI.pdf>

Predlog poslanika EU ima krupan nedostatak jer se njim predviđa donošenje obavezujućeg pravilnika samo za republički i pokrajinski javni servis – RTS i RTV, dok se za privatne emitere predviđa samo preporuka. Predlaže se da se pravilnikom predviđi „koje aktivnosti javnih funkcionera za vreme izborne kampanje se mogu smatrati zloupotrebom njihovog položaja“. Međutim, šta se smatra zloupotrebom javne funkcije može se urediti jedino zakonom. Pravilnici, koji bi trebalo da važe za sve medije, a ne samo za javne servise, mogli bi da uredi jedino način medijskog praćenja aktivnosti javnih funkcionera kako bi se smanjili štetni efekti intenzivne funkcionerske kampanje.

Nije dovoljno jasno ni kako bi „privremeno nadzorno telo“, u koje bi ušli predstavnici Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i članovi koje predlože učesnici dijaloga, moglo da vrši nadzor, imajući u vidu zakonske nadležnosti REM-a nad elektronskim medijima i odsustvo zakonskih nadležnosti bilo kog državnog organa za nadzor nad tim da li druge vrste medija poštuju obaveze. Iz istog razloga nije jasno kakve bi bile posledice ukoliko monitoring medija pokaže da izveštavanje nije bilo uravnoteženo.

Dobro je što predlog EU parlamentaraca podseća i na potrebu unapređenja transparentnosti finansiranja kampanje. Međutim, kad je reč o finansiranju kampanje, postoje i druga, još značajnija pitanja kojima se ovaj dokument ne bavi – na primer, potreba da se promeni način budžetskog finansiranja kampanje, da se uredi finansiranje kampanje koje vrše treća lica i da se unapredi kontrola poštovanja pravila o finansiranju kampanje. U dokumentu se predlaže smanjenje visine dozvoljenih priloga za kampanju, dok se ograničenje ukupnih rashoda kampanje, za kojim postoji veća potreba, kao i preporuka ODIHR-a, pominju tek kao mogućnost.

Značajno je to što fasilitatori iz EU parlamenta pozivaju državne organe da pruže potpunu zaštitu uzbunjivačima koji bi ukazali na to da se vrši pritisak na birače i zaposlene u javnom sektoru. U tom smislu bilo bi neophodno precizirati kojim državnim organima uzbunjivači treba da se obrate u ovakvim slučajevima (npr. Republička izborna komisija – RIK, javna tužilaštva, Agencija za sprečavanje korupcije). Takođe, bilo bi potrebno i da ti organi promovišu prijavljivanje nepravilnosti, te obezbede sigurne kanale komunikacije, kao i da dobiju obavezu da u kratkom roku obaveste javnost o ishodu ispitivanja prijava.

U istom dokumentu podseća se na obavezu medija da adekvatno informišu građane o izbornim programima stranaka. Međutim, zakonski preduslov za ispunjavanje ove obaveze trenutno ne postoji jer učesnici izbora uopšte nemaju obavezu da izrade predizborne programe.

Konačni tekst ovog dokumenta predložen je 18. septembra 2021.<sup>21</sup> U njemu su uglavnom ponovljene mere iz prethodnog nacrta. Predviđeno je osnivanje Privremenog nadzornog tela (o čemu se više govori u nastavku), donošenje novog obavezujućeg pravilnika za RTS i RTV, objavljivanje tarifa za oglašavanje u svim medijima, usvajanje preporuka za privatne emitere, definisanje metodologije za praćenje medija tokom kampanje, stvaranje distributivnog ključa za političko oglašavanje na javnim servisima, uspostavljanje interne regulacije RTS-a i RTV-a u vezi sa izražavanjem stavova opozicije. Predviđaju se i izmena Zakona o sprečavanju korupcije, privremena izmena stalnog sastava RIK-a sa šest novih članova iz opozicije, ravnomerna podela 30% sredstava iz budžeta učesnicima izbora, „osiguranje procedura za sprečavanje i istragu pritisaka na birače“, periodično objavljivanje podataka o upisanim biračima, revizija biračkog spiska, unapređenje procedura za kontrolu procesa izbora (dato u uputstvu RIK-a), regulisanje statusa posmatrača izbora, te smanjenje broja potpisa za manjinske liste (na 5.000), kao i „sprečavanje izigravanja zakona“ izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika. Pored organizacije TS, koja je član koalicije preEugovor, ovaj dokument kritikovali su i CRTA,<sup>22</sup> BIRODI,<sup>23</sup> kao i brojne opozicione političke stranke, koje su bojkotovale prošlogodišnje izbore.<sup>24</sup>

21 [http://www.parlament.gov.rs/Me%C4%91istrana%C4%8Dki\\_dijalog:\\_Unapre%C4%91enje\\_uslova\\_politi%C4%8Dkog\\_nadmetanja\\_u\\_Srbiji\\_42693.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Me%C4%91istrana%C4%8Dki_dijalog:_Unapre%C4%91enje_uslova_politi%C4%8Dkog_nadmetanja_u_Srbiji_42693.941.html)

22 <https://crt.rs/wp-content/uploads/2021/09/CRTA-Analiza-mera-koje-su-predlozene-od-strane-kofasilitatora-tokom-procesa-Medjustranackog-dijaloga-uz-posredovanje-Evropskog-parlamenta-2.pdf>

23 <https://www.birodi.rs/analiza-nacrta-zakljucka-druge-faze-medjustranackog-dijaloga/>

24 <https://www.danas.rs/vesti/politika/proevropska-opozicija-nezadovoljna-dijalogom/>

Kad je reč o „predlogu sporazuma”, koji je navodno ponuđen učesnicima dijaloga bez posrednika iz EU parlamenta<sup>25</sup>, zanimljiv je predlog da se jedan vid funkcionerske kampanje ograniči – organizovanje svećanih otvaranja ili početaka izgradnje infrastrukturnih i drugih objekata. Međutim, nema opravdanog razloga da takva zabrana važi samo sedam dana pre izbora, niti da važi samo za predsedničke i poslaničke kandidate. Naime, radovi na infrastrukturi mogu uspešno započeti i završiti se i bez prisustva bilo kog političara, kako u izbornoj kampanji, tako i van nje. Pored toga, monitoring funkcionerske kampanje, koji organizacija TS redovno vrši od izbora 2012, pokazuje da javni funkcioneri intenziviraju promotivne aktivnosti i na brojne druge načine, koje bi trebalo zakonski ograničiti.

Prihvatanje predloga da se 30% novca iz budžeta deli ravnopravno učesnicima izbora (isti je dat i u okviru drugog dijaloga) omogućilo bi nešto ravnopravnije uslove predstavljanja izbornih lista (sada se na taj način raspodeljuje 20% za parlamentarne i 50% za predsedničke izbore). Ipak, vredi podsetiti da glavni problem u vezi sa distribucijom budžetskog novca nisu procenti raspodele, već to što svrha budžetskih izdvajanja nije jasno određena. Bilo bi smisleno da građani iz budžeta finansiraju troškove koji su dovoljni da svaka izborna lista i kandidat budu predstavljeni u razumnoj meri. Nasuprot tome, u sadašnjem sistemu iznos koji će neka stranka dobiti zavisi od toga koliko će biti izbornih lista i koliki je ukupni budžet republike, pokrajine ili opštine, kao i od – buduće neizvesne okolnosti – broja osvojenih glasova.

Konačan politički dogovor dve vladajuće i sedam opozicionih političkih stranaka i predsednika Narodne skupštine od 27. 10. 2021.<sup>26</sup> predviđa neke mere koje mogu da povećavaju integritet izbornog procesa i ravnopravnost učesnika izbora, ali mnoge probleme uopšte ne dotiče ili ih samo prividno rešava. Povrh toga, deo dogovora o raspisivanju vanrednih parlamentarnih izbora i uspostavljanju „Kontrolnog tela“ predstavlja kršenje Ustava i zakona.

Korisnu novinu predstavlja objavljivanje cenovnika medija za oglašavanje u kampanji, ali bi trebalo precizirati pravila kada je reč o popustima, odloženom plaćanju i plaćanju oglasa preko marketinških agencija.

Sa stanovišta vladavine prava, glavni je problem to što se međustranačkim sporazumom predviđaju obaveze za državne organe – između ostalog i za Vladi i predsednika Republike (određivanje da će na obrazloženi predlog Vlade predsednik raspustiti Narodnu skupštinu i raspisati izbore i to u određenom roku). Takav dogovor predstavlja kršenje ustavne odredbe prema kojoj „političke stranke ne mogu neposredno vršiti vlast, niti je potčiniti sebi“. Slično tome, nema zakonskog osnova da se međustranačkim sporazumom predviđa formiranje „Kontrolnog tela“, koje bi trebalo da ima ovlašćenja u odnosu na državne organe i nosioce javnih ovlašćenja.<sup>27</sup>

Bez obzira na to što se ni ovim dogovorenim merama za poboljšanje izbornih uslova ne postiže ostvarivanje preporuka ODIHR-a, niti se rešavaju svi uočeni problemi, kao i na činjenicu da je do izbora ostalo malo vremena, većina stranaka najavljuje da će učestvovati na izborima, bilo otvoreno, bilo indirektno (učestvovanjem u pregovorima o formiranju zajedničkih izbornih lista).<sup>28</sup>

25 <https://www.euronews.rs/srbija/politika/15165/predlog-sporazuma-vlasti-i-opozicije-izbori-na-svim-nivoima-3-april-a/vest>

26 [http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217\\_21\\_Sporazum.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf)

27 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_komentar\\_međustranackog\\_sporazuma\\_o\\_izbornim\\_uslovima\\_oktobar\\_2021.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_komentar_međustranackog_sporazuma_o_izbornim_uslovima_oktobar_2021.pdf)

28 <https://www.blic.rs/vesti/politika/nista-od-jedne-opozicione-izborne-liste-za-beograd-predlog-ssp-i-partnera-nije-u/glpqr9n>

## **✖ ALARM: Privremeno nadzorno telo – prva primenjena mera iz dijaloga nije zakonita**

Prva mera koja se sprovodi na osnovu sporazuma postignutih tokom dijaloga jeste formiranje Privremenog nadzornog tela (PNT) za praćenje medija tokom izborne kampanje. Ovo telo je formirano na osnovu Odluke Vlade od 14. oktobra 2021.<sup>29</sup> Međutim, sporazum ne predstavlja propis, niti međunarodni ugovor, te ne može biti pravni osnov za postupanje Vlade. Taj dokument je, kao politički dogovor, mogao da posluži samoj Narodnoj skupštini da dopunama zakona obezbedi da ono što je dogovorenog bude pretočeno u propise, a nikako da se postojeći propisi krše.

Jedini navedeni pravni osnov za ovu odluku je član 43, st. 1 Zakona o Vladi, koji Vladi daje generalno ovlašćenje za osnivanje raznih organizacija (javnih preduzeća, ustanova i slično), ali ne i za osnivanje tela sa ovakvim zadacima. Naime, ne postoji prepreka da Vlada Srbije formira sopstvena radna tela (što PNT jeste), bila ona stalna bila privremena. Problem je u tome što Vlada ne može na ta radna tela da prenosi ovlašćenja koja ni sama nema, a upravo to je ovde slučaj. Pri donošenju Odluke Vlada nije u potpunosti poštovala ni odredbe svog Poslovnika.<sup>30</sup>

Privremeno nadzorno telo „zaduženo je za praćenje medija, konsultacije, izveštaj o primeni pravilnika za RTS i RTV, davanje mišljenja o radu nezavisnih institucija i njihovim odlukama, informisanje javnosti o svojoj proceni i radu, praćenje sprovođenja preporuka za privatne emitera sa nacionalnom pokrivenošću i organizovanje redovnih konferencija za medije“.<sup>31</sup> Međutim, nadzor nad primenom pravilnika koji se donose za RTS i RTV, kao i nad primenom preporuka koje se donose za privatne emitera sa nacionalnom pokrivenošću zakonski je definisan kao nadležnost REM-a.<sup>32</sup> Stoga ti poslovi ne mogu biti istovremeno i u nadležnosti Vlade Srbije, pa samim tim ni u nadležnosti bilo kog privremenog radnog tela, koje bi formirala Vlada. U najboljem slučaju, moglo bi se tumačiti da radno telo može da „prati rad“ i izrađuje „izveštaje“ o tome kako se sprovode pravilnici i preporuke REM-a, ali takvi izveštaji i mišljenja nemaju ništa veću pravnu snagu od mišljenja bilo kog pojedinca ili udruženja. Posebno je sporno to što će Vlada na ovaj način posredno kontrolisati rad nezavisnog regulatornog tela koje za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.<sup>33</sup>

Iz Odluke Vlade nije jasno da li će PNT imati nadležnosti i u odnosu na Nadzorni odbor, koji bi Skupština trebalo da formira za izbore, budući da u do sada objavljenim političkim sporazumima nije bilo naznaka da će ovo telo biti uspostavljeno, a pogotovo ne o tome da li će mu nadležnosti biti precizirane.

Najzad, imajući u vidu da polovicu članova Privremenog nadzornog tela predlaže upravo REM i da ničim nije ograničena mogućnost da članovi PNT-a budu funkcioneri REM-a i zaposleni u toj instituciji, PNT ne ispunjava osnovni uslov za nepristrasno postupanje, jer će najmanje polovina njegovih članova biti u sukobu interesa pri obavljanju onoga što je definisano kao posao tog tela. Drugu polovicu članova ne mogu činiti kandidati na izbornim listama, a njih će imenovati predsednik Narodne skupštine (i jedne od vladajućih stranaka) nakon konsultacija sa fasilitatorima iz EU parlamenta.<sup>34</sup>

Povrh svega, REM je predložio šest članova ovog tela dva dana pre nego što je na snagu stupila Odluka Vlade, na koju se poziva!<sup>35</sup>

29 Vlada tu odluku nije objavila na svom sajtu, u okviru informacija o sednici održanoj tog dana, već samo u lisu *Sl. glasnik RS* od 16. oktobra.

30 <https://pescanik.net/toliko-o-transparentnosti/>

31 <https://www.transparentnost.org.rs/images/stories/inicijative/analize/odlukaopracenjumedija.pdf>

32 Između ostalog, na osnovu članova 22, 25, 47 i 60 Zakona o elektronskim medijima, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014, 6/2016-dr.zakon.

33 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/560-21.pdf>

34 To su Tanja Fajon i Vladimir Bilčik, kao i bivši poslanici Evropskog parlamenta Eduard Kukan i Knut Flekenštajn.

35 <http://www.rem.rs/sr/archiva/vesti/2021/10/odluka-o-predlaganju-6-clanova-privremenog-nadzornog-tela-za-pracenje-medija-tokom-izborne-kampanje>

## **1.1.7. Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi**

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi veoma je značajan za ostvarivanje ustavnih prava građana, koja su, naročito u delu koji se odnosi na narodnu inicijativu, tokom proteklih 15 godina uglavnom bila mrtvo slovo na papiru. Usled restriktivnih zakonskih odredaba u vezi sa prikupljanjem potpisa, kao i usled nepostupanja Narodne skupštine po podnetim inicijativama, one su veoma retko bile podnošene. Iako su izmene ovog zakona odavno planirane, a tim povodom je u nekoliko navrata organizovana i javna rasprava (2011, 2019), njegova promena trenutno je u senci najavljenih izmena Ustava. On se menja u delu koji se odnosi na pravosuđe i očekuje se da će prvi put biti primjenjen upravo na referendumu na kojem će se građani Srbije izjašnjavati o tim izmenama. Loša iskustva kampanje koja je prethodila potvrđivanju prethodnog ustavnog referendumu (28. i 29. oktobra 2006) dodatno uvećavaju značaj ovog zakona.

Venecijanska komisija uputila je Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu ozbiljne zamerke<sup>36</sup> u vezi sa procesom izrade Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i u vezi sa pitanjima koja nisu adekvatno rešena u Nacrtu izmena tog zakona od 8. jula 2021.<sup>37</sup> Ovo mišljenje se u velikoj meri podudara sa ranije objavljenim komentarima i bojaznim domaćih nevladinih organizacija.<sup>38</sup>

Međutim, Venecijanska komisija nije dovoljno razmatrala pojedina bitna pitanja, uključujući tu i pitanje identifikovanja „organizatora referendumske kampanje“ i shodne primene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, od čega zavisi koliko će detaljna biti pravila o finansiranju referendumske kampanje.

Upravo je tim pitanjima koalicija prEUgovor posvetila posebnu pažnju i, nakon prikaza mišljenja i preporuka Venecijanske komisije u vezi sa Nacrtom zakona, dala detaljne predloge za bolje i potpunije formulisanje konkretnih odredaba u zakonu. Ovi predlozi su prvenstveno usmereni na rešavanje uočenih problema u oblasti vođenja i finansiranja referendumske kampanje i kampanje za podršku narodnoj inicijativi.<sup>39</sup>

Venecijanska komisija preporučuje da se „izmene referendumskog zakonodavstva usvoje širokim konsenzusom i uzimajući u obzir javne konsultacije sa svim relevantnim akterima“.<sup>40</sup>

Nakon mišljenja Venecijanske komisije od 25. septembra, Ministarstvo je sa zakašnjenjem objavilo revidirani nacrt, koji je početkom oktobra upućen tom telu i o kom nije otvorena javna rasprava<sup>41</sup>.

Novi nacrt na bolji način rešava samo neka od pitanja, na koja je Venecijanska komisija izričito ukazala u svom mišljenju. Između ostalog, zadržana je konцепција prema kojoj bi Vlada upoznavala građane sa pitanjima o kojima se odlučuje na referendumu i razlozima za prihvatanje ili odbijanje predloga, umesto da to čini nezavisno telo.

Takođe, brojnim problemima na koje su ukazale organizacije civilnog društva ni u novom nacrtu nije posvećena adekvatna pažnja. Između ostalog, i novi nacrt nije dosledan u vezi sa pravilima o tome ko može da organizuje referendumsku kampanju, a ko da je finansira (pa bi mogli da je organizuju i subjekti kojima je zabranjeno da kampanju finansiraju). Takođe, nije predviđen ni bilo kakav vid registrovanja organizatora referendumske kampanje, što je preduslov za bilo kakvu delotvornu kontrolu poštovanja postavljenih pravila. Takođe, ovaj nacrt ne sadrži ni pravila o delovanju javnih funkcionera tokom kampanje, što otvara mogućnost da oni još šire koriste javne funkcije za promovisanje određenog predloga, nego što je to čine tokom kampanja koje se vode pred izbore.

36 Mišljenje Venecijanske komisije br. 1052/2021, Strazbur, 24. 9. 2021, <https://www.coe.int/en/web/belgrade/-/urgent-opinion-of-the-venice-commission-on-the-draft-law-on-the-referendum-and-the-peoples-initiative->.

37 <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi-2/?script=lat>

38 Videti, na primer: [https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12097-spreciti-donesenje-nedemokratskog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi](https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12097-spreciti-donosenje-nedemokratskog-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi)

39 Predlozi za unapređenje Nacrta zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, prEUgovor, oktobar 2021, <https://preugovor.org/Amandmani/1664/Predlozi-za-unapredjenje-Nacrta-zakona-o.shtml>.

40 Mišljenje Venecijanske komisije br. 1052/2021, op. cit., para. 89.

41 <http://mduls.gov.rs/obavestenja/ministarstvo-drzavne-uprave-i-lokalne-samouprave-objavljuje-nacrt-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi/>

## **PREPORUKE**

- Radna grupa Vlade za saradnju sa ODIHR-om treba da objavi informacije o svojim sastancima, dokumente koji su upućeni ODIHR-u, kao i da otvorи javnu raspravu o aktuelnom Nacrtu izmena i dopuna Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.
- Narodna skupština, u saradnji sa Agencijom za sprečavanje korupcije i Radnom grupom Vlade za sprovođenje preporuka ODIHR-a, treba da organizuje javno slušanje na kojem bi se raspravljalo o ispunjavanju preporuka ODIHR-a vezanih za izbore 2020. godine, o efektima izmena zakona koje su usvojene nakon međupartijskog dijaloga vođenog tokom 2019/2020. godine, kao i o načinu realizacije dogovora sa ovogodišnjeg međustranačkog dijaloga.
- Sve mere dogovorene na međustranačkom dijalogu treba da budu realizovane u skladu sa odredbama postojećih propisa ili izmenom tih propisa.
- Treba unaprediti pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, pravilima izborne kampanje i kontrolom finansiranja izbornih kampanja. To bi obuhvatilo izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, zakonsko uređenje „funkcionerske kampanje“ i unapređenje pravila o zloupotrebi javnih resursa. Takođe je potrebno obezbediti proaktivniju ulogu javnog tužilaštva, Agencije za prevenciju korupcije, RIK-a, REM-a kako u prevenciji, tako i ispitivanju mogućeg kršenja zakona, kao i zaštitu uzbunjivača.
- Izmene Zakona o sprečavanju korupcije treba da obavežu predsednika Republike da jasno predoči koje aktivnosti sprovodi u vršenju svoje javne funkcije, a koje u svojstvu čelnika vladajuće stranke.
- Nova pravila o vođenju i finansiranju kampanje za referendum i narodnu inicijativu treba da budu u skladu sa specifičnostima tih vidova kampanja, da spreče korišćenje javnih resursa i javnih funkcija, kao i da obezbede adekvatnu kontrolu.
- Ovlašćenja i rad Privremenog nadzornog tela treba da budu uređeni zakonom ili odlukom Narodne skupštine, a ne Vlade, i to na način koji ne remeti primenu zakona.
- Narodna skupština treba ponovo da objavi sve informacije o radu Nadzornog odbora za praćenje izbora iz 2020., da raspravlja o njegovom radu, kao i da, izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika, unapredi ovaj pravni mehanizam.

## **1.2. Skupština: Intenzivan zakonodavni rad u senci odbrane lika i dela predsednika**

*Ni tokom ovog izveštajnog perioda Skupština nije sprovodila efikasnu kontrolu rada izvršne grane vlasti. Ovakva situacija je u velikoj meri očekivana zbog sastava ovog skupštinskog saziva, jer samo 7 od 250 poslanika ne podržava sadašnju Vladu. Skupštinske rasprave i dalje obiluju hvalospevima upućenim predsedniku Vučiću i napadima na njegove kritičare.*

Novi saziv Skupštine nastavio je sa dosadašnjom praksom praćenja dnevnog reda i prioriteta Vlade, bez značajnijeg osporavanja njenih predloga zakona i njenog delovanja u sprovođenju postojećih zakona. Čak ni pojedini disonantni tonovi, poput odluke resornog odbora da ne podrži Predlog izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije,<sup>42</sup> nisu nikako uticali na diskusije u plenumu i, konačno, na usvajanje predloga Vlade.<sup>43</sup>

Nastavljeno je nadmetanje poslanika u upućivanju pohvala predsedniku Republike (i šefu glavne parlamentarne stranke) Aleksandru Vučiću, bez obzira na to o kojoj se temi raspravlja, kao i u upućivanju napada na njegove – stvarne ili zamišljene – suparnike i neprijatelje. Na primer, u jednom slučajno odabranom danu rada Narodne skupštine, 6. oktobra 2021.,<sup>44</sup> kada je na dnevnom redu bio Predlog zakona o vodama, koji nije ni u kakvoj vezi sa nadležnostima predsednika države, u periodu od 10.15. do 17.05. Aleksandar Vučić ili članovi njegove porodice bili su pomenuti 95 puta, a predsednik opozicione stranke, koja nema predstavnike u parlamentu, i koji je označen kao glavni protivnik vlasti (Dragan Đilas) 54 puta.

I u ovom periodu bilo je primera vođenja konstruktivnih rasprava, uglavnom onda kada skupštinski odbor sednicu organizuje van Beograda<sup>45</sup> ili povodom pojedinih javnih slušanja.<sup>46</sup>

Narodna skupština je tokom poslednjih šest meseci bila veoma aktivna u oblasti zakonodavstva. Od aprila 2021. do kraja jula 2021. godine usvojena su 83 zakona, od čega se 30 odnosi na ratifikovanje međunarodnih ugovora ili sporazuma. Intenzivna aktivnost je nastavljena i nakon pauze u septembru, pa je do 7. oktobra usvojeno još 19 zakona, od čega se osam odnosi na međudržavne sporazume ili potvrđivanje ugovora o kreditu.

---

42 <https://rs.n1info.com/vesti/odbor-za-pravosudje-nije-prihvatio-izmene-zakona-o-sprecavanju-korupcije/>

43 <https://rs.n1info.com/vesti/usvojene-izmene-kodeksa-ponasanja-poslanika-i-zakona-o-sprecavanju-korupcije/>

44 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske\\_beleske/Prva%20sednica%20Drugog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%20drugi%20dan%20rada,%206.%20oktobar%202021..docx](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/stenografske_beleske/Prva%20sednica%20Drugog%20redovnog%20zasedanja%20NSRS,%20drugi%20dan%20rada,%206.%20oktobar%202021..docx)

45 Na primer, sednica Odbora za finansije koja je, sa Državnom revizorskom institucijom, održana održana 14. septembra 2021. u Vrnjačkoj Banji, [http://www.parlament.gov.rs/42\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_finansije,\\_republi%C4%8Dki\\_bud%C5%BEet\\_i\\_kontrolu\\_tro%C5%A1enja\\_javnih\\_sredstava.42661.4142.html?loc\\_id=122](http://www.parlament.gov.rs/42_sednica_Odbora_za_finansije,_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.42661.4142.html?loc_id=122)

46 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/radna-tela/javna-slusanja.3013.html>

## **1.2.1. Odnosi sa nezavisnim nadzornim telima**

### **Imenovanja bez suštinske rasprave**

Tokom izveštajnog perioda Skupština je izabrala Republičkog javnog tužioca,<sup>47</sup> predsednika Vrhovnog kasacionog suda<sup>48</sup>, dva nova člana Saveta REM-a.<sup>49</sup> sudije koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju<sup>50</sup>, predsednike 12 sudova,<sup>51</sup> nekoliko članova odbora i zamenika članova odbora u Narodnoj skupštini,<sup>52</sup> više članova Komisije za kontrolu izvršenja krivičnih sankcija<sup>53</sup> i viceguvernera Narodne banke Srbije.<sup>54</sup>

Takođe, u oktobru je Visoki savet sudstva predložio izbor novih sudija i predsednika sudova, a Odbor za finansije izbor dva nova člana Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.<sup>55</sup>

Najviše pažnje privukao je reizbor Republičkog javnog tužioca. U javnosti je osporavan i postupak predlaganja kandidata za izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda. U oba slučaja se samo jedna kandidatkinja javila na konkurs. Poslanici su u više navrata prilikom izbora sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, na predlog Visokog saveta sudstva, bez obrazloženja osporavali pojedine predložene kandidate, koji potom nisu izglasani. O ovim slučajevima biće više reči u delu izveštaja o pravosuđu.

### **Ubrzano razmatranje godišnjih izveštaja bez delotvornih zaključaka**

Na skupštinskim plenarnim sednicama, počev od juna 2021, usvojen je ogroman broj zaključaka na osnovu, do tada nerazmatranih, godišnjih izveštaja nezavisnih tela i drugih državnih organa za 2020. godinu.<sup>56</sup> Reč je o zaključcima koji se odnose na rad Komisije za hartije od vrednosti, monitoring Kancelarije za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Komisije za kontrolu državne pomoći. Međutim, u zaključcima se ne pominje nijedan problem koji je naveden u izveštajima, niti se Vladi postavljaju obaveze u vezi sa rešavanjem tih problema. U oktobru 2021. usvojeni su i zaključci povodom godišnjih izveštaja Komisije za zaštitu konkurenčije,<sup>57</sup> Fiskalnog saveta,<sup>58</sup> Državne revizorske institucije (DRI)<sup>59</sup> i Agencije za energetiku.<sup>60</sup> Samo u izveštaju koji se odnosi na rad DRI postoji i dodatni sadržaj.

Polazeći od preporuka Državne revizorske institucije, koje su sadržane u njenom Izveštaju o radu za 2020. godinu, Narodna skupština je Vladi preporučila da preduzme mere iz svoje nadležnosti, kojima će biti obezbeđeno sprovođenje preporuka DRI. Pre svega, to će učiniti tako što će predložiti odgovarajuće zakone i menjati podzakonske propise koje donose Vlada i ministarstva, a na koje je u Izveštaju posebno ukazano. Međutim, ovi akti nisu pobrojani u samom zaključku, što će svakako otežati praćenje sprovođenja ovog skupštinskog zaključka ako to uopšte i bude činjeno. Polazeći od nalaza DRI, Narodna skupština je konstatovala da je neophodno da Vlada obezbedi dosledno sprovođenje Zakona o budžetskom sistemu u delu koji se odnosi na obavezu uspostavljanja adekvatnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole i uvođenja interne revizije kod korisnika javnih sredstava.

47 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS49-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS49-21.pdf)

48 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS22-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS22-21.pdf)

49 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS37-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS37-21.pdf) i [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS51-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS51-21.pdf)

50 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS33-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS33-21.pdf) i [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS56-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS56-21.pdf)

51 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS46-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS46-21.pdf) i [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS50-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS50-21.pdf)

52 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS27-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS27-21.pdf)

53 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS28-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS28-21.pdf)

54 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS52-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS52-21.pdf)

55 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2021/02-1315\\_21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2021/02-1315_21.pdf)

56 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS39-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS39-21.pdf)

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS40-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS40-21.pdf)

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS41-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS41-21.pdf)

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS42-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS42-21.pdf)

57 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS57-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS57-21.pdf)

58 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS58-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS58-21.pdf)

59 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS60-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS60-21.pdf)

60 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS59-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS59-21.pdf)

S druge strane, nema traga o tome da je Skupština raspravljala o trinaest izveštaja za 2020. godinu, koji su podneti od aprila do oktobra 2021.<sup>61</sup> Takođe, još uvek nema čak ni zaključaka skupštinskih odbora povodom izveštaja koje su Agencija za sprečavanje korupcije<sup>62</sup>, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>63</sup>, Zaštitnik građana<sup>64</sup>, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti<sup>65</sup>, Visoki savet sudstva<sup>66</sup> i Državno veće tužilaca<sup>67</sup> podneli u prvoj polovini 2021.

Skupština nije sprovela nikakve javnosti vidljive aktivnosti usmerene ka praćenju sproveđenja svojih zaključaka iz ranijih godina, kao i preporuka koje se navode u izveštajima nezavisnih tela.

## PREPORUKE

- Skupština bi trebalo da razmotri predloge koje je više od 30.000 građana podnelo tokom prethodnih godina, kao i da organizuje javne rasprave o najkontroverznijim pitanjima vezanim za zakonodavstvo i primenu zakona.
- Skupština bi trebalo da razmotri izveštaje nezavisnih institucija za 2020. godinu i da na osnovu njih formuliše relevantnije zaključke i definiše jasne zadatke i rokove za postupanje Vlade u sproveđenju tih zaključaka.
- Skupština bi trebalo da unapredi odredbe Kodeksa ponašanja poslanika, uključujući u to i preispitivanje nedavno usvojenih pravila o sastavu Etičke komisije, kao i da blagovremeno ispita sve prijavljene povrede Kodeksa.
- Skupština bi trebalo da prestane da usvaja „autentična tumačenja”, jer ona predstavljaju veliki rizik za vladavinu prava i pravnu sigurnost.
- Skupština bi trebalo da organizuje javna slušanja o sproveđenju svih usvojenih zakona značajnih za borbu protiv korupcije, kao i o novim predlozima zakona, uz davanje prioriteta onim zakonima koji su značajni za predstojeći referendum i izbore.

61 U pitanju su: Godišnji izveštaj o radu i poslovanju Radio-televizije Vojvodine; Izveštaj o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustanovnosti i zakonitosti; Izveštaj o radu Agencije za energetiku; Finansijski izveštaji Saveta guvernera Narodne banke Srbije (NBS), sa izveštajem ovlašćenog revizora, kao i polugodišnji izveštaj za period 1. jul – 31. decembar 2020; izveštaji NBS o monetarnoj politici, o rezultatima rada i o stabilnosti finansijskog sistema; Izveštaj o radu Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge, sa finansijskim izveštajima; Izveštaj o poslovanju, sa izveštajem nezavisnog revizora i finansijskim izveštajem Centralnog registra, Zaštitnika građana o radu nacionalnog mehanizma za prevenciju torture; Izveštaj o poslovanju Radio-televizije Srbije i poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji starijih građana.

62 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/526-21.pdf>

63 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/474-21.pdf>

64 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/451-21%20\(1\).pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/451-21%20(1).pdf)

65 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/421-21.compressed.pdf>

66 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/327-21.pdf>

67 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2021/309-21.pdf>

## **1.2.2. Nepostojeći skupštinski nadzor nad sektorom bezbednosti**

*Trenutni saziv Narodne skupštine obeležilo je potpuno odsustvo nadzora na sektorom bezbednosti. Plenarne sednica posvećene su veličanju izvršne vlasti i blaćenju kritički nastrojenih organizacija i pojedinaca, dok su odbori nadležni za bezbednosne institucije simulirali svoj rad. Time je vladajuća koalicija, koja vrlo jasno i javno samo potvrđuje odluke izvršne vlasti, nastavila i produbila trend zarobljavanja Narodne skupštine.*

### **Umesto rasprave o aferama i zakonima, hvalospevi vlasti i targetiranje neistomišljenika**

Kada sednice Narodne skupštine u plenumu tokom trenutnog saziva uporedimo sa onim u prethodnim sazivima, možemo videti da su organizovane veoma glatko, redovno i da su na njima zakoni usvajani bez hitne procedure, zamerki i amandmana.<sup>68</sup> Bez opozicije u poslaničkim klupama, poštovane su sve skupštinske procedure, ali je izostao suštinski nadzor nad radom izvršne vlasti, pa tako i nad radom sektora bezbednosti. Trenutni saziv samo je potvrdio da je Narodna skupština u potpunosti zarobljena i da sve odluke zapravo donosi izvršna vlast.<sup>69</sup>

Poslanici su veliki deo vremena potrošili na hvalospeve izvršnoj vlasti, a sednica na kojima su prisustvovali ministri ili predsednik Republike izgledale su više kao sednica vladajuće partije nego sednica Narodne skupštine. Plenarne sednice Narodne skupštine su velikim delom posvećene blaćenju svih neistomišljenika vlasti, opozicije, civilnog društva, javnih ličnosti, ali i novinara koji su ukazivali na različite afere i zloupotrebe.<sup>70</sup> Umesto da raspravljaju o aferama i razmotre nalaze istraživačkih novinara, koji su ukazali na povezanosti predstavnika države sa kriminalnim grupama<sup>71</sup>, poslanici su omalovažavali novinare kako bi diskreditovali njihov rad. Najviše zabrinjava činjenica da su bez ikakvih osnova optuživali istraživačke novinare KRIK-a da su povezani sa kriminalnom grupom okupljenom oko Veljka Belivuka, što predstavlja otvoreno crtanje mete na čelo novinara i ugrožavanje njihove bezbednosti.<sup>72</sup> Indikativno je da sadašnji ministar unutrašnjih poslova (kao ni bivši, koji je sada ministar odbrane), nije prisustvovao sednicama posvećenim poslaničkim pitanjima u periodu kada je ozloglašena kriminalna grupa Veljka Belivuka uhapšena.<sup>73</sup> Ministar unutrašnjih poslova se na ovim sednicama pojavio prvi put u aktuelnom sazivu tek u julu 2021.<sup>74</sup>

### **Nadležni odbori simuliraju svoj rad i hvale izvršnu vlast**

Skupštinski Odbor za odbranu i unutrašnje poslove održao je od početka saziva ukupno 14 sednica, koje su prosečno trajale 15 minuta, a na kojima su najčešće potvrđivani međunarodni sporazumi i zakonske izmene.<sup>75</sup> Svega tri sednice bile su posvećene razmatranju izveštaja bezbednosnih institucija, od kojih je jedna, posvećena radu Ministarstva odbrane, bila zatvorena za javnost. Zatvaranje sednica na kojima se raspravlja o izveštajima iz oblasti odbrane predstavlja još jedan negativan trend u aktuelnom skupštinskom sazivu, jer su u prethodnim sazivima ove sednice u najvećem broju slučajeva bile otvorene za javnost.<sup>76</sup> Kada je sednicama prisustvovao ministar unutrašnjih poslova, članovi Odbora mahom su hvalili njegov

68 Nikolić M., „Parlament pod lupom – Bilten broj 16”, Otvoreni Parlament, oktobar 2021, <https://bit.ly/3G9eFIG>, 15. 10. 2021.

69 Petrović P., Pejić Nikić, J. (ur.), „Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020, <https://bit.ly/3povF1h>.

70 Videti prethodne Alarm izveštaje: <http://bit.ly/prEUgovorAlarms>.

71 „Period Dijane Hrkalović u MUP-u: Mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje”, KRIK, 29. 5. 2019, <https://bit.ly/3cSRJKP>, 5. 4. 2021; „Poverenik: MUP da kaže da li je proveravao veze žandarma Vučkovića sa kriminalcima”, KRIK, 20. 4. 2018, <https://bit.ly/2OpGhgn>, 5. 4. 2021; „Nestali dokazi u slučaju ‘strelješte’”, KRIK, 1. 2. 2018, <https://bit.ly/3sZS3wY>, 5. 4. 2021; „Rat balkanskog podzemlja: Ubistva, veze u policiji i u vrhu države”, KRIK, 5. 5. 2020, <https://bit.ly/2Q5KdT5>, 15. 10. 2021.

72 Kolundžija, D., „Poslanici u Skupštini, po uzoru na bliske im tabloide, nastavili da šire opasne insinuacije o KRIK-u”, Cenzolovka, <https://bit.ly/3E1P1gV>, 15. 10. 2021.

73 „Ministar unutrašnjih poslova Srbije: Organizovana kriminalna grupa uhapšena u Beogradu”, N1, 4. 2. 2021, <https://bit.ly/31MSfDT>, 15. 10. 2021.

74 „Sva poslanička pitanja”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3ndFnB3>, 15. 10. 2021.

75 „Odbor za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3aUMyrZ>, 15. 10. 2021.

76 Novković M. i Miladinović U., „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti”, PrEUgovor, decembar 2019. Dostupno na: <https://bit.ly/3B0HI7I>, 15. 10. 2021.

rad i rad MUP-a, bez ikakvih pitanja, kritika, predloga ili zahteva za dobijanje dodatnih informacija. Samo je jedan poslanik postavio nekoliko pitanja, na koja nije dobio nove i suvisle odgovore.<sup>77</sup>

S druge strane, javnost u Srbiji je tokom rada ovog skupštinskog saziva žestoko uzdrmalo nekoliko afera, koje bi itekako trebalo da budu predmet rasprave u Odboru za odbranu i unutrašnje poslove. To je, na primer, afera u čijem je centru kriminalna grupa okupljena oko Veljka Belivuka ili afera reaktuelizovanog slučaja „Jovanjica”.<sup>78</sup> U januaru 2021. godine jedan od poslanika zahtevao je da Odbor od MUP-a zatraži hitan izveštaj zbog afere o nezakonitom prisluškivanju predsednika Republike, sa kojom je javnost upoznata krajem 2020. godine.<sup>79</sup> Odbor je predlog prihvatio, ali poslanici do danas nisu dobili izveštaj, niti su ga više pominjali, tako da se može zaključiti da je ovde pre reč o političkom potezu i simulaciji kontrole, nego o stvarnom pokušaju da se MUP pozove na odgovornost. O tome da je ovaj predlog simuliran i zaboravljen dodatno govori i činjenica da je jedan od poslanika ministru postavio identično pitanje, ne spominjući pritom zahtev Odbora.<sup>80</sup>

Sednice Odbora za kontrolu službi, osim tri koje su bile posvećene procesnim stvarima o radu samog Odbora, bile su mahom zatvorene za javnost.<sup>81</sup> Na preostalih 9 sednica raspravljalo se o izveštajima o radu vojnih i civilne službe bezbednosti, kao i o izveštajima koje je generalni inspektor podneo službi Ministarstva odbrane. Međutim, saopštenja Odbora puna su uopštenih fraza o tome da ove institucije rade u skladu sa zakonom, kao i generalnih pohvala, tako da je javnost ostala uskraćena za detaljna saznanja o nadzoru nad službama bezbednosti.

Odbor je do sada javno iskazivao podršku vladajućoj koaliciji dodeljivanjem plaketa predstavnicima službi bezbednosti i ministrima.<sup>82</sup> Međutim, ovog puta je predsedniku Odbora za kontrolu službi uzvraćena podrška tako što mu je Vojnoobaveštajna agencija uručila plaketu.<sup>83</sup>

---

## PREPORUKE

- Evropska unija treba pažljivije da prati rad Narodne skupštine i da insistira na kontrolisanju rada sektora bezbednosti.
- Napadi na medije, građansko društvo, političke protivnike i druge javne ličnosti tokom skupštinskih rasprava moraju hitno prestati, dok je poslanike koji su u njima učestvovali potrebno adekvatno sankcionisati.
- Nadležni skupštinski odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba pažljivo da razmatraju izveštaje o radu bezbednosnih institucija. Treba da deluju proaktivno i pokreću istrage o kontroverznim slučajevima i pitanjima, bitnim događajima ili aferama u koje su umešane bezbednosne institucije, kao i da preispitaju njihovu potencijalnu zloupotrebu u političke svrhe.

---

77 „Deveta sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3aTAKA6>, 15. 10. 2021.

78 Više o ovim slučajevima u delu izveštaja o borbi protiv organizovanog kriminala.

79 Pejić Nikić, J. (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2021, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

80 „Deveta sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3aTAKA6>, 15. 10. 2021.

81 „Odbor za kontrolu službi bezbednosti”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3B5ShG1>, 15. 10. 2021.

82 Petrović P., Pejić Nikić, J. (ur.), „Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji”, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020. <https://bit.ly/3povF1h>.

83 „Deseta, 11. i 12. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti”, Narodna Skupština Republike Srbije, 21. jul 2021, <https://bit.ly/3B5ShG1>.

## **1.3. Građansko društvo: dijalog obesmišljen nastavkom pritisaka i napada**

*U periodu od maja do oktobra 2021. godine nastavljeno je povećanje pritisaka i napada na organizacije civilnog društva (OCD), neformalne grupe i aktiviste. Paralelno sa ovim tendencijama, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog upućivalo je pozive organizacijama civilnog društva da učestvuju u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo. Međutim, većina OCD-a odbila je pozive. Odnos građanskog društva i države i dalje je poljuljan aferom „Spisak”, koja i nakon godinu dana predstavlja jedan od glavnih kamenih spoticanja za uspostavljanje konstruktivnog dijaloga vlasti i predstavnika građanskog društva.*

### **Rad na kreiranju Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo u senci pritisaka i napada**

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog (Ministarstvo) objavilo je još tokom prvih meseci svog osnivanja poziv udruženjima da daju predloge i komentare u vezi sa Strategijom za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva. Dvadeset istaknutih građanskih organizacija odbilo je da u tome učestvuje zbog nerešene afere „Spisak”, kontinuiranog nepoštovanja Etičkog kodeksa u Narodnoj skupštini, te kleveta i napada na te organizacije, do kojih je došlo u prorežimskim tabloidima.<sup>84</sup> Stoga su u aprilu 2021. godine te OCD odbile da učestvuju u razradi Strategije. Kasnije su usledili novi pozivi Ministarstva, te je u julu 2021. godine 24 organizacija civilnog društva potpisalo saopštenje, u kom se navodi da i dalje ne postoji uslovi za učestvovanje u izradi Strategije.<sup>85</sup>

U istom saopštenju izneti su i zahtevi upućeni Ministarstvu i Vladi Srbije, koji prema mišljenju organizacija-potpisnica predstavljaju preduslov za stvaranje podsticajnog okruženja za rad civilnog društva:

- „da Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma objavi izveštaj o slučaju ‘Spisak’, i da nadležne institucije pokrenu postupak utvrđivanja odgovornosti za prekoračenje ovlašćenja Uprave propisanih Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma;
- da Narodna skupština zaustavi kršenje Etičkog kodeksa i zloupotrebu ove institucije za širenje laži, etiketiranje i zastrašivanje civilnog sektora;
- da se zaustave tabloidne kampanje protiv *civilnog sektora i nezavisnih novinara i novinarki u prorežimskim medijima.*<sup>86</sup>

Organizacije civilnog društva su se u kontekstu novih napada na civilno društvo i medije još jedanput obratile ministarki Gordani Čomić avgusta 2021. godine, zahtevajući „da prepozna, osudi i spreči napade na civilno društvo i medije koje sprovodi vlast.“<sup>87</sup> Jedan od povoda za ovaj poziv, koji je potpisalo 68 OCD-a i nezavisnih medijskih istraživačkih organizacija bio je izjava predsednika Republike da ove organizacije rade za strane interese i da su pod kontrolom tajkuna.<sup>88</sup>

84 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2021, str. 102, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

85 „I dalje bez uslova za učešće OCD u izradi Strategije za podsticajno okruženje za civilno društvo“, BCBP, 9. 7. 2021, <https://bezbednost.org/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzjenje-za-civilno-drustvo/>, 5. 10. 2021.

86 Ibid.

87 „Otvoreno obraćanje ministarki Gordani Čomić“, BCBP, 24. 8. 2021, <https://bezbednost.org/otvoreno-obracanje-ministarki-gordani-comic/>, 5. 10. 2021.

88 Ibid.

## **Od fizičkih napada do pretnji posredstvom Interneta – nastavak napada i pritisaka na civilno društvo**

Nastavljuju se pritisci i napadi na udruženja građana, neformalne grupe i aktiviste. U okviru inicijative „Solidarno za prava svih“, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Narodni parlament iz Leskovca zabeležili su napade i pritiske na aktiviste i aktivistkinje.<sup>89</sup> Do 30. septembra 2021. godine, na posebnoj razvijenoj Mapi incidenta<sup>90</sup>, zabeležena su 44 napada i pritiska, dok je samo tokom avgusta i septembra 2021. godine zabeleženo osamnaest.<sup>91</sup> Pritisici i napadi imaju različite forme, počev od fizičkog napada, preko kleveta putem elektronskih medija ili društvenih mreža, pa sve do napada putem elektronskih medija. Njima se ugrožavaju prava aktivista i organizacija, pri čemu je najviše ugroženo pravo na slobodu izražavanja i pravo na slobodu udruživanja.<sup>92</sup>

Jedan od najbrutalnijih fizičkih napada dogodio se 7. avgusta 2021. godine, kada je aktivista pokreta „Odbranimo šume Fruške gore“ Petar Živanović fizički napadnut na Fruškoj gori.<sup>93</sup>

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije koji je objavljen u oktobru 2021. godine, naznačeno je da su nastavljeni verbalni napadi i kampanje u tabloidnim medijima protiv organizacija civilnog društva, kao i da je posebno prisutan porast pritisaka na deo civilnog društva koji kritikuje stanje u vezi sa vladavinom prava u zemlji, kao i na ekološke aktiviste.<sup>94</sup>

Kritičari stanja u organima vlasti trpe i institucionalne pritiske. Tako je Bezbednosno-informativna agencija (BIA) podnела krivičnu prijavu protiv bivšeg policajca Milana Dumanovića jer je u emisiji „Uticak nedelje“ 18. aprila 2021. godine izneo informacije od javnog značaja o radu BIA. Postoji sumnja da je prijava pokušaj zastrašivanja policajca Dumanovića, ali i drugih potencijalnih uzbunjivača.<sup>95</sup>

## **Reakcije građanskog društva: od pisanja saopštenja do pisanja krivičnih prijava**

Upravo zbog nepostupanja institucija i svih drugih problema sa kojima se suočavaju svi oni koji rade u skladu sa zakonima i koji pozivaju na odgovornost institucije i funkcionere, Beogradski centar za bezbednosnu politiku formirao je u aprilu 2021. godine Civilni odbor za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača.<sup>96</sup> Civilni odbor se bavi sistemskim ugrožavanjem bezbednosti rada branitelja ljudskih prava, praksama uzbunjivanja, radom nezavisnih novinara i ostalih nedržavnih aktera, koji kritikuju vlast.<sup>97</sup> Civilni odbor je do početka oktobra meseca primio 12 pritužbi.

Tabloidni pritisci na organizacije civilnog društva dostigli su vrhunac u specijalnom dodatku dnevnih novina „Srpski telegraf“ od 23. avgusta 2021. godine. U ovom dodatu na osam stranica, u tekstu pod naslovom „Zapadni megafoni dobili milione“, objavljeni su podaci o devet pravnih lica iz neprofitnog sektora.<sup>98</sup>

89 Više o projektu: „Osnaživanje branitelja i braniteljki ljudskih prava“, Komitet pravnika za ljudska prava, 9. 3. 2020, <https://www.yucom.org.rs/osnajivanje-branitelja-i-braniteljki-ljudskih-prava/>, 5. 10. 2021.

90 Mapu incidenta možete naći na sledećem linku: <https://www.yucom.org.rs/mapa-incidenta/>, 5. 10. 2021.

91 „Informator #5 o napadima i pritiscima na aktiviste i aktivistkinje“, Komitet pravnika za ljudska prava, 17. 9. 2021, <https://www.yucom.org.rs/informator-5-o-napadima-i-pritiscima-na-aktiviste-i-aktivistkinje/>, 5. 10. 2021.

92 Ibid.

93 „Protest zbog napada na ekološkog aktivistu u četvrtak ispred sedišta NP ‘Fruška gora’“, 021.rs, 9. 8. 2021, <https://www.021.rs/story/Novi-Sad/Vesti/281634/Protest-zbog-napada-na-ekoloskog-aktivistu-u-cetvrtak-ispred-sediista-NP-Fruska-gora.html>, 5. 10. 2021.

94 European Commission. Serbia 2021 Report, 19. 10. 2021, p. 12, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en), 22. 10. 2021, p. 12.

95 „Reakcija povodom krivične prijave Bezbednosno-informativne agencije protiv Milana Dumanovića“, BCBP, 22. 4. 2021, <https://bezbednost.org/reakcija-povodom-krivicne-prijave-bezbednosno-informativne-agencije-protiv-milana-dumanovica/>, 5. 10. 2021.

96 „BCBP je osnovao Civilni odbor za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivača“, BCBP, 12. 4. 2021, <https://bezbednost.org/bcbp-je-osnovao-civilni-odbor-za-zastitu-branitelja-ljudskih-prava-i-uzbunjivaca/>, 5. 10. 2021.

97 Ibid.

98 „DOSIJE MEDIJI! Otkrivamo zašto Tviter zavodi brutalnu cenzuru: ZAPADNI MEGAFONI DOBILI MILIONE!“, Republika.rs, 23. 8. 2021, <https://www.republika.rs/vesti/politika/304578/dosiye-mediji-otkrivamo-zasto-tviter-zavodi-brutalnu-cenzuru-zapadni-megafoni-dobili-milione>, 5. 10. 2021. Objavljeni su podaci o fondaciji Trag, nevladinoj organizaciji Gradanske inicijative, Komitetu pravnika za ljudska prava – YUCOM, Fondu za humanitarno pravo, Inicijativi mladih za ljudska prava, Beogradskom centru za bezbednosnu politiku, Evropskom pokretu u Srbiji, Nacionalnoj koaliciji za decentralizaciju i Fondaciji Katalist.

U članku su objavljeni podaci o donatorima, koji nisu javno dostupni. Navedeni su nazivi donatora prema transakcijama po računima targetiranih organizacija, koji se vode kod poslovnih banaka. Te transakcije su imenovani donatori izvršili u tačno određenom vremenskom periodu shodno obavezama iz zaključenih ugovora. U konkretnom slučaju reč je o uplatama izvršenim u julu mesecu 2020, kada je Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma godine započela kontrolu.

Zbog kršenja Zakona o tajnosti podataka i Krivičnog zakonika, i to člana koji se odnosi na odavanje poslovne tajne, Civilni odbor za zaštitu branitelja ljudskih prava i uzbunjivač je, za potrebe šest OCD-a napadnutih u članku, podneo krivičnu prijavu protiv NN lica zaposlenog u Upravi za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma i poslovnim bankama, kao i protiv odgovornog urednika „Srpskog telegrafa”.

### **Novi Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini otežava realizovanje slobode okupljanja**

U oktobru je usvojen novi Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini.<sup>99</sup> Organizacije civilnog društva, koje su okupljene oko platforme „Tri slobode”, upozorile su prethodno Narodnu skupštinu, kao i širu javnost da Predlog zakona koji je ušao u skupštinsku proceduru nije u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju niti je u skladu sa međunarodnim standardima, koji regulišu slobodu okupljanja. Naime, Zakon predviđa rok od 20 dana da se jedinici lokalne samouprave prijavi okupljanje koje može „dovesti do prekoračenja graničnih vrednosti indikatora buke”, što je znatno duže od petodnevног roka, koji propisuje Zakon o javnom okupljanju za prijavu skupa policiji. Kada je reč o ovakvim okupljanjima, organizator prvo mora da od opštine pribavi akt o merama zvučne zaštite, kojim zatim prijavljuje skup policiji. Postavljanjem dodatnih uslova u bočnim propisima otežava se uživanje slobode okupljanja na štetu aktivista, branitelja ljudskih prava i udruženja građana. Takođe, u uslovima predstojeće izborne i referendumskе kampanje, otvara se mogućnost zloupotrebe novih ovlašćenja lokalnih samouprava radi ograničavanja političkih skupova.<sup>100</sup>

## **PREPORUKE**

- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog trebalo bi aktivno da učestvuju u smislenom dijalogu sa akterima građanskog društva.
- Vlada, nadležna ministarstva i Narodna skupština trebalo bi da osude kampanje blaćenja predstavnika građanskog društva, medija i opozicije, koje se odvijaju u tabloidima i na društvenim mrežama.
- Ministarstvo finansija i Uprava za sprečavanje pranja novca treba da informišu javnost o nalazima istrage kako pojedinci i organizacije ne bi ostali javno etiketirani kao lica koja su osumnjičena za pranje novca i finansiranje terorizma.
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog trebalo bi da reaguje i da se oglaši povodom povećanja pritisaka i napada na civilno društvo.

99 Sl. glasnik RS, br. 96/2021.

100 „Predlog zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini nije u skladu sa zakonom o javnom okupljanju”, Gradjanske.org, Građanske inicijative, 7. 10. 2021, <https://www.gradjanske.org/predlog-zakona-o-zaštiti-od-buke-u-zivotnoj-sredini-nije-u-skladu-sa-zakonom-o-javnomokupljanju/>, 11. 10. 2021.

## 2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOŠI

*U toku izveštajnog perioda nije bilo pomaka u rešavanju otvorenih pitanja sa susedima, dok je dijalog sa Prištinom zadržan uglavnom na tehničkom nivou i bez opipljivih rezultata. Neke forme regionalne saradnje su sadržinski napredovale – „mini Šengen” je pretvoren u „Otvoreni Balkan”, na multilateralnim samitima iskazana je dobra volja, ali će, kao i uvek do sada, ostati upitno ostvarenje napisanog.*

Od prethodnog Alarm izveštaja<sup>101</sup> regionalni odnosi Srbije zadržali su pozitivnu crtu i predvidljivost. Odnosi sa susedima ostali su generalno stabilni, bez većih oscilacija, ali i bez značajnijih pozitivnih iskoraka.

Kada je reč o **suđenju za ratne zločine**, značajno je donošenje pravosnažne presude za naknadu štete zbog smrti bliskog lica porodicama ljudi ubijenih na Ovčari kod Vukovara novembra 1991. godine. Presudom Apelacionog suda u Beogradu potvrđene su tri presude Prvog osnovnog suda u Beogradu, kojima su prethodno dosuđene naknade u procesima vođenim protiv Ministarstva odbrane Republike Srbije.<sup>102</sup> Bivši osuđenici za ratne zločine i dalje dobijaju prominentan medijski prostor. Pored toga, neki od njih se i direktnije uključuju u javni život, za šta je indikativan primer pojavljivanje Dragana Vasiljkovića („Kapetan Dragan”), koji je pokrenuo peticiju za pomilovanje Zvezdana Jovanovića, oficira Ministarstva unutrašnjih poslova, pravosnažno osuđenog za atentat na predsednika Vlade Zorana Đindjića 12. marta 2003. godine.<sup>103</sup>

Kamen spoticanja u odnosima Srbije sa **Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove** (MRMKS) ostaje pitanje (ne)izručenja dvoje građana Srbije optuženih zbog nepoštovanja suda i zbog zastrašivanja svedoka u procesu vođenom protiv lidera Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja. Predsednik MRMKS-a je tim povodom uputio pismo Savetu bezbednosti UN<sup>104</sup>, dok je predsednik Srbije na sednici Saveta bezbednosti elaborirao zašto Srbija nije isporučila optužene i uz to kritikovao praksu Međunarodnog krivičnog suda za Jugoslaviju (MIKSJ), navodeći da je ona bila „takva da nikada nije zadobila poverenje kod srpskog naroda, ma gde on živeo”.<sup>105</sup>

Nije bilo značajnijeg napretka ni kada je reč o identifikaciji **nestalih lica**. Nastavljen je redovan rad na identifikaciji žrtava ratova iz 1990-ih, održan je novi sastanak multilateralne Grupe za nestala lica (u Podgorici, 28. septembra), a Komisija za nestala lica Republike Srbije ubrzala je rad na uspostavljanju referentne laboratorije za identifikaciju nestalih lica. Srbija i Hrvatska su krajem maja održale dva posebna sastanka Ekspertske grupe za rešavanje slučajeva nestalih lica kako bi ubrzale rad na ranije pokrenutim slučajevima potrage.<sup>106</sup>

Snažan zamah vakcinacije protiv COVID-19 u Srbiji u prvoj polovini godine splasnuo je tokom leta i jeseni uprkos dostupnosti vakcina. Taj početni zamah Srbija je iskoristila i za vakcinisanje građana susednih zemalja. Nešto više od 400.000 doza vakcina dato je građanima susednih zemalja na vakinalnim punktovima u Srbiji, uz donaciju oko 200.000 doza. Češkoj je, nakon posete predsednika Vučića toj zemlji sredinom maja, donirano oko 100.000 vakcina Fajzer.

101 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2021, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

102 „Porodice ubijenih na Ovčari ostvarile pravo na naknadu štete”, Fond za humanitarno pravo, 17. 9. 2021, <https://bit.ly/3BCZuhW>, 7. 10. 2021.

103 „Kapetan Dragan traži pomilovanje ubice Đindjića”, *Politika*, 24. 8. 2021, <https://bit.ly/3FAg0Lw>, 5. 10. 2021.

104 „Letter dated 11 May 2021 from the President of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals addressed to the President of the Security Council”, <https://bit.ly/3mXe8dM>, 2. 10. 2021.

105 „Obraćanje predsednika Republike Srbije na sednici Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija”, 9. 6. 2021, <https://bit.ly/3mOYn8O>, 2. 10. 2021.

106 „Održana dva posebna sastanka ekspertske grupe”, Komisija za nestala lica, 25. 5. 2021, <https://bit.ly/307ZGYH>, 7. 10. 2021.

## 2.1. Dijalog Beograda i Prištine

Nova runda pregovora dve strane započeta je sredinom juna susretom predsednika Srbije Aleksandra Vučića i kosovskog premijera Aljbina Kurtija u Briselu, a taj susret je zapravo pokazao udaljenost stavova i tema dve strane. Prištinska strana je ponovila da joj sam dijalog nije politički prioritet i da ima svoje predloge za dalji rad,<sup>107</sup> dok je Beograd isticao da, bez ispunjavanja obaveze iz sporazuma iz 2013. o formiranju Zajednice srpskih opština, teško može biti ikakvog napretka.

Dijalog pregovaračkih delegacija započet je 7. jula u Briselu, nakon čega su se predsednici Vučić i Kurti ponovo susreli 17. jula. Osim dogovora o nastavku dijaloga dve delegacije, drugog sporazumevanja nije bilo, pa ni oko zajedničke deklaracije o miru i bezbednosti. Prištinska strana ponovila je najave o tužbi za genocid protiv Srbije.<sup>108</sup> Na sledećem sastanku delegacija, održanom početkom septembra, nije došlo do konkretnijih sporazuma, koji bi potom bili potvrđeni na najvišem političkom nivou. Manji pomak ostvaren je kada je reč o rešavanju sudbine nestalih lica i modaliteta saradnje po tom pitanju.

Potom su događaji na Kosovu dodatno poremetili odnose i nametnuli obavezu rešavanja akutnih kriza. Odluka prištinskih vlasti od 20. septembra da zabrane ulazak na Kosovo vozilima sa srpskim registarskim tablicama izazvala je proteste zvaničnog Beograda, ali i proteste Srba sa Kosova i blokadu zajedničkih tačaka prelaza između Srbije i Kosova. Nakon dolaska novih jedinica kosovske policije na sever Kosova i sukoba sa lokalnim Srbima, Beograd je tražio reakcije KFOR-a i snaga NATO. Pri tome, podignuta je i borbena gotovost jedinica vojske dislociranih u blizini Kosova, dok su na prelazu Jarinje, uz ministra odbrane Srbije, u jednom trenutku bili prisutni i ruski ambasador i izaslanik odbrane.<sup>109</sup> Priština je ovim korakom težila faktičkom reciprocitetu sa Srbijom koja ne dozvoljava prolaz vozilima sa tablicama koje imaju oznaku RKS (Republika Kosovo). Posle dvonedeljne krize nađeno je, uz posredovanje EU, novo-staro rešenje da se koriste nalepnice kojima bi bili prelepljeni simboli sporni za obe strane, što bi donekle ubrzalo i pojednostavilo proceduru prolaska kroz zajedničke tačke prelaza za građane, uz rok od šest meseci da se nađe trajnije rešenje.<sup>110</sup>

Nova slična kriza usledila je vrlo brzo, 13. oktobra, nakon policijske akcije na nekoliko lokacija na Kosovu, uključujući u to i Severnu Mitrovicu, sprovedene radi zaplene krijućarene robe. U sukobu policije sa lokalnim Srbima bilo je povređenih, čak i vatrenim oružjem. Ovo se odigravalo neposredno pred održavanje lokalnih izbora na Kosovu 17. oktobra, na koje zvanični Beograd poziva lokalne Srbe da izađu i glasaju za Srpsku listu.<sup>111</sup>

107 „Kurti ponudio četiri predloga za nastavak dijaloga”, RTS, 15. 6. 2021, <https://bit.ly/3DG3fDT>, 5. 10. 2021.

108 „Kurti i Vučić uzajamno se optužuju za neuspeh dijaloga”, Radio Slobodna Evropa, 19. 7. 2021, <https://bit.ly/3AL9rZz>, 5. 10. 2021.

109 „Harčenko i Stefanović na Jarinju, vesti o srpskim avionima nad Jarinjem glavne za kosovske i deo srpskih medija”, KosSev, 26. 9. 2021, <https://bit.ly/2XvcMyp>, 20. 10. 2021.

110 „Kosovo, Srbija i tablice: Pregovori Beograda i Prištine u Briselu – ipak još nema dogovora”, BBC, 29. 9. 2021, <https://bit.ly/3j3CeSW>, 5. 10. 2021.

111 „Petković pozvao raseljene da glasaju za kosovske izbore: Dok Kurti i vlast u Prištini kidišu, da ne damo mrvu onog što nam pripada”, KoSSeV, 14. 10. 2021, <https://bit.ly/3Dj4T7O>, 14. 10. 2021.

## 2.2. Multilateralni odnosi: Evropski i vanevropski horizonti

Sredinom maja je na Brdu kod Kranja održan 10. samit procesa Brdo–Brioni, na kom su učestvovali lideri zemalja Zapadnog Balkana i lideri Hrvatske i Slovenije. U skladu sa generalnim zalaganjem da se ubrza proces evrointegracija Zapadnog Balkana, u zajedničkoj izjavi pozvana je Evropska unija da se „putem ambicioznijeg i svršishodnijeg procesa proširenja, [EU bi trebalo] aktivnije [da se] poveže sa svim zemljama Zapadnog Balkana kako bi ih podstakla da što pre ispune dobro uspostavljene i neophodne uslove za članstvo u EU”.<sup>112</sup> Uprkos određenim sporovima na samitu povodom zajedničkog stava o nepovredivosti granica<sup>113</sup>, sporovima koji su delimično bili i posledica javno dostupnih „non-pejpera” o promenama državnih granica na Balkanu (pre svega Bosne i Hercegovine, ali i Albanije)<sup>114</sup>, usvojena je formulacija da „članstvom u Evropskoj uniji, granice između država članica postaju manje značajne, što pruža širi prostor za koegzistenciju različitih nacionalnih identiteta”.<sup>115</sup>

Predstavnici Srbije su u junu učestvovali na dva samita. Premijerka Ana Brnabić i ministar inostranih poslova Nikola Selaković učestvovali su na samitu Procesa saradnje u Jugoistočnoj Evropi u Antaliji, gde su istakli pozitivan doprinos realizovanih planova iz okvira Berlinskog procesa daljoj stabilizaciji regionalnih odnosa i razvoju ekonomske saradnje.<sup>116</sup> Potom je ministar Selaković učestvovao i na samitu Višegradske četvorke (V4), koji je bio posvećen odnosu V4 sa zemljama Zapadnog Balkana. Na tom samitu, održanom u junu u Poljskoj, tražena je još jasnija podrška zemalja V4 tokom evrointegracija Srbije i zemalja Zapadnog Balkana uopšte.<sup>117</sup>

Početkom jula je u virtuelnom formatu organizovan samit Berlinskog procesa, na kome su, pored domaćina kancelarke Angele Merkel i lidera regiona Zapadnog Balkana, bili prisutni i zvaničnici EU, predsednik Francuske Emanuel Makron, premijeri Italije, Bugarske, Poljske, Slovenije, Grčke, Hrvatske i kancelar Austrije. Naglasak samita bio je na daljoj liberalizaciji odnosa zemalja Zapadnog Balkana, koji pod okriljem Berlinskog procesa vode Savet za regionalnu saradnju (RCC) i CEFTA.

Tri zemlje koje su bile povezane inicijativom „mini-Šengena” – Albanija, Severna Makedonija i Srbija – potpisale su 29. jula 2021. u Skoplju nove sporazume kojima je ta inicijativa ojačana, a uz to je dobila i novo ime – „Otvoreni Balkan”. Potpisani su Memorandum o razumevanju i saradnji na olakšanju uvoza, izvoza i kretanja robe na Zapadnom Balkanu, Memorandum o razumevanju i saradnji u vezi sa slobodnim pristupom tržištu rada i Sporazum o saradnji u zaštiti od katastrofa na Zapadnom Balkanu. Iako je sadržaj inicijative kompatibilan sa interesima boljeg povezivanja zemalja Zapadnog Balkana, i kada je reč o međusobnim odnosima i kada je reč o EU integracijama, ostaje pitanje suženog članstva, tj. činjenice da Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Kosovo još uvek nisu članice ove inicijative. Na to je ukazala i predsednica Komisije Ursula fon der Lajen tokom svoje posete Srbiji krajem septembra.<sup>118</sup> Takođe, ostaje pitanje preklapanja dinamike razvoja „Otvorenog Balkana” sa planovima o razvoju regionalnog tržišta iz Berlinskog procesa.

Samit Evropske unija – Zapadni Balkan održan je po treći put u tri godine<sup>119</sup> od 5. do 6. oktobra na Brdu kod Kranja tokom slovenačkog predsedavanja EU. Usvojena deklaracija<sup>120</sup> reafirmisala je deklarativno zalaganje članica EU za proširenje, dok su istaknuta poznata očekivanja od zemalja kandidata. U slučaju

112 Brdo Declaration, 17. 5. 2021.

113 „Vučić: Na samitu u Sloveniji bilo reči o promeni granica, Srbija poštuje već utvrđene granice”, *Danas*, 17. 5. 2021, <https://bit.ly/3FLJ09H>, 6. 10. 2021.

114 „Reactions to the ‘non-paper’: Ideas of border change rejected, but they will not go away”, *European Western Balkans*, 20. 4. 2021, <https://bit.ly/3aT9aJp>, 20. 10. 2021

115 Brdo Declaration, 17. 5. 2021.

116 „Brnabićeva i Selaković na samitu u Antaliji”, *RTS*, 17. 6. 2021, <https://bit.ly/3FXEfKy>, 9. 10. 2021.

117 „Selaković: Nova podrška V4 evropskoj perspektivi zapadnog Balkana”, *RTV*, 28. 6. 2021, <https://bit.ly/3j38eXq>, 9. 10. 2021.

118 „Fon der Lajen: Ključno da svih šest partnera na Balkanu razviju zajedničko regionalno tržište”, *EuropeanWesternBalkans*, 30. 9. 2021, <https://bit.ly/3BD3eA9>, 7. 10. 2021.

119 Sofija 2018. i Zagreb 2020. – prethodni samiti u ovom formatu.

120 Deklaracija iz Brda, 6. oktobra 2021. godine, <https://bit.ly/3DKV0GC>, 10. 10. 2021.

Srbije posebno je istaknuto da su perspektiva dobijanja članstva i postizanje sporazuma sa Kosovom direktno povezani, što je predsednik Vučić i javno ponovio.<sup>121</sup>

Sredinom oktobra Srbija je bila domaćin komemorativnog sastanka Pokreta nesvrstanih povodom 60. godišnjice Beogradske (prve) konferencije nesvrstanih održane 1961. u Beogradu. Sastanak je održan u saradnji sa Azerbejdžanom koji je bio domaćin poslednjeg samita 2019. godine, a sa kojim je istovremeno potpisana bilateralna vojno-tehnički sporazum.<sup>122</sup> U sklopu ovog skupa, predsednik Vučić ugostio je Sergeja Lavrova, ruskog ministra spoljnih poslova, čija je zemlja od jula ove godine formalno dobila status posmatrača, dok je Turska bila pozvana kao gost. Sa diplomatomama iz 120 delegacija prisutnih zemalja i međunarodnih organizacija održani su bilateralni sastanci, na kojima su, pored globalnih tema, bili bitni i potvrda stava Srbije prema nezavisnosti Kosova i stanje međunarodne podrške toj poziciji. Paralelno sa ovim samitom Srbija je na istom mestu (Beogradski sajam) organizovala sajam naoružanja i vojne opreme „Partner 2021”, koji se održava svake neparne godine u junu, ali mu je ovom prilikom promenjen termin održavanja.

## 2.3. Bilateralni odnosi: Mađarska u fokusu

Srbija i **Mađarska** održale su 8. septembra 2021. šestu zajedničku sednicu dve vlade. Toliki broj sednica Srbija nije imala ni sa jednom drugom državom u recentnoj prošlosti (2014. je održana prva takva sednica). Istovremeno je potpisana Sporazum o srdačnim odnosima i strateškom partnerstvu, čime je nastavljena praksa poboljšavanja državnih odnosa, iz kojih su vidljivi i jaki međupartijski odnosi. Da se ova Vlada oslanja na odnose sa zvaničnom Budimpeštrom, vidi se i iz reči premijerke Brnabić da se „Mađarska otvoreno i pre svega iskreno zalaže za agendu proširenja i daje Srbiji najveću podršku na evropskom putu”.<sup>123</sup> Naime, kao jedan od formalnih predloga mađarskog predsednika Viktora Orbana upućenih evropskoj javnosti krajem juna bio je direktno zagovaranje toga da Srbija dobije članstvo u EU.<sup>124</sup>

Nije bilo posebnih promena u bilateralnim odnosima sa susedima na prostoru bivše Jugoslavije. Srbija i **Hrvatska** nisu ostvarile napredak kada je reč o rešavanju graničnog spora, dok je u rešavanju sudsbine nestalih napravljen izvestan pomak u sklopu redovne saradnje. Odnose dve zemlje i dalje često karakterišu verbalni sukobi političara na visokom nivou i negativna medijska eksploracija pojedinih tema iz prošlosti ili ekscesnih događaja u sadašnjosti. Međutim, u celini, oni su ostali stabilni i bez novih problema.

Nije bilo novina ni u odnosima sa Bosnom i Hercegovinom po pitanju rešavanja graničnog spora. Kada je reč o statusu novog visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH Kristijana Šmita, zvanični Beograd se, za razliku od zvanične Banje Luke, nije upuštao u osporavanje njegovog legitimитетa. Kristijana Šmita je primio predsednik Vučić i tom prilikom je potvrdio da Srbija poštuje celovitost i suverenitet Bosne i Hercegovine, kao i celovitost i integritet Republike Srpske u okviru BiH, te da očekuje da će Šmit imati nepristrasan i izbalansiran pristup političkim akterima i događajima u BiH.<sup>125</sup> Uprkos formalnim razlikama u pristupu kritično važnim temama u BiH, javna bliskost srpskog člana Predsedništva BiH Milorada Dodika sa srpskim državnim vrhom bila je vidljiva tokom više državnih manifestacija u Srbiji, a najizraženija tokom proslave Dana srpskog jedinstva, slobode i nacionalne zastave (15. septembar, istovremeno se obeležava i u Srbiji i u Republici Srpskoj) u Beogradu.

Odnosi sa **Crnom Gorom** su stagnirali, a prate ih povremeni sporovi visokih zvaničnika, najpre u vezi sa identitetskim pitanjima, pa i u vezi sa položajem Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, kao i često zapaljivi pristup ovoj temi, koji ima veći deo medija u Srbiji. Posebna napetost osetila se tokom ustoličenja mitropolita Joanikija u Cetinjskom manastiru, njegovom sedištu, tokom kog je grupa crnogorskih građana,

121 „EU restates Balkan membership guarantee but won't say for when”, *Reuters*, 6. 10. 2021, <https://reut.rs/2YKXC8q>, 10. 10. 2021.

122 Tokom višemesecnih priprema ovog skupa Srbija je donirala više od 300.000 doza vakcina protiv COVID-19 nizu zemalja, i to: Zimbabve (30.000 doza), Zambiji (50.000), Angoli (50.000), Namibiji (30.000), Tunisu (40.000), Iranu (50.000) i Libanu (40.000) i Ugandi (40.000) koja će biti domaćin narednog samita 2023. godine.

123 „Brnabić: Mora postojati zajednička evropska politika po pitanju migranata”, *Danas*, 8. 9. 2021, <https://bit.ly/3mSwJYG>, 10. 10. 2021.

124 „Orbán Outlines His EU Vision in Full-Page Ads in Foreign Papers”, *Hungary Today*, 28. 6. 2021, <https://bit.ly/3AUd3Zr>, 20. 10. 2021.

125 „Predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić sastao se danas sa visokim predstavnikom međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu, Kristijanom Šmitom”, *Predsednik Republike Srbije*, 9. 9. 2021, <https://bit.ly/3n0EBHI>, 10. 10. 2021.

vernika Crnogorske pravoslavne crkve i ateista, protestovala i blokirala ulaze u grad, što je bilo propraćeno reakcijom policije i sukobima. Predsednici dve države izmenjali su međusobne optužbe za mešanje u unutrašnje stvari Crne Gore i velikodržavne planove s jedne, i za želju da se u Crnoj Gori izbriše SPC, a time i srpski narod, s druge strane.<sup>126</sup>

---

## PREPORUKE

- Politička rukovodstva Srbije i Kosova treba da povećaju stepen transparentnosti dijaloga Beograda i Prištine, i da građanima bolje objasne njegove prednosti.
- Razvoj „Otvorenog Balkana“ delom zavisi od stavova Crne Gore, Bosne i Hercegovine i Kosova, koje se još nisu uključile u ovu inicijativu, pa bi Srbija trebalo da razmotri korake kojim će poboljšati bilateralne odnose sa ovim zemljama radi ostvarivanja tog cilja.
- Evropska unija bi trebalo da posveti više pažnje razvoju „Otvorenog Balkana“ i da uloži napor da integriše napredak postignut u okviru Berlinskog procesa sa tom inicijativom.

---

126 „Vučić: Srbija ne ruši nezavisnost Crne Gore“, *Radio Slobodna Evropa*, 8. 9. 2021, <https://bit.ly/3vh587k>, 10. 10. 2021.

# 3. JAVNI GOVOR O EVROPSKOJ UNIJI: POZITIVNI POMACI

U posmatranom periodu može se primetiti da je došlo do izvesnog poboljšanja u javnom izražavanju državnih zvaničnika o Evropskoj uniji. Izostali su upadljivi i direktni napadi mada su članovi Vlade po pojedinim pitanjima kritički istupali.<sup>127</sup> Predsednik Vučić je javno istakao da je Evropska unija bila najveći donator Srbiji u nekoliko navrata – na primer, prilikom proslave Dana Evrope<sup>128</sup> ili tokom konferencije o dodeljivanju sredstava iz programa IPA III<sup>129</sup>.

Predstavnici Vlade zastoj Srbije u pregovaračkom procesu po pravilu objašnjavaju nevoljnošću Evropske unije da nastavi ili ubrza taj proces, uz primetno odsustvo introspekcije i uz zanemarivanje problema koje Srbija direktno ima kada je reč o ispunjavanju preuzetih obaveza. Ministarka za evropske integracije Jadranka Joksimović više je puta naglašavala da Srbija „nije u zastolu sa reformskim aktivnostima”, nego da je „naprotiv, u punoj snazi za reforme i dostizanje kriterijuma iz nove metodologije, ali ovo postaje i tema kredibiliteta same EU”.<sup>130</sup> Takođe, istakla je nespremnost EU da primeni novu metodologiju proširenja „iako je Srbiju požurivala da se ubrzano prilagodi toj metodologiji”.<sup>131</sup> Ministar spoljnih poslova Selaković je na 21. Beogradskom ekonomskom forumu objašnjavao suštinu Otvorenog Balkana, rekavši „da to nije alternativa našim evropskim integracijama, ali to je samo naš pokazatelj dobre volje da ne želimo da gubimo vreme dok EU ne doživi unutrašnju konsolidaciju i pokaže mnogo veću političku spremnost da se bavi proširenjem i da prihvati i nas koji smo ostali kao neka vrsta ostrva”<sup>132</sup>.

127 Na primer, ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin javno je izražavao svoje nezadovoljstvo onim što je doživeo kao pasivnost EU tokom krize povodom pitanja korišćenja tablica za vozila prilikom prelaska zajedničkih tačaka prelaza između Srbije i Kosova: „Vulin: Pitanje da li Evropska unija ima kredibilitet da posreduje u dijalogu”, *N1*, 25. 9. 2021, <https://bit.ly/3BlwHZz>, 10. 10. 2021.

128 „Vučić: Želimo da damo doprinos Evropi, ulažemo napore u reforme”, *Glas Amerike*, 8. 5. 2021, <https://bit.ly/30usuLh>, 11. 10. 2021.

129 „Vučić: EU najveći donator Srbije sa više od tri milijarde evra”, *N1*, 15. 7. 2021, <https://bit.ly/3aGrRQu>, 11. 10. 2021.

130 „Proširenje je pitanje kredibiliteta unije”, *Politika*, 5. 10. 2021, <https://bit.ly/3AHrEaq>, 12. 10. 2021.

131 „Joksimović: Evropska unija još nije spremna za novu metodologiju prijema”, *RTV*, 12. 6. 2021, <https://bit.ly/3j2i8ZD>, 12. 10. 2021.

132 „Selaković: Bolja regionalna saradnja je dobar odgovor na rastuće izazove”, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, 4. 10. 2021, <https://bit.ly/3BHvBgp>, 13. 10. 2021.

# **4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA**

## **4.1. Pravosuđe**

### **4.1.1. Izmene Ustava u oblasti pravosuđa: Intenzivirane aktivnosti pred istek roka**

U izveštajnom periodu intenzivirane su aktivnosti na izmeni dela Ustava Republike Srbije u oblasti pravosuđa, nakon što su tokom 2019. i 2020. godina bile u zastoju.<sup>133</sup> Cilj ubrzanja je ispunjenje roka iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23),<sup>134</sup> koji je predviđen za kraj 2021. godine, kao i dovršavanje procesa pre raspuštanja Narodne skupštine i raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora najavljenih za proleće 2022. Od dvanaest planiranih koraka, tokom kojih bi trebalo sprovesti izmene Ustava, pređena je većina. Pređeni su takođe i neki koji nisu bili planirani, a koji su unapredili proces promene Ustava, koji sam po sebi doprinosi kvalitetu i prihvatljivosti te promene.<sup>135</sup> Ovakvoj dinamici pogodovao je gotovo monolitan sastav Narodne skupštine, kao i epidemiološka situacija, koja je nalagala što više pisanih i onlajn aktivnosti, jer ih je jednostavnije sprovoditi u kratkim rokovima.

Obrazloženi Predlog za promenu Ustava, koji je Vlada podnela Narodnoj skupštini 4. decembra 2020. godine,<sup>136</sup> nadležni odbor razmatrao je 16. aprila 2021. godine i doneo odluku da pokrene aktivnosti predviđene tokom postupka promene Ustava. Narodna skupština ga je 7. juna 2021. godine usvojila dvotrećinskom većinom glasova.<sup>137</sup> Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo je, van planiranih aktivnosti, 23. juna formirao Radnu grupu za izradu akta o promeni Ustava, kojoj je 6. jula poverio i izradu Nacrtu ustavnog zakona.<sup>138</sup>

Nakon što je održala trinaest sednica, te sastanke sa Venecijanskom komisijom i sa članovima Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Radna grupa je 3. septembra dostavila Odboru nacrte akta o promeni Ustava i ustavnog zakona, a on je 6. septembra utvrdio tekst ustavnih amandmana i ustavnog zakona za njihovo sprovođenje radi dostavljanja javnosti.<sup>139</sup> Nakon četiri javna slušanja, Odbor je 21. septembra korigovao tekstove<sup>140</sup> i dostavio ih na ekspertizu Venecijanskoj komisiji. Nakon prispeća Mišljenja od 18. oktobra<sup>141</sup> i ponovne korekcije tekstova u skladu sa pojedinim preporukama, Odbor je 26. oktobra utvrdio novu verziju navedenih tekstova<sup>142</sup> radi pribavljanja ponovnog (hitnog) mišljenja Venecijanske komisije. U utvrđivanju korigovanog teksta nije učestvovala Radna grupa, budući da je raspuštena 20 dana ranije.

---

133 Ovaj odeljak napisan je na osnovu izlaganja Dragane Boljević iz Društva sudija Srbije, Gorana Ilića iz Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca i Katarine Golubović iz Komiteta pravnika za ljudska prava na ekspertskoj radionici koalicije prEUgovor o aktuelnim problemima u primeni AP 23 u oblasti pravosuđa, 10. 11. 2021.

134 Prva aktivnost iz prvog prelaznog merila u AP 23, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%2020207.pdf>

135 Dragana Boljević, „Izmene Ustava u velikoj meri unapređuju položaj sudstva, ali nisu čarobni štapić“, prEUgovor, 10. 11. 2021, <https://www.preugovor.org/Vesti/1680/Za-jacu-nezavisnost-pravosudja-potrebno-je.shtml>

136 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2020/1984-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2020/1984-20.pdf)

137 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS38-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS38-21.pdf)

138 Članovi Radne grupe bili su, osim iskusnih pravnika iz stručnih službi Narodne skupštine, Vlade i Ministarstva pravde i predsednice odbora, i Vladan Petrov, profesor ustavnog prava i sudija Ustavnog suda, Bojan Milisavljević, profesor međunarodnog javnog prava, međunarodnih odnosa i evropskih integracija, dr Miroslav Đorđević i dr Miloš Stanić, istraživači saradnici Instituta za uporedno pravo, dr Goran Ilić, zamenik Republičkog tužioca i član predsedništva Udruženja tužilaca Srbije, kao i Dragana Boljević, sudija Apelacionog suda u Beogradu i počasna predsednica Društva sudija Srbije.

139 Odbor je istom prilikom raspustio Radnu grupu.

140 [http://www.parlament.gov.rs/\\_60.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna.42716.43.html](http://www.parlament.gov.rs/_60._sednica_Odbora_za_ustavna.42716.43.html)

141 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e)

142 Nacrt akta o promeni Ustava Republike Srbije, usvojen na 68. sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, 26. 10. 2021, [http://www.parlament.gov.rs/68.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna.43114.43.html](http://www.parlament.gov.rs/68._sednica_Odbora_za_ustavna.43114.43.html), 2. 11. 2021.

## **Učestvovanje predstavnika civilnog društva na javnim raspravama o izmenama Ustava**

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo organizovao je povodom promene Ustava dva seta javnih rasprava. Prvi set rasprava odnosio se na komentar Predloga o promeni Ustava. Predstavnici civilnog društva iskoristili su ovu priliku da ukažu na brojna pitanja, koje bi narodni poslanici trebalo da razmotre kada je reč o izmeni Ustava, posebno s obzirom na 1) prvo mišljenje Venecijanske komisije iz 2007. godine o odredbama važećeg Ustava; 2) određene odluke Ustavnog suda Srbije u vezi sa uvođenjem budžetske samostalnosti pravosudnih tela, kao i na 3) različita tumačenja određenih ustavnih odredaba,<sup>143</sup> koja sprečavaju unapređenje zakonodavnog okvira za zaštitu i ostvarivanje ljudskih prava. Na taj način civilno društvo se nije postavilo kao puki izvršilac formulisanih aktivnosti Akcionog plana za Poglavlje 23, već kao deo društva koje sagledava ustavne promene sa stanovišta realnih potreba, među kojima je jedna od glavnih uspostavljanje garancija za nezavisnost sudstva i tužilaštva. Članovi nadležnog odbora zanemarili su ovakve primedbe o obuhvatu ustavne promene.

Interesantno je da su predstavnici vanparlamentarnih opozicionih stranaka uputili iste kritike narodnim poslanicima na javnom slušanju, koje se kasnije održalo na preporuku Venecijanske komisije datu oktobra 2021. godine. Tom prilikom su narodni poslanici predstavljeni kao puki izvršioci „strane volje”, a izmena Ustava kao „iznuđeni proces”, što ne stvara utisak da postoji stvarna volja da se postave garancije za nezavisno sudstvo i tužilaštvo.

Za razliku od debate iz 2018. godine, ovogodišnja rasprava o sadržaju ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa nije se vodila u „zatrovanoj” atmosferi,<sup>144</sup> u kojoj su predstavnici Ministarstva pravde dokazivali da sudije i tužioci „loše” rade svoj posao, odnosno da je sudstvo i tužilaštvo „loše”. Od predstavnika Ministarstva pravde tada se nije mogao čuti nijedan argument koji bi isao u prilog depolitizaciji pravosuđa iako je upravo to bio razlog zbog koga se ušlo u proces promene dela Ustava o pravosuđu. Ipak, i ovog puta je dolazilo do neprimerenog govora povodom aktivnosti pojedinih sudija,<sup>145</sup> koji navodi na utisak da ne postoji stvarna volja da se sudska vlast poštuje.

Preostalo je svega još nekoliko koraka. Odbor bi trebalo da, po prispeću novog mišljenja Venecijanske komisije, konačno utvrdi predlog akta o promeni Ustava i dostavi ga Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje. Referendum bi trebalo da bude sproveden u roku koji nije duži od 60 dana, nakon čega bi Narodna skupština trebalo da proglaši Akt o promeni Ustava i donese Zakon za sprovođenje promena Ustava.

## **Odredbe ustavnih amandmana koje se odnose na sudstvo**

Planirana rešenja, u odnosu na rešenja iz važećeg Ustava, unapređuju položaj sudstva i u velikoj meri ispunjavaju obaveze preuzete AP 23.<sup>146</sup> Od 11 članova Visokog saveta sudstva, koje je sve ranije birala Narodna skupština, šest će birati sudije, a predsednika Vrhovnog suda biraće sam Savet. Međutim, suprotno cilju iz AP 23, po kome treba obezbediti „nezavisnost pravosuđa od političkog uticaja, maksimalno ograničavajući uticaj zakonodavne i izvršne vlasti u postupku odabira, predlaganja, izbora, premeštaja i prestanka funkcije sudija, predsednika sudova”, Narodna skupština zadržala je ipak izbor četiri člana Visokog saveta sudstva iz reda istaknutih pravnika, koji će uticati na pomenute procese.

Predloženim rešenjima ukida se tzv. probni trogodišnji mandat sudija, a izbor svih sudija i predsednika sudova iz Narodne skupštine „premešta” se u Visoki savet sudstva. Nezavisnost sudstva „pojačava” se preciznijim propisivanjem garancije nepremostivosti, proširenjem imuniteta sudija za mišljenje dato u vezi s vršenjem sudske funkcije, ponovnim propisivanjem razloga za razrešenje, kao i garancijama da

143 Predsednik Srbije Aleksandar Vučić naveo je da je svojom funkcijom obavezan da štiti Ustav, zbog čega ne može da potpiše Zakon o istopolnim zajednicama, ako ga Narodna skupština usvoji. Videti više u odeljku o antidiskriminacionoj politici u ovom izveštaju.

144 Venecijanska komisija. Mišljenje br. 921/2018, 25. 6. 2018, § 8. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)011-e), 14. 10. 2021.

145 Naročito sudije Apelacionog suda u Beogradu dr Miodraga Majića, koji se u poslaničkim govorima često navodi kao strani plaćenik i izdajnik.

146 Dragana Boljević, „Izmene Ustava u velikoj meri unapređuju položaj sudstva, ali nisu čarobni štapić”, op. cit.

nakon izmena Ustava neće biti nikakvog prekida sudske funkcije. Visoki savet sudstva i dalje ima neparni broj članova (11), od kojih će većinu činiti sudije (šest koje su izabrale njihove kolege i sedmi, predsednik Vrhovnog suda), s tim što u njegovom sastavu neće biti predstavnika izvršne vlasti niti neposrednih predstavnika zakonodavne vlasti (kao što je to dosad bio predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe). Četiri istaknuti pravnici koje bira Narodna skupština ne mogu biti članovi političkih stranaka.

Dobro je i što Ustav ne propisuje sudske praksu kao izvor prava, jer bi to mogao biti neprihvatljiv način ugrožavanja sudske nezavisnosti, a što je bilo jedno od rešenja koje je ranije zagovaralo Ministarstvo pravde. Dobro je i to što će propisivanje uslova za izbor sudija i njihova obuka biti ostavljeni zakonima, kao i to što je izostavljeno još jedno od ranijih rešenja Ministarstva pravde, inače nepostojeće u ustavima bilo koje funkcionalno-demokratske države, da se izbor sudija uslovjava obukom završenom u Pravosudnoj akademiji. Reč je o relativno mlađoj instituciji, čija se neophodna nezavisnost i kapaciteti još moraju jačati, a sve potrebne garancije nezavisnosti nikako ne bi mogle biti propisane Ustavom.<sup>147</sup>

Nesumnjivo je da ustavni tekst sadrži nomotehničke nedostatke, od kojih pojedini i nisu mogli biti otklonjeni s obzirom na to da su izmene Ustava ograničene samo na pojedine odredbe, kao i da je tekst mogao biti još bolji da je pisan u idealnim uslovima i bez žurbe. Mogao je biti bolje uređen, a nije, odnos tri grane vlasti, tako da iz njihovog „proveravanja i ravnoteže“ bude izostavljena sudska vlast. I dalje nije definisana sadržina sudske vlasti kako bi se zaustavilo njeno višegodišnje „osipanje“ (kao što je to učinjeno poveravanjem zemljišne knjige katastru, izvršenja izvršiteljima, ostavinskom i uopšte, dela vanparničnog postupka, javnim beležnicima itd.). Da bi sudska vlast bila odgovornija za svoje funkcionisanje, trebalo bi joj poveriti da ona uređuje sudske sisteme, da organizuje ne samo sudije već i sve zaposlene u sudstvu i da za to raspolaže budžetom ili da na njega bar u znatnoj meri utiče. Međutim, to je još uvek moguće propisati zakonom, s obzirom na „otvorenu“ nadležnost Visokog saveta sudstva.<sup>148</sup>

Najozbiljniji nedostatak ovog teksta je to što zadržava petočlanu komisiju (sastavljenu od predsednika Narodne skupštine, Vrhovnog i Ustavnog suda, Zaštitnika građana i Vrhovnog javnog tužioca) za izbor četiri člana Visokog saveta sudstva, kao mehanizam za deblokadu situacije u slučaju da ih Narodna skupština ne izabere dvotrećinskom većinom. Venecijanska komisija je i sama ukazala na problematičnost ovog rešenja, ali je svojim preporukama omogućila da ono ne bude napušteno.<sup>149</sup>

Građani s pravom očekuju da dobiju pravičnu, predvidivu i razumno brzu zaštitu svojih prava pred sudom. To nije moguće ako Ustav ne garantuje da će sudstvo biti jedna od tri ravnopravne grane državne vlasti. Iako su sad prepostavke za to stvorene, Ustav nije čarobni štapić. Najveći zadatci i izazovi, posle promene Ustava, biće donošenje novih pravosudnih zakona, što je planirano u roku od godinu dana od stupanja na snagu amandmana (čime je za šest meseci produžen rok iz Revidiranog AP 23).

Naime, osim institucionalne nezavisnosti, koja će izvesno biti unapređena ustavnim amandmanima, kao i stvarne, na čijem unapređenju svojim ponašanjem moraju svakodnevno da rade i političari, ali i same sudije, u funkcionisanju sudova u Srbiji postoje još tri osnovna problema. Reč je o manjkavoj obuci sudija, neravnomernom i preteraćenju pojedinih sudija i sudova i neusaglašenom i nekvalitetnom zakonskom okviru. Iz tih problema proizlaze i svi ostali problemi pravosuđa (neazurnost, neujednačene sudske odluke i slično). Bilo bi veoma važno ako bi se prilikom donošenja pravosudnih zakona pošlo od tog zaključka. Ako zakoni budu kvalitetniji, popraviće se i efikasnost i usaglašenost i predvidivost i dostupnost sudskega sistema, a time i poverenje građana u sudije i sudove.

---

147 Ibid.

148 Ibid.

149 Naime, svoje preporuke Venecijanska komisija je sama rangirala. Za razliku od dva rešenja koja se „ne preporučuju“ (da članovi oba saveta koje biraju njihove kolege ne mogu biti u manjini) i jednog rešenja koje je izričito preporučeno podvlačenjem (da Narodna skupština bira za Vrhovnog tužioca jednog kandidata koga predloži Visoki savet tužilaca), neke od drugih preporuka Venecijanska komisija je nazvala „ključnim“, za razliku od „ostalih“, dok su preostale (koje se odnose na javnotužilačku organizaciju) navedene samo kao nešto što bi važilo u „idealnim uslovima“. Među ključnim su i preporuke da se razmotri sastav petočlane komisije, kao i da se Ustavom propisu dodatni kriterijumi za izbor istaknutih pravnika u savet, ali je to skupno navedeno tako da se ne mora shvatiti kumulativno, već da može biti i alternativno. To je, verovatno, bio razlog što je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo u izmenjenom tekstu ustavnih amandmana zadržao isti sastav petočlane komisije, uz propisivanje da se četiri člana saveta iz reda istaknutih pravnika biraju među osam predloženih kandidata.

## Odredbe ustavnih amandmana koje se odnose na javno tužilaštvo

Tekst Nacrta akta o promeni Ustava (u daljem tekstu Nacrt)<sup>150</sup> u delu o javnom tužilaštvu sadrži poboljšanja u poređenju sa odredbama iz važećeg Ustava od 2006. godine i znatna poboljšanja u odnosu na tekst iz 2018. godine.<sup>151</sup> Ako preporuke Venecijanske komisije u vezi sa sastavom Visokog saveta tužilaca budu prihvачene, svrha ustavne reforme biće ostvarena, jer će se obezbediti i realna depolitizacija javnog tužilaštva.<sup>152</sup>

Nacrt na delimično nov način definiše javno tužilaštvo, čime se napušta tradicionalna, istorijska definicija. Iz stilizacije stava 1 Amandmana XVII, naime, proizilazi da sve nadležnosti, uključujući u to i progon učinilaca kažnjivih dela, javno tužilaštvo vrši radi zaštite javnog interesa.

Uvodi se suštinska promena u uređenje javnog tužilaštva.<sup>153</sup> Namesto sadašnjeg monokratskog uređenja, javno tužilaštvo bi u budućnosti trebalo da bude kolektivni organ, u okviru koga javnotužilačku funkciju izvorno vrše javni tužioci, glavni javni tužioci i Vrhovni javni tužilac.<sup>154</sup> Posledica ukidanja monokratskog načela jeste promena naziva nosilaca funkcije u javnom tužilaštvu. Na najvišoj poziciji u javnom tužilaštvu nalazi se Vrhovni javni tužilac, starešine javnog tužilaštva nazvane su „glavni javni tužioci”, a osnovni posednici funkcije su javni tužioci.

S obzirom na to da Nacrt definiše javno tužilaštvo kao hijerarhijski ustrojen organ, izlišno je detaljno normiranje obaveznih uputstava kao posebnog vida hijerarhijskih ovlašćenja u amandmanu XIX. Osim toga, detaljno normiranje jednog organizacionog pitanja ne spada u ustavnu materiju.

Propisano je da Vrhovnog javnog tužioca, na predlog Visokog saveta tužilaca (VST), bira Narodna skupština na šest godina i da ista osoba ne može dva puta biti birana na tu funkciju.<sup>155</sup> Za izbor Vrhovnog tužioca zahteva se kvalifikovana većina od 3/5 svih narodnih poslanika. Glavne javne tužioce ubuduće će birati Visoki savet tužilaca, čime njihova funkcija gubi politički karakter, kakav ima funkcija starešina u javnom tužilaštvu po važećem Ustavu, zbog toga što ih bira Narodna skupština na predlog Vlade. Javne tužioce (sadašnje zamenike javnih tužilaca) po novom sistemu bираće, takođe, VST.

Rešenjem iz Nacrta proširuje se potpuni funkcionalni, materijalni imunitet, time što polje zaštićenosti javnog tužioca ubuduće neće biti ograničeno samo na izraženo mišljenje u vršenju funkcije, već i na sve aktivnosti koje su u vezi sa obavljanjem funkcije u javnom tužilaštvu.<sup>156</sup> Ilustracije radi, ova norma znači i to da, nakon promene Ustava, javni tužilac ne bi mogao da bude pozvan na odgovornost za mišljenje dato u medijima ukoliko je to što je izneo u bilo kakvoj vezi sa vršenjem njegove funkcije.<sup>157</sup>

U izborne nadležnosti Visokog saveta tužilaca spada predlaganje izbora i prestanka funkcije Vrhovnog javnog tužioca, postavljenje vršioca funkcije Vrhovnog javnog tužioca, odlučivanje o izboru i prestanku funkcije glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca.<sup>158</sup> Komparativno posmatrano, obim izbornih nadležnosti VST-a u jednom delu širi je od obima nadležnosti nekih tužilačkih saveta u zemljama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije, pre svega, jer mu je povereno predlaganje izbora i prestanka funkcije Vrhovnog javnog tužioca, koji se bira i razrešava u Narodnoj skupštini. Pored izbornih nadležnosti, Visokom savetu tužilaca povereno je da odlučuje o svim statusnim pitanjima Vrhovnog javnog tužioca, glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca. To je veoma važna novina, jer podrazumeva da će ta pitanja biti izuzeta iz nadležnosti Vrhovnog javnog tužioca.

150 Nacrt akta o promeni Ustava Republike Srbije, op. cit.

151 <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, 15. 10. 2021.

152 Goran Ilić, „Nacrt akta o promeni Ustava vodi realnoj depolitizaciji javnog tužilaštva”, prEUgovor, 10. 11. 2021, <https://www.prugovor.org/Tekstovi/1678/Nacrt-akta-o-promeni-Ustava-vodi-realnoj.shtml>

153 Amandman XVII, stav 7.

154 Suština monokratskog uređenja je da sve poslove iz nadležnosti javnog tužilaštva obavlja jedno lice – javni tužilac, izvorno, dok zamenici javnog tužioca funkciju vrše zamenjujući javnog tužioca, dakle derivativno, jer su oni neka vrsta „surogata”.

155 Amandman XX.

156 Amandman XXIII stav 1.

157 Goran Ilić, „Nacrt akta o promeni Ustava vodi realnoj depolitizaciji javnog tužilaštva”, op. cit.

158 Amandman XXIV stav 2.

U vezi sa katalogom nadležnosti VST-a, Venecijanska komisija navodi da bi u ustavne nadležnosti ovog tela trebalo uključiti budžetsku autonomiju, što je osnovana primedba.<sup>159</sup> Međutim, javno tužilaštvo i dalje ostaje bez mogućnosti da samostalno odlučuje o raspodeli budžeta. U nedostatku obrazloženja za usvajanje ustavnih amandmana, nije jasno zbog čega se odustalo od toga da se ispunji ovaj elemet samostalnosti. Zavisnost tužilačkog budžeta od odluka izvršne vlasti ostavlja prostor za uticaj na odlučivanje u vezi sa gonjenjem izvršilaca krivičnih dela.<sup>160</sup>

Visoki savet tužilaca brojaće jedanaest članova: pet koje biraju javni tužioci i javni tužioci, Vrhovni javni tužilac, ministar pravde i četiri istaknuta pravnika, koje bira Narodna skupština. Ministar pravde nije član u punom kapacitetu, jer ne može da glasa kada je na dnevnom redu Saveta disciplinska odgovornost nosilaca javnotužilačke funkcije. Iako sastav VST-a u vezi sa izbornim članovima odgovora zahtevu Venecijanske komisije da oni treba da predstavljaju suštinski element, ukupna kompozicija ovog tela izazvala je „zabrinutost“ Venecijanske komisije.<sup>161</sup> Iznoseći prigovor na sastav Visokog saveta tužilaca, Venecijanska komisija daje i nedvosmislenu preporuku da bi iz tog organa trebalo isključiti Vrhovnog javnog tužioca i ministra pravde i da bi „idealno bilo“ da šest članova Saveta iz reda javnih tužilaca biraju sami javni tužioci i glavni javni tužioci.

Komisija nalazi da je razlog za isključivanje Vrhovnog tužioca iz sastava VST-a leži u njegovom hijerarhijskom uticaju, koji bi omemoao slobodno odlučivanje profesionalne komponente ovog tela. Kada je reč o ministru pravde, razlog isključenja bio bi to što politička ličnost u Savetu može da ugrozi utisak o političkoj neutralnosti ovog tela. Ako se u obzir uzmu oba argumenta, čini se da hijerarhijski uticaj Vrhovnog tužioca predstavlja neotklonjivu smetnju za slobodno odlučivanje u Savetu.<sup>162</sup>

#### ✖ **ALARM: Prikriveno odlaganje tranzicije pravosuđa u Nacrtu ustavnog zakona**

Volja da se tranzicija sudstva i tužilaštva izvrši može se prikazati i kroz vremenski aspekt, koji se rešava ustavnim zakonom. On treba da odredi na koji način i kada će se izvršiti i primeniti ustavni amandmani. U Nacrtu ustavnog zakona je napomenuto da će se pravosudni zakoni donositi u roku od jedne godine nakon stupanja na snagu izmena Ustava. Pored ovog očiglednog vremenskog odlaganja tranzicije u okviru tužilaštva i sudstva, u Nacrtu ustavnog zakona, konkretno u članu 10, nalazi se i jedno prikriveno odlaganje.

Čitajući Mišljenje Venecijanske komisije, može se uočiti da je jedino pitanje koje je rešavano u okviru Nacrta ustavnog zakona, a koje izaziva zabrinutost, upravo član 10. On se odnosi na predsednika Vrhovnog kasacionog suda, koji će tu funkciju zadržati do isteka mandata. Dok ovo nije prigovor kao takav<sup>163</sup>, Komisija primećuje da bi ovaj predsednik imao pravo da bude ponovno izabran na ovo mesto, što nije u skladu s Nacrtom ustavnih amandmana, u kom стоји да „ista osoba ne može biti više puta birana za predsednika Vrhovnog suda“.<sup>164</sup> S obzirom na to da će Vrhovni sud biti pravni sledbenik Vrhovnog kasacionog suda, Komisija preporučuje da se član 10 Nacrta ustavnog zakona ponovno razmotri u svetu Nacrtu ustavnih amandmana.

Iako Venecijanska komisija ovu primedbu nije navela u vezi sa mogućnošću ponovnog izbora Vrhovnog javnog tužioca, koji će zameniti sadašnjeg Republičkog javnog tužioca, isto rešenje bi, prema sistemu „ogledala“, trebalo da bude razmotreno i kada je reč o tužilaštvu.<sup>165</sup> Naime, ukoliko bi ovo rešenje ustavnog zakona ostalo da važi, u praksi bismo mogli imati situaciju odložene tranzicije, odnosno da na vrhu hijerarhije u tužilaštvu bude ista osoba puna 4 mandata u ukupnom trajanju od 25 godina.<sup>166</sup> Venecijanskoj komisiji na ponovno hitno mišljenje krajem oktobra nije poslat Nacrt ustavnog zakona, što stvara sumnju da vlast ostaje pri stavu da tranzicija pravosuđa bude odložena.

159 Venecijanska komisija. Mišljenje br. 1027/2021 i 1047/2021, 18. 10. 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)032-e), § 111, 1. 11. 2021.

160 Katarina Golubović, „Od ubrzane izmene Ustava do potencijalnog odlaganja tranzicije pravosuđa“, prEUgovor, 10. 11. 2021, <https://www.preugovor.org/Tekstovi/1679/Od-ubrzane-izmene-Ustava-do-potencijalnog.shtml>

161 Venecijanska komisija. Mišljenje br. 1027/2021 i 1047/2021, 18. 10. 2021, § 92, 2. 11. 2021.

162 Goran Ilić, „Nacrt akta o promeni Ustava vodi realnoj depolitizaciji javnog tužilaštva“, op. cit.

163 Naime, ovo rešenje je usklađeno sa međunarodnim standardima i presudom Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Bak protiv Mađarske“.

164 Nacrt akta o promeni Ustava Republike Srbije, op. cit. Amandman XI, stav 2.

165 Katarina Golubović, „Od ubrzane izmene Ustava do potencijalnog odlaganja tranzicije pravosuđa“, op. cit.

166 Zagorka Dolovac je u julu 2021. izabrana i treći put za Republičkog javnog tužioca, čime će provesti ukupno 18 godina na ovoj funkciji. Videti više u odeljku 4.1.3.

#### **4.1.2. Postupanje po preporukama GRECO u oblasti pravosuđa**

Ubrzane su aktivnosti u oblasti pravosuđa kako bi se pred rok izveštavanja, koji ističe krajem oktobra, ispunile neke od preporuka koje je Grupa država protiv korupcije (GRECO) dala još 2015.<sup>167</sup> O izmenama Ustava u oblasti pravosuđa je drugo telo Saveta Evrope u oktobru 2021. dalo pozitivno mišljenje.<sup>168</sup> Međutim, nije jasno kako bi GRECO mogao da učini isto to, budući da je izričito preporučio da se Narodna skupština isključi iz postupka izbora članova pravosudnih saveta, a da je i novim nacrtom ustavnih amandmana predviđeno da blizu polovine članova bira zakonodavno telo.<sup>169</sup>

Narodna skupština usvojila je u julu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o sudijama<sup>170</sup> i Zakon o dopuni Zakona o Visokom savetu sudstva<sup>171</sup>. To je u vezi sa preporukom GRECO broj VI, po kojoj treba da sistem ocenjivanja rada sudija bude revidiran: (*i*) uvođenjem kvalitativnih kriterijuma i (*ii*) ukidanjem pravila da nezadovoljavajući rezultati vrednovanja sistematski vode ka razrešenju dotičnih sudija.<sup>172</sup>

Može se konstatovati da je, uslovno rečeno, obaveza propisivanja kvalitativnih kriterijuma ispunjena usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama. Kažemo uslovno, zato što je to, nomotehnički gledano, urađeno tako da povećava koruptivne rizike ovog zakona. Naime, Zakonom je propisano da se predmeti sudske funkcije poveravaju, osim na osnovu rasporeda poslova u sudske funkcije (što je kriterijum koji je postojao pre njegovog usvajanja), i tako što će biti vođeno računa o složenosti predmeta.<sup>173</sup> S obzirom na to da ovim zakonom, kao ni podzakonskim aktima<sup>174</sup> nije, čak ni okvirno, definisano šta se pod tim pojmom podrazumeva, očigledno je da je pomenuti član dopunjjen odredbom koja je podložna različitim tumačenjima, zavisno od lica koja će je primenjivati i tumačiti, odnosno od njenog interesa.

Istovremeno, ostaje nedoumica zašto odredba Zakona ne sadrži ono što je, povodom opisane dopune, istaknuto u njegovom Obrazloženju, a to je da se poveravanje predmeta sudske funkcije (...) *zasniva na složenosti predmeta koja obuhvata objektivne kriterijume: broj stranaka i ostalih učesnika u postupku (umešača, svedoka, veštaka), poštovanje rokova za sudske radnje i dr.*

Slična je situacija i u vezi sa ispunjenjem preporuke da se ukinu pravila po kojima nezadovoljavajući rezultati vrednovanja sistematski vode ka razrešenju dotičnih sudske funkcije. Tačnije, izmenama je učinjen samo prvi i neophodan korak, odnosno ukinuta je do tada važeća odredba člana 63, koja je propisivala kada postoji nestručno vršenje sudske funkcije. Do toga bi došlo ukoliko bi sudska funkcija dobila ocenu „ne zadovoljava“, shodno kriterijumima i merilima za vrednovanje rada sudske funkcije. Tim povodom GRECO napominje da, prema nadležnim organima, nezadovoljavajuća ocena rada sistematski ne vodi ka razrešenju, ali da bi ipak ovo pitanje trebalo da bude dalje razjašnjeno u okviru procesa ustavne reforme, koji se i dalje očekuje<sup>175</sup>, zbog čega se zakљučuje da je preporuka VI delimično sprovedena<sup>176</sup>.

U preporuci VII GRECO je, između ostalog, naveo da (*i*) *Etički kodeks za sudske funkcije bude efikasno prenesen svim sudske funkcijama i dopunjjen daljim pisanim smernicama o etičkim pitanjima – uključujući i objašnjenja, smernice sa tumačenjem i praktične primere – i redovno ažuriran.*<sup>177</sup> Postupajući u skladu sa navedenom preporukom, Visoki savet sudstva je u septembru 2021. usvojio dopune Etičkog kodeksa sudske funkcije.<sup>178</sup> Dopune se odnose

<sup>167</sup> GRECO. Drugi izveštaj o usklađenosti. Četvrti krug evaluacije, „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudske funkcije i tužioce”, 29. 10. 2020, <https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-publication-of-the-second-compliance-report-of-round-four>.

<sup>168</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)032-e)

<sup>169</sup> [http://www.parlament.gov.rs/60.\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna\\_pitanja\\_i\\_zakonodavstvo\\_42717.941.html](http://www.parlament.gov.rs/60._sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo_42717.941.html)

<sup>170</sup> Sl. glasnik RS, br. 76/2021 od 28. 7. 2021.

<sup>171</sup> Sl. glasnik RS, br. 76/2021 od 28. 7. 2021.

<sup>172</sup> GRECO. Drugi izveštaj o usklađenosti. Četvrti krug evaluacije, op. cit.

<sup>173</sup> Član 24.

<sup>174</sup> Pravilnik o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudske funkcije i predsednika sudske funkcije: 81/2014-54, 142/2014-240, 41/2015-185, 7/2016-23.

<sup>175</sup> GRECO. Drugi izveštaj o usklađenosti. Četvrti krug evaluacije, op. cit.

<sup>176</sup> Ibid.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Sl. glasnik RS, br. 90 od 17. 9. 2021.

na poglavlje 7 pod nazivom *Odanost principima Etičkog kodeksa*. Njihovim usvajanjem izričito je propisano da je sudija dužan da se u svakoj prilici pridržava *Etičkog kodeksa sudija...*, odnosno da je kršenje *odredaba Etičkog kodeksa sudija u većoj meri (je) disciplinski prekršaj*.

Na sličan način GRECO je Preporukom XI, između ostalog, istakao da (i) *Etički kodeks za javne tužioce i zamenike javnih tužilaca bude efikasno prenesen svim tužiocima i dopunjen daljim pisanim smernicama o etičkim pitanjima – uključujući i objašnjenja, smernice sa tumačenjem i praktične primere – i da bude redovno ažuriran*. Tim povodom Državno veće tužilaca donelo je u aprilu ove godine potpuno novi Etički kodeks javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Republike Srbije<sup>179</sup>, kojim je prestao da važi istoimeni Kodeks iz 2013. godine.

### ¶ **Istraživačka priča 1 Presude za huligane manje nego za građane sa protesta**

Fudbalski huligani koji su počinili masovni napad na restorane u „Beton hali” u Beogradu u maju ove godine, dobili su manje kazne na sudu, u poređenju sa građanima koji su uhapšeni posle protesta protiv vlade Srbije prošle godine, izvestio je CINS.<sup>180</sup> Sud je huliganima sudio kao pojedinačnim napadačima i ta okolnost ih je spasila zatvorskih kazni.

Posle napada je uhapšeno 129 pojedinaca. Dan posle incidenta, 38 osoba je osuđeno pred prekršajnim sudom u Beogradu, sedam je oslobođeno, a deset osoba se našlo pred tužilaštvom, kako bi odgovarali za krivična dela. Kasnije je prekršajno osuđeno još izgrednika.

Razlika u sudskej praksi i kriterijumi primjenjeni na demonstrante i huligane jasno se vide iz slučaja sudsije Gorana Milutinovića. Iako su dve osobe pred njim odgovarale za potpuno istu uvredu upućenu pripadnicima policije, demonstrant je osuđen na zatvorskou kaznu, dok je huligan dobio finansijsku. Milutinović je na leto 2020. osudio na zatvorske kazne šest od osam demonstranata izvedenih pred njega zbog vređanja pripadnika policije.

Sve osobe koje su se pojavile pred prekršajnim sudom nakon napada na restorane kažnjene su novčano, a gotovo trećina presuda je bila ispod zakonskog minimuma. U isto vreme zbog istog prekršaja, sedam demonstranata je osuđeno na novčane kazne, a nijedna nije bila ispod zakonskog minimuma.

Ilustracija 2. Prosečna novčana kazna za demonstrante i navijače u Beton hali

#### **Prosečna novčana kazna za demonstrante i navijače u Beton hali** zbog narušavanja javnog reda i mira na protestima u julu 2020. i u nereditima u Beton hali u maju 2021.

Beton hala

18.030,3

Protesti jul 2020.

Presude:  
Osuđujuće: 25  
Oslabodajuće: 4

33.571,43

Izvor: Prekršajni sud u Beograd, CINS

Iako je napad na restorane i mušterije bio motivisan konkurenjom organizovanih kriminalnih grupa, nema izveštaja o bilo kakvoj istraci o incidentu koja bi vodila do organizatora. Vodeći kriminalci klana koji je pružao usluge obezbeđenja restoranima uhapšeni su u februaru zbog trgovine drogom i serije ubistava (grupa Veljka Belivuka).<sup>181</sup>

179 Sl. glasnik RS, br. 42 od 27. 9. 2021.

180 <https://www.cins.rs/navijacima-za-nerede-u-beton-hali-nize-kazne-nego-ucesnicima-julskih-protesta/>

181 Videti više o ovoj kriminalnoj grupi u odeljku o borbi protiv organizovanog kriminala.

#### **4.1.3. Izbor nosilaca pravosudnih funkcija u Narodnoj skupštini: praćen kontroverzama**

Tokom izveštajnog perioda Skupština je izabrala Republičkog javnog tužioca,<sup>182</sup> predsednika Vrhovnog kasacionog suda,<sup>183</sup> sudije koje se prvi put biraju na sudijsku funkciju<sup>184</sup> i predsednike 12 sudova.<sup>185</sup>

Nakon 12 godina provedenih na toj funkciji, Zagorka Dolovac je u julu 2021. izabrana i treći put za Republičkog javnog tužioca. Ovo je ujedno i treći konkurs za izbor Republičkog javnog tužioca, na koji se prijavila samo ona. O kandidatima su mišljenje davale komisije koje formiraju Državno veće tužilaca i Republičko javno tužilaštvo, a na čelu obe institucije je Zagorka Dolovac. Sam izbor zavisi od političke podrške jer Republičkog javnog tužioca predlaže Vlada Srbije po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Skupštine, a izbor vrši Skupština većinom glasova ukupnog broja članova.<sup>186</sup> Za izbor je glasalo 168 od 171 prisutnog poslanika, dok troje nije glasalo.<sup>187</sup>

U javnosti je osporavan i postupak predlaganja kandidata za izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Visoki savet sudstva (VSS) većinom glasova odlučio je da za taj položaj predloži sudiju Vrhovnog kasacionog suda (VKS) Jasminu Vasović. Za ovu odluku glasalo je osam članova VSS-a, a ostalih dvoje glasalo je protiv, insistirajući na tome da je VSS prilikom glasanja prekršio član 144 Ustava i Zakon o sudijama. Naime, opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda jednoglasno je podržala kandidaturu Jasmine Vasović za novog predsednika ovog suda iako u tom trenutku nju formalno još nije predložio Visoki savet sudstva.<sup>188</sup> Dvoje članova je preglasano i Savet je i zvanično predložio Jasminu Vasović, koja se jedina i javila na konkurs.

Postavlja se i pitanje da li je u postupku predlaganja kandidata za predsednika VKS-a bilo mesta za primenu podzakonskog akta VSS-a – *Pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, sposobljenosti i dostojnosti za izbor sudije na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud i o kriterijumima za predlaganje kandidata za predsednika sud*.<sup>189</sup> U vezi sa procedurom ukazano je da je, u slučaju da prvo mišljenje daje Opšta sednica VKS-a, pa tek onda VSS iznosi svoj predlog, pitanje o čemu bi opšta sednica VKS-a davala mišljenje i na koji način da se na konkurs javilo dvoje ili više sudija VKS-a, a da to ne bude prejudiciranje predlaganja bilo kog kandidata.<sup>190</sup>

Tokom izbora sudija narodni poslanici su u nekoliko navrata odbili da podrže predloge koje je dao Visoki savet sudstva, a da za to nisu dali adekvatno obrazloženje. To je i bio razlog zbog kog je organizacija Transparentnost Srbija podnela prijavu za kršenje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika.<sup>191</sup>

Krajem aprila 2021. godine Narodna skupština je usvojila dva Predloga odluke o izboru sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, a koje je podneo Visoki savet sudstva. Većinom glasova narodnih poslanika usvojen je prvi Predlog odluke o izboru sudija koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju, ali bez jednog kandidata, čiji predlog je osporila Jelena Žarić-Kovačević, narodna poslanica i predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Istog dana, usvojen je i drugi Predlog Visokog saveta sudstva, ali bez 12 kandidata, čiji predlog je osporila ista narodna poslanica bez davanja ikakvog obrazloženja.

182 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS49-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS49-21.pdf)

183 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS22-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS22-21.pdf)

184 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS33-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS33-21.pdf), [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS56-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS56-21.pdf) i [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS56-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS56-21.pdf)

185 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS46-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS46-21.pdf) i [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2021/RS50-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS50-21.pdf)

186 <https://rs.n1info.com/vesti/zagorka-dolovac-jedini-kandidat-za-republickog-javnog-tuzioca/>

187 <https://www.danas.rs/politika/zagorki-dolovac-treci-mandat-na-celu-republickog-javnog-tuzilastva/>

188 <https://www.danas.rs/drustvo/vss-predlozio-jasminu-vasovic-za-novu-predsedniku-vrhovnog-kasacionog-suda/>

189 *Sl. glasnik RS*, br. 94/2016.

190 <https://www.otvorenavratarapravosudja.rs/teme/ostalo/sporan-postupak-predlaganja-kandidata-za-izbor-predsednika-vrhovnog-kasacionog-suda>

191 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Prijava\\_skupstinskom\\_odboru-povreda\\_Kodeksa\\_oktobar\\_2021.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava_skupstinskom_odboru-povreda_Kodeksa_oktobar_2021.pdf)

Samo je saopštila da želi (...) *da određeno vreme posveti predlozima...*<sup>192</sup> i jednostavno i kratko izrekla – (...) *osporavam kandidata...*<sup>193</sup>

Usled toga, i nakon nekoliko meseci od održavanja pomenute sednica Narodne skupštine postoji dilema da li su kandidati osporeni bez osnova i argumenata ili je Visoki savet sudstva ipak pogrešno i nepravilno sproveo postupak izbora i ocenjivanja kandidata, tako što je predložio kandidate koji ne ispunjavaju uslove i ne zaslužuju da budu izabrani za sudije, dok su narodni poslanici, u dobroj veri, sprečili takav izbor.

Slična situacija se ponovila i 13. oktobra 2021, kada je poslanik Dejan Kesar osporio izbor petoro kandidata koji se prvi put biraju na sudijsku funkciju. Iako je ovlašćeni predstavnik predлагаča tokom rasprave obavestio narodne poslanike da je, nakon sprovedenog postupka, VSS utvrdio stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata na osnovu važećih zakonskih i podzakonskih akata, to očigledno nije razvejalo sumnju koju je narodni poslanik iskazao u vezi sa pojedinim kandidatima, te oni nisu ni izabrani.

Uprkos tome što je tokom rasprave predstavnica predлагаča predložila<sup>194</sup>, a tog dana kada je bilo glasanje i predsedavajući<sup>195</sup> upozorio da se svako osporavanje kandidata mora obrazložiti, narodni poslanik Kesar nije izneo nijedan konkretan dokaz na osnovu kog bi narodni poslanici mogli da (pre)ispitaju predlog da navedeni kandidati budu izabrani za sudije. On se samo pozvao na to da *kandidati ne ispunjavaju osnovne elementarne bezbednosne kriterijume*<sup>196</sup> i zamolio VSS da ubuduće povede više računa o tome koga predlaže. Ostalo je nepoznato ko je izvor informacija, o proverama kog državnog organa je reč, na osnovu kog dokumenta je poslanik došao do saznanja da postoji problem u vezi sa ispunjavanjem bezbednosnih kriterijuma, čime su te tvrdnje dokumentovane i slično.

---

## PREPORUKE

- Novim pravosudnim zakonima, koji će uslediti nakon izmena Ustava, treba stvoriti uslove za potpuniju nezavisnost sudija i sudova, za bolju obuku i pouzdaniji izbor stručnjaka od integriteta za sudije, kao i njihovo ravnomernije opterećenje.
- Pošto je to propušteno u ustavnim amandmanima, zakonom sudskoj vlasti treba poveriti da ona uređuje sudske sisteme, da organizuje ne samo sudije već i sve zaposlene u sudstvu i da za to raspolaže budžetom ili da na njega bar u znatnoj meri utiče.
- Neophodno je postupiti po preporuci Venecijanske komisije da u sastav Visokog saveta tužilaca ne uđe Vrhovni javni tužilac. Kada je reč o ministru pravde, kao optimalno, ali ne i idealno rešenje, trebalo bi razmotriti njegov ostanak u Savetu u suženom kapacitetu, što bi bilo postignuto isključivanjem iz odlučivanja kada su na dnevnom redu izbori i disciplinski postupci.
- Potrebno je preispitati mogućnost reizbora predsednika Vrhovnog suda i Vrhovnog javnog tužioca, koju Nacrt ustavnog zakona predviđa za predsednika Vrhovnog kasacionog suda i Republičkog javnog tužioca po isteku njihovog sadašnjeg mandata, s obzirom na to da Nacrt ustavnih amandmana isključuje reizbor na ove funkcije.
- Treba odvojiti dovoljno vremena i resursa da bi se građanima približio sadržaj, značaj i cilj ustavnih amandmana, s obzirom na to da će oni o njima odlučivati na referendumu.

---

192 Stenografske beleške, 6. 5. 2021. godine, <https://bit.ly/3nvV2M3>.

193 Ibid.

194 Vukica Kužić, predstavnik predлагаča, Stenografske beleške prvog dana rada Druge sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine, str. 3, <https://bit.ly/3mfYYBa>.

195 Vladimir Orlić, predsedavajući, Stenografske beleške drugog dana rada Druge sednice Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine, str. 108, <https://bit.ly/3mfYYBa>.

196 Ibid.

## **4.2. Borba protiv korupcije**

*U ovom periodu je došlo do unapređenja pojedinih antikorupcijskih propisa, što je očigledno u vezi sa podnošenjem novog izveštaja za GRECO. Međutim, usled odsustva adekvatnih javnih konsultacija, propuštena je prilika da unapređenje bude veće. S druge strane, reforme predviđene Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 (AP 23) i dalje su „na čekanju“. Nema vidljivog napretka ni u sprovođenju postojećih antikorupcijskih propisa, a nastavljeni su i svi negativni trendovi zabeleženi u prethodnom izveštaju, naročito u oblasti javnih nabavki, te u upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu i u javnoj upravi. Ceo period, a naročito početak oktobra obeležili su slučajevi u kojima je u pitanje doveden nepristrasan rad policije, otvoreno pitanje njene zloupotrebe, što se vezuje za obračune unutar vladajuće SNS.*

### **4.2.1. Strateški okvir za borbu protiv korupcije: Nastavak kašnjenja i neadekvatnog nadzora**

Tokom izveštajnog perioda ministarstva su pripremala neke od akata čije je donošenje predviđeno Revidiranim AP 23, ali to nije činjeno u skladu sa planom. Time je još jednom potvrđeno da ne postoji dovoljno političke volje da se poštuje ono što je obećano u planovima vezanim za oblast borbe protiv korupcije.

#### **Neadekvatno praćenje napretka u Poglavlju 23**

Novi sistem za praćenje i kontrolu sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije uspostavljen je samo delimično. Revidirani AP 23 predviđa da će političku volju za sprovođenje planova obezbediti Koordinaciono telo Vlade, da će biti usvojen Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika za nastanak korupcije, a da će nakon toga biti formirano i Koordinaciono telo za sprovođenje aktivnosti iz Operativnog plana.

Kada je reč o aktivnostima Koordinacionog tela za sprovođenje AP u celini, u ovom periodu nije bilo novosti. Odluka o osnivanju<sup>197</sup> iz jula 2020. poslednji put je dopunjena januara 2021. godine<sup>198</sup> iako je nekim imenovanim licima posle tog datuma prestao mandat u institucijama iz kojih dolaze. To je još jedna potvrda bojazni iz prethodnih Alarm izveštaja, gde je ukazano da tela sličnog ustrojstva, koja su formirana radi sprovođenja prethodnog Akcionog plana sa istim proklamovanim ciljem, nisu postigli nikakve rezultate.

O izveštaju Agencije za sprečavanje korupcije, koja je utvrdila brojne propuste i kašnjenja u realizaciji AP 23, potpoglavlje „Borba protiv korupcije“,<sup>199</sup> Skupština do sada nije raspravljala. Štaviše, predmet rasprave će, po svemu sudeći, biti samo osnovni izveštaj Agencije, a ne i poseban izveštaj o sprovođenju Akcionog plana.<sup>200</sup>

Ministarstvo pravde je objavilo izveštaj o realizaciji Revidiranog AP 23 u prva dva tromesečja, za koji stoji da ga je izradilo Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za poglavje 23.<sup>201</sup> S obzirom na to da nema podataka da je ovo telo u vreme kada je naznačena izrada izveštaja (jul 2021), pa i kasnije, uopšte održavalo sednice, postavlja se pitanje da li je ono uopšte razmatralo taj izveštaj ili on predstavlja samo set prikupljenih informacija i ocena o ispunjenosti mera koje su dali pojedini obveznici AP 23 (ministarstva, Agencija za sprečavanje korupcije i drugi).

197 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Odluka%20o%20osnivanju%20Koordinacionog%20tela%20za%20sprovođenje%20AP23.PDF>

198 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/6/11>

199 [https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje\\_23web1.pdf](https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje_23web1.pdf)

200 Sednica Odbora za finansije na kojoj se razmatra izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije za 2020. zakazana je za 19. 10. 2021.

201 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Objavljanje ovog izveštaja takođe ukazuje na to da će sprovođenje aktivnosti u oblasti borbe protiv korupcije pratiti dva tela, što je trebalo izbeći. Naime, iako je Zakonom o sprečavanju korupcije Agencija dobila nadležnost da prati sprovođenje mera iz AP 23 – potpoglavlje „Borba protiv korupcije”, sada o istim pitanjima izveštava i Koordinaciono telo Vlade. To otvara mogućnost da Agencija i Koordinaciono telo različito ocene ispunjenost istih pitanja. Nije predviđen mehanizam koji bi razrešio eventualne sporne situacije. Već sada su uočene razlike u izveštavanju ova dva državna organa, s obzirom na to da Koordinaciono telo daje i međuocene, čime se stvara utisak da je nešto urađeno iako aktivnost nije realizovana.

Izveštaj koji je objavilo Ministarstvo pravde ne sadrži sveukupni pregled ostvarivanja aktivnosti (kakvi su ranije objavljeni u vidu statističkog pregleda), već samo nalaze po pojedinim stavkama.

U izveštaju se priznaje da nisu realizovane aktivnosti koje se odnose na razmatranje izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije i druge mere koje se tiču Saveta, da nisu organizovane radionice Agencije za sprečavanje korupcije sa skupštinskim odborima, kao i da nije ispunjena nijedna od aktivnosti koje se odnose na izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Takođe, konstatuje se da nije sprovedena analiza dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja po pojedinim pitanjima, da nije pripremljen Operativni plan za borbu protiv korupcije u oblasti poreza, da nisu sprovedene obuke za zaposlene u MUP-u u vezi sa integritetom, kao ni obuke i jačanje integriteta u oblasti Carina.

Nisu sprovedene ni zajedničke aktivnosti radi podsticanja većeg učestvovanja građana u borbi protiv korupcije, obuke sudija i tužilaca za primenu Krivičnog zakonika, analiza usklađenosti normativnog okvira sa preporukama FATF-a (2.3.2.1), kao što nisu organizovani ni sastanci Saveta za borbu protiv korupcije sa predstavnicima tužilaštava u vezi sa izveštajima Saveta.

Za neispunjavanje obaveza nisu data adekvatna obrazloženja ili ih uopšte nema. Tako se, na primer, kada je reč o učestvovanju Saveta u radnim grupama za izradu pojedinih zakona, u izveštaju samo prenose podaci dobijeni od Saveta o tome u kojim je sve radnim grupama ovo telo želelo da učestvuje, ali bez ikakvog objašnjenja zbog čega ministarstva nisu poštovala obavezu iz AP 23 i to omogućila.

Posebno je zanimljiv komentar da „u izveštajnom periodu nije bilo aktivnosti u vezi sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti”. Naime, u junu 2021. pojavila se vest da je Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa ODIHR-om dostavila tom telu nacrt izmena i dopuna ovog zakona, ali to očigledno nije bilo poznato drugom telu te iste Vlade, koje je pisalo izveštaj.

## **Sporne i netačne ocene o uspešnoj realizaciji aktivnosti u izveštaju Ministarstva pravde**

Brojne ocene su sporne, slično kao i u doba sprovođenja AP 23 pre revizije iz 2020. Ocena „aktivnost je gotovo u potpunosti realizovana” data je tako i kada je reč o osnivanju Koordinacionog tela za sprovođenje Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika iako se prethodno konstatuje da ni sam Operativni plan nije još (bio) donet. Slično tome, za programsko budžetiranje data je ocena „aktivnost se uspešno realizuje” iako se u komentaru navodi da „nije bilo aktivnosti niti promena u odnosu na prethodno dostavljene izveštaje”.

Potpuno netačne ocene mogu se naći i kada je reč o primeni nadzora i kontrole u javnim nabavkama. Konstatovano je da se „aktivnost uspešno realizuje”, a dokaz za to je činjenica da je Kancelarija za javne nabavke pripremila godišnji izveštaj o sprovedenom monitoringu. Međutim, samim Zakonom o javnim nabavkama nadzor nad sprovođenjem ugovora o javnim nabavkama poveren je drugom organu – Ministarstvu finansija – koje ovaj nadzor nije ni uredilo, niti ga sprovodi u praksi.

Kada je reč o praćenju sprovođenja Zakona o sprečavanju korupcije, izlistani su podaci koji ne omogućavaju da se stekne potpun utisak o uspešnosti primene zakona u vezi sa svim pitanjima.<sup>202</sup> I tamo gde se aktivnosti sprovode, teško je reći koliko su uspešne jer indikatori nisu precizno postavljeni.<sup>203</sup>

Pogledamo li lokalni nivo, možemo videti da su, prema aktuelnom stanju, 23 grada ili opštine usvojili Lokalni antikorupcijski plan i formirali tela za praćenje njegove primene.

## Operativni plan za pet posebno rizičnih oblasti

Radna grupa za izradu Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika održala je niz sastanaka tokom izveštajnog perioda. Nacrt je objavljen 6. jula 2021, kao i mere koje su pojedini članovi Radne grupe predložili, ali koje nisu bile prihváćene.<sup>204</sup> O Operativnom planu nije bila organizovana javna rasprava, jer je Vlada zaključila da, na osnovu Zakona o planskom sistemu, ona nije obavezna za ovu vrstu akata. Zbog toga je informacija o predviđenom vremenu za konsultacije bila dostupna članovima Radne grupe, ali nije objavljena. Vlada je usvojila Operativni plan na sednici održanoj 30. septembra, ali ga je objavila tek nakon deset dana.<sup>205</sup>

Operativni plan odnosi se samo na pet od ukupno osam oblasti od posebnog rizika, koje su uočene u AP 23 – javne nabavke, policija, carina, lokalna samouprava i privatizacija, dok su izostavljeni zdravstvo, obrazovanje i porezi. Bilo bi bolje da su operativni planovi za borbu protiv korupcije u međusobno neuslovijenim oblastima izrađeni posebno. Prema dostupnim informacijama, posebni operativni planovi u oblasti zdravstva, obrazovanja i poreza uopšte se ne pripremaju.

U analizi, koja je poslužila kao osnov za izradu Operativnog plana, preporučeno je da borba protiv korupcije bude planirana u svim oblastima, a ne samo u onima koje su izričito pomenute u AP 23. Ipak, kao pozitivan korak može se oceniti to što je Operativni plan (koji se odnosi na pet oblasti) predvideo donošenje nove antikorupcijske strategije, na čemu bi trebalo da se radi tokom 2022. godine.

Već za četvrti kvartal 2021. planirano je pokretanje konsultacija i objavljanje javnog poziva za učestvovanje organizacija civilnog društva u izradi buduće Nacionalne strategije i pratećeg Akcionog plana. Početkom 2022. godine biće formirana Radna grupa za izradu ovih akata, čiji će zadat�k biti da utvrdi oblasti koje će biti predmet buduće Strategije i za čiju izradu će biti formirane posebne radne podgrupe.

Glavni rizik ovog plana leži u parcijalnom pristupu. Naime, borba protiv korupcije, koja se planira na nacionalnom nivou, treba da bude takva da može obuhvatiti sve oblasti društva ili čitav javni sektor, a ne samo neke od oblasti. Trenutno se planiraju samo „izrade analiza sa preporukama za utvrđivanje oblasti koje će biti predmet buduće Strategije“ i „procena rizika od korupcije za svaku od tih oblasti“. Navodi se i da će radna grupa „biti zadužena i za izradu analiza za formulisanje „osnovnog dela Strategije“, „zajedničkog za sve oblasti“, ali bez preciziranja rokova. Imajući u vidu dosadašnju praksu, postoji realna opasnost da oblasti koje nisu izričito pomenute u AP 23 budu zanemarene.“

Operativni plan donosi mere od kojih neke mogu biti korisne za suzbijanje korupcije do kraja 2022. Kada je reč o carinskoj službi, planiraju se obuke za zaposlene u odeljenju unutrašnje kontrole, izrada priručnika i slično.

Planirano je da se uradi analiza sprovođenja antikoruptivnih mehanizama (planova integriteta, lokalnih antikorupcijskih planova i drugo), koja će se odnositi na lokalnu samoupravu. Naročito korisna bi mogla da bude analiza slučajeva u kojima je utvrđena korupcija ili gde postoji sumnja na korupciju funkcionera i službenika u organima jedinica lokalne samouprave, kao i analiza otkrivenih slučajeva kršenja preventivnih

202 Agencija za sprečavanje korupcije tako navodi koliko je funkcionera predalo izveštaje o imovini, kao i broj opomena koje su izrečene zbog nedostavljanja izveštaja, ali ne i podatak na osnovu kog bi se moglo zaključiti da li su opomene izrečene svima koji su propustili da izvrše svoju obavezu.

203 Na primer, kada je reč o obukama zaposlenih u javnoj upravi o pitanjima prevencije sukoba interesa, ne zna se koliko je takvih obuka i polaznika trebalo da bude, bilo u ovom periodu, bilo za ceo period sprovođenja AP 23.

204 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33794/nacrt-operativnog-plana-za-sprecanje-korupcije-u-oblastima-od-posebnog-rizika.php>

205 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/581335/sprecanje-korupcije083\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/581335/sprecanje-korupcije083_cyr3.zip)

antikorupcijskih propisa na lokalnom nivou. Takođe, planirana je analiza normativnog okvira i primera dobre prakse jedinica lokalne samouprave i gradskih opština u oblasti objavljivanja informacija na njihovim internet stranicama, sa konkretnim preporukama za izmene i dopune propisa i rada organa jedinica lokalne samouprave i gradskih opština u ovoj oblasti, a zatim i izmena i dopuna zakona u skladu sa nalazima te analize.

U oblasti privatizacije planirana je analiza rizika od korupcije u propisima koji se odnose na privatizaciju i stečaj, kao i njihova izmena. U oblasti policije, planirane su mere koje se, pre svega, odnose na unutrašnju kontrolu.

Kada je reč o javnim nabavkama, planirano je da bude urađena i objavljena analiza rizika od korupcije u zakonima koji dozvoljavaju mogućnost da se nabavke sprovode bez potpune primene Zakona o javnim nabavkama (zakoni koji dozvoljavaju mogućnost zaključivanja ugovora sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i finansijskim institucijama), sa preporukama za uklanjanje identifikovanih rizika u ovim propisima. Ona je planirana tek za četvrti kvartal 2022. iako je već sada jasno, ne samo domaćoj javnosti, već i iz izveštaja Evropske komisije, da zaobilazeњe primene domaćeg zakona na osnovu primene ovih izuzetaka donosi ogromne rizike od korupcije. Planirano je i organizovanje obuka za javne tužioce i policiju u vezi sa otkrivanjem korupcije u javnim nabavkama, takođe na kraju 2022.

U Operativni plan, međutim, nisu uvršteni brojni korisni predlozi, koje su dali članovi radne grupe iz civilnog društva. Tako su, na primer, izostavljene mere koje se odnose na otklanjanje već sada poznatih slabosti u Zakonu o javnim nabavkama, Zakonu o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, kao i predlog za objavljivanje informacija o nabavkama vezanim za suprostavljanje pandemiji COVID-19.<sup>206</sup>

Razlog za ove propuste prevashodno leži u sastavu radne grupe koja je izradila akt, kao i u načinu njenog odlučivanja. Naime, nju su činili predstavnici Ministarstva pravde, Agencije za borbu protiv korupcije i pojedinih državnih organa, ali ne svih onih koji su relevantni za datu oblast. Tako je, na primer, u radnoj grupi za oblast javnih nabavki bila zastupljena Kancelarija za javne nabavke, ali ne i Republička komisija za zaštitu prava i Državna revizorska institucija. Takođe, u radnoj grupi nije bilo ni predstavnika Saveta za borbu protiv korupcije. Ministarstvo unutrašnjih poslova je bilo zastupljeno, ali su iz ove institucije stizali samo predlozi koji se tiču same policije, a ne i mera za suzbijanje nepravilnosti u drugim oblastima. Nije bilo zastupljeno ni javno tužilaštvo, pa je propuštena prilika da se na osnovu prakse rada represivnih organa kreiraju bolje mere u oblasti prevencije. Bilo je dovoljno da se „nadležna institucija“ ne složi sa određenom merom, pa da se predlog ne uvrsti u Operativni plan, čak i onda kada se odnosio na aktivnosti drugih organa (na primer, Vlade Srbije).

## Ostale izmene strateškog okvira

Vlada je tokom izveštajnog perioda usvojila nekoliko strateških akata, koji bi se mogli pokazati relevantnim za borbu protiv korupcije.<sup>207</sup>

Strategija razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine<sup>208</sup> ne predviđa nove mере, već se poziva na one navedene u Strategiji reforme pravosuđa. Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. godine<sup>209</sup> ne posvećuje dovoljnu pažnju pitanju borbe protiv korupcije, izuzev kada je reč o korupciji u vezi sa radom carinskih službi. Vlada je objavila svoj Plan rada za 2021. godinu,<sup>210</sup> kao i Akcioni plan za sprovođenje svog programa za period 2020–2022.<sup>211</sup>

---

206 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_predlozi\\_za\\_izradu\\_Operativnog\\_plana\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije\\_javne\\_nabavke.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_predlozi_za_izradu_Operativnog_plana_za_borbu_protiv_korupcije_javne_nabavke.pdf)

207 <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>

208 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/571087/strategija\\_informaciono\\_drustvo074\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/571087/strategija_informaciono_drustvo074_cyr3.zip)

209 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/557331/program\\_javne\\_finansije066\\_cyr13.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/557331/program_javne_finansije066_cyr13.zip)

210 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/517785/plan\\_rada\\_vlade2021\\_029\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/517785/plan_rada_vlade2021_029_cyr3.zip)

211 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/516303/akcioni\\_plan\\_za\\_sprovođenje\\_programa\\_vlade\\_2020-2022\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/516303/akcioni_plan_za_sprovođenje_programa_vlade_2020-2022_cyr3.zip)

Tokom ovog perioda sproveđene su samo neke od aktivnosti koje su predviđene u Akcionom planu za sprovođenje nove Medijske strategije za period 2020–2025.<sup>212</sup> To se uglavnom odnosilo na izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima, gde je radna grupa, uz brojne sporove među učesnicima<sup>213</sup>, zasedala do kraja septembra 2021, ali tekst još nije objavljen. Glavna tačka sporenja bilo je pitanje unošenja pojedinih predloga, koji ne odgovaraju onome što je predviđeno Strategijom i Akcionim planom. Između ostalog, ove promene Zakona mogli bi preciznije da urede pitanje sukoba interesa pri dodeli sredstava za sufinansiranje medijskih programa i prepoznavanje borbe protiv korupcije kao jedne od tema od javnog interesa koje se mogu finansirati putem tih konkursa. Najvažnije promene iz ugla borbe protiv korupcije odnose se ne proširenje kruga informacija o medijima i licima koja mogu uticati na uređivačku politiku medija raznim oblicima direktnog ili skrivenog finansiranja.

Druge bitne promene, do kojih je trebalo da dovede primena ovih planskih dokumenata, još nisu ni na pomolu. To je, između ostalog, slučaj sa izmenama Zakona o javnim nabavkama, koje bi trebalo bolje da urede pravila o oglašavanju javnog sektora, a koje su planirane za poslednji kvartal 2021. godine.

## 4.2.2.Preventivni antikorupcijski zakoni

### I dalje nema koristi od regulisanog lobiranja

Kada je reč o sprovođenju Zakona o lobiranju, napredak je, kao i u prethodnom periodu, vidljiv jedino kada je reč o obukama i registraciji zainteresovanih lobista i lobističkih firmi. U Srbiji trenutno postoji ukupno 33 registrovanih lobista pojedinaca i tri lobističke firme.<sup>214</sup> Nema raspoloživih podataka da je bilo ko od njih u praksi sprovodio lobističke aktivnosti.

Međutim, ovaj zakon ni na koji način nije unapredio transparentnost zakonodavnog postupka. Organizacija Transparentnost Srbija, članica koalicije prEUgovor, ponovila je tokom 2021.<sup>215</sup> istraživanje iz 2020, upućujući zahteve institucijama za koje se očekuje da bi mogle najčešće biti izložene lobiranju – Vladi Srbije i ministarstvima, Narodnoj skupštini i predsedniku Republike. Tražene su informacije o kontaktima koje su ove institucije i njihovi funkcioneri, zaposleni i druga radno angažovana lica imali do jula 2021.

Naime, svi organi vlasti dužni su da vode evidenciju o lobističkim kontaktima svih funkcionera koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Takođe, svako lobirano lice je „dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja“.<sup>216</sup>

Bez obzira na to što registrovani lobisti, po svemu sudeći, ni u ovom periodu nisu imali posla, postojala je mogućnost da se državnim organima i institucijama, u vezi sa donošenjem, izmenom ili ukidanjem propisa, obraćaju neposredno zainteresovana lica, bilo direktno, bilo preko svojih udruženja. U smislu zakona, ova lica imaju svojstvo „neregistrovanih lobista“.

Svi organi vlasti, koji su na ove zahteve odgovorili, dostavili su identičan odgovor da nije bilo ostvarenih lobističkih kontakata u smislu odredaba Zakona o lobiranju. Odgovora uopšte nije bilo iz kabineta predsednice Vlade, Ministarstva finansija i Ministarstva za zaštitu životne sredine. Narodna skupština i predstavnici organa izvršne vlasti uglavnom su izričito negirali postojanje kontakta sa lobistima, pa samim tim i postojanje evidencije koja bi o tome bila vođena. Pored toga što organi vlasti nemaju zabeležene kontakte sa lobistima, iz tri odgovora se može zaključiti da državni organi nemaju potpuno jasnu predstavu o tome šta bi uopšte trebalo da se prati i evidentira. Oni su tako ukazivali da samo ministarstvo „do sada nije potpisalo ugovor o lobiranju ni sa jednim lobistom“ ili „zato što niko od funkcionera (...) nema status registrovanog ili neregistrovanog lobiste“.

212 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/504041/akcioni-plan-strategija-sist.informisanje-RS-20-25-period-20-22-0010-cyr.zip>

213 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12076-saopstenje-povodom-rada-na-novom-zakonu-o-javnom-informisanju-i-medijima>

214 [http://www.acas.rs/pretraga\\_registro/#/acas/registarLobista](http://www.acas.rs/pretraga_registro/#/acas/registarLobista)

215 Transparentnost Srbija: „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje“, Beograd, septembar 2021, str. 58–60, [https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KORUPTIVNI\\_RIZICI\\_U\\_PROPISIMA\\_I\\_LOBIRANJE.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KORUPTIVNI_RIZICI_U_PROPISIMA_I_LOBIRANJE.pdf).

216 Član 7 Zakona o lobiranju (Sl. glasnik RS, br. 87/2018 i 86/2019 – dr. zakon).

Verovatnoća da se tokom prve polovine 2021. i tokom cele 2020. godine baš niko od zainteresovanih subjekata nije obraćao u vezi sa propisima nijednom ministarstvu, Vladi, predsedniku ili Skupštini i narodnim poslanicima gotovo je nikakva. Naime, ti organi su u tom periodu učestvovali u donošenju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredaba, pravilnika i drugih opštih akata, koji utiču na interesе stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je izglednije da niko od njih nije bio svestan toga da je ustanovljena nova obaveza i da funkcioneri i zaposleni u organima vlasti ne prate sprovođenje ovih obaveza.

Ni u godišnjem izveštaju Agencije za sprečavanje korupcije nema podataka o tome da je iko izvestio o aktivnostima lobiranja. Međutim, na konferenciji na kojoj su predstavljeni nalazi istraživanja organizacije TS, predstavnica Agencije navela je da su ipak podneta tri izveštaja o lobističkim kontaktima, ali nije želeta da kaže sa kim su ti kontakti ostvareni.<sup>217</sup>

Ovakva situacija je delimično uzrokovana i slabostima u samom Zakonu, gde nije propisana jasna obaveza i samih funkcionera i drugih lobiranih lica da prijave ovakve kontakte unutar organa. Takođe, mogućnost javne kontrole je minimalna, budući da ne postoji dužnost proaktivnog objavljivanja podataka o radnim sastancima javnih funkcionera. Zbog toga je, pored unapređenja zakona i prakse institucija, neophodno da Agencija za sprečavanje korupcije više pažnje posveti obučavanju javnih funkcionera i službenika u vezi sa prepoznavanjem potencijalnih lobističkih aktivnosti kojima su izloženi i sa pravilnim evidentiranjem takvih aktivnosti. Agencija je i sama u svom godišnjem izveštaju<sup>218</sup> predložila da bude propisana obaveza objavljivanja ovih podataka, ali do sada taj izveštaj nije razmatran. Organizacija Transparentnost Srbija je u maju 2021. uputila inicijativu<sup>219</sup> za jasnije regulisanje (ili zabranu) pokušaja lobiranja koje se ne odvija na način predviđen zakonom, ali po njoj nije postupljeno.

## Koruptivni rizici u nacrtima zakona: Mišljenje Agencije retko se traži i selektivno uvažava

Od 1. septembra 2020. godine ministarstva imaju obavezu da, kad god pripremaju neki nacrt zakona, od Agencije za sprečavanje korupcije zatraže mišljenje o tome da li on sadrži rizik od korupcije. Međutim, ta obaveza se odnosi samo na zakone iz određenih oblasti,<sup>220</sup> bez obzira na činjenicu da rizike od korupcije može da sadrži bilo koji propis. U aprilu 2021. Agencija je objavila Metodologiju za procenu rizika od korupcije u propisima,<sup>221</sup> koju je razvila u saradnji sa Misijom OEBS-a u Srbiji.

Agencija je u prošlosti (2013–2018), i pre nego što je uspostavljena zakonska obaveza dostavljanja nacrta zakona, samoinicijativno ili na osnovu molbe institucija analizirala pojedine akte i objavljuvala svoje nalaze.<sup>222</sup> Novi zakon, koji je institucionalizovao davanje ovakvih mišljenja, nije, nažalost, predviđao i obavezu njihovog objavljivanja. Time su bitno smanjeni mogući korisni efekti uvođenja ove mere, i dobijanje podrške šire javnosti za rešavanje problema u nacrtima zakona, koje je Agencija uočila.

Agencija je u periodu od 1. septembra 2020. do 8. septembra 2021. primila ukupno sedam nacrta zakona.<sup>223</sup> Međutim, nadležna ministarstva u većini slučajeva nisu poštovala čak ni svoju elementarnu obavezu da Agenciji dostave nacrte zakona kako bi ona o njima dala mišljenje.<sup>224</sup> Takva mišljenja nisu tražena u vezi sa najmanje 12 poreskih zakona, među kojima su i Izmenе i dopune Zakona o utvrđivanju

217 Snimak konferencije TS od 7. 10. 2021. „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje u Srbiji”, <https://www.youtube.com/watch?v=2TIFvx-F-HX0>

218 [https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/ASKizvestaj\\_za\\_2020web.pdf?pismo=lat](https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/ASKizvestaj_za_2020web.pdf?pismo=lat)

219 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Inicijativa\\_BICA\\_-\\_Ministarstvo\\_pravde\\_-\\_lobiranje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_BICA_-_Ministarstvo_pravde_-_lobiranje.pdf)

220 U pitanju su zdravstvo, obrazovanje, privatizacija, javne nabavke, policija, carina, porezi i lokalna samouprava, a oblasti su utvrđene Akcionim planom za Poglavlje 23.

221 <https://www.acas.rs/metodologija-za-procenu-rizika-od-korupcije-u-propisima/?pismo=lat>

222 <https://www.acas.rs/praksa-agencije/analize-propisa-na-rizike-od-korupcije/?pismo=lat>

223 Transparentnost Srbija: „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje”, Beograd, op. cit., str. 12–34.

224 Ibid., str. 55–57. Nije traženo mišljenje Agencije vezano za izmene Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, izmene i dopune Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, izmene Zakona o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti, izmene dva zakona koja se odnose na plate službenika i nameštenika, kao i zaposlenih u javnim ustanovama, izmene Čarinskog zakona i Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, kao ni za povučeni nacrt ni za propise koji se odnose na stečaj i rad stečajnih upravnika. Na ovaj spisak se može nadovezati niz predloga Vlade za potvrđivanje međunarodnih sporazuma, koji takođe dotiču neke od ranijih oblasti.

porekla imovine i posebnom porezu, za koji su predstavnici državnih organa tvrdili da je antikorupcijski. Mišljenje Agencije nije tražilo ni Ministarstvo pravde prilikom izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, koje su usvojene u septembru 2021.

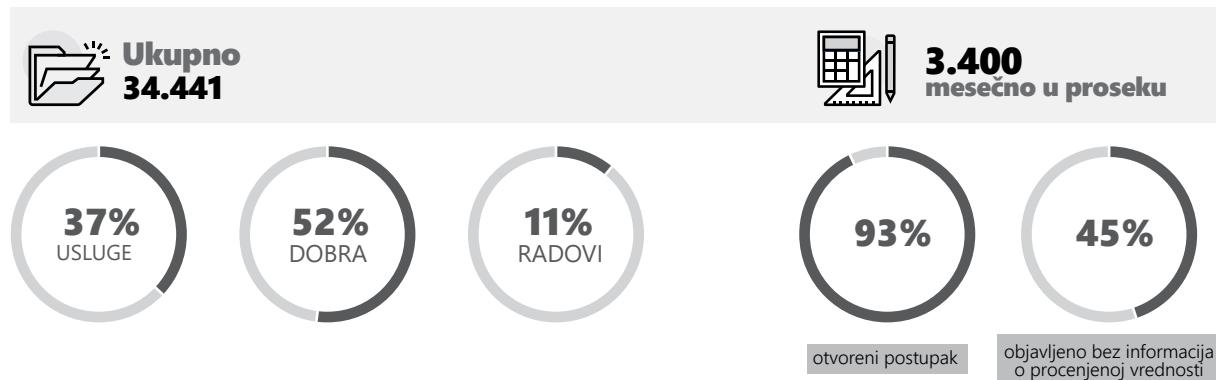
Agencija je dala mišljenje o sedam dostavljenih nacrta zakona, u skladu sa metodologijom koju je sama utvrdila. Predmet njenog razmatranja bile su procena rizika od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom i detaljna analiza faktora rizika i rizika od korupcije u pojedinačnim odredbama nacrta zakona. Obim poštovanja mišljenja i preporuka Agencije bitno se razlikovao od odredbe do odredbe. Tako su, na primer, u Mišljenju na Nacrt zakona o referendumu i narodnoj inicijativi iz avgusta 2021. godine neke odredbe precizirane, a druge nisu.

Najviše primedaba koje nisu našle na adekvatan odziv resornog ministarstva Agencija je imala prilikom razmatranja Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju. Agencija je utvrdila da nije jasan način postizanja deklarisanog cilja – nezavisnosti Nacionalnog akreditacionog tela. Konkretnе zamerke date u vezi sa pojedinim članovima ovog nacrta zakona odnosile su se, pre svega, na izmene kojima se propisuju struktura i sastav Upravnog odbora Nacionalnog akreditacionog tela. Agencija je preporučila izmenu koja podrazumeva da se poveća „*broj članova iz reda profesora univerziteta i strukovnih studija, kao i da se utvrde kriterijumi za izbor predstavnika predлагаča ministarstva i Privredne komore Srbije kako bi se dostigao akademski integritet i autoritet Upravnog odbora*“. Nasuprot tome, Ministarstvo, Vlada i Skupština su u tekstu zakona koji je usvojen krajem juna 2021. smanjili broj članova iz reda redovnih profesora univerziteta sa tri na dva.<sup>225</sup>

### Javne nabavke: Bitno smanjeni transparentnost i konkurenčija

Zabrinutost da će novi Zakon o javnim nabavkama, koji je na snagu stupio 1. jula 2020. godine, dovesti do velikog pada transparentnosti i konkurenčije, potvrđena je trendom koji se javlja već od samog početka njegove primene.

Ilustracija 3. Javne nabavke oglašene u 2021. godini (do 31. 10)



Izvor: Portal javnih nabavki<sup>226</sup>

U 2019. godini, poslednjoj u kojoj je bio primenjivan raniji Zakon o javnim nabavkama, bilo je oko 62.000 oglašenih postupaka<sup>227</sup>, to jest, u proseku preko 5000 mesečno. Na ovo smanjenje najviše je uticalo podizanje pragova iznad kojih postoji obaveza oglašavanja nabavki. Posledice te promene zakona nešto su manje vidljive nego u drugoj polovini 2020. godine, koja je bila obeležena budžetskim ograničenjima zbog pandemije COVID-19.

225 Transparentnost Srbija: „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje“, op. cit., str. 12–34.

226 <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

227 [http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/04/Godisnjilzvestaj\\_2019.docx](http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/04/Godisnjilzvestaj_2019.docx)

## Nabavke u vezi sa pandemijom COVID-19 i dalje netransparentne

Podaci o nabavkama vezanim za pandemiju COVID-19 i dalje su mahom tajni ili ih nije moguće proveriti uvidom u dokumente. Kao što je objašnjeno u prethodna tri Alarma,<sup>228</sup> Zakon o javnim nabavkama nije izmenjen kako bi se država bolje nosila sa krizom, već je zapravo derogiran Zaključkom Vlade,<sup>229</sup> kojim su sve nabavke vezane za COVID-19 proglašene tajnim, bez obzira na činjenicu da ni prethodni (2012), ni aktuelni Zakon o javnim nabavkama (2019) ne daju mogućnost da se to učini kada su u pitanju medicinske nabavke.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, rešavajući po žalbi organizacije Transparentnost Srbija, članice koalicije prEUgovor, poništio je 1. septembra 2021. rešenje<sup>230</sup> kojim je Republički fond zdravstvenog osiguranja (RFZO) odbio da dostavi podatke o vrednosti sprovedenih nabavki radi suprotstavljanja pandemiji. Poverenik je, takođe, naložio RFZO da utvrdi „da li postoje svi uslovi da se isključi ili ograniči sloboden pristup informacijama”, a ako je to slučaj, „da li bi u konkretnom slučaju i koje teške pravne ili druge posledice realno mogle nastupiti ukoliko se tražene informacije učine dostupnim javnosti”. Međutim, RFZO je promptno ponovo odbio zahtev, a da pri tome nije proverio da li je i dalje neophodno čuvati poverljivost dokumenata.<sup>231</sup>

Ne samo da je RFZO odbio da dostavi tražene informacije, već je to učinio pozvavši se na to da je zahtev „nedopušten”, što ni u kom slučaju ne može biti istina, jer je nesumnjivo reč o informacijama koje su u posedu RFZO i koje su nastale tokom njegovog rada. Kao jedini razlog za odbijanje, RFZO navodi da su traženi podaci sadržani u dokumentima koji su označeni stepenom tajnosti „strogoo poverljivo”, shodno zaključku Vlade od 15. marta 2020.<sup>232</sup> Istinitost ove tvrdnje nije moguće proveriti, jer Vlada nije objavila taj zaključak. Organizacija Transparentnost Srbija je još 15. aprila 2020. tražila od Vlade ovaj akt, ali je ona zahtev ignorisala, a upravni spor po tužbi organizacije TS<sup>233</sup> nije rešen.

Važećim Zakonom o javnim nabavkama predviđa se pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva kada je reč o nabavkama koje su neophodne radi „zaštite života i zdravlja ljudi”, kao i objavljivanje osnovnih informacija, ali tek mesec dana nakon sklapanja ugovora (vrednost ugovora, ime dobavljača/izvođača, obrazloženje razloga za primenu takvog postupka). Nastavljena je praksa da se primenom ovog postupka ugovaraju nabavke gde hitnost nije opravdavala potpuno isključenje javnosti u doba njihovog sprovođenja. Među skorašnjim primerima te vrste mogu se navesti postupak nabavke usluge izrade Studije opravdanosti za izgradnju kapaciteta za proizvodnju vakcina na „Torlaku”<sup>234</sup> i postupak nabavke usluga fizičkog obezbeđenja kovid bolnice u Novom Sadu.<sup>235</sup> U oba navedena slučaja postojala je samo jedna ponuda.

Kada je reč o nabavkama vakcina, informacije nisu dostupne ni na ovaj način, što ukazuje da su verovatno pribavljenе u potpunosti bez primene Zakona o javnim nabavkama, na osnovu međudržavnih sporazuma. Sudeći po rezultatima međunarodnog istraživanja,<sup>236</sup> Srbija u ovom delu sledi negativne svetske trendove, ali su u mnogim zemljama, i pored nedostupnosti ugovora, barem objavljene cene plaćenih vakcina. Podaci sa sajta UNICEF-a, zasnovani na javno dostupnim informacijama iz malog broja zemalja, pokazuju da su različite države nabavljale vakcine istog proizvođača po različitim cenama.<sup>237</sup> Da apsurd bude veći, o cennama po kojima je Srbija plaćala vakcine govorio je poslanik u Skupštini Republike Srpske.<sup>238</sup>

228 <https://preugovor.org/Publikacije/131/Alarm-izvestaji.shtml>

229 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11856-istrazivanje-o-koruptivnim-rizicima-u-zakonima-i-kovid-propisima-i-analiza-kodeksa-narodnih-poslanika>

230 <https://bit.ly/2ZILl6w>

231 <https://bit.ly/3nt9nct>

232 SP 05 broj:00-96/2020-1.

233 <https://bit.ly/2ZhTPQJ>

234 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/28321>

235 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/49388>

236 <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2021/05/For-Whose-Benefit-Transparency-International.pdf>

237 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12012-sve-je-tajna-i-sve-je-sumnjivo-kod-nabavke-vakcina>

238 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11995-u-banjaluci-znaju-ono-sto-vlada-srbije-krije-od-gradjana-srbije>

Nije bilo unapređenja kada je reč o obimu informacija koje se objavljuju na Portalu, tako da su i dalje nedostupne bitne informacije, koje su ranije bile dostupne. To se naročito odnosi na pregovarački postupak, o čemu je bilo reči u prethodnom Alarm izveštaju.

Prema godišnjem izveštaju Kancelarije za javne nabavke, prosečan broj ponuda za nabavke sprovedene tokom 2020. godine bio je 2.<sup>239</sup> Novi Zakon o javnim nabavkama ne predviđa obavezu izrade šestomesečnih izveštaja, a broj ponuda ne može se pratiti ni preko Portala javnih nabavki.

Uprkos kritikama Evropske unije, Vlada nije promenila pristup kada je u pitanju ugovaranje infrastrukturnih projekata na osnovu međudržavnih sporazuma i na osnovu posebnih zakona.<sup>240</sup> U prethodnom periodu usvojen je veliki broj zakona koji se odnose na potvrđivanje međunarodnih sporazuma – 31, od čega se 13 sporazuma odnosi na potvrđivanje ugovora o kreditu (zajmu, davanju garancija) za potrebe finansiranja infrastrukturnih projekata.

### ⌚ **Istraživačka priča 2 Tajna nabavka sanitetskih vozila za nove kovid bolnice**

Nabavka 10 ambulantnih vozila (u decembru 2020.) za dve nove kovid bolnice koju je sprovelo Ministarstvo odbrane, ne samo da nije bila transparentna, već je vrlo verovatno prekršila zakon na nekoliko različitih načina, otkrio je CINS.<sup>241</sup>

Izabравши da sprovede „hitnu” nabavku, Ministarstvo je izbeglo ograničenja koja prate standardni oblik ovakve nabavke. Međutim, ministarstvo je izbeglo da odgovori i na to malo obaveza na koje ga hitna nabavka po zakonu obavezuje – nisu objavljene čak ni cene po kojima su vozila kupljena, kažu stručnjaci za javne nabavke.

Užurbano izgrađene kovid bolnice u Batajnici i Kruševcu finansirane su na isti način – po hitnom postupku. Istraživanje CINS-a, člana koalicije prEUgovor, pokazuje da je bilo dovoljno vremena za standardnu javnu nabavku za vozila, kao i da je ministarstvo raspolažalo sredstvima za vozila mesec dana pre raspisivanja nabavke.

Po Zakonu o javnim nabavkama i u slučaju hitne nabavke neophodno je na Portalu javnih nabavki u roku od tri dana od potpisivanja ugovora objaviti sledeće podatke: ime kompanije koja je dobila ugovor, kriterijumi po kojima je njena ponuda odabrana i cena kupljenih vozila. U ovom slučaju, ništa od navedenog nije objavljeno ni do danas, više od deset meseci nakon potpisivanja ugovora. Iako je Ministarstvo odbilo da CINS-u dostavi ove podatke, a Kancelarija za javne nabavke nije odgovorila zašto oni nisu objavljeni na njenom portalu, novinari su otkrili da je posao bio vredan najmanje 40.000.000 dinara (oko 335.000€) i da je ugovor dobila firma *Nikom Auto* iz Kragujevca. Ni tehnički podaci za vozila nisu objavljeni i, kada se sve uzme u obzir, ova nabavka ne može da se smatra javnom. Pravnici tvrde da zakon propisuje finansijske kazne upravo za ovakve prekršaje, za Ministarstvo, ali i zaposlenu osobu odgovornu za javne nabavke.

Nabavka je sprovedena po hitnom postupku iako su bolnice bile već tri meseca u izgradnji, a Ministarstvo raspolažalo sredstvima za vozila mesec dana ranije. Kao razlog za hitnost nabavke, Ministarstvo je navelo u dokumentaciji u koju je CINS imao uvid da potreba za vozilima „nije mogla biti predviđena”.

Obe kovid bolnice izgrađene su takođe putem hitne nabavke, što znači netransparentno, ali i u okolnostima koje se čine u neskladu sa zakonom. Na primer, iako je to zabranjeno zakonom, kompanije koje su bile nezavisni konkurenti na nabavci su uključene naknadno u proces izgradnje kao podizvođači, što budi sumnju u zabranjeno kartelsko povezivanje.

Dok je cena radova za bolnicu u Batajnici porasla tokom gradnje za nekih 18 procenata u odnosu na predviđene troškove, cena one u Kruševcu je porasla za čitavih 56 procenata do kraja radova.

239 <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

240 Za dodatne informacije videti prethodne Alarm izveštaje: <http://bit.ly/prEUgovorAlarms>.

241 <https://www.cins.rs/ministarstvo-zdravlja-krsi-zakon-skrivanjem-informacija-o-nabavci-saniteta-za-kovid-bolnice/>

### ¶ Istraživačka priča 3 Nabavka za kampanju za vakcinaciju obavljena „među prijateljima”

Gradske vlasti dodelile su ugovor za informisanje građana o vakcinaciji u srpskoj prestonici koristeći loše opravданu formu hitne nabavke u kojoj su tri kompanije dobitne direktne ponude, otkrio je CINS.<sup>242</sup> Sve tri firme su međusobno povezane, a ona koja je dobila posao (*Moskito ADV*) redovno pruža usluge vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci u političkim kampanjama. Jedna od kompanija koje su pozvane da dostave ponudu je odustala, a osim preostalim dvema, nikome više nije bilo omogućeno da učestvuje u nabavci. Vrednost ugovora je bila 960.000 dinara.

Firma *Moskito ADV* je nedavno adaptirala knjigu zamenika gradonačelnika Gorana Vesića za televiziju. Vesić je potpisao dokumentaciju za nabavku na kojoj je pobedio *Moskito ADV*. Vlasnik *Moskita ADV*, Srđan Vasić, javno podržava predsednika Srbije Aleksandra Vučića i posećuje javne događaje Srpske napredne stranke.

Stručnjaci za javne nabavke tvrde da nije bilo potrebe za hitnom nabavkom, koja omogućava gradskim zvaničnicima da direktno ponude posao samo nekim kompanijama. Prema Zakonu o javnim nabavkama<sup>243</sup>, takva nabavka sme da se sproveđe samo u slučajevima nepredvidivih događaja od velikog značaja, a stručnjaci tvrde da ni jedan od ova dva kriterijuma nije ispunjen svrhom nabavke.

### Utvrđivanje porekla imovine i „funkcionerski keš”

Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, koji se pogrešno predstavlja kao antikorupcijski, primenjuje se od marta 2021. godine, ali o rezultatima njegove primene za sada nema informacija. Sudeći po medijskim objavama krajem maja 2021, Poreska uprava (PU) počela je da istražuje imovinu prvih 1000 „sumnjivih građana”. Navodno, prvi nalazi pokazuju da nisu retki slučajevi da lica čiji su zvanični prihodi 500 evra mesečno imaju nekretnine i imovinu vrednu i po nekoliko miliona evra.<sup>244</sup> Prema tim navodima, PU je na raspolaganju imala 20 specijalizovanih službenika za primenu Zakona o poreklu imovine, a zaposlila je i oko 30 poreskih inspektora.<sup>245</sup>

Javnost i dalje nije upoznata sa podacima o predviđenom opsegu kontrole PU, kao ni sa procenom tога koliki je broj građana čija imovina može biti kontrolisana na osnovu tog novog zakona (više od 150 hiljada evra).

Sredinom oktobra javnost je uznemirena vestima da Poreska uprava, radi sprovođenja ovog zakona, prikuplja informacije od turističkih agencija o ljudima koji su tokom određenog perioda plaćali aranžmane vrednije od 5000 evra.<sup>246</sup> Iako PU na osnovu zakonskih ovlašćenja može da prikuplja i podatke o troškovima građana, tako nešto predviđeno je za slučaj da već postoji sumnja da osoba nije prijavila imovinu veće vrednosti, a ne kao način da se utvrdi koga sve treba podvrgnuti proverama.

242 <https://www.cins.rs/firma-povezana-sa-sns-om-angazovana-da-informise-gradane-o-vakcinaciji/>

243 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2478-19.pdf>

244 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/280521/280521-vest9.html>

245 Ibid.

246 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/poreska-uprava-trazi-platezne-turiste/>

#### ¶ Istraživačka priča 4 Gradski funkcioner švercuje umetničku sliku

Istraživački novinari su otkrili identitet (koji vlasti nisu obznanile) osobe koja je u julu ove godine pokušala da prokrijumčari u Srbiju vrednu sliku srpskog slikara iz 19. veka – bio je to Gradski sekretar za komunalne i stambene poslove, Nikola Kovačević.<sup>247</sup> Kada je vest objavljena, zamenik Gradonačelnika Goran Vesić je objasnio da je i Beograd bio zainteresovan da kupi sliku na aukciji i da je zbog toga kontaktirao kompaniju Strabag koja je izrazila spremnost da u tu svrhu izdvoji 50.000€. Kompanija Strabag poslednjih godina izvodi radove u Beogradu na nekoliko projekata. Nikola Kovačević, međutim, tvrdi da je slika namenjena kolekciji njegove porodice, dodajući tako još kontroverze u pogledu toga kome je slika zapravo bila namenjena. Slika je kupljena za više od 140.000€, a dodatnih 5.550€ su Kovačeviću oduzete na granici, pošto je preko granice nosio više keša nego što to zakon dozvoljava (limit je 10.000€).

Zamenik gradonačelnika Vesić je izjavio da će slika završiti u Muzeju Grada Beograda. Kovačević tvrdi drugačije. Novac kojim je Kovačević platio sliku, kako tvrdi, legalno je zaradila njegova supruga, koja ga je ovlastila da za kupovinu koristi njen bankovni račun.

Carina je slučaj prijavila sudu za prekršaje u Beogradu, koji se obratio i tužilaštvu kako bi se utvrdilo da li je počinjeno krivično delo. Kao i u mnogo drugih slučajeva u koje su umešani javni funkcioneri i njima bliske osobe, tužilaštvo nije donelo nikakvu odluku, a slučaj u prekršajnom суду stoji zbog toga što se Kovačević nije pojavio na ročištu. Većina ovakvih slučajeva jednostavno zastari. Ostalo je nejasno da li će tužilaštvo proveravati poreklo novca kojim je slika kupljena<sup>248</sup>.

Izmene Zakona o sprečavanju korupcije iz septembra 2021. donele su kao najbitniju novinu uvođenje izričite obaveze, po kojoj javni funkcioneri moraju prijaviti „gotov novac, digitalnu imovinu i dragocenosti, kao i drugu pokretnu imovinu čija vrednost prelazi 5.000 evra”.<sup>249</sup>

Da bi kontrola izveštaja o imovini i prihodima mogla da bude sveobuhvatna, nesumnjivo je potreбно da takva bude i dužnost prijavljivanja imovine i prihoda javnih funkcionera i članova njihovih porodica. Rizik koji postoji u situaciji u kojoj prijavljivanje gotovog novca nije obavezno leži u tome što bi funkcioner koji bi naknadno stekao imovinu veće vrednosti (što je i do sada moralo da se prijavljuje) mogao da tvrdi da je već posedovao gotovinu kojom je finansirana ta kupovina (a čije postojanje nije imao obavezu da prijavi). S druge strane, i prijavljivanje gotovine bez ikakvih provera nosi rizike. Tako bi, na primer, funkcioner koji anticipira svoje buduće nezakonite prihode mogao na početku mandata da prijavi kako već poseduje gotovinu koju još uvek nema.

Zato je bilo neophodno da uvođenje ove obaveze bude praćeno dužnošću da se dostave i podaci o zakonitosti sticanja gotovog novca, što nije učinjeno ovim izmenama i dopunama. Koalicija prEUgovor dostavila je poslaničkim grupama niz konkretnih amandmana, između ostalog i amandman vezan za ovaj član Zakona,<sup>250</sup> ali oni nisu prihvaćeni.

U obrazloženju predloga zakona nije pomenuto kako uvođenje ove zakonske novine može da utiče na primenu Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu. To je još jednom potvrdilo sumnje u domete ovog zakona kada je reč o javnim funkcionerima, s obzirom na to da nijednom njegovom odredbom nije predviđeno da će prilikom provera prioritet imati aktuelni ili bivši nosioci javnih funkcija.

247 <https://www.cins.rs/slucaj-strazar-kolepcionar-iz-gradske-uprave/>

248 <https://www.cins.rs/tuzilastvo-proverava-slucaj-strazar/>

249 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2021/1537-21%20lat..pdf>

250 <https://preugovor.org/Amandmani/1662/Kako-popraviti-Zakon-o-sprecavanju-korupcije.shtml>

## ¶ Istraživačka priča 5 Skrivanje imovine funkcionera i poreska utočišta

Portal KRIK objavio je početkom oktobra tri istraživanja načinjena na osnovu „Pandorinih papira”, međunarodnog projekta u kome je 600 novinara pretraživalo 12 miliona dokumenata procurelih iz kompanija koje nude ofšor usluge u poreskim rajevima širom sveta.

Dva teksta odnosila su se na Nikolu Petrovića<sup>251</sup>, bivšeg direktora Elektromreža Srbije, i na ministra bez portfelja Novicu Tončeva<sup>252</sup>. Dokumenti na koje se tekstovi pozivaju otkrivaju da su Nikola Petrović i Novica Tončev, u vreme dok su bili javni funkcioneri, bili vlasnici kompanija u ofšor zonama, a da vlasništvo nisu prijavili tadašnjoj Agenciji za borbu protiv korupcije.

Najviše pažnje izazvao je prvi tekst<sup>253</sup> iz serijala o aktuelnom ministru finansija Siniši Malom. To je zapravo nastavak priče<sup>254</sup> otvorene pre šest godina, kada su novinari KRIK-a otkrili da je tadašnji gradonačelnik Beograda Siniša Mali nekoliko godina ranije (2012. i 2013. godine), kao direktor firmi registrovanih u „poreskom utočištu”, kupio 24 stana na bugarskom primorju. Većinu apartmana kupio je od čoveka sa kojim ga povezuje privatizacija srpskog lanca benzinskih pumpi „Beopetrol” u vreme dok je bio direktor Centra za tendere u Agenciji za privatizaciju. Siniša Mali je 2015. negirao da je bio vlasnik stanova. Istovremeno je, međutim, dovođen u vezu sa još nekoliko afera.

Agencija za borbu protiv korupcije je te godine, istražujući da li je Siniša Mali prijavio imovinu, utvrdila da postoje sumnje da su izvršena druga krivična dela i prosledila izveštaj Višem javnom tužilaštvu u Beogradu.<sup>255</sup> Uprava za sprečavanje pranja novca utvrdila je da je Mali pod kontrolom imao najmanje 45 računa u različitim bankama u Srbiji, da je uplaćivao desetine hiljada evra nepoznatog porekla na račune i da je novac na račune stizao i iz ofšor zona – sa Britanskih Devičanskih Ostrva, iz Lihtenštajna, Švajcarske i Hongkonga. Jednim fiktivnim poslom Siniša Mali je sebi uplatio 525.000 evra sa računa u švajcarskoj banci na račun u Srbiji.<sup>256</sup> Nadležno tužilaštvo je tada utvrdilo da nema osnova za sumnju da je izvršeno neko krivično delo, a deo predmeta koji se odnosi na prijavljivanje imovine prosleđen je Prvom osnovnom tužilaštvu. Taj drugi postupak okončan je 2018. godine primenom mehanizma oportuniteta,<sup>257</sup> te je tužilaštvo obustavilo postupak pošto je Siniša Mali uplatio 200.000 dinara u humanitarne svrhe.

Novi dokumenti potvrdili su, međutim, da S. Mali nije bio samo direktor firmi koje su kupile stanove u bugarskom letovalištu, već i njihov vlasnik.

O nalazima KRIK-a izvestili su prvih dana samo mediji koji se kritički odnose prema vlastima, dok su „mejnstrim mediji”, oni bliski vlastima i povezani sa vladajućim strukturama, potpuno prečutali pominjanje Siniše Malog u „Pandorinim papirima”, izvestivši samo ko je od javnih ličnosti i političara iz sveta i regiona (Milo Đukanović) „iskočio iz kutije”.

Priča stiže do medija izjavom premjerke Ane Brnabić da ne vidi ništa novo u papirima, da ništa nije istraženo i da, ako nije, nadležni organi treba da istraže.<sup>258</sup> Oglasjava se i sam ministar Siniša Mali, ponavljajući samo da nije vlasnik stanova (iako se u tekstu i ne tvrdi da je sada vlasnik). Ministar Mali svojom izjavom traži i podršku predsednika Vučića: „Prava tema ovde svima je zašto ne mogu da dođu do računa Aleksandra Vučića. (...) Tih računa naravno nema. I lažu o svemu kao što do sada lažu.”<sup>259</sup>

251 <https://www.krik.rs/barka-predsednikovog-kuma-petrovic-sakrio-ofsr-firmu-i-racun-u-svajcarskoj/>

252 <https://www.krik.rs/firma-koje-se-niko-ne-seca-otkriva-veze-tonceva-i-srpskog-biznismena-iz-singapura/>

253 <https://www.krik.rs/nova-dokumenta-sa-devicanskih-ostrva-mali-je-definitivno-bio-vlasnik-24-stana/>

254 <https://www.krik.rs/sinisa-mali-tajno-kupio-24-stana-na-bugarskom-primorju/>

255 <https://www.krik.rs/izvestaj-agencije-o-malom-24-stana-pranje-novca-prikrivanje-imovine/>

256 <https://www.krik.rs/detalji-izvestaja-uprave-za-sprecavanje-pranja-novca-o-malom/>

257 <https://www.danas.rs/drustvo/mali-platio-200-000-dinara-tuzilastvo-obustavilo-postupak/>

258 <https://rs.n1info.com/vesti/premijerka-ne-vidi-sta-je-novo-u-slucaju-mali-zamenujemo-teze-a-djilas/>

259 <https://www.novosti.rs/vesti/politika/1042125/mali-nisam-cilj-vec-aleksandar-vucic-hteli-nadju-njegove-racune-ali-problem-jer-nema>

Konačno, 8. oktobra oglašava se i Više javno tužilaštvo saopštenjem<sup>260</sup> kojim, nakon samo četiri dana, potvrđuje rezultate ekspresne „istrage”, koju su sproveli premijerka Ana Brnabić i predsednik Aleksandar Vučić: sve je razmatrano 2017. godine; nije bilo dokaza za bilo koje krivično delo; ako bude novih relevantnih dokaza, „biće uzeti u razmatranje”. Veći deo saopštenja posvećen je prekorima upućenim tužiocu i članu Državnog veća tužilaca Predragu Milovanoviću, koji je za Novinsku agenciju Beta rekao šta bi tužilaštvo trebalo da učini nakon objavlјivanja „Pandorinih papira”.<sup>261</sup> Tužilac Milovanović je, inače, bio predmet pažnje javnosti i u aprilu 2021, kada je sklonjen sa predmeta paljenja kuće novinara u Grockoj. Tom prilikom je odlukom „oslobođen vršenja dužnosti zamenika javnog tužioca” kako bi mogao da se posveti samo obavljanju funkcije člana Državnog veća tužilaca.

#### **4.2.3. Suzbijanje korupcije – bez bitnih promena**

Na osnovu podataka Republičkog zavoda za statistiku, tokom 2020. godine broj krivičnih prijava podnetih protiv punoletnih učinilaca krivičnih dela protiv službene dužnosti, kao i broj optuženih i osuđenih lica manji je u odnosu na prethodnu godinu. Pada u oči podatak da je broj prijavljenih punoletnih učinilaca najmanji u Beogradu (153) iako je reč o najmnogoljudnijoj sredini, a najveći u Šumadiji i zapadnoj Srbiji (664).

Ipak, zahvaljujući činjenici da su svi drugi statistički pokazatelji o suzbijanju kriminala tokom 2020. godine manji nego prethodne godine,<sup>262</sup> ideo prijava za krivična dela ove vrste povećan je u ukupnom broju kriminalnih dela (1,9%) u odnosu na onaj tokom 2019. godine (1,5%).

Tabela 1. Suzbijanje korupcije u 2020. godini

	2020.	2019.
Broj krivičnih prijava	1.384 ▼	1.429
Broj optuženih lica	515 ▼	582
Broj osuđenih lica	355 ▼	423
Uslovna osuda	62% ▲	58%
Novčana kazna	1% □	1%
Zatvorska kazna	15% ▼	18%
Kazna kućnog zatvora	21% ▼	22%

Izvor: Republički zavod za statistiku<sup>263</sup>

Uobičajeno je i to što je za krivično delo primanja mita izrečena kazna zatvora daleko većem broju lica (20) nego za delo davanje mita (3), dok je u slučaju uslovne osude prisutna obrnuta srazmera. Interesantno je da je novčana kazna izrečena samo u jednom slučaju, i to za krivično delo davanje mita. Rad u javnom interesu, sudska opomena i vaspitna mera nisu izricane za navedena krivična dela, niti je zabeležen slučaj da je neko lice proglašeno krivim, a da je bilo oslobođeno kazne, što je tokom 2019. godine zabeleženo jednom u slučaju krivičnog dela davanja i jednom u slučaju krivičnog dela primanja mita.

260 <https://bg.vi.jt.rs/aktuelnosti/saopstenje-36/>

261 <https://www.danas.rs/drustvo/milovanovic-vise-javno-tuzilastvo-da-pokrene-predistratzni-postupak-o-stanovima-sinise-malog/>

262 Broj okončanih krivičnih postupaka po krivičnim prijavama je za 20% manji, broj pravosnažno osuđenih je za 9% manji i sl.

263 <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20211195.pdf>

Republičko javno tužilaštvo i dalje objavljuje podatke o radu tužilaštava samo jednom godišnje, u obliku skeniranih dokumenata koji se ne mogu pretraživati niti kopirati, a ove godine je to učinjeno i sa velikim zakašnjenjem.<sup>264</sup> S druge strane, Tužilaštvo za organizovani kriminal i viša javna tužilaštva ne objavljuju svoje statistike. Ipak, podaci se mogu naći, počev od 2018. na odeljku „protiv korupcije“ sajta Ministarstva pravde,<sup>265</sup> takođe na godišnjem nivou. Podaci za Tužilaštvo za organizovani kriminal (TOK) i za posebna odeljenja viših javnih tužilaštava prikazani su odvojeno, tako da obuhvataju samo krivična dela iz njihove nadležnosti.

Tabela 2. Statistika tužilaštava za koruptivna krivična dela u 2020. godini

	Tužilaštvo za organizovani kriminal	Posebna odeljenja četiri Viša javna tužilaštva
Broj primljenih krivičnih prijava	74	2.775
Broj slučajeva proaktivne istrage	11	175
Broj optuženih lica	12	421
Broj oslobađajućih presuda	36	38
Broj osuđenih lica	12	180
Zatvorska kazna	11	75
Uslovna kazna	1	105

\*Zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem, primanje i davanje mita

Izvor: Ministarstvo pravde<sup>266</sup>

Ovi podaci pokazuju da nema bitnog unapređenja situacije, te da su i dalje aktuelne ranije izrečene kritike zbog nedovoljnog broja osuda za korupciju na visokom nivou, kao i zbog nedovoljne proaktivnosti tužilaštva. Najvećim delom se do osuda došlo sporazumima o priznanju krivice, kojih je bilo 150 u posebnim odeljenjima viših javnih tužilaštava.

Vlada Srbije nastavila je da na svojoj stranici „Stop korupciji“<sup>267</sup> objavljuje vesti o različitim policijskim akcijama, koje sa korupcijom često nemaju nikakve veze. Tu se, pored hapšenja koja se zaista odnose na korupciju,<sup>268</sup> nalaze i informacije o hapšenjima zbog pronevere prilikom obavljanja privredne delatnosti, hapšenjima osumnjičenih za pranje novca, za poreske prevare i utaje, kao i za drugih dela.

264 [http://www.rjt.gov.rs/docs/rad\\_javnih\\_tuzilastava\\_2020\\_0421.pdf](http://www.rjt.gov.rs/docs/rad_javnih_tuzilastava_2020_0421.pdf)

265 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>

266 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33769/statistika-koruptivnih-krivicnih-dela-.php>

267 <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>

268 Između ostalog, uhapšeno je troje carinika zbog primanja mita, te grupa optuženih za zloupotrebe u preduzeću „Srbijašume“, profesor i petoro studenata iz jedne akademije strukovnih studija, jedan radnik Elektroprivrede Srbije zbog primanja mita, 32 osobe zbog zloupotreba u privatnoj srednjoj školi, troje zbog malverzacija u javnom preduzeću „Resavica“ (lažiranje nabavke autobusa i radnih mašina), grupa zaposlenih u veterinarskoj klinici (lažiranje podataka radi dobijanja subvencija), bivši zaposleni u Zavodu za vaspitanje dece i omladine, grupa zaposlenih u šumskom gazdinstvu „Vranje“, dvoje zaposlenih u borskom Vodovodu (javne nabavke), šestoro policajaca (mito na prelazu prema Kosovu), kao i dvoje zaposlenih u novosadskoj poreskoj upravi.

### **ISTAKNUTO: Lokalni funkcioner vladajuće stranke uhapšen zbog korupcije**

Posebno je istaknuta vest o hapšenju predsednika gradske opštine Palilula u Beogradu Aleksandra Jovičića, kako je naglašeno, „funkcionera Srpske napredne stranke”.<sup>269</sup> Ministar je izjavio da je to hapšenje pokazalo „da niko ko je počinio krivično delo neće biti zaštićen”.<sup>270</sup> Aleksandar Jovičić je uhapšen zbog sumnje da je, zajedno sa svojim saradnicima, stupao u kontakt sa nelegalnim investitorima, koji su gradili objekte bez odgovarajućih dozvola, te uzimao od njih novac kako im ne bi slao građevinske inspekcije. Potom su u službene isprave unosili lažne podatke, koji omogućavaju da ti objekti jednoga dana budu ozakonjeni. Nema informacija o tome da li tužilaštvo namerava da ispita postojanje sličnih malverzacija u drugim opštinama u Beogradu, u kojim se primenjuju isti propisi kao i na Paliluli, i u kojima su bile slične i mogućnosti za nastanak korupcije.

Prema objavljenim vestima, Aleksandar Jovičić se brani tvrdnjama da 350 hiljada evra u gotovini, suma koja je kod njega nađena, potiče od ušteđevine i svadbenih poklona.<sup>271</sup> Ovo je još jedan podsetnik na značaj obaveze prijavljivanja gotovog novca, do koje je došlo nedavnim izmenama Zakona o sprečavanju korupcije, ali i o opasnostima do kojih može dovesti primena takve odredbe.

## **4.2.4. Sprovođenje politika i zakona**

### **Vlada nastavlja da imenuje vršioce dužnosti u javnoj upravi**

Višedecenijska očekivanja da će status državnih službenika na položaju konačno biti uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima nisu ispunjena tokom ovog izveštajnog perioda. U većini slučajeva Vlada je samo nastavila da imenuje vršioce dužnosti službenika na položaju.

Prema podacima iz Izveštaja o sprovođenju AP za Poglavlje 23,<sup>272</sup> na isteku prve polovine 2021. godine broj položaja u javnoj upravi bio je 402, a broj lica koja su postavljena nakon konkursa svega 139. To stanje je gotovo jednako onom na kraju 2020., kada je od 391 mesta zakonito bilo popunjeno 138.<sup>273</sup>

Vlada i dalje nije objavila spisak položaja koje treba popuniti na osnovu konkursa i prikaz načina na koji su ta mesta popunjena. Samim tim, građani Srbije potpune informacije mogu da dobiju samo detaljnim pretraživanjem podataka sa svake sednice Vlade, svih raspisanih konkursa, propisa koji se odnose na sistematizaciju radnih mesta, ili temeljnim pretraživanjem informatora o radu nekoliko desetina organa državne uprave, pod uslovom da su ovi dokumenti uopšte objavljeni i ažurirani. Organizacija Transparentnost Srbija, koja je članica koalicije prEUgovor, ovu listu nije dobila ni nakon nekoliko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja iako je sasvim očigledno da bi ona morala da postoji kako bi se pratila realizacija zakonskih obaveza.

### **Vlada čvrsto opredeljena da održava nezakonito v.d. stanje u javnim preduzećima**

Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima nije sprovedena, pa u tom pogledu nema nikakvog napretka. Odredbe Zakona o javnim preduzećima se direktno krše, a umesto razrešenja v.d. stanja, strateškim dokumentima se kao moguće rešenje (na osnovu Strategije državnog vlasništva i upravljanja preduzećima u vlasništvu države Srbije za period od 2021. do 2027. godine) planira korporativizacija.<sup>274</sup>

269 <https://www.srbija.gov.rs/vest/550800/uhapsen-predsednik-opstine-palilula-aleksandar-jovicic.php>

270 Ibid.

271 <https://www.blic.rs/vesti/chronika/350000-evra-u-koverti-saznajemo-ovako-se-aleksandar-jovicic-pravdao-na-saslušanju-te/svnv1e5>

272 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33942/polugodisnji-izvestaj-pregovaracke-grupe-za-poglavlje-23-za-prvu-polovinu-2020-godine.php>

273 [https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje\\_23web1.pdf](https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje_23web1.pdf), str. 45.

274 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/533923/strategija-drzavno-vlasnistvo2021-2027-0044cyr.zip>

Vlada je postupak za postavljanje direktora okončala tek u malom broju javnih preduzeća. Umesto toga, ona je većinu prethodnih direktora zadržala kao „vršioce dužnosti“. Od ukupno 34 javna i druga državna preduzeća, koja su u obavezi da primenjuju isti zakon, samo devet ima direktore koji su prvo prošli konkurs u skladu sa zakonom, pa ih je tek onda Vlada postavila na ta mesta. U jednom slučaju direktora je postavila skupština preduzeća. U tri javna preduzeća su ranije postojali direktori, ali im je mandat istekao po sili zakona, a vršilac dužnosti nije imenovan. U dvadeset jednom preduzeću na mestu direktora je vršilac dužnosti, ali su samo četvorica zakonski na tim funkcijama (*Koridori Srbije, Pošta Srbije, Infrastruktura železnica Srbije, JP Stara planina*). Preostalih 17 „vršilaca dužnosti“ nisu ništa drugo do obični građani koji, bez ikakvog pravnog osnova, upravljaju ovim javnim preduzećima.<sup>275</sup>

Kao što je u prethodnim Alarm izveštajima već navedeno, ništavne su sve odluke i ugovori koje su potpisala lica koja od isteka mandata nezakonito upravljaju državnim preduzećima. To je već utvrđeno najmanje jednom sudskom presudom, ali problem nije rešavan sistemski. Naime, Ministarstvo privrede ne obavlja svoju dužnost i ne nadzire primenu ovog zakona. Pokušaj da se problem reši posredno, izmenama drugih propisa, nije uspeo.

Državna revizorska institucija utvrdila je nezakonit status vršioca dužnosti u nekoliko državnih preduzeća i o tome obavestila njihove nadzorne odbore i Vladu.<sup>276</sup> Ovakve nepravilnosti utvrđene su u svim republičkim javnim preduzećima, za koja su u ovom periodu objavljeni izveštaji o reviziji: *Srbija kargo, Srbija voz, JP Resavica, JVP Srbijavode, Mreža Most, Nuklearni objekti Srbije* i *JP NP Fruška gora*.

#### ✖ **ALARM: Opasno i pogrešno tumačenje zakona radi legalizovanja v.d. stanja**

Ministarstvo privrede nanelo je novi udar pravnom sistemu i poretku u Srbiji pokušajem da prikaže kako osobe kojima je istekao mandat vršioca dužnosti direktora javnih preduzeća i dalje zakonito obavljaju te funkcije.<sup>277</sup> Ministarstvo privrede je utvrdilo da Registrator (APR) ne može automatski da briše podatke o licima ovlašćenim za zastupanje javnih preduzeća nakon što im istekne period na koji su imenovani (prestanak mandata), jer im, kako tvrdi Ministarstvo, mandat ne prestaje po sili zakona, već je neophodno doneti rešenje o razrešenju. Organizacija Transparentnost Srbija je u javnoj raspravi predlagala da se zakonom izričito propiše da se navedeni podaci brišu po automatizmu.

Suprotno stavu Ministarstva privrede, Zakon o javnim preduzećima izričito propisuje da mandat direktora prestaje istekom perioda na koji je imenovan. U takvim slučajevima Ministarstvo je u obavezi da utvrdi da se javnim preduzećima upravlja nezakonito. Da je zakonodavac želeo da mandat vršioca dužnosti traje do imenovanja novog direktora ili v.d. direktora, onda bi tako i propisao, a ne bi ograničio maksimalno trajanje mandata.

### **Uzbunjivanje – manje postupaka zaštite, bez praćenja da li se prijavljene sumnje ispituju**

Kad je reč o sprovođenju Zakona o zaštiti uzbunjivača, Ministarstvo pravde objavilo je izveštaj koji se odnosi na period 2015–2020. godine,<sup>278</sup> za razliku od prethodne prakse objavljivanja godišnjih izveštaja.

Taj izveštaj pokazuje detaljnu statistiku postupanja pojedinih vrsta sudova, koja ukazuje na to da je broj rešenih slučajeva u 2020. bio manji nego ranijih godina (128 u odnosu na 160). Pri tome, pad je zabeležen u svim kategorijama, osim u slučaju Vrhovnog kasacionog suda (postupci revizije). To je posledica smanjenog priliva (117 u odnosu na 152 iz prethodne godine). Nejasne su ocene iz ovog izveštaja o „ukupnom kvalitetu“ sudskih odluka. Tako se ocenjuje da je kvalitet sudskih odluka tokom 2020. godine bio 93,75% iako se iz prikaza vidi da je od 25 razmatranih žalbi, 17 presuda bilo potvrđeno,

275 <https://bit.ly/3b6EFzT>

276 <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji.136.html>

277 To se može videti iz izveštaja sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o postupku registracije u Agenciji za privredne registre, <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/287>.

278 [https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20o%20primeni%20Zakona%20o%20za%C5%A1titu%20uzbunjiva%C4%8Da%20\(2015-2020\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20o%20primeni%20Zakona%20o%20za%C5%A1titu%20uzbunjiva%C4%8Da%20(2015-2020).pdf)

1 preinačena, a 7 ukinuto. Ovi podaci su značajni kada se u vidu ima činjenica da je specijalizovana obuka za primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača postavljena kao uslov za to da sudije uopšte mogu postupati u ovim predmetima, te se sa razlogom može postaviti pitanje kvaliteta tih obuka ili pak smislenosti takve zakonske odredbe. Tim pre, što je 2020. bila već šesta godina, u kojoj se Zakon primenjuje.

Izveštaj Ministarstva pravde ponovo sadrži samo podatke o primeni Zakona u ministarstvima kada je reč o unutrašnjem uzbunjivanju, iako ovakve zakonske obaveze ima i veliki broj drugih organa vlasti, ali i privrednih subjekata. Broj zabeležnih slučajeva i dalje je veoma mali, i u padu je u odnosu na ranije godine (25 u odnosu na 40 iz 2019). Svi slučajevi iz poslednje godine vezani su samo za dva ministarstva – odbrane i unutrašnjih poslova.

To je direktna posledica neadekvatno određenog nadzora nad sprovođenjem ovog zakona. Nadležnosti imaju dve inspekcije (Upravni inspektorat i Inspekcija rada), ali su one nejasno podeljene i ne pokrivaju sve oblasti. Upravni inspektorat je primenu ovog zakona nadzirao u samo 4 slučaja tokom 2020., dok je Inspektorat za rad tokom 2020. nadzirao 4158 slučaja (koji se odnosi na primenu raznih akata), a pokrenuo 16 postupaka.

Ma koliko da su problemi sa praćenjem unutrašnjeg uzbunjivanja bili veliki zbog neadekvatnog nadzora, daleko su veći problemi kada je reč o spoljnem uzbunjivanju. Ministarstvo pravde tako u svom izveštaju konstatuje da pošto „(...) ne postoji zakonska obaveza za ministarstva da vode evidenciju spoljašnjeg uzbunjivanja, u ministarstvima postoje različite prakse evidentiranja“.<sup>279</sup> Međutim, Ministarstvo pravde kao ovlašćeni predlagač ovog zakona ne preuzima ništa da se ovo stanje promeni.

Organizacija Transparentnost Srbija, članica koalicije prEUgovor, davana je u brojnim prilikama predloge da se ovaj problem reši, kako onda kada je zakon donošen,<sup>280</sup> tako i tokom njegove primene.<sup>281</sup> Dobra prilika da se ovaj zakon i praksa njegove primene unaprede jeste i razmatranje promena na osnovu nedavno usvojene direktive EU.<sup>282</sup>

#### ❖ **ALARM: Otkaz uzbunjivaču i retroaktivno postavljanje v.d. direktora u Agenciji za zaštitu životne sredine**

Najpoznatiji slučaj uzbunjivanja, koji se protezao i na ovaj period, bio je kada je Milenko Jovanović, načelnik Odeljenja za kontrolu vazduha u Agenciji za zaštitu životne sredine, nakon 17 godina rada u Agenciji dobio otkaz (decembar 2020)<sup>283</sup>, zato što se suprotstavio odluci direktora Agencije da se, bez odobrenja struke, menjaju kriterijumi za ocenjivanje kvaliteta vazduha. To je bilo u vreme kada je Beograd beležio rekorde u zagađenosti vazduha. Agencija je rešenje o otkazu objavila na svom sajtu, navodeći da je zaposleni otpušten zato što „nije obezbedio adekvatno održavanje većine mernih stanica, koje su zbog toga nedopustivo zapuštene“.<sup>284</sup>

Viši sud u Beogradu usvojio je zahtev za privremenu meru advokata nevladine organizacije RERI. Agenciji za zaštitu životne sredine naloženo je da odmah vrati na posao bivšeg načelnika Milenka Jovanovića dok se spor ne okonča.<sup>285</sup> Međutim, nije mogao biti vraćen na isto radno mesto jer je ono u međuvremenu ukinuto. Početkom septembra 2021. Milenko Jovanović je ukazao i na suvišne nabavke i korupciju u vezi sa kupovinom mernih stanica.<sup>286</sup>

279 Ibid., str. 29.

280 <https://bit.ly/3E8SgmT>

281 <https://bit.ly/2Zn8QjW>

282 Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije PE/78/2019/REV/1 OJ L 305, 26.11.2019, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>

283 <https://rs.n1info.com/vesti/a687975-nacelnik-otkaz-jer-sam-se-usprotivio-promeni-kriterijuma-za-merenje-zagadjenosti/>

284 Ibid.

285 <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/340110/nacelnik-milenco-jovanovic-vracen-na-posao-sud-reri.html>

286 <https://www.danas.rs/drustvo/jovanovic-mere-protiv-zagadjenja-u-beogradu-ni-u-najavi/>

Ovaj slučaj uzbunjivanja povezan je i sa nezakonitim postavljenjima u javnoj upravi, drugim problemom o kojem je bilo reči u Alarm izveštaju. Tako je Vlada, na sednici održanoj 15. aprila 2021. godine<sup>287</sup>, postavila Filipa Radovića na položaj vršioca dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine na tri meseca, ali počev od 9. oktobra 2020. Da bi valjda bilo manje primetno, na sednici<sup>288</sup> održanoj sedam dana kasnije, Filip Radović je ponovo postavljen na tri meseca, ovog puta počev od 10. januara 2021. Inače, on je bio direktor (ne vršilac dužnosti) Agencije od 22. februara 2013. do 19. marta 2015. Filip Radović je nakon toga još 20 puta bio postavljan za vršioca dužnosti direktora, redovno na tri meseca i jednom na 6 meseci. Među tim postavljenjima bilo je nekoliko retroaktivnih, što je bilo manje primetno, jer su to bila kašnjenja od jednog do devet dana. Odluka o retroaktivnom postavljenju za period od 9. oktobra 2020. dobija poseban značaj ukoliko se ima u vidu da je upravo u ovom periodu, novembra 2020, Milenko Jovanović dobio otkaz na mesto načelnika za pitanja kvaliteta vazduha u Agenciji za zaštitu životne sredine.

## Vlada i dalje zanemaruje Savet za borbu protiv korupcije

Još uvek nema sistematske rasprave o izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije,<sup>289</sup> a nije bilo ni pokušaja da se u Poslovnik Vlade uvede obavezno razmatranje izveštaja Saveta.<sup>290</sup> Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđa se prilično neodređena obaveza Vlade da o njima raspravlja (bez roka) i ostavlja se prostor za ograničavanje već postojeće *de facto* autonomije Saveta postupkom imenovanja novih članova. U izveštajima o praćenju primene AP za Poglavlje 23 ispravno se konstatiše da ove obaveze nisu poštovane. Nema novosti ni u vezi sa izborom članova Saveta koji nedostaju. U junu 2021. preminula je jedna od članica Saveta Jelisaveta Vasilić,<sup>291</sup> koju su danima pre toga optuživali najviši predstavnici vlasti i njima naklonjeni mediji.<sup>292</sup>

Tokom ovog izveštajnog perioda Savet je objavio jedan izveštaj. Sredinom aprila Vladi Srbije podnet je Izveštaj o podsticajima, subvencijama i olakšicama u Republici Srbiji.<sup>293</sup> U svom izveštaju Savet je analizom podataka koji se odnose na državnu pomoć u formi subvencija, podsticaja i olakšica uočio da su se tokom 2019. i tokom prve polovine 2020. godine javljali isti problemi, koji su postojali i pre dve godine kada je Vladi dostavio Izveštaj o kontroli državne pomoći. Nažalost, zbog pojave vanrednih okolnosti izazvanih pandemijom COVID-19, problemi su sada daleko veći. Naime, budžetom za 2020. godinu planirano je da za subvencije bude izdvojeno 95,8 milijardi dinara, ali se taj iznos tokom dva rebalansa budžeta (iz aprila i novembra 2020. godine) povećao na 278,2 milijarde dinara. Savet je podvukao da ovako veliko povećanje izdataka po osnovu državne pomoći nije bilo planirano u budžetu za 2020. godinu, pa jedino može biti obezbeđeno iz kreditnih sredstava, gde uslovi kreditiranja nisu dostupni javnosti i gde za trošenje tih sredstava mora postojati dodatna odgovornost.

Savet je od svih institucija, čije je podatke obrađivao u svom Izveštaju, tražio informaciju kako su podsticajna sredstva, subvencije i olakšice, koje su date korisnicima sredstava u prethodnom periodu, uticale na društveni bruto proizvod Republike Srbije, odnosno koliko su svrsishodne. Međutim, odgovor nije dobio ni od jedne. Između ostalog, Savet je ocenio da davanje jednokratne pomoći svim građanima nema socijalnu opravdanost i da su zbog toga male subvencije date u oblastima gde su preko potrebne – za zaštitu životne sredine, poljoprivredu, kulturu i dr. Ocenio je i da državna pomoć svim građanima može imati kontra efekat, tj. privid da se ta pomoć daje radi političke koristi, odnosno radi kupovine glasova. Na osnovu nezvaničnih podataka, ti troškovi tokom 2020. godine i troškovi koji su najavljeni za 2021. godinu iznosiće nekoliko milijardi evra.

287 <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/537003>

288 <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/539689>

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

290 <https://www.preugovor.org/Amandmani/1438/Predlozi-za-dopunu-Poslovnika-Vlade-Republike.shtml>

291 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopstenja/cid1011-3314/saopstenje-saveta-za-borbu-protiv-korupcije>

292 <https://rs.n1info.com/vesti/vucic-o-izjavi-o-jelisaveti-vasilic-cist-mi-je-obraz-rekao-sam-ono-sto-mislim/>

293 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3313/izvestaj-o-podsticajima-subvencijama-i-olaksicama-u-republici-srbiji>

Savet je, između ostalog, preporučio da se: subvencije, podsticaji i olakšice planiraju po prioritetima od nacionalnog značaja za Republiku Srbiju iz realnih izvora, a ne novim zaduživanjem; ugovaraju u skladu sa Zakonom o budžetu, a ne uredbama; preispita politika skupih subvencija i ostalih olakšica stranim investitorima i shodno tome možda izmeni Zakon o ulaganjima, kao i da se analizira dodeljena državna pomoć. Takođe, preporučio je da prioritet pomoći koju dobijaju mikro, mala i srednja preduzeća budu proizvodne, a ne uslužne delatnosti, da Poreska uprava učini dostupnim sve podatke koji se odnose na poreske olakšice po nazivu korisnika, ne samo Savetu na osnovu zahteva već i javnosti, te da sa posebnom pažnjom budu odobravane subvencije za saobraćaj.

#### 4.2.5. Ubrzanje pred novi izveštaj GRECO

Rok do kog Srbija treba da dostavi izveštaj Grupi država protiv korupcije (GRECO), ekspertskom telu Saveta Evrope, u vezi sa preporukama datim još 2015.<sup>294</sup> ističe krajem oktobra. Pred istek tog perioda ubrzane su aktivnosti kako bi bile zadovoljene neke od preporuka. Glavnina tih aktivnosti vezana je za izmene Ustava u oblasti pravosuđa, o čemu je bilo više reči u odeljku ovog izveštaja o pravosuđu.

Pored toga, u septembru 2021, upravo pozivanjem na hitnost zbog ispunjavanja međunarodnih obaveza, izmenjeni su Zakon o sprečavanju korupcije i Kodeks ponašanja narodnih poslanika.

#### Ograničene izmene Zakona o sprečavanju korupcije

Ministarstvo pravde saopštilo je u maju 2019. godine da je Zakon o sprečavanju korupcije „usklađen sa preporukama GRECO”, a onda je godinu dana kasnije pripremilo izmene i dopune istog zakona, koje su „neophodne radi potpunog usklađivanja sa preporukama GRECO”.<sup>295</sup> Vlada je septembra 2021. zatražila usvajanje ovih izmena i dopuna po hitnom postupku iako su nedostaci poznati još od oktobra 2020. Javna rasprava održana u avgustu 2021. nije bila sprovedena onako kako je predviđeno Poslovnikom Vlade. Rad na ovom zakonu nije bio predviđen ni godišnjim planom rada Vlade, pa je zainteresovanoj i široj javnosti postalo poznato da će promene biti vršene tek kada je predlog već došao u Skupštinu.<sup>296</sup>

Izmene su donele promenjenu definiciju „korupcije”, koja nije potpuno obrazložena, pa su time bili nezadovoljni i članovi Odbora za pravosuđe.<sup>297</sup> Naime, određeno je da pojам korupcije obuhvata samo sticanje „nedozvoljene” koristi. Za izbor direktora Agencije za sprečavanje korupcije predviđeni su dodatni uslovi u vezi sa stručnošću, ali oni ne obuhvataju sve oblasti rada Agencije. Precizirano je i trajanje funkcije zamenika direktora.

Jedna od krupnijih novina u Zakonu jeste uvođenje pravila prema kojem će firme u vlasništvu javnih funkcionera i članova njihove porodice (supružnici, maloletna deca koja žive u zajedničkom domaćinstvu) morati da prijavljuju sve postupke koji su doveli do zaključenja ugovora sa organima vlasti. Takva obaveza sada postoji jedino za firme kod kojih je njihov udio u vlasništvu preko 20%. Pored toga, podaci o takvim poslovima postaće javni (registar na sajtu Agencije).

Uvođenje ove nesumnjivo korisne novine ipak teško može da reši sve probleme. Ne samo zato što će van radara i dalje ostati poslovanje firmi u vlasništvu funkcionerovih bliskih rođaka (na primer roditelji, braća, sestre, odrasla deca) već i zato što neki ugovori, koji jednak mogu biti razlog za sumnju i provere, nisu predmet zakona. Zbog toga je šteta što zakon nije preciziran tako da „funkcionerske firme” prijavljuju i poslove sa privrednim subjektima koji su u privatnom vlasništvu, ali koji imaju koncesiju od države ili opštine, izvode radove za strane firme koje nisu izabrane na tenderu, već na osnovu međudržavnih sporazuma, ili koje dobijaju značajne subvencije ili drugi vid državne pomoći.

294 GRECO. Drugi izveštaj o usklađenosti. Četvrti krug evaluacije, „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce”, 29. 10. 2020, <https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-publication-of-the-second-compliance-report-of-round-four>.

295 Ministarka pravde Maja Popović, u svojstvu predlagачa izmena Zakona u Narodnoj skupštini, 21. 9. 2021, str. 27. privremenih stenografskih beleški, dostupno na: <https://bit.ly/3qdW4zF>.

296 Detaljnije o tome u: „Kako popraviti Zakon o sprečavanju korupcije”, prEUgovor, septembar 2021, <https://preugovor.org/Amandmani/1662/Kako-popraviti-Zakon-o-sprecanju-korupcije.shtml>.

297 <https://www.danas.rs/vesti/politika/odbor-za-pravosudje-odbio-predlog-izmena-zakona-o-korupciji/>

Izmene Zakona će drastično umanjiti ograničenja za zapošljavanje i drugo angažovanje bivših funkcionera. Do sada su ta ograničenja bila postavljena preširoko. Na primer, svaki ministar morao bi da traži saglasnost za zapošljavanje u bilo kom preduzeću koje posluje u oblasti rada ministarstva, a Agencija bi takvu saglasnost mogla da pruži ili da je uskrati na osnovu nedovoljno jasno postavljenih kriterijuma.

Međutim, nakon sadašnjih izmena dužnost traženja saglasnosti svodi se samo na slučaj da bivši funkcioner želi da se zaposli u firmi „sa kojom organ vlasti *ima* poslovni odnos“. To znači da će, na primer, bivši ministri morati da, dve naredne godine nakon prestanka funkcije, traže odobrenje jedino za rad u onoj firmi koja i dalje ima aktivan ugovor sa njihovim ministarstvima, ali ne i u slučaju da je taj ugovor već realizovan za vreme njihovog mandata. S druge strane, oni će, nakon ovih izmena Zakona, moći bez ikakvih ograničenja da rade u preduzećima kojima su, na primer, izdavali dozvole ili u kojima su sprovodili inspekcijsku kontrolu (ili su ih godinama izostavljalii sa spiska onih preduzeća u kojima treba sprovesti takvu kontrolu). Pored toga, odredba je formulisana tako da pojedine bitne funkcionere i dalje izostavlja iz obaveze da traže takvu saglasnost, a među njima je najmarkantniji primer predsednika Republike.

Najvažnija novina u Zakonu jeste uvođenje izričite obaveze da javni funkcioneri prijavljuju „gotov novac, digitalnu imovinu i dragocenosti, kao i drugu pokretnu imovinu čija vrednost prelazi 5.000 evra“, o čemu je već bilo reči.

Izmene donose i novu definiciju krivičnog dela – „Neprijavljanje imovine i prihoda ili davanje lažnih podataka o imovini i prihodima“. Unapređenje se odnosi na to što se sada potencijalno može goniti i davanje lažnih podataka o prihodima, a ne samo o imovini funkcionera. Međutim, ostaće brojni drugi nedostaci. Tako i dalje neće postojati pravni osnov da se krivično gone osobe koje lažiraju svoje izveštaje po prestanku javne funkcije, što je absurdno. Namera koju bi javni tužioци trebalo da dokažu nije adekvatno definisana, što će ostati dodatni razlog (ili izgovor) za veoma retko gonjenje ovog krivičnog dela. Najzad, i dalje neće biti mogućnosti krivičnog gonjenja u slučaju da se u izveštaju lažiraju drugi bitni podaci, kao što su, na primer, informacija o tome kome funkcioner duguje novac, skrivanje podataka o imovini zaključivanjem fiktivnih pravnih poslova i slično.

Imajući sve to u vidu, Srbija će možda dobiti bolju ocenu u sledećoj evaluaciji GRECO, ali svakako neće rešiti neke od ključnih problema u vezi sa Zakonom o sprečavanju korupcije, čak ni one u vezi sa odredbama kojima se GRECO izričito bavio u svom izveštaju.

U septembru 2021. GRECO je započeo peti krug evaluacije za Srbiju.<sup>298</sup> U okviru ovog kruga razmatraju se pitanja koja se odnose na sprečavanje korupcije i unapređenje integriteta najviših funkcionera izvršne vlasti (i njihovih savetnika), kao i u policiji.

## Dopune Kodeksa narodnih poslanika – bez rasprave i sa ograničenim efektima

Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja dostavio je 15. septembra Narodnoj skupštini na razmatranje i usvajanje po hitnom postupku Predlog za izmene i dopune Kodeksa ponašanja narodnih poslanika.<sup>299</sup> Narodna skupština je o njemu raspravljala samo šest dana.<sup>300</sup> U vezi sa ovim dopunama Kodeksa nije organizovano javno slušanje ili neki drugi vid konsultacija sa javnošću, niti su se o njemu izjašnjivali drugi odbori Narodne skupštine. Na istoj sednici vođena je objedinjena rasprava i o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije,<sup>301</sup> a akt je posle dva dana i usvojen.<sup>302</sup>

Administrativni odbor se u svom predlogu pozvao na odredbu Poslovnika, koja omogućava vođenje objedinjene rasprave u slučaju okolnosti *koje nisu mogle da se predvide*, što očigledno nije bilo istina. Osnovni razlog za usvajanje predloženih izmena i dopuna Kodeksa jeste ispunjenje preporuke GRECO, koja se odnosi na „obezbeđivanje jasnih smernica za izbegavanje i rešavanje sukoba interesa i obezbeđivanje

298 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/34182/drzavna-poseta-evaluacionog-tima-greko.php>

299 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2021/1606-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2021/1606-21.pdf)

300 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2021/SAZIV%2014%20vanredno%202021.pdf>

301 Transparentnost Srbija, „Komentar predloga za izmenu i dopunu Odluke u usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika“, Beograd, septembar 2021, <https://bit.ly/3b4UUxp>

302 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_aka/2021/RS55-21-kodeks-LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_aka/2021/RS55-21-kodeks-LAT.pdf)

da javnosti bude omogućen lak pristup sadržini Kodeksa, kao i njegovo efikasno sprovođenje u praksi, uključujući i upoznavanje narodnih poslanika o standardima koji se očekuju od njih, omogućujući im pri tome savetovanje, uz čuvanje poverljivosti i sprovođenje namenskih obuka". Međutim, nije navedeno kada je Skupština dobila ekspertsko mišljenje GRECO, u kom je ukazano na nedostatke Kodeksa usvojenog krajem 2020. godine iako je još tada bilo jasno da ovim aktom nisu rešena sva bitna pitanja.

Izmene Kodeksa nisu iskorišćene da bi bili otklonjeni brojni drugi nedostaci, na koje je organizacija Transparentnost Srbija ukazala prilikom njegovog donošenja,<sup>303</sup> kao ni oni koji su uočeni u dosadašnjoj praksi primene Kodeksa, odnosno prilikom razmatranja prijava za njegovo kršenje.<sup>304</sup> Promene se odnose na uspostavljanje Komisije za etiku, ali i na proširenje nadležnosti Komisije tako da ona može da daje mišljenja o povredi Kodeksa, uz ispravku nekoliko očiglednih grešaka i propisivanje novčanih kazni uz izrečene opomene za kršenje Kodeksa.

Dopune Kodeksa koje se odnose na sastav i način izbora Komisije za etiku popunjavaju pravnu prazninu, koja je prvobitno trebalo da bude rešena donošenjem posebnog akta. Predviđeni sastav ove komisije obezbediće da u njoj većinu čine stručnjaci za etička pitanja (generalno), dok angažovanje zaposlenih u Službi Narodne skupštine u svojstvu članova ovog tela nije primereno. Iako konkretna pitanja kojima će se Komisija baviti (izrada Vodiča za primenu Kodeksa, pružanje saveta poslanicima, održavanje obuka za primenu, davanje mišljenja o povredi Kodeksa) imaju veze sa etičkim dilemama, mnogo više se odnose na primenu zakona (npr. u vezi sa raspolaganjem javnim sredstvima, obaveštavanjem javnosti, sukobom interesa) i tumačenje odredaba Kodeksa.

Uvođenje mehanizma koji Komisiji omogućava da daje mišljenje o povredi Kodeksa pre nego što o tome odluci skupštinski odbor, kao i da objavljuje to mišljenje, nesumnjivo je korisna novina. Stav Komisije će olakšati posao skupštinskog odbora da doneše ispravan zaključak o povredi Kodeksa, a objavljivanje mišljenja omogućiće javnosti da prati kvalitet procesa odlučivanja. Međutim, da bi ovi ciljevi bili ostvareni, neophodno je da i sama Komisija ima na raspolaganju mogućnost da utvrđuje bitne činjenice. Potrebno je, takođe, da se ne objavljuju samo mišljenje Komisije i odluka Odbora već i njihova obrazloženja, što sada nije predviđeno.<sup>305</sup>

## PREPORUKE

- Nova Strategija za borbu protiv korupcije treba da bude sveobuhvatna, a ne ograničena samo na pojedine oblasti, kao što se predviđa Operativnim planom za sprečavanje korupcije.
- Vlada i Agencija za sprečavanje korupcije treba da obezbede jednoobraznost ocenjivanja napretka u ostvarivanju Akcionog plana za Poglavlje 23 – potpoglavlje borba protiv korupcije, a njihove izveštaje treba da razmatraju i Vlada i Narodna skupština.
- Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila, posebno zakonitim imenovanjem rukovodilaca u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama, da organizuje smislene javne rasprave o svim propisima, da sprovodi procenu rizika od korupcije u svim propisima, kao i da obezbedi poštovanje konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Treba unaprediti Krivični zakonik kako bi se obezbedio efikasniji zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije, i to izmenama krivičnih dela davanja mita, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem, te krivičnih dela koja se odnose na neprijavljinje imovine javnih funkcionera, zloupotrebe u javnim nabavkama i nezakonito finansiranje političkih stranaka, kao i na kriminalizovanje odmazde nad uzbunjivačima i „nezakonito bogaćenje“ u smislu člana 20 Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije.

303 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Analiza\\_Kodeksa\\_narodnih\\_poslanika.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_Kodeksa_narodnih_poslanika.pdf)

304 [https://www.transparentnost.org.rs/images/Tuzba\\_Upravni\\_sud\\_-\\_Odluka\\_Odbora\\_-povreda\\_Kodeksa.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/Tuzba_Upravni_sud_-_Odluka_Odbora_-povreda_Kodeksa.pdf)

305 Transparentnost Srbija. „Komentar predloga za izmenu i dopunu Odluke u usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika“, op. cit.

- Poreska uprava treba da informiše javnost o procjenjenom broju građana, čija imovina mora da bude proverena po osnovu Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, kao i o tome da li će kontrola javnih funkcionera i državnih službenika imati prioritet. Ustavni sud bi trebalo da preispita odredbe tog zakona, dok bi predstavnici vlasti trebalo da se suzdrže od izjava koje bi moglo da utiču na njegovu primenu.
- Posebnim jedinicama tužilaštava zaduženim za borbu protiv korupcije moraju biti obezbeđeni neophodni resursi i osoblje. Treba revidirati spisak krivičnih dela, kojima se one bave i povećati transparentnost njihovog rada. Državno veće tužilaca treba da obezbedi da budu pozvani na odgovornost oni tužioци koji propuste da istraže koruptivna krivična dela ili da deluju proaktivno.
- Vlada bi trebalo redovno da razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije i da preduzima mere za rešavanje problema koji se u njima navode. Vlada bi, takođe, trebalo da informiše javnost o radnjama koje se preduzimaju radi rešavanja sistemskih i pojedinačnih problema ili proveravanja činjenica. Vlada bi trebalo da obezbedi i druge uslove koji su Savetu neophodni za rad (imenovanje novih članova, uključivanje u radne grupe).
- Izmene Ustava treba da budu šire od postojećih amandmana kako bi se smanjio sadašnji širok imunitet od krivičnog gonjenja, definisao status nezavisnih državnih organa, postavile prepreke kršenju pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i sklapanjem međunarodnih ugovora, bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile veće garancije kada je reč o transparentnosti rada državnih organa.
- Vlada bi trebalo da razmotri preporuke nezavisnih tela (posebno Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i Fiskalnog saveta) i da Skupštini podnese izveštaj o njihovom ispunjavanju.
- Vlada bi trebalo da poveća transparentnost svog rada redovnim objavljivanjem obrazloženja podzakonskih akata, zaključaka koji nisu poverljive prirode, potpisanih ugovora, informacija o savetnicima i lobiranju, kao i nalaza do kojih je došla tokom kontrole rada drugih državnih organa.
- Narodna skupština, Vlada i Agencija za sprečavanje korupcije treba da obezbede transparentno lobiranje i razmatranje rizika od korupcije u zakonodavstvu.
- Vlada i Narodna skupština treba da prestanu da koriste međunarodne sporazume i „posebne zakone“ kako bi sprečile transparentnost i konkureniju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.

#### **4.2.6. Pristup informacijama od javnog značaja**

*Pred kraj izveštajnog perioda konačno se pojavio Predlog izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je, zahvaljujući angažmanu civilnog društva i preporukama eksperata SIGMA, značajno unapređen u odnosu na prethodne nacrte. Kada je reč o primeni zakona, i dalje su prisutne iste ključne prepreke – neizvršavanje Poverenikovih rešenja i skrivanje informacija uz pozivanje na tajnost dokumenata, posebno onih koji se odnose na COVID-19.*

O rešavanju brojnih problema, na koje je u svom godišnjem izveštaju za 2020. ukazao Poverenik, a o kojima smo pisali u prethodnom Alarmu, Narodna skupština i njeni odbori još uvek nisu raspravljali.

Početkom oktobra 2021, posle više godina pripreme, Vlada Srbije je konačno utvrdila Predlog izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama.<sup>306</sup> Koalicija za slobodu pristupa informacijama je povodom ovog predloga podsetila Narodnu skupštinu<sup>307</sup> da ima priliku da ispravi istorijsku nepravdu nanetu građanima (više od 30 hiljada), koji su još 22. jula 2007. Skupštini u formi građanske inicijative predali predlog izmena i dopuna Zakona i pozvali je da taj dokument stavi na dnevni red pre rasprave o aktuelnom predlogu, koji je stigao iz Vlade.

---

306 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2021/1758-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/1758-21.pdf)

307 <https://spikoalicija.rs/ispravite-istorijsku-nepravdu-inicijativa-narodnoj-skupstini-da-se-posle-14-godina-tekst-predloga-zakona-konacno-nade-pred-poslanicima/>

Izmene Zakona nisu u celosti pripremljene tako da budu u skladu sa obavezama iz Revidiranog AP 23.<sup>308</sup> Naime, bilo je planirano da se izmene vrše „na osnovu obavljene analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”, a takva analiza tokom 2020. i 2021. nije rađena. Takođe, jasno je da izmene ne rešavaju sve probleme vidljive u izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji on svake godine podnosi o primeni ovog zakona.<sup>309</sup> Procedura definisana zakonima i Poslovnikom Vlade nije poštovana ni kada je reč o sadržini izveštaja sa javne rasprave,<sup>310</sup> jer ne sadrži osvrt na sve dostavljene predloge, niti razloge za njihovo odbijanje. Najzad, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave tokom ove godine nije uopšte učestvovalo u samoj promociji rešenja iz novog zakona, već je jedini predstavnik države u svim debatama bio Poverenik Milan Marinović.

S druge strane, i pored ovih krupnih i ničim opravdanih nedostataka, vredi istaći da se na kraju ispostavilo da je spremnost da se prihvate predlozi koji su došli iz civilnog društva ipak bila veća nego prilikom donošenja mnogih drugih važnih propisa tokom poslednjih nekoliko godina. Tome su nesumnjivo doprineli i stavovi eksperata SIGMA,<sup>311</sup> koji su se u mnogome podudarali sa stavovima građana, a možda i činjenica da se zakon menja u očekivanju novog izveštaja Evropske komisije.

U Predlogu zakona<sup>312</sup> i dalje ima normi koje sužavaju pravo na pristup informacijama, što će svakako otvoriti pitanje njihove ustavnosti.<sup>313</sup> Najveća smetnja te vrste je ipak uklonjena. Reč je o promeni u članu 9, koja se odnosila na postupanje u slučaju tajnih podataka. Više se ne predviđa brisanje dela norme, što je moglo biti protumačeno kao stvaranje apsolutnog izuzetka. Umesto ranijih pet osnova za ograničenje prava, sada će ih biti sedam. Postojeći osnovi ograničenja su takođe prošireni ili precizirani.<sup>314</sup>

Druga odredba koja smanjuje obim prava na pristup informacijama jeste uvođenje Narodne banke Srbije na spisak organa vlasti, protiv kojih nije moguće izjaviti žalbu Povereniku, već samo povesti upravni spor, tako da će sada takvih organa biti sedam, umesto dosadašnjih šest. Tokom proteklih 16 godina pokazalo se da je zaštita prava u upravnom sporu daleko slabija od one koja se ostvaruje tokom postupka po žalbi, a rok za postupanje Upravnog suda i dalje nije propisan. Širenje spiska onih koji su zaštićeni od žalbi staviće tražioce informacija u znatno nepovoljniji položaj od sadašnjeg.

Najvažnije pozitivne promene koje donosi Zakon odnose se na proširenje kruga organa vlasti, na koje se Zakon primenjuje. Od početka pisanja zakona postoji saglasnost da na tom spisku treba da se nađu i fizička lica sa javnim ovlašćenjima, poput javnih beležnika i javnih izvršitelja, kao i privatni privredni subjekti koji pružaju komunalne usluge, u meri u kojoj se informacije odnose na obavljanje tih poslova. Veoma je bitno to što Predlog zakona nedvosmisleno obuhvata (za razliku od ranijih nacrta) sve firme čiji je država, pokrajina ili lokalna samouprava (u zbiru) natpolovični vlasnik, ali i njihove „čerke-firme“ i „unuke-firme“.

Najvažnije poboljšanje Predloga zakona u odnosu na Nacrt odnosi se na potpuno ukidanje mogućnosti da se pravo na pristup informaciji uskrati zbog navodne „zloupotrebe prava“.

Predlog zakona donosi bitnu promenu kada je reč o postupanju sa tajnim podacima, koji su predmet zahteva za pristup informacijama. Odgovornost za njihovo (potpuno ili delimično) obelodanjivanje prenosi se na onaj organ koji je odredio tajnost (umesto organa koji samo poseduje takav podatak). To je logično rešenje, ali otvara drugi potencijalni problem. Kada je tajnost dokumenta utvrdila Vlada Srbije, Poverenik u postupku po žalbi neće moći da naloži obelodanjivanje dokumenta (jer žalba protiv odluka Vlade nije dopuštena), već to može učiniti samo Upravni sud, gde postupci traju godinama.

---

308 Tačka 2.2.5.1.

309 <https://www.poverenik.rs/sr-yu/izvetaji-poverenika.html>

310 <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvestaj-sa-javne-rasprave-0107.docx>

311 <https://spikoalicija.rs/da-li-ce-novi-zakon-uspeti-da-unapredi-transparentnost-organa-javne-vlasti/>

312 U vreme pisanja Alarm izveštaja propis je bio u formi predloga. U međuvremenu je usvojen u Narodnoj skupštini u neizmenjenom obliku, tako da su sve ocene sadržane u ovom izveštaju i dalje relevantne.

313 U vezi sa članovima 20, st. 2 i 51, st. 2 Ustava Republike Srbije.

314 Detaljnije na: <https://pescanik.net/zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-sta-je-poboljsano-a-koji-problemi-nisu-reseni/>.

Predložena su nova pravila za izvršavanje Poverenikovih rešenja. Novčane kazne plaća organ vlasti tako što ih uplaćuje u republički budžet. Propuštena je prilika da se propiše obaveza da će, nakon što organ plati takvu kaznu, obavezno biti pokrenut postupak u kom će ona biti naplaćena od neposrednog krivca – rukovodioca tog organa. Predlog je ipak popravljen u odnosu na nacrt utoliko što je sada predviđeno da se kazna (od 20 do 100 hiljada dinara) može izricati neograničeni broj puta, odnosno sve dok organ ne dostavi tražene informacije. S druge strane, nije ništa urađeno po pitanju uloge koju Vlada Srbija ima u izvršenju rešenja Poverenika onda kada nijedan drugi način ne uspe.

Kada je reč o postupku izbora Poverenika, Predlog Zakona donosi poboljšanje, ali će njegovi krajnji efekti ipak biti limitirani. Predlog za izbor Poverenika će i dalje davati nadležni skupštinski odbor, ali će tome prethoditi javni poziv svim zainteresovanim licima da se prijave. Imena kandidata i njihove biografije biće objavljivane. Ipak, nakon toga, poslaničke grupe će biti te koje biraju koga će sa liste da predlože skupštinskom odboru i onda će se *samo sa tim kandidatima* obavljati javni razgovor, na kom mogu da iznesu svoje stavove o ulozi i načinu ostvarivanja dužnosti Poverenika. Znatno bolje bilo bi da je predviđen izbor na osnovu prethodno sprovedenog konkursa.

Pošto se norme drugih propisa u praksi koriste kako bi se ograničila prava na pristup informacijama, Poverenik će dobiti pravo i obavezu da daje mišljenja o nacrtima i predlozima drugih zakona, propisa i dokumenata javnih politika, a drugi organi imaće obavezu da mu te nacrte i predloge dostavljaju na mišljenje. Propuštena je prilika da se ova korisna novina upotpuni uspostavljanjem zakonske obaveze organa da Poverenika obaveste o izradi takvih akata i da zatraže mišljenje pre nego što nacrt/predlog puste u dalju proceduru.

Jedno od glavnih poboljšanja zakonskog teksta odnosi se na informatore o radu, u kojima organi vlasti moraju da objave bitne podatke i pre nego što ih iko zatraži zahtevom. Ta obaveza će se proširiti na lokalna javna preduzeća i javne ustanove. Takođe, odavno je planirano unapređenje oblika u kom se informatori objavljaju (jedinstveni informacioni sistem, koji vodi i održava Poverenik). Ovo rešenje pomoći će da se smanji broj grešaka u strukturi i načinu objavljivanja, a ostaje tek da se vidi hoće li doprineti i njegovoj sadržajnosti.

Pitanje odgovornosti za učinjene prekršaje u predlogu zakona rešeno je na nešto drugačiji način nego do sada. U nekim slučajevima neće postojati odgovornost rukovodioca organa, već samo službenika na kog su preneta ovlašćenja. Uvedena je i nova kazna (prekršajni nalog), koju izriče Poverenik u slučaju čutanja uprave. Budući da direktno pogarda službenike koji postupaju po zahtevima, može se očekivati da će i ove, ne tako velike, kazne (15 hiljada dinara ako se plati u roku od sedam dana) uticati na to da bude smanjen broj žalbi zbog toga što organi vlasti niti daju informacije, niti donose rešenje o odbijanju, što je ubedljivo najčešća situacija u praksi.

Tražilac informacije više neće moći da pokrene prekršajni postupak pre nego što se okonča ili odbaci/obustavi postupak po žalbi Povereniku ili pred upravnim sudom. Ovo sužavanje prava obrazloženo je ranijim zloupotrebama – podnošenje velikog broja zahteva za pristup informacijama, a zatim i pokretanje velikog broja prekršajnih postupaka radi naplate troškova. Ostaje otvoreno pitanje da li je zloupotrebe bilo moguće izbeći na neki drugi način.

Rok zastarevanja prekršaja je i dalje veoma kratak (godinu dana). Propuštena je prilika da se on produži, tako što bi uporedo sa ovim zakonom bio dopunjén i Zakon o prekršajima.

Predlog zakona ne rešava ni brojne druge probleme, na koje su tokom javne rasprave ukazivale organizacije civilnog društva.<sup>315</sup> Narodna skupština usvojila je Predlog zakona u neizmenjenom obliku početkom novembra 2021. godine.<sup>316</sup>

---

315 Ibid.

316 Komentari na skupštinsku raspravu dostupni su ovde: <https://spikoalicija.rs/drugi-cin-rasprave-od-svete-petke-do-izbora-poverenika/> i <https://spikoalicija.rs/cin-treci-podrska-i-primedbe-koje-nisu-propriacene-amandmanima/>.

## Nedostatak sistemskog nadzora u oblasti tajnosti podataka utiče na pravo javnosti da zna

Organi vlasti u Srbiji često koriste tajnost podataka da bi odbili zahteve za pristup informacijama od javnog značaja.<sup>317</sup> Osim razvijene prakse Poverenika u postupanju po žalbi u pojedinačnim slučajevima, ne postoji funkcionalna sistemska kontrola klasifikacije dokumenata, što bitno utiče na ostvarivanje prava javnosti da zna. Prethodni Nacrt izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama (maj 2021) čak je predviđao i brisanje tzv. testa javnosti, odnosno obaveze organa vlasti da, prilikom postupanja po konkretnom zahtevu za dobijanje informacije, procenjuje da li je interes javnosti pretežniji u odnosu na interes koji se tajnošću štite. Usled pritiska javnosti, ovaj test je vraćen u tekst Predloga zakona.

Ne postoji sistemski nadzor nad primenom Zakona o tajnosti podataka ni deceniju nakon njegovog usvajanja, pokazuje istraživanje organizacije *Partneri Srbija*.<sup>318</sup> Ministarstvo pravde, čiji je zadatak da kontroliše primenu ovog zakona, poziva se na zakonske neusaglašenosti u vezi sa inspekcijskim nadzorom kako bi opravdalo izostanak ove prakse. Sudovi gotovo da ne primaju slučajeve iz ove oblasti. Na nedostatak nadzora, posebno kada je reč o (ne)izvršavanju obaveze preispitivanja oznaka tajnosti koje su određene prema ranijim propisima u roku od dve godine od stupanja zakona na snagu, godinama je ukazivao i Poverenik.<sup>319</sup> Bez nadzora postoji opasnost da se informacije neopravdano i prekomerno označavaju stepenom tajnosti.

Ministarstvo pravde je 2018. godine formiralo Radnu grupu za izmene Zakona o tajnosti podataka, o čemu se saznalo tri godine kasnije putem zahteva za pristup informacijama.<sup>320</sup> O radu grupe i njenom sastavu javnost i dalje ne zna ništa. Prema Planu Vlade za 2021. godinu, izmene ovog zakona predviđene su za decembar.

## PREPORUKE

- Obim pristupa informacijama od javnog značaja ne bi trebalo da bude ograničen odredbama drugih zakona, kao ni odredbama ugovora koje Srbija zaključuje sa drugim državama.
- Vlada mora da preduzme sve neophodne korake kako bi obezbedila izvršenje odluka Poverenika onako kako je to propisano Zakonom, ali i da sama počne da odgovara na sve zahteve za pristup informacijama, koji su joj upućeni.
- Vlasti ne smeju da koriste „poverljivost“ kao izgovor za uskraćivanje pristupa informacijama od javnog značaja, posebno kada je reč o pitanjima u vezi sa pandemijom COVID-19. Umesto toga, trebalo bi da sve informacije objavljuju proaktivno i dosledno, kao i da omoguće nezavisnu proveru tih podataka.

317 U 18% slučajeva rešenih žalbi Povereniku tokom 2020. godini, a oko 30% tokom 2018. i 2019., razlog za odbijanje zahteva tražilaca informacija bilo je pozivanje na tajnost podataka ili dokumenata. Izveštaji o radu Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2020, 2019. i 2018. godinu, dostupni na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/izvetaji-poverenika.html>.

318 Milan Stefanović i dr., Primena Zakona o tajnosti podataka u Srbiji, Nadzor i sudska praksa, Partneri Srbija, Beograd, jun 2021, <https://www.partners-serbia.org/post?id=344>.

319 Rodoljub Šabić, „Preispitati efekat primene Zakona o tajnosti podataka“, *Danas*, 1. 7. 2014, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/preispitati-efekat-primene-zakona-o-tajnosti-podataka/>, 20. 10. 2021.

320 Rodoljub Šabić, „Za zakon o tajnama – tajna radna grupa“, Peščanik, 15. 4. 2021, <https://pescanik.net/za-zakon-o-tajnama-tajna-radna-grupa/>, 20. 10. 2021.

## 4.2.7. Borba protiv korupcije u policiji

Iako Sektor unutrašnje kontrole (SUK) nastavlja da bude ključni akter u borbi protiv korupcije unutar policije, skorašnja dešavanja u vezi sa njegovim radom dovode u pitanje integritet samog Sektora, pa samim tim i policijske službe.

Iako je Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i dalje ključni institucionalni akter u izgradnji integriteta i borbi protiv korupcije u policiji, nedostatak operativne autonomije Sektora i njegova podređenost političkim odlučiocima u MUP-u nastavljaju da budu glavna prepreka u njegovom radu. Pokazatelj ovog problema jeste i uloga koju je SUK imao u kontekstu *rata protiv mafije*, u kom ne samo da nije doprineo zaštiti integriteta policajaca koji su se našli na meti tabloidnih medija već je i bivao zloupotrebljen, dovodeći ozbiljno u pitanje način funkcionisanja cele policijske službe.<sup>321</sup>

Ovi problemi se ne mogu prevazići u okviru trenutno važećeg Zakona o policiji,<sup>322</sup> a nije postojao plan ni da budu rešeni predloženim rešenjima ako sudimo prema Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, koji je stavljen na javnu raspravu, pa zatim povučen iz procedure krajem septembra 2021. godine (više informacija u delu teksta o Poglavlju 24, Reforma policije).<sup>323</sup> Iako u novom Godišnjem izveštaju Evropske komisije za Srbiju to uopšte nije pomenuto, u prethodnom izveštaju za 2020. godinu pohvaljuje se povećanje kapaciteta SUK-a, ali se isto tako upozorava na to da on nije dovoljno nezavisan.<sup>324</sup>

Nakon što je u februaru 2021. godine Ministarstvo pravde uspostavilo Radnu grupu za izradu Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, u okviru kog je policija označena kao jedna od osetljivih oblasti, Vlada Srbije usvojila je ovaj dokument krajem septembra 2021. godine.<sup>325</sup> Tekst Operativnog plana sadrži poseban odeljak vezan za borbu protiv korupcije u policiji, koji se prevashodno fokusira na održavanje treninga i podizanje kapaciteta. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, koji je imao predstavnika u Radnoj grupi, predložio je da u okviru Operativnog plana bude urađena analiza, kojom bi se procenile potrebe za izmene Zakona o policiji radi povećanja operativne autonomije SUK-a. Ovaj predlog je odbijen, a kao razlog je navedeno da će ovakva analiza biti sprovedena tokom izrade Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period od 2023. godine, pa nadalje.<sup>326</sup>

Činjenica da je, paralelno sa usvajanjem Operativnog plana, tekla i javna rasprava o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, u kom je potpuno zanemarena potreba da se unapredi operativna autonomija SUK-a, jasno svedoči o odsustvu strateškog pristupa, kako u okviru borbe protiv korupcije unutar policije, tako i o generalnim prvcima reforme policije u Srbiji.

U kontekstu sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 24 i prelaznog merila, koje se odnosi na dvostrukе pretrne – korupciju i organizovani kriminal na granicama – i koje predviđa sveobuhvatne mera za unapređenje borbe protiv korupcije na granicama, nastavljen je rad grupe za analizu rizika Uprave granične policije, dok je pandemija COVID-19 uticala na odlaganje planiranih obuka.<sup>327</sup>

### PREPORUKA

- U kontekstu usvajanja novoga Zakona o unutrašnjim poslovima, neophodno je sprovesti analizu i izmeniti zakonski okvir, tako da se obezbedi operativna autonomija SUK-a kako bi kapaciteti policije, koji se povećavaju sprovođenjem ostalih reformi, zaista bili usmereni na borbu protiv korupcije i unapređenje integriteta policijske službe.

321 Pogledati, na primer: „Rebić, Milenković i Mitić pozvani na saslušanje zbog slučaja Jovanjica”, *N1*, 9. 10. 2021, <https://rs.n1info.com/vesti/rebic-milenkovic-i-mitic-pozvani-na-saslusanje-zbog-slucaja-jovanjica>, 29. 10. 2021.

322 Zakon o policiji, *Sl. glasnik RS*, br 6/2016, 24/2018 i 87/2018.

323 Nacrt nije više dostupan na sajtu MUP-a, niti je dostupan Izveštaj sa javne rasprave koji bi morao biti objavljen, budući da je Nacrt povučen nakon što je rasprava okončana i nakon što su stigli pisani prilози na tekst Nacrta.

324 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju, 2020, str. 47, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10-serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10-serbia_report_2020.pdf), 1. 11. 2021.

325 Ministarstvo pravde, <https://bit.ly/2ZHrR0B>, 1. 11. 2021. Ovaj Plan je direktni odgovor na meru 2.2.10 iz AP 23.

326 Ministarstvo pravde, Izostavljene mere i aktivnosti sa obrazloženjem, <https://bit.ly/3ExSkfZ>, 1. 11. 2021.

327 MUP, Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti januar – jun 2021. godine. <https://bit.ly/3jSZN1r>, 30. 10. 2021.

## **4.3. Osnovna prava**

### **4.3.1. Sloboda izražavanja i medija**

*Situacija u oblasti slobode izražavanja i medija u Srbiji već godinama je alarmantna, pa je takav trend nastavljen i u drugoj polovini 2021. godine. Formiranje novih radnih grupa i njihove predviđene aktivnosti za sada nisu doprinele poboljšanju stanja u ovoj oblasti. Naprotiv, analizom njihovog dosadašnjeg rada može se zaključiti da ne postoji politička volja da se dođe do napretka u ovoj oblasti.*

Profesionalni mediji, novinarke i novinari i dalje se suočavaju sa verbalnim i fizičkim napadima, pritiscima i pretnjama, koji im otežavaju rad. U naročito nepovoljnom položaju nalazi se mali broj preostalih profesionalnih lokalnih medija. Najnoviji vid pritisaka na medije predstavljaju takozvane SLAPP tužbe, čiji je cilj dalje finansijsko urušavanje postojećeg teškog položaja medija, kao i gušenje kritičkog izveštavanja.

Najavljenе izmene medijskih zakona, kao i odredaba zakona koje se odnose na zaštitu novinara, takođe ne doprinose poboljšanju situacije u ovoj oblasti. Način formiranja radnih grupa, njihov sastav, neparlamentarna atmosfera unutar radnih grupa, koja uključuje i ignorisanje predloga relevantnih medijskih i novinarskih udruženja, ukazuju da se svi ovi procesi vode u suprotnosti sa principima demokratije i vladavine prava, a sve kako bi se dalje urušila sloboda izražavanja i medija.

#### **(Ne)Rad Radnih grupa Vlade u oblasti slobode izražavanja i medija**

Radna grupa za bezbednost i zaštitu novinara<sup>328</sup> i Radna grupa za praćenje i sprovođenje Akcionog plana za primenu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u zemlji do 2025. godine (Medijska strategija)<sup>329</sup> nove su radne grupe, koje je u decembru 2020. godine formirala Vlada Republike Srbije radi unapređivanja politika i stanja u oblasti zaštite i bezbednosti novinara i slobode izražavanja i medija. Praćenjem rada ovih radnih grupa može se zaključiti da one do sada nisu ispunile sve potrebne kriterijume vezane za način njihovog formiranja i sastav, kao i tokom sprovođenja aktivnosti u izveštajnom periodu.

Kako je navedeno prilikom osnivanja, Radna grupa za bezbednost i zaštitu novinara treba da podigne efikasnost reagovanja u slučajevima napada na novinare, kao i da prati radnje preduzete radi zaštite njihove bezbednosti. Sa istim ciljem je 2016. godine formirana i Stalna radna grupa za bezbednost novinara. Ministarstvo kulture i informisanja navelo je da ne postoji dokument u kome su sadržani kriterijumi korišćeni prilikom izbora članova ove radne grupe.<sup>330</sup> Postavlja se pitanje zašto je Vlada Srbije osnovala još jednu radnu grupu sa istim zadatkom i ciljem, koje ima već osnovana Radna grupa, u čijem su radu učestvovali i predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova i tužilaštva.<sup>331</sup>

Jedna od najvažnijih aktivnosti Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara u periodu posmatranja odnosila se na izmene Krivičnog zakonika, čiji je cilj poboljšanje bezbednosti i zaštite novinara. Prethodno je, krajem januara 2021, Udruženje sudija i tužilaca uputilo predlog za izmenu Krivičnog zakonika radi uvođenja krivičnog dela „napad na novinara u obavljanju poslova obaveštavanja javnosti”, po uzoru na krivično delo napada na advokata, kako bi novinari i medijski radnici bili po pravima izjednačeni sa drugim profesijama od javnog interesa. Međutim, na sastanku Radne grupe 24. maja razmatran je drugi predlog, po kome bi se, umesto uvođenja jednog novog krivičnog dela, unele izmene u tri postojeća (krivično delo sprečavanja štampanja i rasturanja štampanih stvari, krivično delo ugrožavanja sigurnosti i krivično delo prinude), o kom su se predstavnici Tužilaštva i Ministarstva pravde pozitivno izjasnili.

328 „Vlada donela odluku o formiranju Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara”, Vlada Srbije, 10. 12. 2020, <https://bit.ly/3BXREQ7>, 9. 10. 2021.

329 „Odluka o formiranju Radne grupe za praćenje i sprovođenje Akcionog plana za primenu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u zemlji do 2025. godine”, Sl. glasnik RS, br. 149 od 11. 12. 2020, <https://bit.ly/3pcRYap>.

330 U odgovoru na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

331 „Analiza rada Vladinih Radnih grupa u oblasti slobode izražavanja i medija”, Građanske inicijative, 31. 5. 2021, <https://bit.ly/3G2BUOv>, 9. 10. 2021.

O izmenama Krivičnog zakonika biće detaljnije reči u nastavku. Ovde naročito zabrinjava to što su predstavnici Ministarstva pravde, kao neophodan korak pre unošenja ovih izmena, najavili zakonsko definisanje pojma „novinara”, što nije u skladu sa međunarodnim standardima i što može predstavljati budući osnov za isključivanje širokog kruga lica (blogera, frilensera) iz mehanizama zaštite, koji su predviđeni za novinare.<sup>332</sup>

Nedugo nakon njenog osnivanja, nekoliko relevantnih medijskih udruženja donelo je odluku<sup>333</sup> da istupe iz Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara zbog učestalih napada predstavnika vlasti na medije i novinare. To u pitanje dovodi efikasnost i legitimitet daljeg rada tog tela i delimično odgovara na pitanje sa kojim ciljem je ova radna grupa osnovana.

Radna grupa za praćenje i sprovođenje Akcionog plana za primenu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u zemlji do 2025. godine (Medijska strategija) treba da „prati sprovođenje Akcionog plana i da Ministarstvu kulture i informisanja predloži načine za prevazilaženje eventualnih problema nastalih u procesu realizacije Akcionog plana”.<sup>334</sup> Ministarstvo kulture i informisanja je povodom formiranja ove Radne grupe navelo da ne postoji dokument u kome su sadržani kriterijumi korišćeni prilikom izbora njenih članova.

Uvidom u zapisnike sa sastanaka ove Radne grupe, dostavljenih na zahtev za dobijanje informacije od javnog značaja, stiče se utisak da ni ona u izveštajnom periodu nije ispunila dovoljno aktivnosti zbog kojih je osnovana. Jedna od najvažnijih aktivnosti oko koje je bilo diskusije odnosi se na izradu analize relevantnog medijskog tržišta na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i na utvrđivanje funkcionalnosti, uslova i stanja konkurenциje na medijskom i povezanim tržištima kako bi se sprečila nedozvoljena medijska koncentracija, koja bi uticala na medijski pluralizam.<sup>335</sup> Iako je ova aktivnost bila važan preduслов za izmenu postojoćih medijskih zakona, a njena realizacija najavljena za I kvartal 2021, u izveštajnom periodu nije ništa urađeno po tom pitanju.

### ✖ **ALARM: SLAPP tužbe kao metod obračuna sa lokalnim medijima**

Kao novi vid pritisaka na medije u Srbiji pojavile su se i tzv. strateške tužbe protiv učešća javnosti (eng. *strategic lawsuit against public participation* – SLAPP). One predstavljaju poznato sredstvo obračuna sa medijima u brojnim evropskim zemljama. Broj SLAPP tužbi se u Srbiji povećava od 2018. godine, a tokom 2021. znatno je porastao i već se može smatrati trendom. Pored političara, ovakve tužbe protiv medija podnose i privatne kompanije, sa čime su se suočili i mediji u Srbiji.<sup>336</sup> Cilj ovakvih tužbi jeste pritisak na medije kako ne bi kritički izveštavali i najpre ima finansijski aspekt, posebno kada imamo u vidu abnormalne odštetne zahteve, koji su traženi.

U aprilu 2021. kompanija „Millenium tim“ podnela je 11 tužbi protiv raznih medija, sa paušalnim odštetnim zahtevima od po 100.000 evra.<sup>337</sup> Mediji su tuženi jer su izveštavali sa konferencija za medije Vuka Jeremića, predsednika Narodne stranke (NS). Vuk Jeremić je više puta kritički govorio o firmi „Millenium team“, koja radi na nekoliko najvećih državnih građevinskih projekata, poput „Beograda na vodi“. Na meti ove kompanije našli su se lokalni mediji sa juga Srbije, poput agencije *Jugpress*, protiv koje su podnete dve tužbe, zatim portal *Info Vranjske*, dnevni list *Danas*, TV N1, TV Nova S i *Adria media group*.<sup>338</sup> U julu je ova privatna kompanija saopštila da ni u jednom trenutku na umu nije imala takozvane SLAPP tužbe, kao i da je odlučila da iznos od 100.000 evra preinači na „simboličan odštetni zahtev u vrednosti 100 evra“.

---

332 Ibid.

333 „Odluka o izlasku iz Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara“, NUNS, 13. 3. 2021, <https://bit.ly/3mK1pe7>, 9. 10. 2021.

334 „Odluka o formiranju Radne grupe za praćenje i sprovođenje Akcionog plana za primenu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u zemlji do 2025. godine“, op. cit.

335 „Analiza rada Vladinih Radnih grupa u oblasti slobode izražavanja i medija“, op. cit.

336 „SLAPP tužbe u Srbiji ili kako utišati glasove radoznalih“, NUNS, 10. 5. 2021, <https://bit.ly/3vqoC9n>, 12. 10. 2021.

337 „Milenijum tim tužio Info Vranjske i JUGpres uz odštetni zahtev od 300.000 evra“, Građanske inicijative, 6. 4. 2021, <https://bit.ly/3aOmcbe>, 12. 10. 2021.

338 „Slapp tužbe stigle i u Srbiju“, 28. 4. 2021, Balcanie Causauco, <https://bit.ly/3lwjQh0>, 12. 10. 2021.

U atmosferi u kojoj se mediji kontinuirano suočavaju sa SLAPP tužbama, u kojima privatne kompanije bliske vlastima od njih potražuju višemilionske iznose zbog kritičkog izveštavanja, u junu 2021. predložen je novi Nacrt zakona o parničnom postupku, koji bi zapravo doveo do zatiranja lokalnih medija. Nacrt novog zakona sadržao je niz neprihvatljivih rešenja, kojima se građanima pristup pravdi uslovjava plaćanjem sudskih taksi, a posledice njegove primene na lokalne medije mogле bi se izjednačiti sa posledicama ozloglašenog Zakona o informisanju iz 1998. godine.<sup>339</sup>

Više od 80 organizacija civilnog društva uputilo je apel Ministarstvu pravde da hitno povuče iz procedure predloženi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku zbog brojnih propusta, kako u načinu njegove izrade, tako i u tekstu zakonskih rešenja, koja nisu u skladu sa vladavinom prava.<sup>340</sup> Izmene ovog zakona bile su u suprotnosti sa principima transparentnosti i participativnosti. Sporne odredbe zakona povučene su sporazumom između Advokatske komore Srbije i Ministarstva pravde.<sup>341</sup> Organizacije civilnog društva upozoravale su da je neprihvatljivo da se odluke o jednom sistemskom zakonu, čije će izmene imati dugoročne posledice na ostvarivanje prava svih građana Srbije, donose na osnovu bilateralnog sporazuma, koje Ministarstvo zaključuje sa pojedinim zainteresovanim stranama.

## Najavljenе izmene Zakona o javnom informisanju i Krivičnog zakonika problematične

Ministarstvo kulture i informisanja Vlade Republike Srbije donelo je 30. juna odluku o formiranju Radne grupe za izradu radne verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Čine je 34 člana – predstavnici novinarskih i medijskih udruženja, državnih organa i institucija. Radna grupa imala je zadatak da do 30. septembra ove godine dostavi Ministarstvu kulture i informisanja tekst radne verzije nacrtu pomenutog zakona, nakon čega bi trebalo da bude održana javna rasprava.<sup>342</sup>

Predstavnici relevantnih medijskih i novinarskih udruženja koji su članovi ove Radne grupe izrazili su zabrinutost povodom pokušaja da se u radnu verziju Nacrta zakona, kao alternativna, a ponekad čak i kao jedina rešenja, unesu i izmene koje ne bi išle u pravcu ostvarivanja ciljeva definisanih Medijskom strategijom i koje, kao takve, uopšte nisu pobrojane među aktivnostima predviđenim tokom implementacije Strategije u usvojenom Akcionom planu. Neki od primera neprihvatljivih predloga koje je Radna grupa razmatrala odnose se na: propisivanje prethodne zabrane širenja lažnih vesti, uvođenje direktnog subvencionisanja, odnosno davanje državne pomoći izdavačima medija za informisanje osoba sa invaliditetom, neuvodenje analize potreba za nedostajuće medijske sadržaje u Nacrt, ponovo preispitivanje prihvatanja nadležnosti Saveta za štampu kao uslova za učestvovanje na konkursima za projektno sufinsansiranje za štampane i online medije, kao i pokušaja da se ova odredba izbací iz Nacrta. Neprihvatljivi predlozi su se odnosili i na ograničavanje slobode prijema i reemitovanja prekograničnih kanala, kao i na relativizovanje zabrane da izdavači medija budu u javnoj svojini.<sup>343</sup> Jedan od najspornijih predloga odnosi se na insistiranje na zakonskoj definiciji pojma novinara, čime bi čitav niz pojedinaca koji izveštavaju u javnom interesu ostao bez zaštite.<sup>344</sup>

Navedeni primeri predloga koje Radna grupa razmatra, prema navodima medijskih i novinarskih udruženja, odstupaju ne samo od Medijske strategije već i od Ustavom zajemčenih prava, a posebno od prava na slobodu izražavanja, ili su pak u sukobu sa važećim međunarodnim standardima u ovoj oblasti.<sup>345</sup> Nacrt zakona je predat Ministarstvu kulture i informisanja do predviđenog roka i sada ostaje da se vidi u kom obliku će on biti predstavljen javnosti i poslat na javnu raspravu.

339 „Izmene Zakona o parničnom postupku: Posledice po medije po modelu iz devedesetih”, Građanske inicijative, 7. 6. 2021, <https://bit.ly/3lQUOjc>, 13. 10. 2021.

340 „Civilno društvo zahteva hitno povlačenje nacrtu novog Zakona o parničnom postupku”, Građanske inicijative, 14. 6. 2021, <https://bit.ly/3aR9Nn6>, 13. 10. 2021.

341 „Ministarstvo: Postignut sporazum sa AKS oko izmena Zakona o parničnom postupku”, N1, 4. 6. 2021. <https://bit.ly/3G3WLAI>, 13. 10. 2021.

342 „Radna verzija izmena Zakona o javnom informisanju do 30. Septembra”, Ministarstvo kulture i informisanja, 30. 6. 2021, <https://bit.ly/3DLSGzo>, 13. 10. 2021.

343 „Saopštenje povodom rada na novom Zakonu o javnom informisanju i medijima”, NUNS, 7. 9. 2021, <https://bit.ly/2Z14QG0>, 18. 10. 2021.

344 „Ko sve može smarati pripadnikom novinarske profesije”, Građanske inicijative, 29. 6. 2021, <https://bit.ly/3FZzfVI>, 18. 10. 2021.

345 „Saopštenje povodom rada na novom Zakonu o javnom informisanju i medijima”, NUNS, op. cit.

Tokom oktobra je sprovedena javna rasprava o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Srbije, kojima se predviđa efikasnija zaštita novinara. Predloženim izmenama se ne poštravaju zaprečene kazne za napade na novinare, odnosno na lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti javnog informisanja, već se preciziraju i proširuju postojeće odredbe kako bi se u većoj meri obezbedilo nesmetano obavljanje poslova u oblasti javnog informisanja. Ministarstvo pravde je Nacrt izmena izradilo u saradnji sa Radnom grupom za bezbednost i zaštitu novinara.<sup>346</sup> Kako su najavljene izmene Krivičnog zakonika i u drugim oblastima, postavlja se pitanje zašto su ove koje se odnose na zaštitu novinara urađene po hitnom postupku. Formulacije u nekim od predloženih odredaba ostavljaju prostor za zloupotrebu u praksi, na štetu slobode izražavanja.

### ⌚ Istraživačka priča 6 Još tri kompanije Željka Mitrovića dobile odlaganje poreskog duga

Firmama u vlasništvu Željka Mitrovića odloženo je plaćanje poreskog duga u ukupnom iznosu od oko 35,6 miliona dinara, pokazuju podaci sa APR-a i zapisnici Poreske uprave do kojih je došao CINS.<sup>347</sup> Dugovi drugih Mitrovićevih kompanija daleko su veći, a za njih je Poreska uprava obezbedila izvanredno povoljne uslove plaćanja.

Reč je o firmama *Media Prime Time*, koja je registrovana za proizvodnju i emitovanje televizijskog programa, *United Food*, čija je pretežna delatnost proizvodnja kakaoa, čokolade i drugih konditorskih proizvoda, i *Pink Digital System*, koja je danas u likvidaciji, a bavila se proizvodnjom DVD i kompakt diskova. Njihovi dugovi prikazani su na ilustraciji 4.

Ovo nije prvi put da država Mitroviću odlaže vraćanje poreskih dugova. CINS je 2019. pisao kako je *Poreska uprava* za četiri godine omogućila *Pinku* da dug od oko 1,52 milijarde dinara plati na 93 rate. Pored toga, *TV Pink* je tih godina pod nepoznatim uslovima dobijala novac od državne *Agencije za osiguranje i finansiranje izvoza* (AOFI). Podaci do kojih je došao CINS pokazali su da je *Pink* od ove Agencije u periodu od 2014. do 2017. dobio najmanje 1,28 milijardi dinara kredita za izvoz.

*TV Pink* otvoreno podržava Srpsku naprednu stranku i predsednika Srbije Aleksandra Vučića i nekoliko puta se nalazila na listama najvećih poreskih dužnika u Srbiji, ali je Poreska uprava Ministarstva finansija uvek raspoložena da odloži plaćanje dugova najpopularnijoj privatnoj televiziji sa nacionalnom frekvencijom.

Ilustracija 4. Država odložila plaćanje 35,6 miliona duga firmama Željka Mitrovića



## PREPORUKE

- Vlada Republike Srbije treba da osigura da radne grupe koje je osnovala efikasnije obavljaju svoje aktivnosti i da u potpunosti poštuju ciljeve zbog čijih su ostvarenja osnovane.

346 „Radne verzije propisa”, Ministarstvo pravde, 7. 10. 2021, <https://bit.ly/3voXcAK>, 18. 10. 2021.

347 <https://www.cins.rs/mitrovicewim-firmama-drzava-ponovo-odlozila-placanje-milionskog-poreskog-duga/>

- Nadležne institucije treba da osiguraju da zakonski okvir bude takav da onemogući podnošenje SLAPP tužbi, kao i da se aktivno uključe u borbu protiv ove vrste tužbi po uzoru na EU.
- U izmenama i dopunama zakona, koje se odnose na slobodu izražavanja i medija, kao i na zaštitu i bezbednost novinara, Ministarstvo kulture i informisanja i druge nadležne institucije treba da poštuju okvire i norme dogovorene usvajanjem Medjikske strategije za period 2020–2025, te da osiguraju da sve izmene i dopune zakona budu donesene u transparentnim i inkluzivnim procesima.

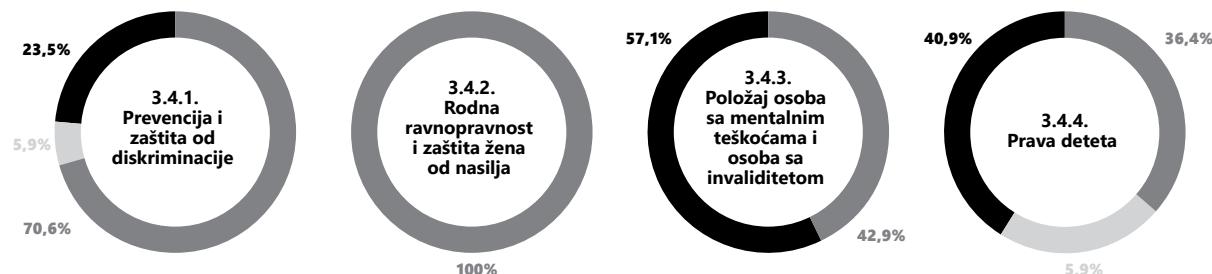
### 4.3.2. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

*Nova metodologija izveštavanja i pripremljen Izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23) za I i II kvartal 2021. godine predstavljaju napredak u odnosu na prethodnu praksu. Ipak, ocena data realizaciji aktivnosti nije dovoljno valjana i objektivna. Iako bi se prema broju aktivnosti novoformiranog Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog moglo očekivati da je došlo do znatnog napretka, on je vidljiv samo u broju usvojenih zakona, strategija i dokumenata. Brojne su i vidljive i aktivnosti Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, ali na osnovu rezultata procene prethodne Strategije, sa sigurnošću možemo tvrditi da su efikasnost i održivost „najslabije karike“ tog strateškog dokumenta. Sasvim ispod radara nadležnih ministarstava i tela prošla je Rezolucija Evropskog parlamenta o stanju seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava u EU u kontekstu zdravlja žena.*

#### Ocena primene AP 23 za meru „načelo nediskriminacije i položaj ranjivih grupa“

Usvojena je nova metodologija izveštavanja o sprovođenju Revidiranog AP 23, a istaknuta je i važnost efikasnog sprovođenja aktivnosti u rokovima koji su zadati planom.<sup>348</sup> Izrađen je i objavljen izveštaj za prvi i drugi kvartal 2021. godine.<sup>349</sup> Kada je reč o ispunjenju mera koja obuhvata načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa,<sup>350</sup> ocenjeno je da je ukupno 62,5% aktivnosti potpuno realizovano ili se uspešno sprovode, kao što prikazuje Ilustracija 5. Međutim, ovaj sasvim dobar kvantitativni rezultat ima drugo značenje ukoliko se posmatra kvalitet sadržaja aktivnosti i/ili ocene o realizaciji.

Ilustracija 5. Zvanični bilans sprovođenja aktivnosti iz AP 23 u vezi sa merom 3.4. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa



Legenda:

- Aktivnosti koje su u potpunosti realizovane ili se uspešno realizuju
- Aktivnosti koje su u toku ili delimično realizovane
- Aktivnosti koje nisu realizovane

Izvor: Izveštaj o sprovođenju AP 23 za I i II kvartal 2021<sup>351</sup>

348 <https://www.srbija.gov.rs/vest/538374/nova-metodologija-izvestavanja-o-sprovodenju-ap23.php>

349 <https://mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

350 Mera 3.4. obuhvata četiri oblasti i 56 aktivnosti: 3.4.1. prevencija i zaštita od diskriminacije – 17 mera; 3.4.2. rodna ravnopravnost – 10 mera; 3.4.3. položaj osoba sa mentalnim smetnjama i osoba sa invaliditetom – 7 mera; 3.4.4. prava deteta – 22 mere.

351 <https://mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Naime, nije sporno da planirana aktivnost koja sadrži (samo) usvajanje zakona ili dokumenta<sup>352</sup> bude označena kao „u potpunosti realizovana” čak i onda kada je realizovana nakon predviđenog roka (II kvartal 2021. umesto IV kvartal 2020) ili onda kada AP nije izrađen u roku od 90 dana, kao što se navodi u Izveštaju (str. 196). Pozitivna ocena rezultata nekih aktivnosti iz AP 23, međutim, ne znači ništa. Na primer, realizovana je analiza uticaja Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020. godine.<sup>353</sup> Međutim, prikaz nalaza (str. 186–191) koji se odnose na pokazatelje efikasnosti i održivosti rezultata jasno ukazuje na nedostatak sistemskih promena, oskudne institucionalne strukture i finansijska sredstva, te na neiskorišćen potencijal ženskih organizacija (videti antrfile), što svakako ne zaslužuje ocenu „u potpunosti realizovano”. Ako se tome doda da ocena „uspešno se realizuje” nije tačna za neke aktivnosti,<sup>354</sup> ostaje sumnja u valjanost i objektivnost ocene, a još više u stvarne efekte sprovedenih aktivnosti.

## Antidiskriminacione aktivnosti u punom zamahu, ali sa ograničenim efektom

Novo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog radi punim kapacitetima.<sup>355</sup> U maju su usvojena dva antidiskriminaciona zakona (Zakon o rodnjoj ravnopravnosti i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije). Rad na Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama trenutno je zaustavljen zbog nepovoljne reakcije konzervativnih intelektualaca i javnosti, a najavljena je i izrada Nacrta zakona o rodnom identitetu. Usvojena je nova Strategija za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici 2021–2025.

Kada je reč o ispunjavanju međunarodnih obaveza, poštuju se rokovi za dostavljanje izveštaja<sup>356</sup>, ali nema parlamentarne ili društvene debate o njihovom sadržaju i značaju (zbog čega ostaju poznati uskom krugu zainteresovanih strana). Realizovane su deseta (15. 7. 2021) i jedanaesta (29. 9. 2021) sednica Saveta za praćenje primene preporuka UN za ljudska prava.<sup>357</sup> Ministarstvo ističe da je pokrenuta izrada „operativnog procesa za merenje stanja ljudskih parava u Srbiji”, koji će omogućiti da „prvi put” merimo i procenimo stanje, kao i ono što je urađeno (ostaje nejasno kako su do sada praćeni stanje i postignuće u vezi sa poštovanjem i unapređenjem ljudskih prava u Srbiji).

Uspostavljeno je i Koordinaciono telo za unapređenje položaja i socijalno uključivanje Roma i Romkinja i praćenje realizacije Strategije za period 2016–2025. godine. Ipak, usvajanje niza strateških i operativnih dokumenata se odlaže, a nužno je obezbediti i odgovarajuća finansijska sredstva za njihovo sprovođenje i poboljšati prikupljanje podataka, posebno o višestruko diskriminisanim grupama. Govor mržnje, pretnje i nasilje i dalje su usmereni na branitelje ljudskih prava, LGBTI i migrante.

352 Na primer, za aktivnost 3.4.2.6. Razvoj nove Nacionalne strategije i Akcionog plana za sprečavanje nasilja nad ženama i partnerskim odnosima.

353 Aktivnost 3.4.2.2. u AP 23.

354 Reč je o aktivnostima iz grupe 3.4.2. Na primer, ocena „uspešno se realizuje” data je aktivnosti 3.4.2.7. Praćenje sprovođenja nove Nacionalne strategije i AP za sprečavanje nasilja nad ženama (kontinuirano, počev od I kvart. 2021) iako u Izveštaju stoji: „Praćenje Strategije će početi [podvikla autorka] nakon usvajanja AP u skladu sa rokovima zadatim u istom” (koji nije ni izrađen ni usvojen u izveštajnom periodu), (str. 196). Takođe, ovu ocenu dobila je i aktivnost 3.4.2.8. Sprovođenje obuka zaposlenih u organima javne vlasti iz oblasti rodne ravnopravnosti... iako Izveštaj samo navodi koje su vrste obuke planirane i ko bi trebalo da ih sproveđe (npr. „Zakonom o rodnjoj ravnopravnosti planirane su sledeće mere obuke...”; „KTRR će i ubuduće podržati ovake obuke i utečeće učеšće u njima, u skladu sa svojim nadležnostima”, str. 197). Tek na kraju u jednoj rečenici stoji sledeće: „U izveštajnom periodu sprovedena je obuka (webinar) ‘Rodno odgovorno budžetiranje’, u kojoj je učestvovalo 35 polaznika” (str. 198). Jedna obuka za 35 službenika ne može se smatrati „uspešnom realizacijom” aktivnosti, posebno ako se ima u vidu koliko vremena treba da se ovom dinamikom obuči npr. 30% sastava javne uprave. Isto se odnosi i na aktivnost 3.4.2.10. Održavanje obuke sudija, javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca... (str. 198–199), a ovde čak nije navedeno ni to da li je uopšte održana jedna obuka i za koliko učesnika.

355 Sve informacije preuzete sa zvaničnog sajta Ministarstva, <https://www.minljmpdd.gov.rs/aktuelnosti-vesti.php>.

356 UN Komitetu za eliminaciju diskriminacije žena dostavljen izveštaj o primeni preporuka broj 12a), 26a), 44 i 48g) iz Zaključnih zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem o primeni Konvencije (Vlada RS usvojila ga je 1. 4. 2021. godine). UN Komitetu za ljudska prava dostavljen je Četvrti periodični izveštaj o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Vlada RS usvojila ga je 9. 7. 2021. godine).

357 Na sednicama učestvuje i Platforma organizacija za saradnju sa mehanizmima UN za ljudska prava (u kojoj su i dve članice preUgovor koalicije: ASTRA i Grupa 484).

## Kultura dijaloga – jednom mesečno na sastancima „društvenog dijaloga“

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nastavilo je organizovanje „društvenih dijaloga“ o značajnim društvenim temama, koji rezultiraju dokumentima o obavezujućem postupanju. Međutim, suštinsko pitanje je da li je dijalog moguć samo na (izolovanim) sastancima, kao i kako on utiče na stvarni društveni život.<sup>358</sup>

### Koga i na šta „obavezuju“ obavezujuća postupanja<sup>359</sup> nakon društvenog dijaloga?

Ne zanemarujući važnost obavezujućih preporuka sa sastanaka društvenog dijaloga, koje se odnose na usvajanje propisa (zakona i podzakonskih akata, strateških i akcionih dokumenata), nije jasno na koji način će one biti sprovedene, sinhronizovane, praćene i procenjene. Često nije jasno ni na koje se državne organe i institucije odnose mnoge od aktivnosti iz preporuka, koje bi trebalo da su „obavezujuće“. Takve su, na primer, sledeće preporuke da treba:

- održavati obavezne edukacije stručnjaka pomagača (dijalog o mentalnom zdravlju, 8. 7. 2021); sprovoditi sistematske i kontinuirane edukacije predstavnika lokalnih samouprava (dijalog o ciljevima održivog razvoja – glad, zdravlje, obrazovanje, 31. 8. 2021); „ukazivati romskoj zajednici na prednost dualnog obrazovanja i preduzimati stalne aktivnosti za uključivanje Roma u ovaj vid obrazovanja“ (dijalog o ekonomskom osnaživanju Roma, 22. 9. 2021);
- formirati centre i savetovališta za preventivnu zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja i sprovođenje kontinuirane primarne prevencije na svim nivoima i uzrastima (dijalog o mentalnom zdravlju, 8. 7. 2021);
- „(...) ohrabriti jačanje uloge medija i civilnog društva“ (dijalog o kulturi dijaloga – civilno društvo i mediji, 24. 8. 2021); apelovati na nadležne organe da ubrzaju izradu planova razvoja i u to uključe civilno društvo (dijalog o ciljevima održivog razvoja, 31. 8. 2021);
- „pojačati aktivnosti svih nadležnih državnih institucija na ekonomskom jačanju Romkinja i Roma“ (dijalog o ekonomskom osnaživanju Roma, 22. 9. 2021);
- jedinice lokalne samouprave „u skladu sa svojim nadležnostima, [treba] da preduzmu mere prikupljanja podataka...“ (dijalog o ciljevima održivog razvoja, 10. 5. 2021);

Na društvenom dijalušu o „Unapređenju zakonodavnog okvira za zaštitu prirode“ (1. 10. 2021.) doneta je obavezujuća preporuka da nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine radi ono što već radi<sup>360</sup> (mada nije jasno ko treba da unapredi veštine i kompetencije), dok se organizacije civilnog sektora obavezuju „da će u narednih godinu dana aktivno raditi na analizi efekata zakona i definisanja potreba, iste dostaviti Ministarstvu zaštite životne sredine...“ i „(...) da će na poziv Ministarstva zaštite životne sredine uzeti učešće u svim procesima izrade javnih dokumenata“. Nije jasno zašto su obavezujuća postupanja sa društvenog dijaloga o socijalnoj zaštiti (10. 6. 2021) ostala bez zvaničnog formata (potpisa Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog), odnosno da li su njihov sadržaj prihvatile nadležno Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju.

358 O problemima koji obesmišljavaju dijalog iz ugla organizacija civilnog društva više videti u delu izveštaja o položaju civilnog društva.

359 Sva obavezujuća postupanja sa sastanaka društvenog dijaloga objavljena su na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.mrljmpdd.gov.rs/obavezujuca-postupanja.php>, 19. 10. 2021.

360 „Ministarstvo zaštite životne sredine će, kao i do sada, primenjujući u potpunosti Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, omogućiti učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu praćenja efekata primene propisa i izrade ex post analize, kao i izrade propisa i podzakonskih akata i usaglašavanje sektorskog zakonodavstva koji zahteva primenu posebne metodologije ‘procene uticaja propisa’ (RIA) i sticanje veština i kompetencija za koje Republički sekretarijat za javne politike već vrši obuku“.

## Nema političke volje da se usvoji Zakon o istopolnim zajednicama

Iako je diskriminacija po osnovu seksualne orientacije zakonom zabranjena od 2009. godine, u Srbiji još uvek nije pravno regulisan položaj istopolnih zajednica. Postojanje ovakve pravne praznine onemogućuje osobe koje stupaju u istopolne zajednice da ravnopravno uživaju značajan korpus prava kao i zajednice suprotnog pola. Država je rešenju ovog pitanja aktivno pristupila tek u 2021. godini. Međutim, priprema zakonskog uređenja istopolnih zajednica naglo je zaustavljena pre nego što je Nacrt zakona došao u Narodnu skupštinu. S druge strane, izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije interseks osobe su prvi put prepoznate u srpskom zakonodavstvu.

Istopolne zajednice su pravno regulisane u 29 zemalja Evrope, od čega su 22 države članice Evropske unije. Civilno društvo u Srbiji je pre gotovo deceniju predstavilo prvi model zakona kojim bi ovo pitanje bilo uređeno, a usvajanje ovakvog propisa predviđala su i pojedina strateška dokumenta Vlade Srbije. Međutim, država je tome aktivno pristupila tek 2021. godine.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog (Ministarstvo) započelo je početkom februara rad na pripremi *Nacrt zakona o istopolnim zajednicama*.<sup>361</sup> Tekst *Polaznih osnova za izradu Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama (Polazne osnove)* stavljen je na uvid i komentar javnosti u okviru procesa konsultacija<sup>362</sup>, a potom je na javnu raspravu stavljen i formulisani *Nacrt zakona o istopolnim zajednicama*.<sup>363</sup> Formirana je i *Posebna radna grupa za izradu teksta Nacrtu zakona o istopolnom partnerstvu*, u koju su bile uključene i organizacije civilnog društva.<sup>364</sup> Prvi dijalog o *Predlogu nacrtu Zakona o istopolnim zajednicama* održan je 10. marta 2021. godine.<sup>365</sup>

Prema navodima Ministarstva, cilj je da se u Srbiji što pre steknu uslovi da lezbejke, gejevi, biseksualne, trans i interseks osobe (LGBTI osobe) mogu neometano da planiraju i organizuju sopstveni porodični život.<sup>366</sup> Navodi se, između ostalog, i to da su istopolne zajednice deo stvarnosti koja više ne može da se ignoriše, tim pre što dinamika njihovog pravnog priznavanja i regulisanja posledica njihovog postojanja predstavljaju jednu od najintenzivnijih pravnih promena današnjice, gledano u globalnim razmerama, a vidljivo i u susedstvu (Hrvatska i Crna Gora).

Treba napomenuti da pravno priznavanje privatnog i porodičnog života osoba istog pola i prava koja iz toga proizilaze, uz uslov da uredjenje ne bude diskriminatorno u odnosu na položaj bračnih i vanbračnih partnera, svoje utemeljenje pronalazi kako u Ustavu Republike Srbije i Zakonu o zabrani diskriminacije, tako i u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Obaveza regulisanja privatnog i porodičnog života osoba istog pola potvrđena je i praksom Evropskog suda za ljudska prava.<sup>367</sup>

*Polazne osnove i kasnije Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama (Nacrt)*<sup>368</sup> široko su uredili njihov pravni položaj. Prvi deo Nacrtu sadrži osnovne odredbe, što uključuje i određenje pojma registrovane i neregistrovane istopolne zajednice<sup>369</sup>, osnovna načela na kojima se ona zasniva, kao i zaštitu od nasilja i

361 Iako se u uporednoj praksi za ovakve zakone najčešće upotrebljavaju termini poput registrovano partnerstvo ili životno partnerstvo osoba istog pola, u Srbiji je upotrebljen nešto neprecizniji termin istopolne zajednice, koji je bio predmet kritika.

362 Javne konsultacije, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>, 23. 10. 2021. Javne konsultacije sprovedene su online od 8. do 24. februara 2021. godine. Podneto je ukupno 19 komentara na Polazne osnove za izradu Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama (10 komentara su podneli građani, tri institucije, tri organizacije civilnog društva pojedinačno, jedan politička stranka, jedan nezavisni ekspert, član radne grupe i jedan član grupe udruženja).

363 Javne rasprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-rasprave.php>, 23. 10. 2021.

364 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Rešenje o osnivanju Posebne radne grupe za izradu teksta Nacrtu zakona o istopolnom partnerstvu, <https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/Konsultacije/ziz/Radna-gurpa-Zakon-o-istopolnim-zajednicama.pdf>, 24. 10. 2021. Nju čine predstavnici relevantnih državnih organa i institucija, i organizacija civilnog društva. Sastancima u ulozi posmatrača prisustvovali su i predstavnici Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i Tima za ljudska prava UN u Srbiji.

365 Vesti, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/lat/aktuelnosti-vesti.php>, 22. 10. 2021. U društvenom dijalogu učestvovali su narodni poslanici, predstavnici državnih organa i institucija, predstavnici organizacija civilnog društva koje se bave pravima LGBTI osoba, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja, međunarodne organizacije.

366 Javne rasprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-rasprave.php>, 23. 10. 2021.

367 Više o tome: Vuk Raičević, Pravno regulisanje istopolnih partnerstava je obaveza Srbije kao države članice Saveta Evrope, Otvorena vrata pravosuđa, maj 2021. godine, <https://otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/pravno-regulisanje-istopolnih-partnerstava-je-obaveza-srbije-kao-drzave-clanice-saveta-evrope>, 20. 10. 2021.

368 Predlog Nacrtu zakona o istopolnim partnerstvima, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/080321/080321-vest18.html>, 21. 10. 2021.

369 Neregistrovane istopolne zajednice bliže su uređene u X delu Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama.

zabranu diskriminacije.<sup>370</sup> Važna odredba odnosi se i na to da se na istopolne zajednice shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuju porodični odnosi.<sup>371</sup> Drugi deo uređuje detaljan postupak sklapanja istopolne zajednice, što podrazumeva uređenje samog postupka sklapanja, postojanje smetnji za sklapanje i upis u registar istopolnih zajedница. Trećim delom uređuje se prestanak istopolne zajednice, što uključuje i ništavost, rušljivost i raskid istopolne zajednice. Četvrtim delom uređene su pravne posledice istopolne zajednice. To uključuje prava i obaveze partnera istopolne zajednice u toku krivičnog postupka i u slučaju lišenja slobode, zatim u slučaju bolesti i u toku bolničkog lečenja, kao i određena lična prava, te prava na izdržavanje partnera i deteta partnera. Petim delom detaljno su uređeni imovinski odnosi, uključujući u to i posebnu i zajedničku imovinu partnera, ograničenja u vezi sa raspolaganjem imovine, ugovor o imovini partnera i pravo na nasleđivanje. Šestim delom uređuju se porezi, a sedmim delom penzije. Osmi deo bavi se drugim pravima po osnovu istopolne zajednice, što uključuje i prava iz zdravstvene, socijalne i dečje zaštite, kao i pravo na naknadu štete. *Nacrt* predviđa da primena Zakona počinje nakon godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.<sup>372</sup> Ipak, razlika između istopolnih zajedница i bračne zajednice postoji, s obzirom na to da je korpus prava koja imaju bračni partneri mnogo širi od prava predviđenih *Nacrtom zakona o istopolnim zajednicama*.<sup>373</sup>

Organizacija koje se bave pravima LGBTI osoba loše su ocenile *Polazne osnove*. Pre svega, one nisu razmatrale postojeći *Model zakona* kojim se uređuju istopolne zajednice. Ovde se, pre svega, misli na modele zakona koje je pripremala organizacija LABRIS.<sup>374</sup> Zatim, one sadrže brojne greške i nisu obuhvatile određena pitanja koja su izuzetno važna za zajednički život istopolnih partnera.<sup>375</sup> Tako su se kritike odnosile kako na materijalne greške, kojima se suštinski snižava nivo poštovanja prava u odnosu na rešenja *Modela zakona*, tako i na formalne greške, odnosno na pravno-sistemske, nomotehničke i jezičke nedostatke.<sup>376</sup> Napisanim *Polaznim osnovama* nije posvećeno dovoljno vremena i prostora, i to se odrazilo na njihov kvalitet i suštinu.<sup>377</sup> Kritike se vezuju i za neadekvatnu primenu *Zakona o planskom sistemu* prilikom izrade *Polaznih osnova*.<sup>378</sup>

Iako je *Nacrt zakona o istopolnim zajednicama* pretrpeo značajne izmene u odnosu na *Polazne osnove*, dijalog između Ministarstva i organizacija civilnog društva nije protekao uz puno uvažavanje svih predloga za izmene teksta zakona. Primera radi, u javnosti su izneti navodi<sup>379</sup> da je u toku jednog sastanka radne grupe<sup>380</sup> ministarka Gordana Čomić odbila 48 predloga grupe LGBTI organizacija<sup>381</sup>, a prihvatile 7, i sve to bez obrazloženja. *Nacrt* je poslat na mišljenje i drugim ministarstvima, a mišljenja su dali i Zaštitnik građana<sup>382</sup> i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti<sup>383</sup>. Njihova mišljenja, međutim, (još uvek) nisu inkorporirana u sam *Nacrt*.

---

370 Tako se, shodno čl. 4 Nacrta zakona o istopolnim zajednicama, istopolna zajednica zasniva na načelima ravnopravnosti, poštovanja dostojanstva, međusobnog pomaganja i uvažavanja partnera. Rodni identitet partnera se poštuje.

371 Čl. 7 Nacrta zakona o istopolnim zajednicama.

372 Čl. 71. Nacrta zakona o istopolnim zajednicama.

373 Na primer – bračni partneri mogu da usvoje dete, dok istopolnim partnerima to nije dozvoljeno.

374 LABRIS, Model zakona o građanskom partnerstvu, <http://labbris.org.rs/sites/default/files/Model%20zakona%20o%20gra%C4%91anskom%20partnerstvu.pdf>. 20.10.2021. U pitanju je revidirana verzija modela zakona, objavljena u aprilu 2020. godine.

375 LABRIS, Komentari na polazne osnove za izradu Nacrta zakona o istopolnim zajednicama, <http://labbris.org.rs/sites/default/files/Polazne%20osnove%20za%20izradu%20Nacrta%20zakona%20o%20istopolnim%20zajednicama.pdf>, 20. 10. 2021.

376 Više o tome: Saša Gajin, „Politika srednjeg prsta”, Peščanik, 25 .2. 2021, <https://pescanik.net/politika-srednjeg-prsta/>, 20. 10. 2021.

377 LABRIS, Polazne osnove za izradu Nacrta zakona o istopolnim partnerstvima, 12. 2. 2021, <http://labbris.org.rs/sr/polazne-osnove-za-izradu-nacrta-zakona-o-istopolnim-partnerstvima>, 20. 10. 2021.

378 Više o tome: Saša Gajin, „Politika srednjeg prsta 4”, Peščanik, 16 .4. 2021, <https://pescanik.net/politika-srednjeg-prsta-4/>, 20. 10. 2021.

379 Više o tome: Saša Gajin, „Politika srednjeg prsta 5”, Peščanik, 7.5. 2021, <https://pescanik.net/politika-srednjeg-prsta-5/>, 21. 10. 2021.

380 Navodi se da je u pitanju sastanak koji je održan 22. marta 2021. godine i koji je trajao svega 70 minuta.

381 U pitanju su organizacije LABRIS, Geten, Da se zna!, Izađi, Društvo ponosa i Civil Rights Defenders.

382 Zaštitnik građana, Mišljenje na Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, 14. 4. 2021, <https://bit.ly/3jNaeDH>, 23. 10. 2021.

383 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Mišljenje na Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, 23. 4. 2021, <http://ravnopravnost.gov.rs/mislenje-na-nacrt-zakona-o-istopolnim-zajednicama/>, 24. 10. 2021.

## **✖ ALARM: Reč predsednika iznad plana Vlade – zaustavljena izrada zakona o istopolnim zajednicama**

Ceo proces izrade *Nacrt zakona* pratio je i jak otpor dela javnosti, koji se prvenstveno ogledao u *Apelu 212 javnih ličnosti protiv usvajanja zakona o istopolnim zajednicama*. U apelu se ističe da se prava istopolnih osoba mogu rešavati izmenom nekoliko postojećih zakona, zbog čega nema potrebe za donošenje posebnog zakona. Ovim apelom kritikovani su i drugi antidiskriminacioni propisi.<sup>384</sup> Međutim, ubrzo je usledio i odgovor više od 500 akademskih radnika, intelektualaca, novinara, sociologa, psihologa, umetnika i javnih ličnosti, koji su potpisali peticiju kako bi podržali inicijativu za usvajanje zakona o istopolnim zajednicama.<sup>385</sup> Takođe, deo političke javnosti tražio je da se o *Nacrtu zakona* građani izjasne na referendumu<sup>386</sup> iako takvo izjašnjavanje ne bi bilo u skladu sa Ustavom Srbije.<sup>387</sup>

Dalja procedura u vezi sa *Nacrtom zakona* praktično je zaustavljena nakon što je predsednik Srbije Aleksandar Vučić u intervjuu 1. maja 2021. godine rekao da on ne bi mogao da potpiše zakon koji bi regulisao istopolne zajednice, jer je on u suprotnosti sa Ustavom Srbije.<sup>388</sup> Na ovu izjavu reagovali su i LGBTI aktivisti.<sup>389</sup> Iako Ustav tretira brak kao zajednicu muškarca i žene, u slučaju *Nacrtu zakona* reč je samo o istopolnim zajednicama. Dakle nije reč o zakonu kojim se reguliše brak koji je u suprotnosti sa Ustavom. Prema proceduri, *nacrt zakona* treba najpre da usvoji Vlada Srbije, a potom i Narodna skupština. Bez potpisa predsednika Republike, zakoni u Srbiji ne mogu da stupe na snagu. Nakon ovog intervjua ocenjeno je da za konačno usvajanje ovog propisa i dalje nedostaje „politička volja“.<sup>390</sup> Stiče se utisak da je predsednik Srbije samo jednim intervj uom zaustavio sprovođenje aktivnosti, na koje se Vlada Srbije obavezala u *Godišnjem planu rada Vlade za 2021. godinu*, kao i u *Akcionom planu za sprovođenje Programa Vlade*. Ovako jak uticaj predsednika države na rad Vlade Srbije, kojim se ignorisu strateška dokumenta na koje se Vlada Srbije sama obavezala, krajnje je nedopustiv.

Konačno, o samom *Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama* izjasnio se i Savet Evrope početkom juna 2021. godine.<sup>391</sup>

### **Interseks osobe su prvi put prepoznate u srpskom zakonodavstvu**

Jedna veoma izmena koja se tiče LGBTI zajednice uneta je u okviru izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije u maju 2021. godine. Naime, interseks osobe su prvi put prepoznate u srpskom zakonodavstvu, jer su polne karakteristike uvrštene kao lično svojstvo.<sup>392</sup> Na taj način, Srbija je ispunila i deo preporuke koju je dobila u okviru trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR).<sup>393</sup>

384 „Apel 212 javnih ličnosti protiv usvajanja zakona o istopolnim zajednicama“, *Politika*, 19. 3. 2021, <https://www.politika.rs/sr/clanak/475291/Apel-212-javnih-licnosti-protiv-usvajanja-zakona-o-istopolnim-zajednicama>, 28. 10. 2021.

385 „Više od 500 naučnika i javnih ličnosti potpisalo peticiju za usvajanje zakona o istopolnim zajednicama“, *Danas*, 20. 3. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/vise-od-500-naucnika-i-javnih-licnosti-potpisalo-peticiju-za-usvajanje-zakona-o-istopolnim-zajednicama/>, 28. 10. 2021.

386 „Obradović: Referendum bi bio demokratski način rešavanja pitanja istopolnih zajednica“, *Danas*, 7. 3. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/obradovic-referendum-bi-bio-demokratski-nacin-resavanja-pitanja-istopolnih-zajednica/>, 28. 10. 2021.

387 U čl. 108, st. 2 Ustava Srbije navedeno je sledeće: Predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode, poreski i drugi finansijski zakoni, budžet i završni račun, uvođenje vanrednog stanja i amnestija, kao ni pitanja koja se tiču izbornih nadležnosti Narodne skupštine.

388 Prema njegovim rečima, član 62 Ustava Srbije kaže da u bračne odnose slobodnom voljom pred državnim organima stupaju muškarci i žena, te da bi potpisivanjem pomenutog zakona prekršio najviši pravni akt države. „NE MOGU DA POTPIŠEM ZAKON O GEJ BRAKOVIMA“ Vučić za ‘Blic’ o istopolnim zajednicama, non-pejperima, datumu izbora“, *Blic*, 1. 5. 2021, <https://bit.ly/3vUbCJz>, 21. 10. 2021.

389 „LGBT aktivisti zbumjeni Vučićevom izjavom da neće potpisati Zakon“, *Slobodna Evropa*, 1. 5. 2021, <https://bit.ly/3BtoVBE>, 21. 10. 2021.

390 „Zakon o istopolnim zajednicama još u fazi nacrt – dok Ministarstvo razmatra preporuke Saveta Evrope, vodi se debata o ustavnosti“, *Euronews Serbia*, 20. 6. 2021, <https://bit.ly/3nJiJkn>, 23. 10. 2021.

391 „Mišljenje Saveta Evrope o Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama predato ministarki za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog“, *Savet Evrope*, 4. 6. 2021, <https://bit.ly/3pPujNy>, 22. 10. 2021.

392 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, čl. 1 i čl. 10, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021/742-21.pdf>, 27. 10. 2021.

393 Human Rights Council, 38th session 18 June–6 July 2018, A/HRC/38/17, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Serbia, 18. 4. 2018, preporuka 114.35, <https://bit.ly/3bmBlv9>, 27. 10. 2021.

## Rodna ravnopravnost: efikasnost i održivost kao najslabije karike strateških dokumenata

„Srbija je, zahvaljujući posvećenom radu i jasnoj političkoj volji da se položaj žena unapredi, globalno prepoznata”, izjavila je predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost (dalje KTRR).<sup>394</sup>

I doista, KTRR i pored nepovoljnih resursa (ljudskih i tehničkih, koji gotovo isključivo zavise od stranih projekata i donacija), pokreće i učestvuje u velikom broju akcija.<sup>395</sup> U toku je izrada Predloga nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2021–2030. godine, uključujući u to i Predlog akcionog plana za njenu primenu u periodu 2021–2025. godina.<sup>396</sup> Ostaje da se vidi kolika i čija sredstva će biti planirana za realizovanje mera i aktivnosti koje se tiču sistemskih promena. Na osnovu izveštaja o evaluaciji primene prethodne Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost<sup>397</sup>, može se zaključiti da su efikasnost i održivost „najslabije karike” svakog strateškog dokumenta u Srbiji.

### Oskudni resursi i nedostatak sistemskih promena

U proceni efikasnosti mera i aktivnosti prethodnog strateškog dokumenta (2016–2020) navodi se:

- „Strategija nije podržana jedinstvenim finansijskim mehanizmom, niti mehanizmom za praćenje uloženih resursa, usled čega je teško ustanoviti da li je dovoljno sredstava izdvojeno za ostvarivanje rezultata, posebno u uslovima kada poslednje dve godine implementacije nisu bile ni usmeravane operativnim planom koji jasno definiše mere, aktivnosti i uložena sredstva” (nalaz 9);
- „(...) nije bilo moguće proceniti da li su sredstva utrošena na najdelotvorniji način ili su mogla biti bolje iskorišćena” (nalaz 10);
- mehanizmi koordinacije i praćenja primene Strategije bolji su u odnosu na prethodni dokument, „ali i dalje daleko od optimalnih” (nalaz 11).

Kada je reč o održivosti rezultata, u nalazima se ističe:

- ona je „veća u oblastima gde su rezultati integrisani u sistemska rešenja...” i „(...) kada su promene integralni deo prioritetnih procesa reforme, posebno onih povezanih sa pristupanjem EU” (nalaz 12);
- institucionalne strukture za održavanje rezultata nedovoljno su snažne, sa oskudnim ljudskim i tehničkim sredstvima (nalaz 13);
- rodno odgovorno budžetiranje nije dostiglo zrelost da se „redovno, sistematski i prema planu implementacije... obezbede budžetska sredstva” (nalaz 14);
- te da je „(...) potencijal ženskih i feminističkih OCD ostao nedovoljno iskorišćen, a partnerstvo između KTRR i ovih organizacija nije uspostavljeno kroz trajni formalni mehanizam” (nalaz 15).<sup>398</sup>

I KTRR, kao i UN agencije, koje su najznačajniji finansijeri izrade strateških i akcionih dokumenata u ovoj oblasti, ostaju sasvim neosetljivi na razloge dela ženskih organizacija za bojkot procesa i aktivosti koje navedena tela iniciraju i sprovode, što upućuje na to da je forma ispred sadržaja i stvarne društvene promene, koju reforme u Poglavlju 23 treba da donesu.

394 Izjava povodom učestvovanja na svečanom otvaranju međunarodnog foruma posvećenog globalnom unapređenju rodne ravnopravnosti „Generacija za ravnopravnost” (u Parizu, 30. 6 – 2. 7. 2021) <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/index.php/sr/press/vesti/mikhailoviceva-sa-vodecim-svetskim-liderima-u-parizu-o-rodnoj-ravnopravnosti>, 19. 10. 2021.

395 Sve informacije o aktivnostima KTRR-a preuzete sa sajta: <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/>, 19. 10. 2021.

396 ... za čiju izradu je formirana Posebna radna grupa koja će se finansirati sredstvima UN Women.

397 <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije-i-akcioni-planovi/evaluacija-strategije-za-rodnu-ravnopravnost-2016-2020>, 19. 10. 2021.

398 M Babović, O. Vuković, Završna evaluacija Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, Sažetak. SeCons, 2021, str. 3, [https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/2021-09/Evaluacija%20Strategije%20za%20RR\\_sazetak.pdf](https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/2021-09/Evaluacija%20Strategije%20za%20RR_sazetak.pdf).

## **Reproduktivna i seksualna prava i zdravlje žena**

Sasvim ispod radara ministarstava nadležnih za zdravlje i obrazovanje, kao i Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost i Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog (i pored postojanja dijaloga o zdravlju i održivom razvoju), prošla je Rezolucija Evropskog parlamenta (od 24. 6. 2021) o stanju seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava u EU u kontekstu zdravlja žena (2020/2215(INI)).<sup>399</sup>

Evropski parlament poziva, apeluje, naglašava, ponavlja, podseća države članice, Evropsku komisiju i Savet na važnost postizanja konsenzusa i pristupanja ovoj temi kao zajedničkom izazovu EU, te na važnost njenog tretiranja kao sastavnog dela dobrog zdravlja, što obuhvata: (a) pristup sigurnim, pravednim i kružnim proizvodima za menstrualnu higijenu za sve; (b) sveobuhvatno seksualno obrazovanje mladih; (c) savremena kontracepcija sredstva kao strategiju za postizanje rodne ravnopravnosti; (d) brigu u vezi sa sigurnim i legalnim pobačajem utemeljenu na zdravlju i pravima žena; (e) pristup lečenju neplodnosti; (f) brigu za sve trudnice i porodilje. Uzakuje se i na važnost pružanja usluga seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava tokom pandemije COVID-19 i u svim drugim kriznim okolnostima, te na važnost seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava kao na stubove rodne ravnopravnosti i demokratije i iskorenjivanja rodno zasnovanog nasilja.

### **Izveštaji međunarodnih tela o stanju seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava žena u Srbiji (u sektoru obrazovanja i zdravlja)**

Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW Komitet):<sup>400</sup>

- Preporučuje da država potpisnica integriše obrazovanje o seksualnom i reproduktivnom zdravlju i pravima u skladu sa uzrastom, uključujući u to i pitanja seksualno odgovornog ponašanja (par. 34b).
- Izražava zabrinutost zbog:
  - a) niskog stepena upotrebe kontraceptivnih sredstava, dok mladim devojkama i adolescentima nedostaje znanje o savremenim metodama kontracepcije;
  - b) prevalence adolescentskih trudnoća kod romskih devojčica;
  - v) kontinuiranog korišćenja abortusa kao metode kontracepcije, posebno kod žena starijih od 40 godina;
  - g) niskog stepena učešća žena u programima pripreme za rođenje, posebno među ženama u ruralnim područjima i Romkinjama, i nedovoljnim obuhvatom organizovanih skrininga za rano otkrivanje raka dojke i grlića materice;
  - d) stalnih teškoća sa kojima se suočavaju žene sa invaliditetom u pristupu uslugama seksualnog i reproduktivnog zdravlja, što je pogoršano nedostatkom tehničke opreme;
  - đ) izveštaja da su LBTI žene isključene iz usluga planiranja porodice, uključujući veštačku oplodnju. (par. 37)
- Poziva državu ugovornicu da:
  - a) podigne stepen javne svesti o savremenim oblicima kontracepcije i osigura da se abortus ne koristi kao metod kontracepcije, uključujući putem edukacija i medijskih kampanja usmerenih na mlađe i adolescente i adolescentkinje, posebno među romskom populacijom i starijim ženama; poboljša pristup kontracepciji, uključujući obezbeđivanje univerzalnog pokrivanja povezanih troškova u okviru državnog zdravstvenog osiguranja;
  - b) prikupi statističke podatke o adolescentskim trudnoćama razvrstanih po starosti, poreklu i geografski; obezbedi da zdravstveni radnici prijavljuju adolescentske trudnoće socijalnim službama i policiji;

399 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0314\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0314_EN.html), 19. 10. 2021.

400 Zaključna zapažanja CEDAW Komiteta Republiци Srbiji (CEDAW/C/SRB/CO/4), <https://undocs.org/en/CEDAW/C/SRB/CO/4>, 19. 10. 2021.

v) osigura neometan pristup zdravstvenoj zaštiti, uključujući programe rane prevencije seksualnog i reproduktivnog zdravlja, ranog raka dojke i raka grlića materice i besplatnog anti-retroviralnog lečenja, svim ženama i devojkama, uključujući i Romkinje, žene sa invaliditetom, uključujući i one u institucijama, i podigne svest žena o prednosti rane prevencije, garantujući informisanost i slobodan pristanak žene;

g) poboljša pristup uslugama za planiranje porodice i veštačke oplodnje za žene LBTI. (par. 38).

Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO):<sup>401</sup>

- Smatra da je neophodno obezbeđivanje pristupa sveobuhvatnom seksualnom obrazovanju i odbacivanje stereotipnih predstava o maskulinitetu povezanih sa upotrebotom nasilja i nedostatkom poštovanja prema ženskim ljudskim pravima i njihovom dostojanstvu. (par. 73)
- Snažno podstiče organe vlasti u Srbiji da nastave da ulažu u obrazovni sektor kako bi se obezbedila rana intervencija edukatora u slučajevima kada su deca izložena ili doživljavaju seksualno nasilje ili nasilje u porodici i da bi se obezbedilo promovisanje jednakosti žena i muškaraca, pozitivnih rodnih odnosa, međusobnog poštovanja, nenasilnog rešavanja sukoba u interpersonalnim odnosima i prava na lični integritet radi sprečavanja rodno zasnovanog nasilja nad ženama na svim nivoima obrazovanja. U tu svrhu, GREVIO podstiče organe vlasti u Srbiji da brzo primene relevantne mere utvrđene u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost i Nacionalnom programu očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije. (par. 75)

Iako je Republika Srbija izradila Nacionalni program očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije (2017),<sup>402</sup> ne postoji javno dostupna informacija o primeni Programa. Predviđene mere i aktivnosti nisu operacionalizovane i podržane odgovarajućim budžetskim sredstvima i ljudskim resursima, a nije ni uspostavljen planirani mehanizam prikupljanja podataka po definisanim indikatorima, kao i njihovo periodično dostavljanje, obrada i izveštavanje.<sup>403</sup> I u sistemu formalnog obrazovanja uporno se izbegava sistemsko regulisanje obuke o seksualnim i reproduktivnim pravima i zdravlju dece i mladih.

Ova se tema najčešće podvodi pod pitanja populacione politike, odnosno pod okrilje Strategije podsticanja rađanja<sup>404</sup> (i obuhvata nekoliko posebnih i veći broj pojedinačnih ciljeva, koje prate definisane mere, aktivnosti, nosioci i rokovi).<sup>405</sup> Nismo uspele da nađemo izveštaj o primeni ove Strategije,<sup>406, 407</sup> a ostaje nejasno i to o kojim merama govori ministar zadužen za brigu o porodici i demografiju u svojoj izjavi „da će mere populacione politike koje je predložio predsedniku Aleksandru Vučiću i Vladi Srbije, zavisiti od budžetskog okvira koji će te mere moći da podrži dugoročno, ne za godinu ili dve, već kako je rekao, za budućih nekoliko decenija“.<sup>408</sup> Nije jasno da li je reč o novim merama i u okviru kog dokumenta su one predložene, te da li su prošle javnu raspravu ili je reč o merama iz postojeće Strategije podsticanja rađanja, kao i to kakva je nadležnost predsednika države u vezi sa merama i njihovim finansiranjem.

401 GREVIO izveštaj o primeni Konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (GREVIO/inf(2019)20), <https://bit.ly/3nd6jkW>, 19. 10. 2021.

402 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/120/2/reg>, 19.10.2021.

403 <https://bit.ly/3G66GpG>, 19. 10. 2021.

404 Strategije podsticanja rađanja iz 2018. godine, <http://www.mdpp.gov.rs/doc/strategije/Strategija-podsticanja-radjanja-2018.pdf>

405 Reč je o: Posebnom cilju 4. Očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja; Posebnom cilju 5. Rešavanje problema neplodnosti; Posebnom cilju 6. Ka zdravom materinству i Posebnom cilju 7. Populaciona edukacija.

406 Strategija je bila u nadležnosti Kabineta ministarke bez portfelja zadužene za demografiju i socijalnu politiku, koja je predsedavala Meduresornom radnom grupom za sprovođenje Agende UN o održivom razvoju do 2030, a koja je na 52. zasedanju Komisije za populaciju i razvoj u Ujedinjenim nacijama izjavila da je Srbija „(...) radila aktivno na izgradnji društva koje poštuje ljudska prava i dostojanstvo, i u kome je pristup uslugama, posebno zaštite reproduktivnog zdravlja i planiranja porodice omogućen svima“, N1, „Đukić Dejanović na zasedanju Komisije za populaciju UN u Njujorku“ 2. 4. 2019, <https://rs.n1info.com/vesti/a472997-djukic-dejanovic-na-zasedanju-komisije-za-populaciju-un-u-njujorku/> 19. 10. 2021.

407 Na sajtu Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, u delu gde se nalaze Strategije (<http://minbpd.gov.rs/strategije/>), Strategija podsticanja rađanja ima link koji vodi na pogrešan dokument <http://minbpd.gov.rs/wp-content/uploads/2021/05/Pravilnik-o-zastiti-podataka-o-ljnosti-2.pdf> 19. 10. 2021.

408 „Dmitrović: Demografski problem nije dnevнополитичко pitanje“, 5. 10. 2021, <http://minbpd.gov.rs/dmitrovic-demografski-problem-nije-dnevнополитичко-pitanje/> 19. 10. 2021.

## **PREPORUKE**

- Treba ubrzati izradu polaznih osnova i nacrta zakona, strateških i operativnih dokumenata koji nisu doneti, uz poštovanje održavanja javnih konsultacija i javnih rasprava, kao i sa jasnom orijentacijom ka poštovanju međunarodnih standarda, uključujući u to i usaglašavanje sektorskih zakona i strategija sa standardima antidiskriminatore politike.
- Potrebno je unaprediti administrativne mehanizme prikupljanja podataka, posebno o višestruko diskriminisanim društvenim grupama, kao i analizu i procenu ostvarenih rezulata, uticaja i održivosti sprovedenih intervencija.
- Treba preduzeti dodatne odgovarajuće mere da se sistemski utiče na unapređenje položaja žena iz višestruko diskriminisanih grupa – Romkinja, starijih, siromašnih, sa sela, sa invaliditetom, izbeglih i raseljenih, u migraciji i azilantkinja.
- Neophodno je obezbediti finansijska sredstva za primenu mera i aktivnosti zaštite i unapređenja seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja žena, u skladu sa preporukama CEDAW Komiteta i GREVIO, kao i Rezolucije Evropskog parlamenta (2020/2215(INI)).
- Nije moguć napredak u antidiskriminatornoj politici kada je primena zakona nedosledna, kada se sužava prostor za delovanje civilnog sektora, medija i opozicionih političkih partija, kada se braniteljke/branitelji ljudskih prava, LGBTQ osobe, migranti i druge višestruko diskriminisane grupe osećaju nebezbedno, zbog čega su nužne ozbiljne intervencije policijsko-pravosudnih i nadležnih državnih organa.
- Potrebno je, bez odlaganja, završiti tekst Nacrt zakona o istopolnim zajednicama, u skladu sa zakonom i uz puno uvažavanje predloga organizacija civilnog društva, mišljenja nezavisnih institucija Republike Srbije, kao i mišljenja Saveta Evrope. Usaglašeni Nacrt zakona o istopolnim zajednicama treba što pre uputiti Vladi Republike Srbije na usvajanje, a potom i u skupštinsku proceduru.

### **4.3.3. Nasilje nad ženama**

*Savet za suzbijanje nasilja u porodici u novom sazivu održao je prvu sednicu, na koju nisu pozvani predstavnici naučnih i stručnih institucija i udruženja premda je takva mogućnost postojala. Iako se konstatuje uspešno sprovođenje Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, ostaje nejasno zašto ni četiri godine od početka njegove primene nema centralne evidencije, a svaki četvrti novoprijavljeni slučaj nasilja ostaje bez individualnog plana zaštite i podrške za žrtve. Verovatno je da će većina obelodanjениh afera seksualnog zlostavljanja i nasilja prema maloletnim i mladim ženama ostati bez sudskog epiloga zbog nedostataka proaktivne istrage tužilaštva, ali i zbog nedopustivog potencijalnog uticaja političara na vlasti i medija na kreiranje stava o tim slučajevima, što postaje standard u Srbiji.*

Praćenje primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici iz 2017, koji je rodno neutralan, trebalo bi sprovoditi kontinuirano. U Izveštaju, međutim, ne стоји да i dalje nije uspostavljena centralna evidencija u skladu sa čl. 32 Zakona,<sup>409</sup> a ni to da Savet za suzbijanje nasilja u porodici zadužen za praćenje Zakona nije zasedao od 2018. godine. Savet u novom sazivu održao je prvu sednicu (13. 7. 2021), kojoj nisu prisustvovali „predstavnici naučnih i drugih stručnih institucija i udruženja čija je delatnost povezana sa zaštitom od nasilja u porodici“<sup>410</sup> iako takva mogućnost postoji i korišćena je u prethodnom sazivu vlade. Ni na sastanku Operativnog tima Saveta za suzbijanje nasilja u porodici (1. 10. 2021) nije bilo predstavnika institucija koje su izvan Vlade, uključujući u to i pokrajinske organe.<sup>411</sup> Nije jasno zašto nije dostupan sajt „Isključi nasilje“,<sup>412</sup> na kome su se nalazile korisne informacije u vezi sa sadržajem i primenom Zakona.

409 Što znači da podaci iz svih relevantnih sistema nisu dostupni automatski, a ni kontinuirano (npr. obrada podataka u sistemu socijalne zaštite vrši se na godišnjem nivou i najmanje šest meseci nakon završetka prethodne godine).

410 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/33837/odrzana-prva-sednica-saveta-za-suzbijanje-nasilja-u-porodici.php> 19. 10. 2021.

411 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/34313/odran-sastanak-operativnog-tima-saveta-za-suzbijanje-nasilja-u-porodici.php>, 19.10.2021.

412 <https://iskljucinasilje.rs/>, 19. 10. 2021.

U Izveštaju o AP 23 navodi se da se primena Zakona „uspešno realizuje“. Međutim, ne komentariše se zašto za čak četvrtinu novoprijavljenih slučajeva nije izrađen individualni plan zaštite i podrške (što je obaveza prema čl. 31 Zakona) ili zašto je po službenoj dužnosti podneto izrazito malo tužbi za mere zaštite. Ovi i drugi pokazatelji (npr. učestvovanje žrtava nasilja i relevantnih institucija u sastancima Grupe za koordinaciju i saradnju, sadržaj individualnog plana zaštite i podrške žrtvi ili pokazatelji efekata preduzetih mera na zaustavljanje nasilja) bolje bi odražavali valjanost ocene o „uspešnoj realizaciji“.

Ilustracija 6. Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u prvoj polovini 2021.



Izvor: Ministarstvo pravde<sup>413</sup>

Kao što je konstatovano u prethodnom Alarm izveštaju<sup>414</sup>, preporuke GREVIO ekspertske grupe, koja je procenjivala kako u Srbiji napreduje primena Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulска konvencija), ne potvrđuju stav Ministarstva pravde o tome da je krivično zakonodavstvo (definicija silovanja) u Srbiji usaglašeno sa standardima Konvencije. Takođe, nije napravljen nikakav napredak u obezbeđivanju opštih i specijalizovanih usluga podrške za žrtve i njihovu decu – a mala je verovatnoća da će se to desiti i u narednom periodu, sudeći prema odredbama novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti.<sup>415</sup> Zabrinjava i odsustvo sistematskih i valjanih stručnih obuka za relevantne profesionalce, koje bi unapredile razumevanje dinamike rodno zasnovanog nasilja prema ženama i osigurale bolju primenu postojećih zakonskih rešenja.

### ✖ ALARM: Obelodanjivanja slučajeva seksualne zloupotrebe i nasilja – bez sudskih epiloga

Ovu je godinu obeležila serija obelodanjivanja seksualnih zloupotreba i nasilja, uključujući u to i silovanje maloletnih i mladih žena, pretežno u kontekstu neformalnog i formalnog obrazovanja, ali i u kontekstu drugih odnosa i digitalnog prostora. U atmosferi nepoverenja u institucije sistema, uključujući u to i policijsko-pravosudni sistem, ne iznenađuje to što su se obelodanjivanja dešavala prvo u medijima, pa tek nakon toga u policiji i tužilaštvu. I mada je u nekim slučajevima delovalo da su prve reakcije institucija profesionalne i ohrabrujuće, ubrzo je bilo jasno da nema proaktivne istrage i da se ne ulaže dovoljno naporu kako bi bili obezbeđeni verodostojni dokazi.<sup>416</sup>

413 Izveštaj o sprovodenju AP 23 za I i II kvartal, jul 2021, str. 198. <https://mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

414 „Izbegavanje i teškoće usaglašavanja zakona i strategije sa Istanbulskom konvencijom“, u: Jelena Pejić Nikić (ur.) PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2021, str. 69, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

415 Na diskriminatorna zakonska rešenja u vezi sa preventivnim uslugama za učinioce nasilja i uslugama podrške za žrtve nasilja i njihovu decu ukazao je AŽC u amandmanima koje je pripremila koalicija prEUgovor, ali oni nisu uticali ni na predlagajući ni na poslanike u Narodnoj skupštini. Videti: <https://preugovor.org/Amandmani/1647/Cija-ravnopravnost-Komentari-na-izmene-i-dopune.shtml>

416 Na primer, u slučaju glumice Danijele Štajnfeld protiv glumca, opozicionog lidera i nekadašnjeg ministra kulture Branislava Lečića nadležno Više javno tužilaštvo u Beogradu navelo je u saopštenju 13.7. da „ne postoje osnovi sumnje da je učinjeno navedeno krivično delo, niti bilo koje drugo krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti“. Radio Slobodna Evropa, „Odbačena krivična prijava Danijele Štajnfeld protiv Branislava Lečića“, 11.7.2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-tuzilastvo-lecic-stajnfeld/31356083.html>, 19.10.2021.

U Srbiji se sudski postupci često politizuju, a posebno kada je reč o javnim funkcionerima. Tabloidni mediji su aktivni onda kada u pitanje treba dovesti kredibilitet žrtava/preživelih i kada se obračunavaju sa svima koji zahtevaju odgovornost učinilaca i sistema. To predstavlja ozbiljan izazov za integritet policije i pravosuđa. Najmarkantniji primer navedenog jesu događaji koji su usledili nakon što su iznesene sumnje o organizovanom višedecenijskom podvođenju i seksualnom eksploraciju maloletnica i žena na „žurkama” u organizaciji narodnog poslanika i predsednika Skupštine Grada Jagodina, jednog od koalicionih partnera vladajuće Srpske napredne stranke. Osumnjičeni je za svoju odbranu koristio sve resurse, uključujući u to i Narodnu skupštinu i dve privatne televizije sa nacionalnom frekvencijom, ali i za napade i pretnje (što podrazumeva i privatne tužbe za povredu časti i ugleda<sup>417</sup>) predstavnicama opozicije, koje su obelodanile slučaj, ali i „zaštićenom” svedoku i potencijalnim svedocima i žrtvama.<sup>418</sup>

U junu je predsednik države otvarao fabriku u Jagodini<sup>419</sup> (a sredinom oktobra postaje počasni građanin Jagodine),<sup>420</sup> a u julu je poglavar Srpske pravoslavne crkve u tom gradu služio liturgiju,<sup>421</sup> uz prisustvo predsednika Narodne skupštine i osumnjičenog za seksualnu eksploraciju maloletnica i žena. Čini se da ne iznenađuje to što je Više javno tužilaštvo u Kraljevu na kraju odbacilo pokretanje istražnog postupka, navodeći da „nakon izvršenih provera preko MUP-a, za sada nema mesta pokretanju krivičnog postupka povodom tih događaja, odnosno da za sada nema dokaza na osnovu kojih bi se pokrenuo postupak”.<sup>422</sup>

Bilo bi više nego važno da danas javno mnjenje u Srbiji može da stane iza izjave predsednice Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost: „Niko nije toliko moćan da za svoja sramna nedela ne odgovara.”<sup>423</sup> Ona je reagovala u slučajevima seksualne zloupotrebe i nasilja, koji su obelodanjivani od početka ove godine,<sup>424</sup> ohrabrvala žrtve/preživele da prijave nasilje (bez ikakve sumnje da im se dogodilo to što su navele) i pozivala sve ostale sa sličnim iskustvom da učine isto, navodeći da „nasilnici treba da drhte od straha, a ne žene”. Ipak, nije se mogla čuti, niti pročitati izjava osude koalicionog partnera Dragana Markovića Palme, koja bi bila slična oštrim osudama drugih učinilaca (M. Aleksića i B. Lečića) ili odgovornih lica (V. Majića). Težište sadržaja autorskog teksta predsednice KTRR-a (24. 4. 2021) svedeno je na politizaciju slučaja Palma i potencijalnu štetu takvog pristupa, uz neutralnu izjavu da institucije treba da rade svoj posao.

Činjenica da su u većini slučajeva i žrtve izabrale da svoju priču saopšte medijima pre nego što su dale izjavu nadležnoj instituciji, ili odmah nakon što su je dale nadležnoj instituciji, ukazuje da nemaju dovoljno poverenja u to da će institucije postupati profesionalno, nezavisno i nepristrasno kada je reč o javnim i uticajnim ličnostima, koje se sumnjiče za izvršenje krivičnih dela.<sup>425</sup>

417 U ovom slučaju, pored osumnjičenog, tužbe protiv opozicione političarke podnele su (u jednom danu) i 393 žene „zbog toga što je svojim lažima uvredila sve žene, navodima da se žene u Jagodini zapošljavanju preko telefona za druženje”, kao i Javno komunalno preduzeće „Standard” iz Jagodine „zbog lažnih navoda o animir damama u tom preduzeću koje ne dolaze na posao” (izjava Dragana Markovića Palme, Euronews Srbija (Tanjug, 8. 9. 2021), <https://www.euronews.rs/srbija/politika/15947/dragan-markovic-palma-podneo-privatnu-tuzbu-za-povredu-casti-i-ugleda-protiv-onih-koji-su-ga-optuzivali/vest>, 19. 10. 2021).

418 BBC News na srpskom, 20. 4. 2021, ažurirano 13. 5. 2021, „Dragan Marković Palma, Jagodina i istraga: Političar u policiji dao iskaz povodom navoda o podvođenju devojaka”, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-56816898>, 19. 10. 2021.

419 [https://rtv.rs/sr\\_lat/ekonomija/aktuelno/nemacki-fiser-automotiv-otvorio-fabriku-u-jagodini\\_1247334.html](https://rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/nemacki-fiser-automotiv-otvorio-fabriku-u-jagodini_1247334.html), 19. 10. 2021.

420 Novosti online, 17. 10. 2021, <https://www.novosti.rs/vesti/drustvo/1045593/aleksandar-vucic-pocasni-gradjanin-jagodine> 19. 10. 2021.

421 <https://rs.n1info.com/vesti/liturgija-u-jagodini/>, 19. 10. 2021.

422 Danas (Beta/RTS, 27. 8. 2021), „Više tužilaštvo u Kraljevu odbacilo pokretanje istražnog postupka protiv Dragana Markovića Palme”, <https://www.danas.rs/drustvo/vise-tuzilstvo-u-kraljevu-odbacilo-pokretanje-istraznog-postupka-protiv-dragana-markovica-palme/>, 19. 10. 2021.

423 Iz izjave 17. 1. 2021. povodom prijave seksualnog zlostavljanja u školi glume Mike Aleksića.

424 Naslovi objava sa sajta KTRR-a: „Hvala glumici na hrabrosti da prijavi nasilnika, žene, niste same” (17. 1. 2021); „Prijavite nasilnike, niste dužne da trpite uznemiravanje i poniženja” (9. 3. 2021); „Hvala Danijeli na hrabrosti, sramne reči čoveka nasilnika” (22. 3. 2021); „Nasilnici treba da drhte od straha, a ne žene” (25. 3. 2021); „Lečiću: Ne vredaj žene, ima li kraja Vašem licemerju?” (25. 3. 2021); „Niste same, prijavite nasilje, borićemo se zajedno” (26. 3. 2021); „Nije greh prijaviti nasilje, greh je biti nasilnik” (6. 7. 2021); „Vi koji ste upravljali ‘Petnicom’ snosite odgovornost za zlostavljanje devojčica” (24. 6. 2021); „Odgovornost ljudi koji su vodili Petnicu ne sme da zastari” (25. 6. 2021), <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/press/vesti>, 19. 10. 2021.

425 O slučaju „Jagodina” biće još reči u odeljku ovog izveštaja o suzbijanju trgovine ljudima.

## **PREPORUKE**

- Potrebno je s dužnom pažnjom razmotriti i integrisati standarde Istanbulske konvencije i GREVIO preporuke u zakone i sva relevantna dokumenta javnih politika u Republici Srbiji, a posebno unaprediti njihovu doslednu primenu u nadležnim institucijama.
- Treba uvesti redovno praćenje i analiziranje primene postojećih instituta zaštite i podrške ženama i drugim žrtvama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, koja bi povratno pozitivno uticala na njihovu bezbednost, kao i na sve mere i usluge usmerene na oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje žrtava, u skladu sa njihovim ljudskim pravima i standardima dobre prakse.
- Potrebno je obezbediti izmene i dopune Krivičnog zakonika u vezi sa delima seksualnog nasilja, uključujući u to i silovanje, ali i postojanje proaktivne istrage tužilaštva i bolju procesnu zaštitu žrtava i svedoka.

### **4.3.4. Prava deteta**

*U oblasti zaštite prava deteta je, pored stalnog odlaganja donošenja relevantnih zakona i strateških dokumenata ili nadzora nad njihovom primenom, uočljiv i suženi obim planiranih aktivnosti u odnosu na sadržaj i geografsku pokrivenost. Razdvajanje nadležnosti u vezi sa zaštitom prava deteta i sistema socijalne zaštite novi je mogući razlog usporenih reformskih procesa, na koje se inače dugo čeka. Deca žrtve i svedoci nasilja ostaju izvan dometa specijalizovane psihološke podrške, dok se u stručnu praksu uvode teorijski, dijagnostički i istraživački nepotvrđeni koncepti, poput „otuđenja od roditelja“ ili „otuđenja deteta“. Nerazumno je i odlaganje unapređenja sistema novčanih davanja u okolnostima kada veliki broj porodica sa decom živi u siromaštvu ili u riziku od njega.*

#### **Izostaje podrška za decu i porodice u riziku, a predviđena rešenja su loša**

Prema Izveštaju o primeni AP 23, dve petine aktivnosti u vezi sa unapređenjem i zaštitom prava dece nije realizovano (videti *Ilustraciju 5*). Nisu formirani centri za decu, mlade i porodice, koji bi trebalo da pomognu „populaciji iz višestruko depriviranih sredina, posebno obraćajući pažnju na dostupnost romskim porodicama i deci“.<sup>426</sup> Međutim, problem nije (samo) probijanje rokova već i plan da se takvi centri „instaliraju“ u postojećim ustanovama za smeštaj dece bez roditeljskog staranja, nakon što izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti bude uspostavljen zakonski osnov za njihovo formiranje.<sup>427</sup> Ne zna se da li trenutno zaposleno osoblje ovih ustanova ima specifične kvalifikacije i znanja za nove zadatke, ali već i površan pogled na broj i geografski raspored navedenih ustanova<sup>428</sup>, te na broj gradova u Srbiji koji (sa zaledem) imaju više od 50.000 stanovnika ukazuje na ozbiljnu nesaglasnost.

Posttraumatsko savetovanje i podrška za decu žrtve/svedoke u krivičnom postupku<sup>429</sup> trebalo je da bude uspostavljeno u periodu od 2016. godine do I kvartala 2020, ali se i dalje kasni sa realizacijom. Međutim, ova aktivnost sadrži nedostatak, jer se veliki broj dece žrtava i svedoka nasilja nalazi izvan krivičnog sistema, u parnicama (za razvod braka i poveravanje dece, za određivanje mera zaštite od nasilja u porodici, za lišenje roditeljskih prava i sl.). U ovoj oblasti relevantni su standardi iz Konvencije Saveta Evrope o sprecavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici, koju je Srbija ratifikovala.<sup>430</sup> U izveštaju o proceni primene ove konvencije<sup>431</sup> ukazano je da u Srbiji nema dovoljno stručnih znanja u

426 Aktivnost 3.4.4.3. Ovi bi centri trebalo da pružaju podršku roditelju koji trpi porodično nasilje; deci koja su u riziku od napuštanja škole; porodicama koje su u riziku od razdvajanja dece i roditelja; deci žrtvama krivičnih dela; deci sa smetnjama u razvoju iz vulnerabilnih porodica i porodica koje su u riziku od smeštaja u ustanovu.

427 Izveštaj o sprovođenju AP 23, str. 202.

428 Videti spisak ustanova za decu na: [https://www.lls.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=56&Itemid=49](https://www.lls.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=56&Itemid=49)

429 Aktivnost 3.4.3.17. u AP 23.

430 U pitanju su standardi iz čl. 26 – Zaštita i podrška za decu svedoke nasilja; čl. 31 – Starateljstvo, pravo na posetu i bezbednost i čl. 48 – Zabranu procesa obavezognog alternativnog razrešenja sporova, odnosno određivanja kazne.

431 GREVIO izveštaj o (bazičnom) postupku procene stanja o zakonodavnim i drugim merama, kojima se primenjuju odredbe Konvencije Saveta Evrope o sprecavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), SRBIJA (GREVIO/inf(2019)20), 2020. <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/međunarodni-dokumenti/grevio-izveshtaj-o-bazichnom-postupku-procene-stana> (za čl. 26 paragrafi 144–147; za čl. 31 paragrafi 166–172; i za čl. 48 paragrafi 206–208);

ovoj oblasti, što nepovoljno utiče na stručnu praksu i negativno utiče na stranke/korisnike. To potvrđuju i brojni pojedinačni i sistemski propusti, do kojih dolazi tokom procena i aktivnosti stručnih radnika organa starateljstva i policije, kao i zdravstvenih i obrazovnih ustanova (ali i tužilaštva), a koje je utvrdio Zaštitnik građana.<sup>432</sup> Neki od njih rezultirali su smrtnim ishodom deteta i/ili majke.

### Kontroverzni koncept „otuđenja od roditelja” i/ili „otuđenja deteta” zadobija naklonost stručne javnosti u Srbiji

U seriji istraživačkih novinarskih tekstova o problematičnoj upotrebi koncepta „otuđenja” i njegovim posledicama u Hrvatskoj, koja je postala vodeća država Evrope u njegovoj promociji,<sup>433</sup> ukazano je na to da se edukacije o ovoj teoriji i praksi šire izvan hrvatskih granica, u Srbiji, Sloveniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori.

Potpresa o tome dobijena je uvidom u sadržaj trodnevne obuke pod nazivom „Razvod roditelja i zaštita dece”, koja je organizovana za učesnice/ke iz centara za socijalni rad, savetovališta za brak i porodicu, apelacionih sudova i advokate,<sup>434</sup> kao i uvidom u priručnik za trenere/ice koji/e realizuju ovu obuku.<sup>435</sup> Takođe, na Internet prezentaciji Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu nalazi se „Stručno metodološko uputstvo za rad organa starateljstva u postupku održavanja ličnih odnosa deteta sa roditeljem, srodnicima i drugim licima sa kojima ga vezuje posebna bliskost u kontrolisanim uslovima”,<sup>436</sup> koje takođe sadrži sporni koncept.

U dopisima koje je Autonomni ženski centar (AŽC) uputio nadležnim stručnim organima (od kojih je zatražen stav u vezi sa spornom upotrebor koncepta „otuđenja”) ukazano je i na stavove i preporuke GREVIO iskazane u različitim izveštajima. Na primer, u izveštaju koji se odnosi na Italiju, urgira se da upotreba koncepta „otuđenja od roditelja” bude zabranjena;<sup>437</sup> zatim u onom koji se odnosi na Francusku, gde se urgira na tome da postoji obaveza da se obaveste svi nadležni stručnjaci o nedostatku naučne osnovanosti „sindroma otuđenja roditelja”<sup>438</sup> ili na Španiju, gde su pozdravljenе smernice Opštег pravosudnog veća, kojim se skreće pažnja na nedostatak naučne osnove za koncept „otuđenja od roditelja”, ali se napominje da to nije dovelo do promene sudske prakse, te se ukazuje na obaveze države.<sup>439</sup>

Preporuke GREVIO saglasne su sa nedavno usvojenom Rezolucijom Evropskog parlamenta o posledicama nasilja koje vrše partneri u intimnim vezama i prava na starateljstvo po žene i decu.<sup>440</sup> Rezolucija ukazuje i na problematičnu upotrebu koncepta „otuđenja”, što može dovesti do ugrožavanja prava na sigurnost dece i njihovih majki, te se „pozivaju države članice da ne priznaju taj koncept u sudske prakse i pravu te da odvraćaju od njegove primene u sudske postupcima ili ga čak zabrane, naročito tokom istraga radi utvrđivanja postojanja nasilja”.<sup>441</sup>

PrEUgovor koalicija očekuje pozitivan odgovor nadležnih stručnih tela, kao i to da će Republički zavod za socijalnu zaštitu, koji ima ulogu supervizora u odnosu na organ starateljstva, povući i preraditi sporna stručno-metodološka uputstva, na koja im je ukazano.

I druge aktivnosti u Revidiranom AP 23, koje se odnose na unapređenja prevencije i zaštite dece od nasilja, nisu realizovane – nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije i AP za prevenciju i zaštitu

432 Navedene, na primjer, u sistemskim preporukama 13-1-3273/16, od 27.7.2016. ili 13-1-1657/18, 30. 11. 2018

433 Svi tekstovi dostupni na: <https://h-alter.org/ljudska-prava/sustav-za-zastitu-ili-za-zlostavljanje-djece/> (za stručna pitanja značajan je tekst Nataše Škrbić objavljen u sedmom nastavku ovog serijala: <https://h-alter.org/ljudska-prava/sustav-za-zastitu-ili-za-zlostavljanje-djece-7/>).

434 <https://cpd.org.rs/odrzana-obuka-razvod-roditelja-i-zastita-dece-za-strucne-radnike-u-pravosudju-i-socijalnoj-zastiti/>

435 [https://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2020/08/Priruc%CC%8Cnik-za-trenere-i-trenerice\\_Razvod-roditelja-i-zas%CC%8Ctita-dece\\_WEB-1.pdf](https://cpd.org.rs/wp-content/uploads/2020/08/Priruc%CC%8Cnik-za-trenere-i-trenerice_Razvod-roditelja-i-zas%CC%8Ctita-dece_WEB-1.pdf)

436 <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2151/strucno-metodolosko-upustvo-vidjanje-u-kontrolisanim-uslovima.pdf>

437 Par. 188, tačka f, relevantne i tačke g, h, i, str. 62. Izveštaj dostupan na: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

438 Par. 186, tačka d, str. 54. Izveštaj dostupan na: <https://rm.coe.int/grevio-inf-2019-16/168098c61a>

439 Par. 201, str. 53. Izveštaj dostupan na: <https://rm.coe.int/grevio-s-report-on-spain/1680a08a9f>

440 Rezolucija 2019/2166INI, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0254\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0254_EN.html)

441 Slični motivi postojali su i prilikom zagovaranja da Svetska zdravstvena organizacija ne uključi koncept „otuđenja“ u novu reviziju Međunarodne klasifikacije bolesti, nakon čega je povučen predlog šifre otuđenja QE.52 (Caregiver-Child Relationship Problem), te se on ne nalazi u MKB-11. Videti <http://www.learningtoendabuse.ca/docs/WHO-September-24-2019.pdf>

dece od nasilja, usvajanje novog Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, i izrada novih posebnih protokola.<sup>442</sup>

Kada je reč o unapređenju sistema novčanih davanja, trebalo bi da on obuhvati sve siromaštvo ugrožene porodice sa decom, posebno siromašne samohrane roditelje, a ne samo ugrožene porodice dece sa invaliditetom, kao što je planirano.<sup>443</sup> U Izveštaju o primeni AP 23 navedeno je da je ta aktivnost „delimično realizovana“ (str. 202). Pored toga što je probijen revidirani rok za realizaciju, gotovo je neverovatno da ovako važno pitanje čeka donošenje nove Strategije socijalne zaštite, *ex post* analizu prethodne i *ex ante* analizu efekata nove, umesto da bude prioritet delovanja aktuelnog (ali i pređašnjih) Ministarstva. Izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti,<sup>444</sup> kao i izrada novog strateškog dokumenta kasne u odnosu na plan već nekoliko godina, ali veći problem predstavlja to što dinamika usvajanja zakona i strateških dokumenata u ovoj oblasti ne sledi logičan sled od (naj)opšti(jih) ka specifičnim.<sup>445</sup>

### Smrt dve devojčice u Obrenovcu potvrđuje nužnost hitne akcije

Povodom tragičnog događaja u Obrenovcu,<sup>446</sup> u kom su smrtno stradale dve devojčice dok je njihova majka bila na poslu, što nije jedini takav slučaj u Srbiji, AŽC se obratio Ministarstvu za brigu o porodici i demografiju nakon što je u medijima objavljena informacija da tužilaštvo ispituje krivičnu odgovornost majke nastrandalih devojčica. To upućuje da se odgovornost za bezbednost dece, bez obzira na moguće sistemske propuste, odnosno nedostatak sistemske podrške siromašnim samohranim majkama sa decom predškolskog i ranog školskog uzrasta, prebacuje isključivo na majku nastrandalih devojčica. Majka ima najmanje moći i u situaciji je da „bira između dva zla“ – između toga da li da joj deca budu gladna i na ulici, i toga da li da ih ostavi same u neuslovnom stanu u vreme kada ne rade ni vrtići i škola da bi otišla u fabriku kako bi izbegla otkaz. Naročito je suočava sa tako strašnim gubitkom.

Autonomni ženski centar je apelovao na nadležno ministarstvo da se, nakon nadzora nad stručnim radom organa starateljstva, izrade obavezujuća uputstva za profesionalce kako bi se otklonili eventualni propusti prilikom procenjivanja i planiranja, ali i da se na osnovu ovog i ranijih sličnih slučajeva, zajedno sa ministarstvom zaduženim za socijalnu zaštitu, predlože nužne mere, koje bi stvarno doprinele poboljšanju kvaliteta života ekstremno siromašnih porodica sa decom i zaštiti najboljeg interesa deteta. Ove bi mere morale da budu mnogo sveobuhvatnije nego one iz AP 23.<sup>447</sup>

## PREPORUKE

- Bez daljeg odlaganja treba realizovati aktivnosti iz AP 23, uz unapređenje njihovog sadržaja i obima u skladu sa aktuelnim stanjem i potrebama, kao i standardom najboljeg interesa deteta.
- Treba otkloniti sve nedostatke koji mogu nastati usled razdvajanja nadležnosti u porodično-pravnoj i socijalnoj zaštiti dece i obezbediti bolju supervizijsku podršku, kao i veći nadzor nad radom organa starateljstva i ustanova za brigu o deci.
- Neophodno je sprečiti uspostavljanje štetnih praksi prihvatanjem neproverenih koncepta, poput koncepta „otuđenja od roditelja“ i/ili „otuđenja deteta“ i integrisati GREVIO preporuke, kao i preporuke iz Rezolucije Evropskog parlamenta (2019/2166INI).

442 Aktivnosti 3.4.4.19-21. U Izveštaju o AP23 uz aktivnost o nadzoru nad sprovođenjem Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja stoji da se ona „uspešno realizuje“ iako se o konkretnim aktivnostima govori u budućem vremenu (str. 210).

443 Aktivnost 3.4.4.4.

444 Za sada je jedino dostupna informacija da je formirana radna grupa i da je održan prvi sastanak 5. 3. 2021. Videti <https://www.srbija.gov.rs/vest/525184/izmenama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-do-vece-dobrobiti-gradjana.php>

445 Usvojen je Zakon o socijalnoj karti pre usvajanja izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti; izrađen je Predlog strategije decentralizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2021–2026. pre Predloga startegije socijalne zaštite, koja bi trebalo da bude opštiji strateški dokument

446 *Blic*, 4. 10. 2021., „MUK U OBRENOVCU NAKON SMRTI DVE DEVOJČICE Tužilaštvo ispituje da li postoji krivična odgovornost majke“, <https://bit.ly/3EIDR17>, 14. 10. 2021.

447 Reč je o aktivnostima 3.4.4.4. ili 3.4.4.3. ili 3.4.4.17.

#### **4.3.5. Jačanje procesnih garancija**

Nedostatak podataka o primeni Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela

Na internet stranici Ministarstva pravde nije dostupan Zapisnik sa prvog sastanka Koordinacionog tela za praćenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela, koji je održan početkom septembra 2021, više od godinu dana nakon usvajanja Strategije i pratećeg Akcionog plana. Ne postoji nijedan javno dostupan kvartalni izveštaj Koordinacionog tela o primeni Strategije.<sup>448</sup>

I dalje se jedini podaci o bilo kakvom napretku u ovoj oblasti odnose na sprovođenje projekta „Podrška žrtvama i svedocima zločina u Srbiji”, koji finansira EU, a sprovode Ministarstvo pravde i Misija OEBS-a u Srbiji. Prema podacima sa sajta projekta, savremena video-konferencijska oprema je postavljena i završeno je opremanje specijalnih prostorija za svedočenje u pet Viših sudova u Srbiji (Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu i Novom Pazaru).<sup>449</sup> Pozitivno je što prostorije i opremu mogu da koriste i Viša tužilaštva u tim gradovima, a prema saznanjima Autonomnog ženskog centra, u jednom Višem судu omogućeno je da opremu koristi i osnovni sud koji se nalazi u istoj zgradbi. Snimci svedočenja žrtava u prostorijama viših sudova čuvaju se u posebno dizajniranom programu na serveru koji se nalazi u Pravosudnoj akademiji.<sup>450</sup>

Za organizacije civilnog društva koje pružaju pomoći i podršku žrtvama krivičnih dela u Srbiji i dalje ostaje nepoznanica na šta je tačno potrošeno 30.000 EUR po суду za opremanje samo dve prostorije (jedne sudnice i jedne prostorije za ispitivanje svedoka). Ove organizacije su očekivale da će moderna oprema za video-konferencije biti dostupna u svim sudnicama u svakom od ovih pet viših sudova.

#### **Efekti zakona o besplatnoj pravnoj pomoći**

Podatak o tome da još uvek nije uspostavljen Savet za praćenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći može se pročitati u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju<sup>451</sup> iz oktobra 2021, ali ne i u Izveštaju Ministarstva pravde o sprovođenju Revidiranog AP 23, u kome je navedeno da se aktivnost uspešno realizuje.<sup>452</sup> Kao što je navedeno u prethodnom Alarm izveštaju, februara 2021. godine Autonomni ženski centar, članica prEUgovora, odbio je poziv da delegira članicu za budući Savet, s obzirom na to da je Ministarstvo pravde postavilo uslov da osoba mora biti pravnica koja je imenom i prezimenom upisana u registar, a ne koordinatorka službe.

Ministarstvo u svom izveštaju navodi da se aktivnost sprovođenja kampanje radi informisanja građana o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći takođe uspešno sprovodi<sup>453</sup> iako piše da je šira kampanja odložena zbog epidemiološke situacije. Ovo objašnjenje je moglo biti relevantno tokom tri meseca 2020. godine, kada je bilo uvedeno vanredno stanje i kada su se suđenja odlagala, ali kako i sudovi i tužilaštva redovno rade od juna 2020, nije jasno zbog čega, nakon dve pune godine primene Zakona, Ministarstvo odbija da informiše građane o pravu na besplatnu pravnu pomoći.

Prema istraživanju YUCOM-a,<sup>454</sup> samo je 39 jedinica lokalne samouprave, od 142 koje su odgovorile na upitnik,<sup>455</sup> navelo da je na neki način informisalo građane o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu

448 Predviđen Glavom VI, tačkom 2 Strategije.

449 <https://www.podrskazrtvama.rs/posts/visi-sud-u-nisu-videkonferencijska-oprema-za-svedocenje-obezbeduje-vise-pravde-za-zrtve-145.php>

450 Prema informacijama iznetim na Regionalnoj konferenciji „Žrtva krivičnog dela i krivičnopravni instrumenti zaštite”, održanoj 22. 10. 2021. u okviru istog projekta, <https://www.podrskazrtvama.rs/posts/misija-oebs-a-u-srbiji-uz-podrsku-evropske-unije-organizovala-regionalnu-strucnu-konferenciju-na-temu-postignuca-i-izazova-u-unapredjenju-prava-zrtava-152.php>

451 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en)

452 Aktivnost 3.5.1.5, <https://mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodenju-revidiranog-aktionog-plana-za-poglavlje-23.php>

453 Aktivnost 3.5.1.4.

454 Milena Vasić, Milan Filipović, *Pravo na besplatnu pravnu pomoći žrtvama rodno zasnovanog nasilja u Srbiji u toku 2020*, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Beograd, 2021, <https://www.yucom.org.rs/pravo-na-besplatnu-pravnu-pomoc-zrtvama-rodno-zasnovanog-nasilja-u-srbiji-u-toku-2020-godine/>

455 Prema podacima istraživanja upitnik je poslat na adrese 167 jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Ibid., str. 17.

pomoći. Podaci do kojih je došao YUCOM govore da 104 (73%) jedinice lokalne samouprave koje su odgovorile na upitnik i dalje nisu formirale posebnu službu za pružanje besplatne pravne pomoći, dok, prema podacima u registru Ministarstva pravde, 25 jedinica lokalne samouprave i dalje nije odredilo ni osobu za pružanje besplatne pravne pomoći.

U istraživanju je navedeno da su se građani obraćali YUCOM-u, navodeći da su ih jedinice lokalne samouprave usmenim putem odbijale sa opravdanjem da „opština nema para za advokate”, što je iskustvo i žena koje se obraćaju Autonomnom ženskom centru (AŽC). Tokom 2021. uočeno je da postoje problemi prilikom upućivanja na advokate čak i onda kada jedinica lokalne samouprave ima finansijskih sredstava.

Ilustracija 7. Pružanje besplatne pravne pomoći žrtvama nasilja u porodici tokom 2020.



\*Po osnovu čl. 4, st. 3, tačke 4 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Izvor: YUCOM<sup>456</sup>

Šest jedinica lokalne samouprave odgovorilo je na pitanje YUCOM-a o tome koja vrsta besplatne pravne pomoći se odobrava žrtvama nasilja u porodici. Samo jedna je navela da omogućava zastupanje pred sudom, dok su ostale odgovorile da pružaju usmene pravne savete, pomoć u sastavljanju podnesaka, obaveštavanje centra za socijalni rad, pisanje krivičnih prijava i upućivanje na udruženja.

Istraživanje YUCOM-a daje podatke i o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći oštećenima u krivičnim postupcima, čije zahteve je odobrilo samo 12 jedinica lokalnih samouprava. U 26 slučajeva reč je bila o oštećenima u krivičnom delu nasilja u porodici, a tri zahteva su se odnosila na krivično delo nedavanje izdržavanja. Poređenja radi, AŽC je u istoj godini pružio 2074 pravna saveta (usmenih i pisanih) i napisao 232 podneska ženama koje su se ovoj organizaciji obratile radi pružanja besplatne pravne pomoći.<sup>457</sup>

#### Primer iz prakse: Nepostupanje advokata po osnovu Rešenja o odobravanju besplatne pravne pomoći

Žena koja je preživela nasilje je u septembru 2021. tokom telefonskog razgovora sa službom besplatne pravne pomoći AŽC-a navela da je bila ostvarila pravo na pružanje besplatne pravne pomoći radi sačinjavanja tužbe za poveravanje maloletne dece i mere zaštite od nasilja u porodici i da je Rešenjem jedinice lokalne samouprave upućena na advokata.<sup>458</sup> Kako joj se advokat/ica nije javljaо/la na pozive, žena je o tome obavestila jedinicu lokalne samouprave, te je upućena na drugog advokata. Kako je drugi advokat/ica napisao/la poruku da nije trenutno u zemlji, o čemu je žena ponovo obavestila jedinicu lokalne samouprave, pravnica u jedinici lokalne samouprave rekla je da će joj dodeliti trećeg advokata, kao i da će se zbog postupanja advokata žaliti Advokatskoj komori Beograda. Kako žena više nije mogla da čeka, odustala je od zahteva i obratila se AŽC-u za besplatnu pravnu pomoć.

456 Milena Vasić, Milan Filipović, *Pravo na besplatnu pravnu pomoć žrtava rodno zasnovanog nasilja u Srbiji* u toku 2020, op. cit.

457 „Uloga udruženja građana u pružanju besplatne pravne pomoći u Srbiji”, PreUgovor, oktobar 2021, <https://www.preugovor.org/Infografici/1669/Uloga-udruzenja-gradjana-u-pruzanju-besplatne.shtml>.

458 Rešenje Kancelarije službe za pravnu pomoć Opštine Palilula br. 1-5-04-356/21 od 1. 7. 2021. godine.

## PREPORUKE

- Potrebno je javno objavljivati kvartalne Izveštaje o primeni Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela.
- Treba izmeniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći tako da bude u skladu sa CEDAW i GREVIO preporukama.
- Potrebno je opredeliti budžetska sredstva namenjena organizacijama civilnog društva, koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i besplatne usluge podrške žrtvama i svedocima.

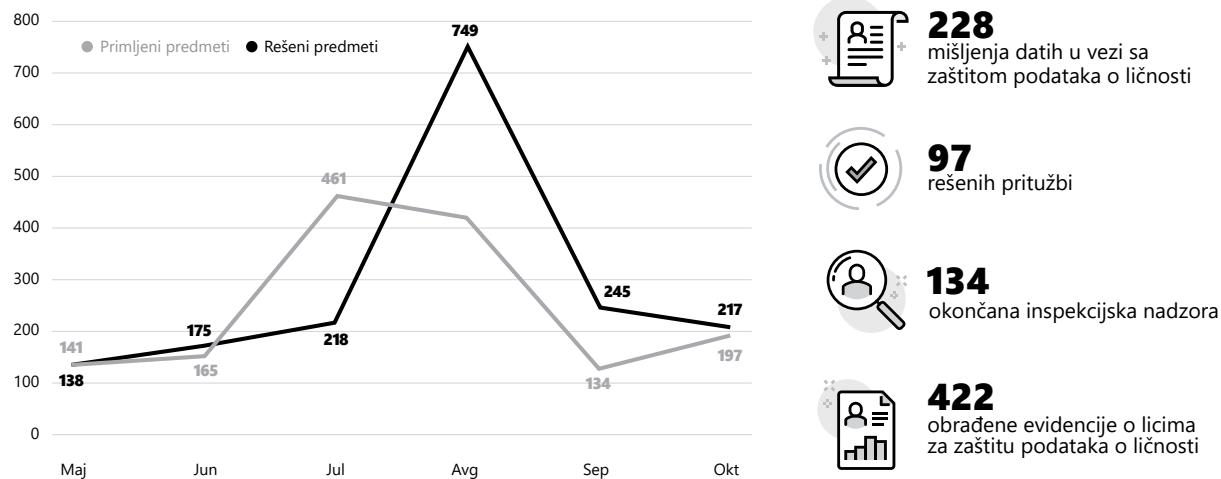
### 4.3.6. Zaštita podataka o ličnosti

*Veliki broj propisa još uvek treba da bude usklađen sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Počeo je rad na pisanju nove strategije sa akcionim planom u ovoj oblasti. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od uvođenja i legalizacije masovnog biometrijskog nadzora.*

Napravljeni su početni koraci u izradi nove Strategije zaštite podataka o ličnosti sa Akcionim planom. U tu svrhu je početkom juna formirana Radna grupa<sup>459</sup> sa 44 člana iz različitih državnih institucija, među kojima je i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), ali nema predstavnika civilnog društva. Radna grupa se do kraja oktobra sastala dva puta.

Do sada su ukupno 24 strane kompanije imenovale svoje predstavnike u Srbiji u skladu sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>460</sup> U avgustu 2021. Poverenik je odobrio prva obavezujuća poslovna pravila u prvom takvom zahtevu koji je primio od jednog preduzeća, što je obaveza rukovaoca i obrađivača koji podatke o ličnosti prenose u treću državu ili međunarodnu organizaciju, za koju nije utvrđeno postojanje primerenog nivoa zaštite.<sup>461</sup>

Ilustracija 8. Praksa Poverenika u oblasti zaštite podataka o ličnosti u izveštajnom periodu



Izvor: mesečni statistički izveštaji Poverenika, maj – oktobar 2021.<sup>462</sup>

459 Odluka o obrazovanju Radne grupe za pripremu Predloga strategije zaštite podataka o ličnosti sa Akcionim planom, Sl. glasnik RS, br. 59/2021, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/59/2/reg>

460 Spisak je dostupan na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/za%C5%A1tititi-podataka/> представници-страних-привредних-друштава-у-складу-са-законом-о-заштити-података-о-личности.html

461 „Usvojena prva obavezujuća poslovna pravila u Republici Srbiji“. Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti, 31. 8. 2021, <https://bit.ly/3mGeExO>, 20. 10. 2021. U međuvremenu su usvojena još jedna obavezujuća pravila.

462 Dostupno na: [https://www.poverenik.rs/sr/o-nama/mesечni-statistичki-izveštaji.html](https://www.poverenik.rs/sr/o-nama/mesечni-statistички-izveštaji.html), 2. 11. 2021.

## ✖ **ALARM: Neuspeli pokušaj legalizacije masovnog biometrijskog nadzora**

Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima, koji je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) neočekivano stavilo na javnu raspravu<sup>463</sup> tokom septembra 2021. godine, pokazao je da MUP nije odustao od namere da uvede i legalizuje masovni biometrijski nadzor u Srbiji. Nacrt je predviđao da se policijska ovlašćenja prošire i na korišćenje sistema za automatsko prepoznavanje lica, čime bi bila legalizovana praksa uvođenja sistema masovnog biometrijskog nadzora, koja je započeta 2019. u Beogradu.<sup>464</sup> Slično ovoj praksi, i izrada Nacrta zakona bila je netransparentna i nisu joj prethodili široka društvena rasprava i stručna analiza potencijalnih rizika po prava građana.

Osim prava na zaštitu podataka, masovni nadzor negativno utiče i na uživanje drugih prava i sloboda – poput slobode izražavanja i okupljanja, naročito u sistemima sa slabim demokratskim institucijama i nefunkcionalnim zaštitnim mehanizmima. Do sada nisu izneseni ubedljivi argumenti o neophodnosti ili srazmernosti masovne primene ove nametljive tehnologije njenim svrhama, koje idu od borbe protiv kriminala, pa sve do jemčenja bezbednosti saobraćaja. Uporedna iskustva govore da je upotreba ove tehnologije ograničenog domaća, pogotovo kad je reč o borbi protiv težih oblika kriminala, a može biti i diskriminatorska prema određenim društvenim grupama.<sup>465</sup> Korišćenje pametnog neselektivnog nadzora javnih prostora, uključujući u to i državne granice, predmet je rasprava na evropskom i globalnom planu. Evropski parlament i Visoka komesarka Ujedinjenih nacija za ljudska prava nedavno su zauzeli jasan stav protiv upotrebe ove tehnologije u radu policije i službi bezbednosti.<sup>466</sup>

Dodatnu zabrinutost izazvala je odredba Nacrta kojom se predviđa mogućnost povezivanja sistema za obradu ovako pribavljenih podataka sa sistemima drugih javnih organa i pravnih lica. Time bi se osetljivi podaci o ličnosti velikog broja građana stavili na raspolaganje širokom krugu lica, što bi gotovo onemogućilo njihovu zaštitu i kontrolu njihovog korišćenja.<sup>467</sup> Više o Nacrту i štetnim posledicama rešenja koja je predviđao videti u odeljku o reformi policije.

Nacrt je povučen nakon oštре reakcije civilnog društva, domaćih i međunarodnih ekspertske organizacija<sup>468</sup>, a MUP je naknadno dogovorio plan konsultacija u vezi sa daljim radom na tekstu zakona. Prva rasprava na kojoj su tri univerzitetska profesora govorila o funkcionalnosti sistema video-nadzora, sa posebnim osvrtom na obradu biometrijskih podataka u kontekstu izrade zakona, održana je krajem oktobra. Njoj su prisustvovali i predstavnici zainteresovane javnosti.

## **PREPORUKE**

- Potrebno je usvojiti novu Strategiju zaštite ličnih podataka, sa pratećim akcionim planom, te uspostaviti radno telo koje će nadzirati sprovođenje ovih akata.
- Što pre treba dovršiti proces usklađivanja odredaba pojedinih zakona sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.
- Odmah treba obustaviti postavljanje kamera za prepoznavanje lica u Beogradu i staviti moratorijum na upotrebu pametnog masovnog biometrijskog nadzora, u skladu sa preporukama međunarodnih tela. Neophodna je inkluzivna rasprava u društву o neophodnosti takve tehnologije i njenim implikacijama na privatnost i druga osnovna prava i slobode.

463 Tekst Nacrta sa obrazloženjem i programom javne rasprave dostupan je na: <https://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/298>, 1. 11. 2021.

464 Videti više u istom odeljku prethodnih Alarm izveštaja, <http://bit.ly/prEUgovorAlarmi>.

465 Analiza uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video-nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova. Share fondacija, Partneri Srbija i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2019, <https://bit.ly/31rz1qD>.

466 „EU parlament za zabranu masovnog biometrijskog nadzora”, Share fondacija, 6. 10. 2021, <https://www.sharefoundation.info/sr/eu-parlament-za-zabranu-masovnog-biometrijskog-nadzora/>.

467 „MUP spremi novi zakon o policiji – nova ovlašćenja na uštrb privatnosti građana”, Partneri Srbija, 17. 9. 2021, <https://www.partners-serbia.org/post?id=364>, 2. 11. 2021.

468 Videti, na primer, „Protiv legalizacije masovnog biometrijskog nadzora”, Share fondacija, 21. 9. 2021, <https://bit.ly/3nNs0J>, 2. 11. 2021.

#### **4.3.7. Donošenje novog zakona o Zaštitniku građana**

*Donošenje novog zakona o Zaštitniku građana neće obezbediti veću nezavisnost, a ni efikasnost ove institucije. Pozitivno treba oceniti uvedenu zabranu reizbora na funkciju Zaštitnika građana i produžavanje trajanja mandata na osam godina. Većina problema koji postoje u važećem Zakonu o Zaštitniku građana neće biti otklonjena.*

Dopune Zakona o Zaštitniku građana (ZoZG) radi osnaživanja kapaciteta i nezavisnosti institucije i imenovanje nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u instituciji Zaštitnika građana formulisani su kao prelazna merila u revidiranim akcionim planovima za pregovaračka poglavla 23 i 24. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, kao aktivnost za period 2021. do 2022. godine upisano je osnivanje i izgradnja nacionalnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom pri instituciji Zaštitnika građana.

U proleće 2021. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) objavilo je Polazne osnove za izradu teksta nacrta zakona o Zaštitniku građana, koje je izradila Posebna radna grupa tog ministarstva. U njenom sastavu bili su predstavnici državnih organa. Krajem marta 2021, MDULS je na sednicu Posebne radne grupe pozvao predstavnike Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, koji su izneli veći broj primedbi, od kojih su neke prihvaćene, a potom je o Nacrtu zakona vođena kratka javna rasprava (od svega 20 dana).

Početkom oktobra 2021. godine, Vlada je utvrdila Predlog novog ZoZG<sup>469</sup> i podnela ga Narodnoj skupštini, koja je krajem oktobra započela raspravu o Predlogu i usvojila ga u novembru. U nastavku će biti izlagano o pojedinim pitanjima koja su bila sporna tokom pripreme teksta novog zakona o Zaštitniku građana.<sup>470</sup>

#### **Postupak izbora Zaštitnika građana: Suštinski problem neće biti rešen**

Adekvatno uređivanje postupka za izbor Zaštitnika građana jedno je od najvažnijih pitanja za zaštitu nezavisnosti i ostvarivanje korektivne uloge ove institucije. Na potrebu da budu izmenjene važeće norme o izboru ombudsmana poslednji put je ukazao Potkomitet za akreditaciju Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava (SCA) u decembru 2020. godine. U Izveštaju SCA, kojim je Zaštitniku građana odložena potvrda „A“ statusa u vezi sa pridržavanjem *Pariskih principa*<sup>471</sup>, zaključeno je da odredbe važećeg ZoZG-a ne omogućavaju dovoljnu participativnost i transparentnost, budući da njima nije predviđeno raspisivanje javnog konkursa, kao ni sprovođenje širokih društvenih konsultacija tokom izbora ombudsmana. Takođe, SCA je podvukao da samo proces za izbor ombudsmana koji je jasan, transparentan, participativan i zasnovan na objektivnim i javno dostupnim kriterijumima može osigurati nezavisnost i poverenje javnosti u rad institucije Zaštitnika građana.

Čini se da izmene iz Predloga ZoZG-a<sup>472</sup> neće rešiti postojeće probleme, koji se odnose na postupak izbora, pošto ga neće suštinski promeniti.<sup>473</sup> Iako se Predlogom predviđa raspisivanje javnog poziva svim zainteresovanim licima da se prijave za kandidata za Zaštitnika građana, treba primetiti da se zadržava postojeće rešenje, po kome *samo poslaničke grupe imaju pravo da odboru Skupštine nadležnom za ustavna pitanja predlože kandidata za izbor na funkciju Zaštitnika građana* sa spiska prijavljenih kandidata, koji ispunjavaju uslove za izbor. Vođenje javnih razgovora organizovaće se, dakle, isključivo sa kandidatima koje su predložile poslaničke grupe, dok prijave ostalih kandidata, koji ostanu bez podrške poslaničkih grupa, neće ni biti razmatrane dalje od provere ispunjenosti formalnih uslova. Ovim je raspisivanje javnog poziva umnogome obesmišljeno.

469 Predlog je dostupan na: [www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2021/1759-21%20-%20Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/1759-21%20-%20Lat..pdf), 8. 10. 2021.

470 Više na: „Predlog zakona o Zaštitniku građana neće obezbediti veću nezavisnost ni efikasnost ove institucije“, PrEugovor, 26. 10. 2021, <https://www.preugovor.org/Tekstovi/1670/Predlog-zakona-o-Zastitniku-gradjana-nece.shtml>.

471 Videti više na: [www.bgcentar.org.rs/ugrozen-medunarodni-status-zastitnika-gradana-zbog-odstupanja-od-medunarodnih-principa-funkcionalisanja-nezavisnih-institucija-za-ljudska-prava/](http://www.bgcentar.org.rs/ugrozen-medunarodni-status-zastitnika-gradana-zbog-odstupanja-od-medunarodnih-principa-funkcionalisanja-nezavisnih-institucija-za-ljudska-prava/), 25. 10. 2021. Izveštaj SCA je dostupan na: [ganhri.org/accreditation/sca-reports/](http://ganhri.org/accreditation/sca-reports/).

472 U vreme pisanja Alarm izveštaja propis je bio u formi predloga. U međuvremenu je usvojen u Narodnoj skupštini u neizmenjenom obliku, tako da su sve ocene sadržane u ovom izveštaju i dalje relevantne.

473 Izbori aktuelnog ombudsmana sredinom 2017. godine i njegovih zamenika krajem 2019. pokazali su sve slabosti postojećeg zakonskog rešenja.

Ukoliko poslaničke grupe predlože više od jednog kandidata za izbor Zaštitnika građana, na konačno izglasavanje u plenum „šalje se“ samo jedan – onaj koji je izglasan većinom od ukupnog broja članova pomenutog skupštinskog odbora. Ovo rešenje značajno umanjuje prostor za debatu u plenumu i izbor ombudsmana koji je zasnovan na zaslugama. Za izbor ombudsmana u plenumu će, kao i do sad, biti dovoljna većina glasova svih narodnih poslanika, što takođe nije u saglasnosti sa preporukama međunarodnih tela.<sup>474</sup>

Pohvalno je, međutim, što je ustanovljena zabrana ponovnog izbora istog lica na funkciju Zaštitnika građana, kao i zabrana produženja trajanja mandata Zaštitnika građana na osam godina.<sup>475</sup>

Zabrinjava takođe i to što je postupak izbora zamenika Zaštitnika građana izmešten iz Narodne skupštine. Iako im ombudsman prenosi ovlašćenja da se staraju o pojedinim oblastima ljudskih prava i da mu pomažu u obavljanju poslova (a jedan od zamenika čak i *zamenjuje Zaštitnika u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti*), zamenike će – prema Predlogu – ubuduće postavljati Zaštitnik građana posle javnog konkursa koji sâm raspisuje. Nastavak procesa postavljanja zamenikâ nakon raspisivanja javnog konkursa nije uređen Predlogom, a nije predviđena ni zabrana višestrukog postavljanja istog lica na tu funkciju. Odredba Predloga, po kojoj „funkcija zamenika Zaštitnika građana traje do stupanja na dužnost novog zamenika Zaštitnika građana“ u praksi može biti različito tumačena, s obzirom na to da se zamenici ne postavljaju za unapred određene oblasti i da Zaštitnik ima do četiri zamenika.

### **Kandidat za Zaštitnika građana ne mora da bude pravnik, a do izbora može da bude član političke stranke**

Tokom pripreme novog ZoZG-a dosta dilema bilo je oko toga *da li Zaštitnik građana i zamenici Zaštitnika građana moraju biti diplomirani pravnici* kako to zahteva važeći ZoZG. Na kraju se odustalo od toga da Zaštitnik i zamenici moraju biti pravnici, već da je – pored ostalih uslova za izbor – dovoljno da imaju stečeno četvorogodišnje fakultetsko obrazovanje.

Iako su u nekim zemljama prisutna rešenja prema kojima ombudsman ne mora da bude pravnik i premda predloženo rešenje načelno omogućava širem krugu zainteresovanih građana da se kandiduju i budu birani na tu funkciju, zbog ustavnopravnog određenja Zaštitnika građana u našem pravnom sistemu ova izmena ne deluje kao opravdana. Naime, Zaštitnik građana je inokosni organ (*organ-ličnost, organ ad personam*), kome u obavljanju njegove Ustavom i zakonom propisane nadležnosti pomažu zamenici i Stručna služba. Imajući u vidu ovlašćenja Zaštitnika građana<sup>476</sup>, osoba na toj poziciji morala bi da ima odgovarajuće stručne, odnosno pravne kompetencije, koje bi mu omogućile da samostalno donosi složene pravne odluke i zaključke o pitanjima iz svoje nadležnosti.

Slabost predloženog rešenja ogleda se i u mogućnosti „pretvaranja“ Zaštitnika građana u „sledbenika“ pravnih zaključaka svojih saradnika koji bi trebalo da mu (samo) pomažu. U konačnici, ovo rešenje dodatno obesmišljava ionako sporno ovlašćenje parlamenta da razreši Zaštitnika građana zbog nestručnog obavljanja funkcije. Sve prethodno navedeno trebalo bi da važi i za zamenika Zaštitnika građana, koji menja Zaštitnika u slučaju njegove odsutnosti ili sprečenosti.

Predlogom je propisano da danom izbora, odnosno postavljenja, Zaštitniku građana i zamenicima prestaju sve javne, profesionalne i druge funkcije [...], kao i članstvo u političkim stankama. Iz ovakve formulacije odredbe proizlazi da *članstvo u političkoj stranci ne predstavlja prepreku za kandidovanje na funkciju*

474 Prema preporukama Parlamentarne skupštine Saveta Evrope br. 1615(2003), postupak izbora ombudsmana treba da bude takav da obezbedi „kvalifikovanu većinu glasova [u parlamentu], dovoljno veliku da podrazumeva podršku stranaka van vlade“ (tačka 7.3). Zadovoljavajuće rešenje bilo bi da se Zaštitnik građana bira, na primer, dvotrećinskom većinom ukupnog broja narodnih poslanika, ali bi za takvo buduće noveliranje ZoZG-a bile neophodne i izmene člana 105 Ustava Srbije.

475 Prema još uvek važećem ZoZG-u, Zaštitnik i zamenici Zaštitnika biraju se na pet godina, a isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na svaku od tih funkcija.

476 Podsetimo, Zaštitnik je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave i utvrđuje da je došlo do kršenja ljudskih prava zajemčenih Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i zakonima, da pokreće postupke za ocenu ustanovnosti pred Ustavnim sudom, da daje mišljenja i podnosi inicijative na propise i nacrte/predloge propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava itd.

*Zaštitnika ili zamenika Zaštitnika*, s obzirom na to da se *ex lege* prestanak članstva u partiji predviđa tek danom izbora, odnosno postavljenja.

Ovo rešenje je van sumnje neadekvatno, s obzirom na to da dopušta da Zaštitnik građana i zamenici, kao što je to nedavno bio slučaj sa nekim drugim funkcionerima u nezavisnim institucijama, budu članovi političke stranke sve do samog izbora ili postavljenja. Bilo bi primerenije predvideti da određeno vreme pre kandidovanja na funkciju Zaštitnika građana i zamenika (npr. dve ili tri godine) kandidat ne sme biti član nijedne političke stranke.

## **Građani i dalje moraju paralelno da vode postupke pred Zaštitnikom građana i Upravnim sudom**

Česta je situacija da se građani, nakon što iscrpu pravna sredstva pred organima uprave, istovremeno obraćaju Zaštitniku građana (podnošenjem pritužbe na rad organa uprave) i Upravnom суду (podnošenjem tužbe u upravnom sporu). Donošenje odluke Upravnog suda vrlo često umanjuje praktični značaj rada Zaštitnika građana po istim pitanjima. Organi uprave skloniji su da postupe po obavezujućoj sudskej odluci, nego po neobavezujućoj preporuci Zaštitnika građana, što se do sad u praksi i dešavalo više puta u slučajevima u kojima su ova dva organa imala različite stavove o osnovanosti pojedinih tvrdnji građana.

Tačka 19 Venecijanskih principa predviđa da zvanično podnošenje pritužbe ombudsmanu može imati suspenzivno dejstvo na vremenske rokove za podnošenje zahteva suda. Međutim, Predlog novog ZoZG-a, kao ni važeći ZoZG, ne uređuje odnos između pritužbe podnete Zaštitniku građana nakon iscrpljivanja pravnih sredstava pred organima uprave i tužbe podnete Upravnom суду. Time se propušta prilika da se građani oslobođe tereta paralelnog pokretanja dva postupka zaštite svojih prava, od kojih jedan (sudski postupak) povlači i novčane izdatke. Ovaj cilj bi mogao biti postignut time što bi bilo predviđeno da rok za podnošenje tužbe u upravnom sporu ne teče do okončanja postupka Zaštitnika građana po pritužbi o istoj stvari, odnosno do okončanja roka za postupanje organa uprave po preporuci Zaštitnika građana ako je pritužba Zaštitniku podneta u vreme kada je postojala mogućnost podnošenja dozvoljene i blagovremene tužbe u upravnom sporu. Time bi se ostvarila još jedna svrha institucije ombudsmana – smanjivanje sudskeh postupaka između građana i loše administracije.

## **Zaštitnik građana dobija nove nadležnosti, ali i dalje ne može da kontroliše rad fizičkih lica, kojima su poverena javna ovlašćenja**

Predlogom novog ZoZG-a Zaštitniku su, uz nadležnosti koje ima važećim zakonom, pridodate još dve – da obavlja poslove nacionalnog nezavisnog mehanizma za praćenje sprovođenja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i da obavlja poslove nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima. Naročito isticanje toga da Zaštitnik ima „položaj posebnog tela koje štiti, promoviše i unapređuje prava deteta“ sugerise da je država odustala od osnivanja posebne nezavisne institucije za zaštitu prava deteta – tzv. dečijeg ombudsmana.

Treba, takođe, zapaziti da povećanje nadležnosti Zaštitnika prati i mogućnost smanjivanja broja zamenika Zaštitnika građana. Prema važećem ZoZG-u, Zaštitnik ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju njegovih poslova, dok bi prema Predlogu novog ZoZG-a imao *do* četiri Zamenika, što znači da ne mora imati sva četiri.<sup>477</sup>

Ustav Srbije i važeći ZoZG onemogućavaju Zaštitnika građana da kontroliše zakonitost i pravilnost rada fizičkih lica, kojima su poverena javna ovlašćenja (javni beležnici, izvršitelji i dr.). Ovaj nedostatak ne bi mogao biti prevaziđen ni novim zakonom bez odgovarajuće izmene člana 138 Ustava. Venecijanski principi (tačka 13), međutim, predviđaju da nadležnost ombudsmana treba da obuhvati i javne usluge koje se pružaju javnosti, bilo da ih pruža država, opštine, državni organi, bilo privatna lica.

<sup>477</sup> Aktuelni Zaštitnik građana od kraja 2018. godine nije predložio svog četvrtog zamenika.

---

## **PREPORUKE**

- U okviru prvih narednih ustavnih reformi potrebno je izmeniti odredbe Ustava o izboru Zaštitnika građana (propisati da se bira dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika), kao i o nadležnostima Zaštitnika građana (predvideti da ombudsman, pored ostalog, kontroliše zakonitost i pravilnost rada fizičkih lica, kojima su poverena javna ovlašćenja).
- Novim zakonom o Zaštitniku građana treba propisati:
  - » da Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana, koji ga zamenjuje u slučaju odsutnosti ili sprečenosti, moraju da budu diplomirani pravnici;
  - » da postupci izbora Zaštitnika građana i zamenika Zaštitnika građana budu usklađeni sa međunarodnim preporukama, tako da omoguće transparentan, jasan i participativan izbor, zasnovan na objektivnim i javno dostupnim kriterijuma;
  - » da određeno vreme pre kandidovanja na funkciju Zaštitnika ili zamenika Zaštitnika građana (npr. dve ili tri godine) kandidat ne sme biti član nijedne političke stranke;
  - » da pritužbe podnete Zaštitniku građana u slučaju da je na dan njenog podnošenja podnosič imao pravo da podnese dozvoljenu i blagovremenu tužbu u upravnom sporu protiv konačnog upravnog akta organa uprave koji je predmet pritužbe (ovo je moguće rešiti i odgovarajućom dopunom Zakona o upravnim sporovima) imaju suspenzivno dejstvo;
  - » da Zaštitnik građana ima četiri zamenika.

# 5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

## 5.1. Reforma policije

Kao i godinama unazad, i dalje postoje dva glavna problema reforme policije u Srbiji: nedostatak javnosti organizacionih reformi, koje se sprovode unutar MUP-a, i nedovoljna operativna autonomija policije u odnosu na donosioce političkih odluka i organizovani kriminal. U posmatranom periodu posebno zabrinjavaju način na koji je MUP izradio potencijalno veoma štetan Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i nedostatak javne rasprave o ovoj temi.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nastavilo je praksu neredovnog objavljivanja izveštaja o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 24 (AP 24). Izveštaj za period januar – jun 2021. godine objavljen je na sajtu Ministarstva tek nakon što je intervenisala zainteresovana javnost.<sup>478</sup> Od februara 2020. godine nije bilo sednica Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 i predstavnika Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za ovo poglavlje, što je kritikovala i Evropska komisija u svom ovogodišnjem Izveštaju za Srbiju.<sup>479</sup> Nakon ove duge pauze, prvi sledeći sastanak planiran je za 9. novembar.

Kao što je ranije više puta naglašavano, organizaciona reforma policije predstavlja glavni preduslov za sve ostale reforme unutar Poglavlja 24.<sup>480</sup> Kao rezultat promene političkog rukovodstva u MUP-a, gde je došlo do velikih kadrovskih izmena, uključujući u to promene rukovodilaca visokog i strateškog nivoa<sup>481</sup>, izmenjen je i sastav Pregovaračkog tima, o čemu javnost nije bila obaveštena. Naime, na sajtu MUP-a još uvek, sada već duže od godinu dana od imenovanja novog ministra unutrašnjih poslova, nema informacija o tome ko su pomoćnici ministra i državni sekretari.<sup>482</sup>

Kada je reč o objavljenom ratu mafiji, uočeno je da su u prethodnom periodu nosioci javnih funkcija orkestrirano napadali veliki broj sadašnjih i bivših zaposlenih u Ministarstvu. Zaposleni su podvrgavani poligrafском испитивању nekoliko puta radi utvrđivanja navodnih veza sa kriminalnim grupama, te izlagani medijskom linču, usled čega je naneta šteta ugledu policije.<sup>483</sup> Ovo je bilo posebno vidljivo u vezi sa slučajem Jovanjica,<sup>484</sup> gde se nedeljama vodila organizovana medijska hajka na dvojicu policijskih službenika, koji su zaslužni za otkrivanje ovog slučaja.<sup>485</sup> Vrh ledenog brega bio je intervj u prvooptuženim u ovom slučaju Predragom Koluvijom, kome je platformu za napade na policijske službenike u svojoj emisiji omogućio visoko rangirani član Srpske napredne stranke i narodni poslanik.<sup>486</sup> Ne samo da je Ministarstvo propustilo da uradi bilo šta kako bi zaštitilo svoje zaposlene i očuvalo poverenje građana u policiju već su pojedini njegovi pripadnici aktivno doprinisili ovim radnjama.

U vezi sa ratom objavljenim mafiji, ponovo se u pitanje dovodi iskrena namera i postojanje političke volje da se reše urgentni problemi u vezi sa ispunjavanjem prelaznog merila Evropske komisije. Ovo merilo predviđa uspostavljanje jakih zaštitnih mehanizama koji bi operativni rad policije zaštitili od

478 MUP, sajt, sekcija o evropskim integracijama, <https://bit.ly/3wRRQOP>, 28. 10. 2021.

479 Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju 2021, str. 42, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/fbe0f0b7-d8ff-4b89-a4ed-af5ccd289470\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/document/download/fbe0f0b7-d8ff-4b89-a4ed-af5ccd289470_en), 1. 11. 2021.

480 Evropska komisija, 2016, Izveštaj sa skrininga za Srbiju, str. 1, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/Skrining/rezultati\\_skrininga/pg24\\_merila.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/Skrining/rezultati_skrininga/pg24_merila.pdf), 1. 11. 2021.

481 O ovome je već izveštavano u prethodnom broju Alarma.

482 MUP, sajt, sekcija o organizaciji Ministarstva, op.cit., 1. 11. 2021.

483 Miloš Jovanović, Marija Pavlović i Bojan Elek, *Detektor laže i paralaže: narativ o borbi protiv organizovanog kriminala u funkciji zarobljavanja države*, Beograd: BCBP, 2021.

484 Više o ovom slučaju u odeljku ovog izveštaja o borbi protiv organizovanog kriminala.

485 Nenad Nešić, „Ko će i da li će potpisati premeštaj Milenkovića”, N1, 18. 10. 2021, <https://rs.n1info.com/vesti/ko-ce-i-da-li-ce-potpisati-premestaj-milenkovica/>, 1. 11. 2021.

486 <https://www.youtube.com/watch?v=9yqxMUmEwHE>, 1. 11. 2021.

uticaja organizovanog kriminala i politike.<sup>487</sup> Nastavljena je praksa o kojoj je detaljnije izveštavano u prethodnom Alarm izveštaju, a koja podrazumeva plasiranje informacija iz istraža široj javnosti različitim kanalima, čime se značajno podriva integritet policijske službe i ugled ove institucije, a potencijalno kompromituje i pravosudni sistem, te krivični procesi koji se vode. Mediji su nastavili da objavljaju izjave i napise o postojanju paralelne bezbednosne strukture unutar MUP-a, koju su činili bivši visoki službenici, a koja je navodno u vezi sa kriminalnim klanom Veljka Belivuka. Nakon ranijih napada na bivšeg ministra unutrašnjih poslova, tabloidi su u skorije vreme poveli hajku i na nekadašnju državnu sekretarku Ministarstva.<sup>488</sup>

Posmatrani period obeležio je i rad na strateškim i zakonskim rešenjima relevantnim za MUP i policiju. Sprovedena je javna rasprava i usvojen je Akcioni plan za period 2021–2023. godine za sprovođenje Strategije razvoja Ministarstva za period 2018–2023. godine.<sup>489</sup> Međutim, mnogo je važniji i potencijalno opasniji pokušaj MUP-a da u septembru 2021, tokom javne rasprave koja je trajala 20 dana, što je minimalni rok predviđen zakonom, progura Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima.<sup>490</sup>

Premda Plan rada Vlade predviđa samo izmene i dopune Zakona o policiji<sup>491</sup>, krajem avgusta se na sajtu Ministarstva sasvim neočekivano pojavio Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima (u međuvremenu uklonjen). Onako kako je predstavljen, Nacrt bi potencijalno imao nesagledive štetne posledice po bezbednost, prava građana i demokratiju u Srbiji (videti antrfile za detaljniju analizu). Bez adekvatnog obaveštavanja zainteresovane javnosti, svega nekoliko dana pred isticanje roka za javnu raspravu, veliki broj relevantnih organizacija civilnog društva izrazio je svoju zabrinutost, kako u vezi sa načinom na koji se rasprava (nije) vodila, tako i sa sadržinom samog nacrta, i tražio da se Nacrt povuče iz procedure.<sup>492</sup> Umesto izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, MUP je objavio saopštenje (takođe kasnije povućeno sa sajta Ministarstva) u kom se navodi da je, na molbu predsednika Srbije, sporni Nacrt povučen iz procedure. Za celu situaciju su optužene organizacije koje su se izjašnjavale protiv Nacrta, što se vidi iz delova saopštenja:

„Obaveštajnim radom došli smo do informacija da je nekoliko stranih zapadnih obaveštajnih službi preko svoje agenturne mreže u medijima, nevladinim organizacijama i političkim partijama izvršilo medijsku pripremu za organizaciju nasilnih protesta koji za cilj imaju destabilizaciju Srbije. Njima srpske glave nisu bitne i spremni su da ih bacaju u besmislenim sukobima. [...] Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima je povučen, moraćete potražiti neki drugi razlog za krv na ulicama Beograda.“<sup>493</sup>

Nakon povlačenja Nacrta, MUP je krajem septembra organizovao sastanak sa zainteresovanim stranama, na kom je dogovoren plan konsultacija u vezi sa daljim koracima. Rasprava o video-nadzoru, kao jednoj od spornih odredaba Nacrta, održana je 29. oktobra. Dodatno, sa predstavnicima NKEU dogovoren je i plan konsultacija o nedostacima identifikovanim u Nacrtu iz ugla reformi koje se sprovode u okviru Poglavlja 24, kao i o potrebi da se zakonskim izmenama reše ključni problemi u ovim oblastima.

487 Izveštaj sa skrininga za Poglavlje 24.

488 Pogledati, na primer, samo jedan u nizu tekstova: „Dijana Hrkalović besnela u pritvoru: Neću samo ja da trunem u zatvoru, kad progovorim, na robiju će da idu mnogi!“, Informer, 22. 10. 2021, <https://informer.rs/hranika/vesti/646326/dijana-hrkalovic-besnela-pritvoru-reci-svesto-znam>, 1. 11. 2021. Dijana Hrkalović je karijeru započela u BIA i nakon toga prešla u MUP, gde je munjevitom brzinom napredovala od zamenice šefa Kabineta ministra, preko sekretarke Uprave kriminalističke policije, do pozicije državne sekretarke MUP-a da bi se ubrzno povukla sa javne scene. Videti i: Bojana Jovanović, „Period Dijane Hrkalović u MUP-u: mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje“, KRIK, 29. 5. 2019, <https://www.krik.rs/rad-dijane-hrkalovic-u-mup-u-mafijaska-ubistva-vezekriminala-i-policije-i-prijave-protiv-nje/>, 18. 5. 2020.

489 Sajt MUP-a: <https://bit.ly/3pV9EHR>, 16. 10. 2021.

490 Tekst Nacrta je u međuvremen u povučen sa sajta MUP-a, dostupan na <https://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/298>, 1. 11. 2021.

491 Vlada Srbije, Plan rada Vlade za 2021. godinu, [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan\\_rada\\_vlade\\_za\\_2021\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan_rada_vlade_za_2021_cyr.pdf), 25. 10. 2021.

492 Između ostalih, reagovali su Nezavisno udruženje novinara Srbije (saopštenje <https://bit.ly/3q39wpA>), SHARE Fondacija (saopštenje <https://bit.ly/3nNs0J>), Beogradski centar za ljudska prava (saopštenje <https://bit.ly/3bv4Cm>), Beogradski centar za bezbednosnu politiku (saopštenje <https://bit.ly/3nKyOBw>).

493 „Vulin: Na molbu Vučića, povučen Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima“, Radio Slobodna Evropa, 23. 9. 2021. <https://www.slobodnaevropa.org/a/nacrt-zakona-o-unutra%C5%87nim-poslovima-srbija/31474535.html>.

## ✖ **ALARM: Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima vodio bi ka cementiranju zarobljene policije**

Način na koji je Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima izrađen i predstavljen javnosti ne odgovara društvenom značaju koji ima ovako kompleksan zakonski akt. Takođe, Nacrt je samom sadržinom pojedinih odredaba probudio sumnju da mu je namera bila da doprinese dodatnom zarobljavanju policije. Ispod su prikazane samo neke od odredaba Nacrta sa analizom potencijalne štete, koju bi mogle da izazovu:

**Javnost rada:** Javnost rada policije, koja je nestala iz pobrojanih načela rada<sup>494</sup>, dodatno bi bila umanjena i konkretnim odredbama. Na primer, MUP više ne bi bio dužan da objavljuje kvartalne izveštaje, koje je u obavezi da dostavlja Skupštini. Iako ni do sada izveštaji nisu redovno objavljivani, ova odredba bi zapravo predstavljala ozakonjenje loše prakse.

**Postupanje policije i prava građana:** Potencijalno bi bila ugrožena zagarantovana prava građana uvođenjem novih ovlašćenja u vezi sa obradom biometrijskih podataka i automatskim prepoznavanjem lica, što otvara vrata masovnom nadzoru i ozbiljnog zadiranju u privatnost građana, bez postojanja mehanizama kontrole i efikasnog nadzora nad primenom.<sup>495</sup> Predloženi Nacrt negativno bi uticao i na rad policije i na bezbednost građana, time što se u njemu propisuje da će biti kažnjivo otkrivanje identiteta policajca na zadatku, što u praksi može značiti da je zabranjeno objaviti snimak policajca koji primenjuje svoja ovlašćenja.<sup>496</sup> Ovo bi potencijalno otežalo posao novinarima i aktivistima, i smanjilo javni pritisak na policiju, što je u situaciji zarobljenih institucija jedini efikasan metod njene spoljašnje kontrole.

**Politizacija rada policije:** Nacrtom ne bi bio rešen ključni problem – politički uticaj na operativni rad policije. Iako je zamaskiran kozmetičkim izmenama, politički uticaj bio bi očuvan nizom odredaba, koje omogućavaju ministru da se meša u rad policije. Umesto da zakon postavi temelje i da spreči uticaj političkih odlučilaca na operativni rad, on autonomiju policije stavlja u ruke nadležnom ministru.<sup>497</sup>

## **PREPORUKA**

- U kontekstu usvajanja novoga Zakona o unutrašnjim poslovima, neophodno je sprovesti analizu i izmeniti zakonski okvir, tako da se obezbedi operativna autonomija SUK-a kako bi kapaciteti policije, koji se povećavaju sprovodenjem ostalih reformi, zaista bili usmereni na borbu protiv korupcije i unapređenje integriteta policijske službe.

494 Članovi 3–9 Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima.

495 Članovi 44, 68, 71, 72 i 156–158.

496 Članovi 25, 58 i 59, kao i kaznene odredbe u članu 355.

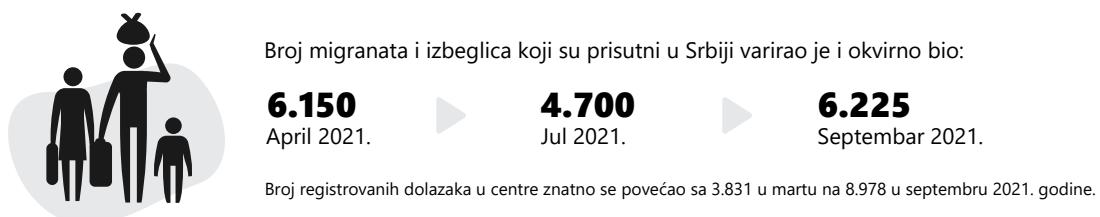
497 Ovo se, na primer, može videti iz veoma problematične formulacije (član 13), kojom zakonodavac, čini se, pokušava da ozakoni potencijalni rizik od upitanja u operativnu nezavisnost policije: „Pored prava i dužnosti utvrđenih zakonom kojim se uređuje rad državne uprave ministar nadležan za unutrašnje poslove (u daljem tekstu: ministar), u skladu sa odredbama ovog zakona, može da zahteva posebne izveštaje u vezi sa radom Policije i organizacionih jedinica Ministarstva. (...) Zahtevanje i dostavljanje izveštaja iz stava 1. ovog člana, kao i davanje obaveznih instrukcija i uputstava iz stava 3. ovog člana ne smatra se uticajem na operativnu nezavisnost Policije.“

## 5.2. Migracije i azil

*Antimigrantska retorika i dalje dobija snažnu podršku javnosti i poprima nove forme delovanja. Neophodno je ojačati sprovođenje i izvršenje postupka povratka u skladu sa standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava, uključujući u to i sprovođenje pravnih koncepata, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čije svrha je da urede boravak migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije.*

### Opšti pregled situacije

Ilustracija 9. Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji



Izvor: Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR), Sažeti izveštaji o Srbiji (Snapshots) za mart 2021. godine i septembar 2021. godine

Tokom perioda izveštavanja primećeno je pojačano tranzitiranje migranata kroz Republiku Srbiju. Tako je samo u septembru mesecu od 8978 registrovanih novih ulazaka u državne objekte za smeštaj migranata i tražilaca azila na smeštaju boravilo oko 5000 osoba. Najveći pritisak je i dalje u centrima u Somboru i Kikindi (gde je u nekom periodu boravilo po više od 1000 osoba,<sup>498</sup> pri čemu su ukupni kapaciteti u Kikindi 520, a u Somboru 495 mesta).<sup>499</sup> Izveštaji iz medija takođe ukazuju da se povećava broj pokušaja nezakonitog prelaska državne granice na izlaznim tačkama iz Srbije (samo nadležni organi RS u toku dana spreče 400–500 ilegalnih prelazaka).<sup>500</sup>

Podaci sa terena ukazuju da i dalje postoji veliki broj migranata koji borave na otvorenom, u pograničnim mestima poput Sombora,<sup>501</sup> Subotice, Šida, kao i sela Majdan i Rabe (na tromeđi Srbije, Mađarske i Rumunije), a koji imaju nameru da pređu granicu i napuste Srbiju.

Migranti koji ulaze i tranzitiraju kroz Srbiju pretežno su muškarci (oko 84%),<sup>502</sup> dok su maloletnici bez pratnje primećeni u zoni graničnog prelaza Horgoš, Šid, a porodice u selima Majdan i Rabe.<sup>503</sup> Nacionalna struktura migranata ostala je gotovo nepromenjena: pretežno državljeni Avganistana, Pakistana, Sirije i Bangladeša, dok je u određenim centrima (poput Bogovađe) u oktobru povećan broj državljenih Somalija.

Od 19 raspoloživih smeštajnih objekata (centara za azil i prihvavnih centara) trenutno je aktivno 13, dok je nekoliko u procesu renoviranja ili privremeno zatvoreno bez tačnih prognoza o ponovnom otvaranju. Odlukom Vlade<sup>504</sup> u junu 2021. osnovana su dva nova centra za azil (u Obrenovcu i Vranju) radi obezbeđivanja materijalnih uslova prihvata licima koja traže azil do donošenja konačne odluke o zahtevu za azil, čime je ukupan broj centara za azil u Srbiji povećan na 7. Ovom odlukom je ujedno i realizovana jedna od aktivnosti AP za Poglavlje 24.<sup>505</sup>

498 Sastanak Radne podgrupe za zaštitu dece (CPWG), 1. 10. 2021.

499 Site Profiles May 2021.

500 Cucić: „Oko 1.000 migranata van prihvavnih centara, deo njih smešten u hostelima”, N1, 13. 10. 2021. <https://bit.ly/3BEKwbg>, 13. 10. 2021.

501 Mediji navode da je pre dva meseca u okolini Sombora boravilo oko 1000 ljudi oko kampa. „Zabrinut sam za porodicu: Somborac kome prete zbog izdavanja smeštaja migrantima”, Radio Slobodna Evropa, 12. 10. 2021. <https://bit.ly/3DIWdhY>. 14. 10. 2021.

502 UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (snapshot) za septembar 2021.

503 Sastanak Radne podgrupe za zaštitu dece (CPWG), 1. 10. 2021.

504 „Odluka o osnivanju centara za azil”, Službeni glasnik RS, broj 62 od 17. 6. 2021. godine.

505 Potpoglavlje o azilu, mera 2.3.6.

Povlačenje američkih vojnih trupa sa prostora Avganistana i dolazak talibana na vlast prouzrokovalo je pojačano iseljavanje stanovništva. Međutim, navedena dešavanja kada je reč o Srbiji nisu u velikoj meri poremetila nacionalnu strukturu registrovanih novih ulazaka. Državljeni Avganistana su i prethodnih godina predstavljali od 30% do 40% ukupnog broja migranata i izbeglica, koji su ulazili i prolazili kroz Srbiju.

Uprkos relativno visokom broju prisutnih i smeštenih migranata i izbeglica, statistički podaci o azilu ukazuju na to da znatno manji broj njih pokreće postupak za dobijanje azila.

Tabela 3. Statistički podaci o azilu za Srbiju

	Mar 2021.	Apr 2021.	Maj 2021.	Jun 2021.	Jul 2021.	Avg 2021.	Sep 2021.
Registrovane namere da se podnese zahtev za azil	124	91	112	161	149	237	340
Zahtevi za azil	8	16	19	5	19	8	20
Pozitivne odluke	0	2	2	1	4	0	2

Izvor: UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za septembar 2021. godine, UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za jul 2021. godine, UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za april 2020. godine

Izveštaji međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva, koje prate kretanja migranata i izbeglica, ukazuju na to da su incidenti sa elementima nasilja i dalje prisutni iako se broj evidentiranih slučajeva kolektivnog proterivanja iz susednih zemalja u Srbiju smanjio (od 3773 u februaru 2021. godine<sup>506</sup> do 1980 u septembru 2021. godine<sup>507</sup>).<sup>508</sup> Zabeležena sporadična svedočenja migranata o iskustvima prelaska granice prema Mađarskoj ukazuju na novu praksu mađarskih graničnih policajaca poznatu kao 'ozvučivanje telefona'. Policajci migrantima oduzimaju telefone i instaliraju softvere koji nadležnim organima omogućavaju da bolje prate njihovo kretanje na budućim prelazima.<sup>509</sup>

U Izveštaju o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Republikom Severnom Makedonijom, koji je objavljen u aprilu ove godine, Nacionalni preventivni mehanizam R. Srbije konstatiše da je dobio više navoda o protivpravnom proterivanju migranata, kako iz Srbije (ka Severnoj Makedoniji), tako i iz ostalih zemalja.<sup>510</sup> Međutim, ni u jednom slučaju migranti nisu podneli pritužbu kako bi se slučaj nezakonitog postupanja prema njima od strane policijskih službenika nakon ulaska u zemlju dalje i ispitao.

Iskustvo iz susedne Hrvatske<sup>511</sup> i epilog slučaja u kome su maskirani pripadnici granične policije premlaćivali migrante (a koji je okarakterisan kao individualni prekršaj nekolicine policijskih službenika) ukazuje na potrebu uspostavljanja dodatnog mehanizma kontrole postupanja na granici. Naime, da bi se obezbedila zaštita migranata od nezakonitog postupanja u pograničnim oblastima, te pribavili uverljivi dokazi o okolnostima pod kojima se odvija povratak i kršenje osnovnih prava, važno je razmotriti mogućnost uspostavljanja nezavisnog nadzora granica, kao i intenzivnijeg korišćenja prava Nacionalnog preventivnog mehanizma na nenajavljen pristup svim ustanovama i svim prostorijama u kojima se nalaze ili se mogu nalaziti lica lišena slobode. Neretko se zaboravlja da saznanje o postojanju povrede određenih prava povlači obavezu podnošenja prijave i iniciranje sudskog postupka, i da svako nepostupanje povlači individualnu krivičnu odgovornost.

506 UNHCR, Sažeti izveštaji o Srbiji (Snapshots) za mart 2021. godine.

507 UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za septembar 2021. godine.

508 Azil u Srbiji Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, APC\_CZA, „Primećena prekomerna upotreba sile policijskih službenika Rumunije i Mađarske”, <https://bit.ly/3DXYZ35>.

509 Mreža za praćenje nasilja na granici ((BVMN), Izveštaji o ilegalnim neformalnim vraćanjima i nasilju na granici (Illegal push-backs and border violence reports), avgust 2021, str. 7, <https://bit.ly/3AES4tw>.

510 NPM, Izveštaj o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Republikom Severnom Makedonijom.

511 „Hrvatski policajci koji su tukli migrante udaljeni sa dužnosti”, Radio Slobodna Evropa, 8. 10. 2021. <https://bit.ly/3FMI71S>.

U slučaju da se pitanje utvrđivanja odgovornosti države za kršenja ljudskih prava migranata u akcijama preduzetim u pograničnoj zoni postavi pred bilo kojim od međunarodnih ili regionalnih mehanizama zaštite i nadzora nad poštovanjem ljudskih prava, uspostavljeni nezavisni nadzor mogao bi da pruži dokaze i relevantne informacije, koje mogu biti od značaja i nadležnim organima Republike Srbije u dokazivanju relevantnih okolnosti i utvrđivanju odgovornosti među susednim zemljama.

### Ograda na granici sa Severnom Makedonijom

Prema slikama koje su se u toku avgusta pojavile na društvenim mrežama, može se videti da je nastavljena izgradnja žičane ograde na delu državne granice sa Severnom Makedonijom. Iako još nije završena, prema zabeleženim izjavama migranata, već je u određenom delu probijena, što krijučari koriste za prevođenje migranata preko zelene granice.<sup>512</sup>

### „Hvatanje migranata“

U izveštajnom periodu na prostoru Beograda (gotovo nedeljno)<sup>513</sup>, Sombora i sela Majdan i Rabe (sporadično)<sup>514</sup> nastavljene su akcije policije usmerene na pronalazak i izmeštanje punoletnih iregularnih migranata u centre za smeštaj migranata i tražilaca azila. Akcije su sprovedene sa istim ciljem kao i u prethodnom periodu, a to je „očuvanje bezbednosti i sigurnost svih građana, kao i migranata“.

Prema informacijama sa terena<sup>515</sup>, migranti koji su izmešteni u centre ih vrlo brzo po dolasku i napuštaju. S tim u vezi, može se reći da navedene akcije nisu održive, a teško je pouzdano utvrditi i u kojoj meri je ispunjen cilj zbog kog se sprovode.

Usled narastajućeg broja migranata koji borave van centara, kao i onih registrovanih koji odustaju od podnošenja zahteva za azil, u narednom periodu potrebno je dodatno osnažiti primenu propisa Zakona o strancima<sup>516</sup> i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti<sup>517</sup>. To prvenstveno podrazumeva donošenje odgovarajućeg upravnog akta, kojim se utvrđuje pravni status migranta, kao i pratećeg korpusa prava i obaveza (rešenje o vraćanju, rešenje o odlaganju prinudnog udaljenja ili, ukoliko stranac podnese odgovarajući zahtev i ispunjava zakonom propisane uslove, rešenje o odobrenju humanitarnog boravka). Dodatno, ukoliko postoje razlozi propisani zakonom, migrantu se može ograničiti sloboda kretanja donošenjem individualne odluke, pri čemu to ograničenje može biti na određenom mestu ili u objektu zatvorenog tipa – prihvatalištu za strance.

### ✖ ALARM: Antimigrantska retorika i pretnje po slobodu i bezbednost ličnosti

Ne samo da je nastavio da raste broj ksenofobičnih i diskriminatorskih akcija takozvanih „Narodnih patrola“ nego su one poprimile i nove forme, a informacija o statusu istrage koju je protiv njih prošle godine pokrenula policija i dalje nema.

Naime, 9. oktobra pripadnici „Narodnih patrola“ objavili su fotografije sa imenima i prezimenima nekolicine stanovnika Sombora uz sledeću poruku: *Somborci, ovo su vaše komšije koje nelegalno izdaju migrantima smeštaje. Zbog sopstvene zarade učestvuju u nagomilavanju istih u vašem gradu.* Navedena objava sa fotografijama nije samo deljena na raznim društvenim mrežama već je u formi plakata štampana i oblepljivana širom grada.<sup>518</sup> Vrlo brzo nakon toga, građani koji su ovom akcijom targetirani počeli su

512 Klikaktiv – Center for development of social policies, Border fence at the Serbian-Macedonian border, August 2021. <https://bit.ly/3AEJNFH>. 10. 10. 2021. godine.

513 MUP, „Tokom redovne akcije usmerene na pronalazak i izmeštanje ilegalnih migranata u prihvati centar pronađeno 82 ilegalna migranta“, 1. 10. 2021, <https://bit.ly/3BJAJ3R> 14. 10. 2021.

514 Sastanak Radne podgrupe za zaštitu dece (CPWG), 1. 10. 2021.

515 Sastanak Radne podgrupe za zaštitu dece (CPWG), 1. 10. 2021.

516 Službeni glasnik RS, br. 24/18, 31/19.

517 Službeni glasnik RS, br. 24/18.

518 <https://bit.ly/3mQaUss> . 14. 10. 2021.

da doživljavaju razne neprijatnosti i dobijaju direktne poruke mržnje, zbog čega su se obratili policiji i podneli krivične prijave. Prema informacijama iz medija, policija je sa njima obavila razgovor o čemu je, takođe, obavešten i tužilac, a „sačinjene službene beleške o obaveštenju primljenom od građanina će biti prosleđene tužilaštvu koje je nadležno za dalji postupak”.<sup>519</sup> Posmatrano iz ugla Krivičnog zakonika,<sup>520</sup> u preduzetim radnjama onih koji su objavu postavili mogu se na prvi pogled identifikovati elementi nekoliko krivičnih dela. Među njima je i krivično delo ugrožavanja sigurnosti, za koje je, u okolnostima izazivanja uz nemirenosti građana, predviđena kazna zatvora u rasponu od tri meseca do tri godine. Ostaje da se vidi da li će tužilaštvo utvrditi da li su ispunjeni elementi za podizanje optužnice (i za koje krivično delo) i da li će targetiranim građanima biti pružena zaštita.

Cilj navedene akcije pripadnika „Narodnih patrola” jeste širenje rasne netrepeljivosti i mržnje, i ne može se ni na koji način „opravdati” namerom suzbijanja iregularnih migracija. Ukoliko im je namera bila da „spreče” omogućavanje nezakonitog boravka migranata, trebalo je da obaveste nadležne organe i iniciraju odgovarajuće prekršajne/krivične postupke protiv osoba za koje smatraju da „nelegalno pružaju smeštaj migrantima”.

Kako bi se ubuduće doprinelo sprečavanju samoorganizovanog „isterivanja pravde” i u okvire zakona stavila postupanja usmerena protiv lica za koje postoje indicije da na neki način doprinose facilitiranju iregularnih migracija, važno je razumeti obaveze građana. Kada je reč o pružanju usluge smeštaja, zakonski okvir predviđa obavezu za fizička ili pravna lica kod kojih strani državljanji borave ili koji pružaju uslugu smeštaja stranim državljanima, prema kojoj oni moraju da prijave strane državljanje teritorijalno nadležnoj policijskoj upravi. Suprotno postupanje povlači prekršajnu odgovornost, a u zavisnosti od drugih okolnosti, može dovesti i do iniciranja krivičnog postupka zbog krivičnog dela krijumčarenja ljudi i nedozvoljenog prelaska državne granice.

Prema dostupnim video-zapisima i drugim objavama sa društvenih mreža, pripadnici „Narodnih patrola” oformili su i lokalne organke u Bačkoj Palanci, Užicu i Somboru i nastavili sa akcijama presretanja migranata uz upozorenja da „budu dobri”,<sup>521</sup> kao i sa upadima na privatne posede, u kojima borave migranti.<sup>522</sup>

## Mere suzbijanja pandemije COVID-19 u oblasti migracija

Tokom izveštajnog perioda nastavljena je primena pojačanih epidemioloških mera zaštite radi sprečavanja širenja virusa. Informacije u vezi sa zaštitnim merama i aktuelnom vakcinacijom stalno saopštavaju ne samo Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije već i organizacije civilnog društva. Obavezani karantin za sve novopridošlice u svim državnim smeštajnim objektima i dalje je na snazi.

U okviru prvog kruga vakcinacije migranata protiv virusa SARS-Cov-2 vakcinisano je ukupno 309 osoba,<sup>523</sup> a u toku avgusta započet je drugi krug vakcinacije. Imunizacija se obavlja u organizaciji i pod nadzorom Ministarstva zdravlja i Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”.

## Nastavlja se upis dece migranata u redovne škole

Upis dece migranata u novu školsku godinu započet je sa izvesnim kašnjenjem u odnosu na domicilnu decu. Prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije, na dan 1. septembra u centrima za smeštaj migranata i tražilaca azila boravilo je ukupno 337 dece, od kojih je 122 bilo u postupku pripreme i procene uključivanja u obrazovni sistem.<sup>524</sup> Nastavljeno je i sprovođenje kursa engleskog jezika za decu migrante smeštene u centrima u Krnjači, Bosilegradu i Šidu kroz projekat Akelius.<sup>525</sup>

519 „Zabrinut sam za porodicu”: Somborac kome prete zbog izdavanja smeštaja migrantima”, Radio Slobodna Evropa, 12. 10. 2021, <https://bit.ly/3DIWdhY>, 14. 10. 2021.

520 Sl. glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

521 Facebook, Narodne patrole, <https://bit.ly/3p3VZO7>, 15. 10. 2021.

522 Facebook, Nardone patrole <https://bit.ly/3j6NWMS>, 15. 10. 2021.

523 „Novi krug vakcinacije migranata u centrima u Srbiji”, KIRS, 13. 8. 2021, <https://bit.ly/3BO32Os>, 14. 10. 2021.

524 Sastanak Radne podgrupe za zaštitu dece (CPWG), 1. 10. 2021.

525 Više informacija na: <https://bit.ly/3diheOg>.

Vlada je u junu usvojila novu Strategiju razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji za period do 2030. godine, u kojoj se prvi put pojavljuje i uključivanje dece migranata u obrazovni sistem. Predviđa se obaveza države da nastavi primenu mera podrške uključivanju dece izbeglica i migranata u obrazovni sistem za vreme dok se nalaze u R. Srbiji, kao i sprovođenje mera radi povećanja broja dece koja pohađaju srednje obrazovanje. Shodno odredbama Strategije, obezbeđivanje kvalitetnog obrazovanja za ostvarivanje punog potencijala svakog deteta, mladih i odraslih osoba, te unapređenje dostupnosti i kvaliteta visokog obrazovanja, biće mereno i praćenjem pokazatelja povećanja stope učešća izbeglica i migranata u obrazovanju.

## Zakonodavne aktivnosti počele tek u novembru

U izveštajnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih aktivnosti. Nisu izrađeni nacrti zakona niti usvojene strategije Vlade, čija je izrada prema godišnjem planu Vlade bila predviđena za drugu polovinu 2021. godine, kao ni AP za Poglavlje 24. Početkom novembra započet je proces izrade nacrtova izmena i dopuna seta zakona u oblasti migracija i azila: Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca. U toku konsultacija o radnoj verziji nacrtova pomenutih zakona i organizacije civilnog društva su imale priliku da se izjasne o predloženim izmenama i dostave svoje predloge.

Zanimljivo je istaći da u tekstu Predloga akcionog plana za period 2021–2022. godina za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017–2022. godine gotovo osam mera predviđa aktivnosti koje se direktno odnose na populaciju migranata i izbeglica, što dovodi do zaključka da je rizik od trgovine ljudima u populaciji migranata prepoznat kao jedan od prioriteta.

Tokom juna 2021. godine počela je i primena Statusnog sporazuma R. Srbije i Fronteksa (Frontex).<sup>526</sup> Prema dostupnim informacijama, do sada je izrađen samo jedan operativni plan, i to za operaciju pod nazivom „Združena operacija u Srbiji – kopno 2021”, kojom se upravlja iz sedišta Fronteksa u Varšavi, dok se lokalni koordinacioni centar nalazi na graničnom prelazu Gradina.<sup>527</sup> O sadržini operativnog plana i prvim rezultatima još nema dovoljno informacija. Iz okvira sporazuma poznato je da članovi Fronteksa prilikom granične kontrole mogu da preduzimaju mere, radnje i ovlašćenja prema strancima koji nezakonito pređu državnu granicu. U slučaju da tokom obavljanja dužnosti dođe do povrede prava nekog lica, pripadnici Fronteksa neće odgovarati pred nadležnim organima RS, s obzirom na to da sporazum predviđa apsolutni imunitet od odgovornosti (koji uključuje i imunitet od krivično-pravne, građansko-pravne i upravno-pravne odgovornosti).<sup>528</sup>

## PREPORUKE

- Tokom krize izazvane pandemijom COVID-19 neophodno je:
  - » nastaviti pružanje i obezbeđivanje humanitarne podrške migrantima i tražiocima azila, kao i drugih potrepština poput odeće, obuće itd.;
  - » naročito obezbediti resurse za njihovu zaštitu i zaštitu zaposlenih u centrima za azil i prihvatnim centrima;
  - » obezbediti da sve informacije koje su relevantne za zaštitu zdravlja migranata i informacije o aktuelnoj vakcinaciji protiv virusa SARS-CoV-2 budu kontinuirano dostupne i prilagođene različitim starosnim uzrastima, kulturološkim različitostima i drugim potrebama koje proizlaze iz njihove dodatne ranjivosti.

526 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o statusu između Republike Srbije i Evropske unije o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu (u daljem tekstu: Agencija) u Republici Srbiji.

527 „Fronteks pokrenuo operaciju u Srbiji, najavljuje pojačanje snaga do kraja godine“, Balkanska bezbednosna mreža, 19. 6. 2021, <https://bit.ly/3vkVdNR>

528 Više: Grujičić, G., „Statusni sporazum“ i uloga Frontex u Srbiji, PrEUgovor, 11. 3. 2019. <https://bit.ly/3AMvH5D>.

- Potrebno je ispitati da li su pripadnici takozvanih „Narodnih patrola“ svojim postupanjem prekršili zakon i krivično procesuirati sve počinioce.
- Potrebno je intenzivirati aktivnosti usmerene na senzitivizaciju lokalnih zajednica i pokretanje dijaloga koji bi doprineo razumevanju potreba migranata, ali i primajućih lokalnih zajednica.
- Od suštinskog je značaja obezbediti sve neophodne preduslove za potpuno i delotvorno sprovođenje Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i realizaciju zakonskih preduslova za rešavanje pravnog statusa osoba koje borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.
- U tom smislu, posebno je važno ojačati infrastrukturu i kadrovske kapacitete organa nadležnih za sporovođenje zakonskih odredaba o vraćanju i standarda zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika državljana trećih zemalja.
- Od suštinskog je značaja pratiti posledice primene Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, posebno onih odredbi koje se odnose na načelo zabrane proterivanja ili vraćanja (*non-refoulement*).
- Važno je ojačati vezu između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Posebno je važno da najavljeni proces zakonodavnih izmena u Republici Srbiji bude zasnovan na principima transparentnosti i dijaloga sa svim zainteresovanim stranama, a posebno sa organizacijama civilnog društva, koje imaju aktivnu ulogu u sistemu upravljanja migracijama.

## 5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Mimo deklarativne posvećenosti, nedostaje prava politička volja za borbu protiv organizovanog kriminala, zbog čega u praksi izostaju rezultati. Objavljen oktobra prošle godine, rat protiv mafije rezultovao je samo hapšenjem pripadnika organizovane kriminalne grupe Veljka Belivuka. Naime, postoje indicije da se u ovom predmetu, i pored očiglednih dokaza, ulažu napor i kako se ne bi otkrile veze između predstavnika vlasti i organizovanog kriminala. U predmetima „Jovanjica“ i „Jovanjica 2“ svi optuženi izašli su iz pritvora, čime se relativizuje počinjen zločin. Dodatno, u predmetu „Jovanjica 2“ još nije počelo suđenje, čime se odgovlači krivični postupak.

Srpska policija je učestvovala u međunarodnoj akciji protiv prekograničnog organizovanog kriminala, u kojoj je zaplenjeno ukupno 2,6 tona kokaina. Među uhapšenima licima bilo je i srpskih državljana.<sup>529</sup> Učešćem u ovoj policijskoj akciji, nastavljena je uspešna saradnja sa policijama drugih zemalja. Takav uspeh izostaje u borbi protiv organizovanog kriminala u Srbiji, a koji je povezan sa nosiocima izvršne vlasti.

Tabela 4. Rezultati borbe protiv organizovanog kriminala u Srbiji u periodu 2018–2020.

	2018.	2019.	2020.
Nove istrage protiv pripadnika organizovanih kriminalnih grupa	146	156	110 ▼
Broj podignutih optužnica	152	65	108 ▲
Broj prvostepenih presuda	155	167	127 ▼
Broj sporazuma o priznanju krivice koje je odobrio sud	105	42	81 ▲

Izvor: Izveštaji Evropske komisije za Srbiju 2019, 2020. i 2021.<sup>530</sup>

Veliki broj postignutih sporazuma o priznanju krivice, koje je odobrio sud, značajno povećava broj prvostepenih presuda. Samo u 2020. godini od 72 pravosnažno osuđena lica, čak je 69 potpisalo ovakav sporazum.<sup>531</sup> Stoga se stiče utisak da je sporazum za priznanje krivice zloupotrebljen i da skoro svako ko bude optužen za organizovani kriminal može da iskoristi ovu mogućnost. Otkriveno je manje krivičnih dela organizovanog kriminala, što potvrđuje da se u praksi ne primenjuje proaktivna istraga. Nažalost, borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji svela se samo na dva slučaja, sa čijim detaljima je javnost, preko komentara koje su davali predstavnici vlasti, najviše upoznata.

### Navodi o saradnji političke elite i kriminalnog klana Veljka Belivuka

U okviru rata protiv mafije u februaru ove godine uhapšeni su pripadnici kriminalne grupe Veljka Belivuka, u javnosti poznatije pod nazivom *Principi*. U izveštavanju tabloida, provladinih medija, poseban značaj dobila je brutalnost kojom je ova grupa mučila i ubijala pripadnike svoje, ali i protivničke navijačke/kriminalne grupe.

#### Slučaj Belivuk

Huligansko-kriminalna grupa *Principi* bila je sastavljena od navijača FK „Partizan“. Članovi ove grupe osumnjičeni su za nekoliko ubistava, trgovinu drogom i oružjem. U sukobu crnogorskih kriminalnih klanova bili su na strani kavačkog klana. Već nekoliko godina izveštaji istraživačkih novinara pokazuju da ih je osnovala vladajuća stranka za svoje potrebe.<sup>532</sup>

529 „MUP: U međunarodnoj akciji zaplenjeno 2,6 tona kokaina i uhapšen 61 pripadnik organizovane kriminalne grupe“, *Danas*, 27. 9. 2021, <https://bit.ly/3FCf8wt>, 10. 10. 2021.

530 Izveštaji su dostupni na: <https://bit.ly/3EvkeJt>, 19. 10. 2021.

531 Izveštaj Evropske komisije za Srbiju 2021. godine, 19. 10. 2021, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en).

532 „Detalji istrage protiv Belivuka: kuća za likvidacije, oružje na stadionu Partizana“, KRIK, 6. 2. 2021, <https://bit.ly/3nlobk0>, 10. 10. 2021.

Ministar unutrašnjih poslova nastavio je praksu pokazivanja slika žrtava ove kriminalne grupe i na televiziji sa nacionalnom frekvencijom.<sup>533</sup> I Tužilac za organizovani kriminal je na konferenciji za medije novinarima pokazao nove fotografije žrtava ovog klana. Tom prilikom je naglasio da su te fotografije stigle iz jedne zapadnoevropske zemlje. Objasnio je da je server aplikacije za šifrovanu komunikaciju Skaj, koju je koristila ova grupa, zaplenjen u inostranstvu i da je sadržaj komunikacije Belivukove grupe dostavljen srpskim institucijama.<sup>534</sup> Ovakvim ponašanjem ministra unutrašnjih poslova/Tužioca za organizovani kriminal narušava se integritet krivičnog postupka. Pored toga, otvara se pitanje da li bi srpski istražni organi uhapsili Belivukovu grupu da nije bilo slika dostavljenih iz inostranstva.

Nedelju dana nakon ove konferencije Tužilac za organizovani kriminal podigao je optužnicu protiv ove grupe: optužen je 31 pripadnik ove kriminalne grupe, koja se tereti za izvršenje pet ubistava, mučenje, silovanje, trgovinu drogom, kao i za nezakonito držanje oružja. Tokom istrage su prikupljene fotografije žrtava i poruke koje su pripadnici međusobno razmenjivali putem aplikacije Skaj i na tome se zasniva optužnica.<sup>535</sup> U optužnici, koja je potvrđena krajem septembra, nisu objašnjene veze ove grupe sa policijom i političarima.<sup>536</sup> Jedan pripadnik ove kriminalne grupe opisao je na saslušanju u tužilaštvu kako su se ubistva dešavala. Pripadnici Belivukove grupe i kuća u Ritopeku, koju su koristili za ubistva, bili su pod posebnim merama – njeni članovi su prisluškivani, a kuća je snimana.<sup>537</sup> U Srbiji ove mere primenjuje Bezbednosno-informativna agencija (BIA), civilna služba bezbednosti. U ovom konkretnom slučaju postoje indicije da su njeni zaposleni, ukoliko su radili svoj posao po propisima, znali za učinjena ubistva. Naime, razdvajanje nadležnosti između policije i BIA u primeni posebnih mera postoji kao prelazno merilo u Akcionom planu za Poglavlje 24. Nažalost, još uvek ništa nije učinjeno po tom pitanju, što je konstatovano i u Prvom izveštaju o sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24.<sup>538</sup>

Iskaz Veljka Belivuka, vođe ove organizovane kriminalne grupe, koji je on dao u tužilaštvu, pokazuje drugu stranu delovanja ove grupe. On je naveo da se nekoliko puta video sa predsednikom Srbije i da mu je njegova grupa učinila određene usluge. Naime, predsednik Srbije je navodno tražio da spreči skandiranje protiv njega na utakmicama FK „Partizan”, te organizovanje protesta protiv vlasti, kao i da obezbedi da se Parada ponosa održi bez nereda huligana.<sup>539</sup> S druge strane, Belivukov najbliži saradnik u iskazu policiji naveo je da se video sa predsednikom Srbije, ali i sa ministrom unutrašnjih poslova.<sup>540</sup>

Kao odgovor na ove navode, članovi vladajuće koalicije podneli su krivičnu prijavu protiv predsednika Srbije i ministra unutrašnjih poslova kako bi tužilaštvo otkrilo kakav su odnos imali sa Belivukom.<sup>541</sup> Taj krivični postupak još nije pokrenut, ali je poznat razlog podnošenja krivične prijave. Zapravo, izgleda da postoji namera da se vođenjem više parelelnih postupaka dodatno uspori utvrđivanje pravne istine, odnosno da se zaboravi ono što su rekli pripadnici ove kriminalne grupe.

## Jovanjica: Optuženi na slobodi i kampanja za oslobođenje Predraga Koluvije

Suđenje u predmetu „Jovanjica 2“ još nije počelo jer iz raznih razloga nije održano pripremno ročište, što predstavlja formalni uslov za početak suđenja. To je zamenik Tužioca za organizovani kriminal protumačio kao opstrukciju postupka. On je, takođe, predložio da se predmeti „Jovanjica“ i „Jovanjica 2“ spoje u jedan predmet kako bi se olakšalo suđenje. Sudsko veće nije prihvatile taj predlog, zato što nije održano pripremno ročište u predmetu „Jovanjica 2“. U predmetu „Jovanjica“ u toku je sprovođenje dokaznog postupka.<sup>542</sup>

---

533 „Vulinov horor na Pinku: Pokazao glave obezglavljenih tela“, *Nova S*, 18. 7. 2021, <https://bit.ly/3oNvQTK>, 10. 10. 2021.

534 „Tužilac pokazao nove fotografije Belivukovih žrtava, najavio optužnicu“, KRIK, 23. 7. 2021, <https://bit.ly/3v4W5WL>, 10. 10. 2021.

535 „Podignuta optužnica protiv Veljka Belivuka i njegove grupe“, KRIK, 30. 7. 2021, <https://bit.ly/3iSyi7L>, 10. 10. 2021.

536 „Potvrđena optužnica protiv Belivuka i njegove grupe“, KRIK, 15. 10. 2021, <https://bit.ly/3aPBNqS>, 17. 10. 2021.

537 „Optužnica protiv Belivuka: ‘Meksiko usred Beograda’“, KRIK, 6. 8. 2021, <https://bit.ly/3Bsfx8G>, 10. 10. 2021.

538 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Prvi izveštaj o sprovođenju aktivnosti, <https://bit.ly/3n6wiQ>, 10. 10. 2021.

539 „Belivukov iskaz: Vučić mi je tražio razne usluge“, KRIK, 22. 7. 2021, <https://bit.ly/3Dp0QNY>, 10. 10. 2021.

540 „Njuzmaks adrija: Član Belivukove grupe Miljković u iskazu trvdio da se video sa Vulinom i Vučićem“, *Danas*, 25. 7. 2021, <https://bit.ly/3FG8NQH>, 10. 10. 2021.

541 „Krivična prijava protiv Vučića i Vulina kako bi se ispitale veze sa Belivukovim klanom“, KRIK, 3. 8. 2021, <https://bit.ly/3BDiFbx>, 10. 10. 2021.

542 „Propao sedmi pokušaj da se održi pripremno ročište u predmetu ‘Jovanjica 2’“, BIRN Srbija, 30. 9. 2021, <https://bit.ly/3iTIT2a>, 10. 10. 2021.

### „Jovanjica” i „Jovanjica 2”

Ovi slučajevi se vode protiv organizovane kriminalne grupe, koja je proizvodila i trgovala marihanom. Jovanjica je bilo poljoprivredno gazdinstvo, koje su posećivali pojedini državni funkcioneri i gde se proizvodila organska hrana. To se promenilo novembra 2019. godine, kada je policija na tom imanju pronašla 1,6 tona marihuane i tako, nedaleko od Beograda, otkrila najveću plantazu marihuane u Evropi. U predmetu „Jovanjica” optužena je organizovana kriminalna grupa, koja je proizvodila marihanu, dok su u predmetu „Jovanjica 2”, kao članovi ove grupe, optuženi pripadnici Ministarstva unutrašnjih poslova, BIA i Vojnoobaveštajne agencije. Njihova uloga u ovom kriminalnom poduhvatu bila je da obezbeđuju imanje. Kao vođa ove kriminalne grupe označen je Predrag Kolvija i on je prvooptuženi u oba predmeta.

Svi optuženi pripadnici ove organizovane kriminalne grupe pušteni su iz pritvora, kao i njihov vođa Predrag Kolvija.<sup>543</sup> Nakon što je izašao iz pritvora septembra 2021. godine, on je dao intervju svom braniocu Vladimiru Đukanoviću, koji je tom prilikom bio u ulozi novinara. Međutim, Đukanović je, kao član vladajuće partije i narodni poslanik u parlamentu, istovremeno i predsednik Skupštinskog odbora za pravosuđe, a po automatizmu i član Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca (tela koja brinu o nezavisnosti sudova i samostalnosti tužilaštava u Srbiji). Pošto obavlja sve ove funkcije, on se potencijalno nalazi u sukobu interesa.<sup>544</sup> Nesumnjivo je da je njegov politički uticaj veliki, pa je potpuno očekivano odvajanje postupka između predmeta „Jovanjica” i „Jovanjica 2”.

U odbranu Koluvije stao je i sam predsednik Srbije, koji je naglasio da „on (Kolvija) nije ubio nikoga ili ne postoji optužnica da je nekoga ubio, nije imao 10 tona kokaina ili nešto slično”.<sup>545</sup> I premijerka Srbije doprinela je odbrani Koluvije i istakla da je potrebno proveriti da li su policaci koji su hapsili Kolviju izvršili pritisak na njega da kaže da iza Jovanjice стоји brat predsednika Srbije.<sup>546</sup> Policijski inspektor, koji su otkrili Jovanjicu, ponovo su pozvani na poligraf (iako je već dva puta na poligrafu potvrđeno da govore istinu u vezi sa tim slučajem), a usledila je i kampanja tabloida protiv njih.<sup>547</sup>

## PREPORUKE

- Tužilaštvo za organizovani kriminal i policija treba da istraže sve potencijalne veze političara i organizovanih kriminalnih grupa, na šta ukazuju pripadnici istih, kao i istraživački novinari.
- Izmene Zakona o policiji/unutrašnjim poslovima treba iskoristiti kako bi se stvorili načini za bolju saradnju između policije i tužilaštva.
- Policija treba da razvije kapacitete da primenjuje posebne istražne mere nezavisno od službi bezbednosti.

543 „Apelacioni sud: Kolviji ukinut pritvor, dobija nanogicu”, *Danas*, 24. 9. 2021, <https://bit.ly/3auG5UD>, 10. 10. 2021.

544 „Advokati u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca – rizici za nastanak sukoba interesa”, PrEUgovor, 28. 6. 2021, <https://bit.ly/3mfg1TW>, 10. 10. 2021.

545 „Vučić iz Dubaija oslobođio Kolviju”, *Danas*, 05.10.2021, <https://bit.ly/3auzN7r>, 10.10.2021.

546 Ibid.

547 „Rebić, Milenković i Mitić pozvani na saslušanje zbog slučaja Jovanjica”, *N1*, 08.10.2021, <https://bit.ly/3bkB55d>, 10.10.2021.

## **5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima**

Većina aktivnosti navedenih u Akcionom planu za Poglavlje 24, koja je u vezi sa borbom protiv trgovine ljudima, kasni. Usvajanje relevantnih zakona u najavi je već duže od godinu dana, ali će, po svemu sudeći, izostati ili će javne rasprave biti vrlo kratke. Nacionalna Analiza usluga za žrtve trgovine ljudima potvrđuje pretpostavke da su ove usluge malobrojne, upitnog kvaliteta, efikasnosti i održivosti. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je standardno preopterećen, samim tim je upitna i njegova efikasnost. Odgovarajući smeštaj ostaje bolna tačka zaštite žrtava: jedino državno Prihvatalište za žene žrtve trgovine ljudima je zatvoreno, a smeštaj za muškarce žrtve ne postoji. Slučajevi sa kojima se susreće ASTRA Tim za podršku žrtava sve su kompleksniji i zahtevniji, a sredstva za podršku i usluge iz javnog budžeta, kao i poslednjih 20 godina, izostaju.

### **5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 – lista manje i više vidljivih kašnjenja**

Akcionim planom za Poglavlje 24<sup>548</sup> iz jula 2020. godine Srbija se obavezala da u oblasti borbe protiv trgovine ljudima doneće i sprovodi strategiju i akcioni plan u skladu sa Strategijom Evropske unije za borbu protiv trgovine ljudima i poštovanje pristupa koji se bazira na ljudskim pravima. Osim usklađivanja zakonodavstva Srbije sa odgovarajućim pravnim tekovinama Evropske unije, očekuje se i jačanje operativnih kapaciteta, obezbeđivanje proaktivnijeg pristupa istražnih organa, usmeravanje preventivnih delovanja i na osetljive grupe, kao što su deca i Romi, sprečavanje ponovne viktimizacije tokom istrage, krivično gonjenje ili suđenje, te obezbeđivanje obuka za sve relevantne organizacije i službe, uključujući u to i službe koje mogu da pomognu pri ranoj identifikaciji žrtava i/ili potencijalnih žrtava. Identifikovano je ukupno trinaest aktivnosti koje treba da doprinesu merljivom napretku u borbi protiv trgovine ljudima.

Već prvi izveštaj o sprovođenju AP 24<sup>549</sup> ukazuje na nedovoljan stepen ostvarenosti i na kašnjenja u odnosu na predviđene rokove za primenu. Ulaskom u poslednji kvartal 2021. povećava se broj aktivnosti za koje postoji sve manje verovatnoće da će biti sprovedene do kraja godine. Neke od najvažnijih su:

- Usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava u Republici Srbiji<sup>550</sup>, za period od 2021. do 2022. godine (IV kvartal 2020. godine), u daljem tekstu Akcioni plan;
- Imenovanje nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima u instituciji Zaštitnika građana i obezbeđenje kapaciteta za njegov rad (I kvartal 2021. godine);
- Izrada sveobuhvatne analize usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, s posebnim fokusom na borbu protiv seksualnog nasilja i eksploracije dece i dečje pornografije<sup>551</sup>, uključujući u to i sistem „Amber alarm“<sup>552</sup> (III kvartal 2021. godine).

Većina preostalih aktivnosti je vrlo kompleksna i predstavlja programe za sebe, kao što je, na primer, jačanje kadrova u policiji i tužilaštvo za istrage svih vidova trgovine ljudima ili sprovođenje obuka za nadležne institucije o prepoznavanju žrtava trgovine među ugroženim kategorijama migranata (mlade žene, deca, maloletnici bez pratnje, žrtve trgovine ljudima), posebno one koji su u lancu krijumčarenja. Umesto roka završetka, ove aktivnosti nose oznaku „kontinuirano“, te je bez detaljnog uvida u podaktivnosti i odgovarajuće izveštaje, nemoguće proceniti stepen ostvarenja, odnosno kašnjenja.

Na kraju, imajući u vidu sva prethodno navedena kašnjenja, očekuje se da će kasniti i izrada nove Strategije (2023–2028. godine), zajedno sa Predlogom akcionog plana (2023–2025).

548 U delu 6 – Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, u sekciji 6.2, pod Prelaznim merilom 8. 2020, <https://bit.ly/3Bxzk0f>

549 „Izveštaj o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24 – prvi i drugi kvartal 2021“, <https://bit.ly/3oPXSy3>

550 AP 24, aktivnost 6.2.8.3.

551 Direktive 2011/36/EU i 2011/92/EU.

552 Komunikacija Evropske Komisije od 4. decembra 2017. godine.

### **ISTAKNUTO: Srbija dobila nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima**

Usvajanjem novog Zakona o zaštitniku građana,<sup>553</sup> na sednici Narodne skupštine, 3. novembra 2021. Srbija konačno dobija nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima. ASTRA je pre više godina pokrenula inicijativu za uspostavljanje ovog nezavisnog mehanizma. Usvajanjem zakona, ispunjen je još jedan važan preduslov za unapređenje borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji.

## **5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima delimično funkcioniše**

*Savet za borbu protiv trgovine ljudima*, ključno telo za usmeravanje, koordinaciju i podršku međusektorskom odgovoru na problem trgovine ljudima, nije se sastao dve godine<sup>554</sup> iako bi trebalo da se sastaje najmanje dva puta godišnje, a po potrebi i češće.

Kancelarija nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima ulaže mnogo napora u to da koordinira složenim, multisektorskim odgovorom u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, ali rezultati bi morali da budu mnogo bolji. Takođe, Kancelarija za koordinaciju još traži pravi pristup, kolebajući se između celokupne, opšte koordinacije i mikroupravljanja i uključivanja u konkretne slučajeve. Situaciju dodatno usložjava i prisustvo brojnih donatora i međunarodnih organizacija, koje vode svoje projekte u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji. Iako se očekuje da rezultati brojnih programa treba da podstaknu borbu protiv trgovine ljudima, njihov broj, različiti pristupi, dinamika i opšti ciljevi zahtevaju još bolje usklađivanje i koordinaciju.

Donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti, kojim bi konačno trebalo da budu precizirani uloga i mesto Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u sistemu, prema Planu Vlade je na dnevnom redu u decembru 2021. Međutim, nacrt ovih izmena još nije dostupan, niti se može predvideti termin i obim javne rasprave, koja bi, zbog kompleksnosti i važnosti ove oblasti, morala da ostavi dovoljno vremena kako bi svi akteri mogli da utiču na eventualne izmene. Nacionalna strategija za borbu protiv trgovine ljudima ističe za nešto više od godinu dana (kraj 2022. godine). Pre izrade nove Strategije, u AP 24 predviđena je opsežna evaluacija, koja bi trebalo da dovede do kvalitetnih preporuka, koje će biti primenjene prilikom planiranja nove Strategije.

Kada je u pitanju izveštavanje o prethodnom Akcionom planu (2019–2020), kao i planiranje novog, čije usvajanje već ozbiljno kasni, primetno je da su organizacije civilnog društva (OCD) uključene samo na papiru, dok je u stvarnosti njihov uticaj umanjen. Na primer, predstavnici OCD-a pozvani su da komentarišu izveštaj o sprovođenju AP-a za 2019–2020. Međutim, nijedan komentar nije prihvaćen i uvršten u dokument. Neprihvatljivo je da ovaj izveštaj ne sadrži neke od ključnih informacija, kao što su one o zatvaranju Prihvatališta za žrtve tokom leta 2020, novo odlaganje izrade indikatora trgovine ljudima, obrazloženje rekordno niskog broja identifikovanih žrtava u 2019. godini i slično.

Predstavnici OCD-a bili su direktno uključeni u izradu prethodnog Akcionog plana, ali se to nije ponovilo kada je u pitanju bio Akcioni plan za 2021–2022, te su primedbe, komentari i sugestije podneti tek tokom javne rasprave. Svi učesnici ove rasprave su nakon njenog isteka primili dokument u kom su objedinjene sve prispele povratne informacije. U formularu koji je ponuđen za davanje predloga i sugestija ostavljen je prostor za predlaganje izmena pretežno u delu pokazatelja, ali je većina učesnika u javnoj raspravi dala predloge za izmene i na višem strukturnom nivou.

<sup>553</sup> Predlog Zakona o zaštitniku građana, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3CPThzX>

<sup>554</sup> „Na današnjoj sednici Saveta za borbu protiv trgovine ljudima sumirani dosadašnji rezultati i usvojene smernice za dalji rad“. Ministarstvo unutrašnjih poslova, 25. 1. 2019, <https://bit.ly/3DtB2jQ>, 11. 10. 2021.

Mere i aktivnosti u Nacrtu Akcionog plana samo su deo onoga što bi trebalo preduzimati kako bi bili ostvareni zacrtani opšti i posebni ciljevi. Čak i uz ograničene kapacitete i resurse, mere i aktivnosti morale bi da budu mnogo bolje usmerene, a aktivnosti preciznije formulisane. Takođe, postojanje programa međunarodne pomoći, koji su usmereni na poboljšanje prevencije i borbe protiv trgovine ljudima, ne bi trebalo u tolikoj meri da utiče na kreiranje i usmerenje dokumenata državnih organa i institucija. Još jedna od važnih napomena jeste da potpuno izostaje razrada aktivnosti koje su na ovaj ili onaj način već u opisu poslova svih nosilaca aktivnosti Akcionog plana. Mnoge aktivnosti se mogu osmisliti i sprovesti sa već postojećim resursima. Postavlja se pitanje da li postoji dobra volja i inicijativa za tako nešto.

Pokazatelji ostvarenja aktivnosti i mera, samim tim i dostizanja posebnih ciljeva, ponovo su svedeni na puko kvantitativno sagledavanje. Brojanje učesnika u određenim obukama, na primer, ne govori ništa ni o razlogu zbog kog je određena obuka izabrana, ni o cilju te obuke, ni o njenom kvalitetu, a ni o ishodima učenja i uticaju koji će imati na polaznike. Kao i prethodnom AP, i ovom nedostaju mere i aktivnosti usmerene na osobe koje su u riziku i na same žrtve. Na kraju, pored izveštaja o implementaciji prethodnog Akcionog plana, nema informacije o tome da li je sprovedena i evaluacija rezultata.

Na kraju javne rasprave izostao je odgovor na to šta je od predloga i sugestija uzeto u obzir, a šta nije, i još važnije – zbog čega. Tako će većina aktera u prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima u Srbiji, uključujući u to i specijalizovane organizacije civilnog društva, imati uvid u novi Akcioni plan tek nakon što već bude ozvaničen.

Praksa (direktna podrška žrtvama, praćenje analize presuda za krivično delo trgovine ljudima i srodnih dela, analize i istraživanja) svakodnevno potvrđuju da su kapaciteti državnih institucija za pružanje podrške i usluga žrtvama prilično slabi, neuјednačeni i neodrživi. Stoga priznavanje važnosti uloge, doprinosa i rezultata uključivanja OCD-a mora ići mnogo dalje od formalno sprovedenih konsultacija, tokom kojih se prikupljaju (ali uglavnom i ignorišu) predlozi, i partnerskog odnosa, koji ostaje samo na deklarativnom nivou.

#### ✖ **ALARM: Najava uvođenja specijalne SOS linije: Dupliranje aktivnosti uprkos ograničenim resursima**

Kao jedan od razloga za nedovoljno efikasan odgovor države na problem trgovine ljudima često se spominju ograničeni resursi. Uprkos tome, postoje i slučajevi kada se određene ključne aktivnosti dupliraju. Jedan od takvih primera je najavljenje uvođenje specijalizovanog telefonskog broja pod radnim nazivom „388“ (nazvan prema broju člana 388 Krivičnog zakonika Republike Srbije, koji se odnosi na krivično delo trgovine ljudima). I pored toga što u Srbiji već 20 godina postoji besplatna linija koju vodi ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima posvećena ovom problemu, koju je nadležno ministarstvo licenciralo 2018, MUP Srbije najavljuje uvođenje linije „388“ za prikupljanje prijava na postojanje sumnje da je došlo do trgovine ljudima.

ASTRA vodi licenciranu SOS liniju strogo primenjujući pravilnik o načinu vođenja razgovora, o najboljem interesu potencijalnih žrtava i o njihovim individualnim potrebama, kao i o principima poverenja, anonimnosti, različitosti i individualnih želja, potreba i dinamike oporavka, nediskriminacije i najviših profesionalnih standarda. Pored pružanja podrške telefonom, ASTRA Tim za podršku bavi se i pružanjem direktnе podrške žrtvama na terenu, praćenjem kroz sistem, organizovanjem i obezbeđivanjem urgentne i drugih vidova pomoći. Liniju „388“ vodiće službenici Ministarstva unutrašnjih poslova, i to nakon svega jednog dana obuke<sup>555</sup>, sa upitnim namerama o upućivanju žrtava na sve raspoložive vidove pomoći (upućivanje na organizacije civilnog društva).

555 Informacija dobijena u internoj korespondenciji.

### **5.4.3. Zabrinjavajući trendovi u oblicima trgovine ljudima u Srbiji**

Primetan je porast različitih oblika radne eksploracije u svrhu trgovine ljudima. U pitanju su srpski državljeni eksploratisani u inostranstvu, privučeni obećanjima o atraktivnim platama, podstaknuti pogoršanjem ekonomskih uslova u Srbiji, samim tim i podložnji lažnim obećanjima i vrbovanju radi trgovine ljudima. Takođe, postoji osnovana sumnja da je porastao broj slučajeva u kojima su strani državljeni eksploratisani u Srbiji.<sup>556</sup> Slučajevi trgovine ljudima radi radne eksploracije predstavljaju poseban izazov za Srbiju, ali i za druge države, zbog nedovoljno precizno definisane granice između kršenja radnih prava i radne eksploracije.

#### **Presuda Evropskog suda za ljudska prava: slučaj SERBAZ ipak jeste trgovina ljudima!**

Evropski sud za ljudska prava je 7. oktobra doneo presudu u slučaju *Zoletic i drugi protiv Azerbejdžana - 20116/12* u korist 33 državljenih Bosne i Hercegovine, koji su 2009. vrbovani i odvedeni u Azerbejdžan na prinudni rad.<sup>557</sup> Sud je doneo odluku da je država Azerbejdžan prekršila obavezu da sproveđe efikasnu istragu o navodima radnika migranata o prekograničnoj trgovini ljudima i prisilnom radu. Svim oštećenim radnicima dosuđena je i nadoknada nematerijalne štete u visini od 5000 evra.

Podnosioci predstavke, 33 državljeni BiH, regrutovani su i odvedeni u Azerbejdžan kao strani građevinski radnici za građevinsko preduzeće *SerbAz Design and Construction LLC*, koje je registrovano u Azerbejdžanu. U Azerbejdžanu su boravili šest meseci ili duže. Podnosioci predstavke su, između ostalog, tvrdili da su u tom periodu bili žrtve prinudnog rada i trgovine ljudima, da su radili bez ugovora i radnih dozvola, da su im bila oduzeta dokumenta, da im je slobodu kretanja ograničio poslodavac i da im nisu isplaćene plate, počev od maja 2009. godine, pa sve do odlaska iz Azerbejdžana. Građanska parnica, koju su protiv SerbAza podneli azerbejdžanskim sudovima nakon povratka u Bosnu i Hercegovinu, tražeći neisplaćene plate i nematerijalnu štetu zbog navodnih „povreda njihovih prava i sloboda”, bila je odbačena. Njihove kasnije žalbe, uključujući u to i onu Kasacionom sudu, bile su takođe odbijene.

SerbAz je jedan najvećih slučajeva trgovine ljudima radi radne eksploracije u regionu, sa blizu 750 radnika iz BiH, Srbije i Severne Makedonije, koji su, radeći na izgradnji kapitalnih državnih objekata u Bakuu (Azerbejdžan) u periodu 2007–2009, najsurovije eksploratisani. O neisplaćenim zaradama, neljudskim uslovima rada i smeštaja, zabrani kretanja, oduzimanju pasoša i ostale dokumentacije, kažnjavanju od po 500 dolara za izostanak sa posla, kao i o pretnjama i fizičkom zlostavljanju, kojima su bili izloženi radnici firme SerbAz, izveštavali su mnogi balkanski mediji i ekspertske organizacije.<sup>558</sup>

Državljeni Srbije, koji su takođe potencijalni oštećeni u ovom slučaju, i dalje su daleko od epiloga pred sudom, s obzirom na to da u Republici Srbiji, i pored krivične prijave, optužnica nikada nije podignuta. Sud Bosne i Hercegovine je krivično gonio osmoricu osumnjičenih u slučaju SerbAz, pod optužbom da su počinili krivično delo organizovanog kriminala i trgovine ljudima, ali je krajem 2019. doneo oslobođajuću presudu.<sup>559</sup>

Obrazloženje Evropskog suda za ljudska prava sadrži i opis tri sastavna elementa trgovine ljudima u ovom slučaju, kao i konstataciju da su nadležni organi za sprovođenje zakona u Azerbejdžanu imali tendenciju da potencijalne slučajeve trgovine ljudima posmatraju i tumače isključivo u svetu radnih sporova između radnika i poslodavca.

556 Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2020, <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>.

557 *Zoletic and Others v. Azerbaijan (coe.int)*

558 Kao jedan od ključnih izvora informacija o okolnostima ovog slučaja, sud navodi izveštaj ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, koji je nastao u saradnji sa nekoliko partnerskih organizacija iz regiona.

559 „Pravda za radnike ‘SerbAza’ nedostizna – za sada”, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, 5. 12. 2019. <https://www.astra.rs/pravda-za-radnike-serbaza-nedostizna-%e2%88%92-za-sada/>, 10. 10. 2021.

Slučaj SerbAz ima zabrinjavajuće veliku sličnost sa slučajem radne eksploatacije velike grupe Indijaca, o čemu je ranije izveštavano.<sup>560</sup> Nažalost, reakcije nadležnih organa u Srbiji takođe su slične reakcijama državnih organa u Azerbejdžanu u slučaju SerbAz – odricanje od nadležnosti zbog ugovora koje radnici imaju sa stranom kompanijom, odvraćanje pažnje od teških okolnosti eksploatacije i prinude, te načina na koji su radnici konačno uspeli da se vrate domovima, bez isplaćenih zarada itd.

Rodno zasnovano nasilje i rodno zasnovana diskriminacija ostaju jedna od najvažnijih poluga trgovine ljudima u Srbiji. Žene i devojčice i dalje predstavljaju većinu formalno identifikovanih žrtava. Eksploatacija je uglavnom seksualna, ali sve češće se javlja i višestruka eksploatacija.

**ASTRA ID 6265:** U nekim delovima Srbije primetan je porast ekstremizma i fundamentalizma, koji podstiče pripadnike lokalnih zajednica da odlaze i pridružuju se raznim oružanim frakcijama u Siriji i drugim zemljama. Tokom ovih migracija neki od muškaraca sa sobom vode i porodice (supruge) zbog stava da je uloga žene da prati glavu porodice. Iako ovakvi slučajevi na početku nemaju karakteristike trgovine ljudima, neke od žena upadaju u lance trgovine unutar kampova i bivaju izložene višestrukoj eksploataciji, uglavnom radnoj i seksualnoj. Neke od državljanke Srbije u ovakvoj situaciji sada imaju i decu koja nikada nisu videla život izvan kampova i koja su već sama po sebi prepostavljene žrtve dalje eksploatacije. U retkim kontaktima sa porodicama u Srbiji iskazuju strah za svoj i živote svoje dece, kao i želju da se vrate kući.

**ASTRA ID 6532:** U vrlo delikatnim i složenim slučajevima, kada je prepostavljena žrtva trgovine ljudima trans žena, institucije ne znaju kako da reaguju, demonstrirajući tako visok stepen rigidnosti i pozivanja na proceduralne i institucionalne prepreke. Sled okolnosti i postupanja u ovom slučaju otkriva da je došlo do brojnih odlaganja, izbegavanja, da nije bilo komunikacije i, na kraju, da ne postoji način da ona bude smeštena, što višestruko ranjivu prepostavljenu žrtvu ostavlja bez mogućnosti da dobije adekvatnu podršku, pomoć i smeštaj.

I dalje nema napretka kada je reč o najavi da će Standardne operativne procedure (SOP) za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima postati obaveza (umesto preporuka) za sve zaposlene u organima Ministarstva unutrašnjih poslova. Krajem 2020. trebalo je budu organizovane konsultacije između svih aktera u borbi protiv trgovine ljudima kako bi se diskutovalo o iskustvima prilikom primene SOP-a i sprovelo dogovoreno ažuriranje. Međutim, do ovih konsultacija nije došlo.

### Dosuđena nadoknada žrtvi, ali ona prvo mora da plati visoku taksu

Viši sud je 2021. godine doneo presudu protiv optuženog za trgovinu ljudima, koja je bila u formi seksualne eksploataciju žene žrtve. Sud je odlučio i o naknadi štete. Međutim, žrtva je od Osnovnog suda dobila odluku da plati iznos od 44.797,98 RSD (približno 372 EUR), kao nadoknadu za usluge izvršiteljima, da bi joj bila isplaćena nadoknada štete u ukupnom iznosu od 200.000 RSD (približno 1709 EUR). Dosuđena nadoknada štete je u visini približno tri prosečne mesečne plate u Srbiji. Žrtva nema na raspolaganju sredstva da plati troškove, te postoji opasnost da zbog toga izgubi ukupan iznos odštete.

Kako bi došlo do razrešenja koje bi bilo pozitivno po žrtvu, ASTRA je, na zahtev Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, koji je obezbeđivao pravnu podršku u krivičnom postupku, pokrila prvu trećinu uplate za predujam. Iako je bilo planirano da Crveni krst i nadležni Centar za socijalni rad pokriju ostatak, prema poslednjim informacijama, to se nije desilo. Ostatak iznosa platila je jedna OCD.

560 Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2020, <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>.

## **5.4.4. Srbija u međunarodnim izveštajima**

U Izveštaju Evropske komisije 2021. godine<sup>561</sup> konstatiše se da je u Srbiji i dalje najprisutnija trgovina ljudima radi seksualne eksploracije i radne eksploracije. Istočiće se da i dalje izostaju presude za krivično delo trgovine ljudima u kontekstu organizovanog kriminala.

U izveštaju se napominje da je potrebno nastaviti osiguravanje odgovarajuće zaštite žrtava trgovine ljudima tokom suđenja, uključujući u to i dodeljivanje statusa posebno osetljivog svedoka. Kako je navedeno, ovaj status doprinosi smanjenju ponovne viktimizacije, ali i prikupljanju podataka kojima se dokazuje sila, pretnja ili eksploracija u skladu sa karakteristikama krivičnog dela trgovine ljudima. Između ostalog, ukazano je da izostaje dodeljivanje nadoknade štete žrtvama (kompenzaciju) iako postoji zakonski okvir za to.

Četvrtu godinu za redom Srbija nosi oznaku TIER 2 u godišnjem izveštaju američkog Stejt Departmenta o trgovini ljudima (TIP izveštaj).<sup>562</sup> U najkraćem, ova oznaka govori o tome da državni organi u Srbiji nisu u potpunosti usklađeni, ali u ulazu „značajne napore“ da budu usklađeni sa minimalnim standardima u borbi protiv trgovine ljudima. Izveštaj skreće pažnju na većinu izazova u odgovoru na problem trgovine ljudima, o kojima prEUgovor redovno izveštava: nedostatak proaktivnih napora u identifikaciji, posebno u skriningu migracionih tokova i pojedinaca u komercijalnom seksu, slabi kapaciteti Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, te zatvaranje jedinog državnog Prihvatališta. Takođe, TIP izveštaj navodi i da umešanost državnih službenika u zločine trgovine ljudima i dalje uzrokuje značajnu zabrinutost.

### **Slučajevi umešanosti državnih službenika u trgovinu ljudima**

Slično kao i u slučaju navodnog saučesništva službenika Ministarstva unutrašnjih poslova iz 2019. godine, vlasti su istražile dva slučaja sa više navodnih saučesnika – policajaca u Šapcu i Preševu, za koje se sumnja da su tražili seksualne usluge od žrtava trgovine ljudima. Policajac umešan u seksualnu trgovinu optužen je 2018. godine. Suđenje je još trajalo u momentu pisanja izveštaja. Uprkos ponovljenim navodima o učestvovanju državnih službenika, posebno u trgovini seksom, Vlada ne prijavljuje nova krivična gonjenja niti presude državnim službenicima, koji su umešani u krivična dela trgovine ljudima.<sup>563</sup>

Između ostalog, TIP izveštaj preporučuje:

- Sprovođenje mere pristupa pravosuđu i postojanje pristupa koji je usredsređen na žrtve, kao što je zaštita poverljivosti žrtve, te obezbeđivanje pravnog zastupnika i sprečavanje ponovne traumatizacije i zastrašivanja;
- Ažuriranje nacionalnog mehanizma za upućivanje formalizacijom saradnje sa organizacijama civilnog društva, uz nadoknadu za njihove usluge i za delegiranja posebnih uloga i odgovornosti na državne organe;
- Uspostavljanje transparentnih standarda i procedura za dobijanje licenci koje organizacijama civilnog društva omogućavaju da pružaju usluge podrške;
- Opredeljivanje odgovarajućih budžetskih sredstava za organizacije civilnog društva, koje pružaju usluge podrške žrtvama.

561 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2021, 19. 10. 2021, str. 45, <https://bit.ly/3jth0y9>

562 Američki Stejt Department, godišnji Izveštaj o trgovini ljudima, jun 2021, str. 489, <https://bit.ly/3m30IDb>

563 Ibid., str. 490.

## **Prvi veliki slučaj potencijalne umešanosti zvaničnika u trgovinu ljudima u Jagodini – reakcija države obeshrabruje**

Prvi mogući slučaj trgovine ljudima, za koji je javnost saznala iz saopštenja opozicione političarke, a za koji postoji sumnja o umešanosti političara, funkcionera i drugih osoba na pozicijama moći, pojavio se u javnosti sredinom aprila 2021. Sve javno dostupne informacije ukazuju na moguću organizovanu seksualnu eksploraciju žena i devojčica, sa elementima prinude – dakle, na trgovinu ljudima radi seksualne eksploracije.

Način na koji su državni organi reagovali ne uliva poverenje akterima u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima, a ponajmanje potencijalnim žrtvama. Od momenta objavljanja optužbi, osoba koja je u centru ovog slučaja, dugogodišnji lokalni funkcijonер, lider stranke u vladajućoj koaliciji i narodni poslanik, zasipao je javnost, a time i moguće žrtve i svedoke, kontraoptužbama i pretnjama. Poruke je slao, koristeći za svoju ličnu komunikaciju i kampanju kanale televizijskih stanica sa nacionalnom frekvencijom, štampane medije, pa čak i govornicu Narodne skupštine. O tome kako dugogodišnji funkcijonер na raznim nivoima vlasti vidi ulogu nadležnih organa u ovoj situaciji najbolje govore njegovi pozivi na „TV duel”, izjava da može odmah na poligraf, kao i poruke potencijalnim svedocima: „Sve će vas naći”.<sup>564</sup> Umesto da istragu vode policija i tužilaštvo, vođena je u uživo prenošenim nastupima na televizijskim kanalima, a glavni akter je, umesto suda, u svojim obraćanjima obuhvatio i vođenje postupka i izricanje kazne.

Sa druge strane, državni organi koji su nadležni da reaguju i komuniciraju sa javnošću povodom ovog slučaja nisu doprineli razjašnjavanju situacije, niti uloga koje su pojedinci imali. I pored ogromnog interesa javnosti, Više javno tužilaštvo u Kraljevu (VJT) na svojoj zvaničnoj internet prezentaciji, u kojoj postoji sekcija Saopštenja (Građani i javnost), nije objavilo nijedan dokument o ovoj temi. Saopštenja iz ove institucije je ipak bilo, što se može zaključiti posredno, čitanjem tekstova u određenim medijima. Sve to vodi do zaključka da VJT u Kraljevu selektivno komunicira sa medijima, a sa građanima nikako.

Poslednja vest u vezi sa ovim slučajem ostavlja utisak nedorečenosti, nesigurnosti i nepoverenja u institucije. Javnost je, ponovo putem određenih medija, a neposredno potom i obraćanjem glavnog aktera, obaveštена da, nakon što je saslušano 30 svedoka, nema elemenata za pokretanje istražnog postupka.<sup>565</sup><sup>566</sup> ASTRA je kopiju najnovijeg saopštenja VJT iz Kraljeva dobila nakon što je uputila Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja. Tužilaštvo još navodi i da javnotužilačka odluka „nema svojstvo presudene stvari” i da svaki građanin sa saznanjima o ovom slučaju može da dođe i podnese krivičnu prijavu. Naravno, pod uslovom da takav građanin do sada nije sasvim obeshrabren.

Ovaj slučaj pokazuje da sistem komunicira sa javnošću, ali ne da bi je obaveštavao o vršenju posla i rezultatima. Upravo suprotno, svojom nedoslednošću, nečinjenjem i zanemarivanjem onih zbog kojih i postoje (*u ime naroda*), sistem javnosti šalje poruku da su institucije, izgleda, nemoćne i da vladavina prava nije u vašim, a ni našim rukama.

564 „Tako je pretio Palma: Da li su šifrovane poruke urodile plodom”, Nova S, 31. 8. 2021, <https://nova.rs/vesti/chronika/tako-je-pretio-palma-da-li-su-sifrovane-poruke-urodile-plodom>, 11. 10. 2021.

565 „Slučaj ‘Palma’: Tužilaštvo nije našlo dokaze o podvođenju”, Al Jazeera Balkans, 28. 8. 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=67TXzrp4Owc>, 11. 10. 2021.

566 „Tužilaštvo o slučaju ‘Palma’: Za sada nema dokaza da je bilo podvođenja žena u Jagodini”, Telegraf, 27.08.2021., <https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3382391-tuzilastvo-o-slucaju-palma-za-sada-nema-dokaza-da-je-bilo-podvodjenja-zena-u-jagodini>, 11. 10. 2021.

## **5.4.5. Zaštita i podrška žrtavama u praksi – statistika i trendovi**

### **Zaštita žrtava – mnogo prostora za unapređenje**

Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za 2019–2025. godinu<sup>567</sup>, usvojena zajedno sa Akcionim planom (2020–2022), ima za cilj uspostavljanje sveobuhvatnog sistema zaštite i unapređenja prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Srbiji. Prema ovoj Strategiji i planu, očekuje se da će biti uspostavljena mreža službi pomoći i podrške žrtvama pri svakom višem суду u Srbiji, koje će imati zadatak da pružaju pravovremenu i adekvatnu podršku žrtvama. Za sada je očigledno da će se sa delom aktivnosti kasniti, najpre zbog potrebe da se razviju i usvoje izmene krivičnog i pravosudnog zakonodavstva, kao i podzakonskih akata, pravilnika i slično, kako bi se omogućilo uspostavljanje i funkcionisanje službi. Koordinaciono telo za praćenje primene ove Strategije i Akcionog plana održalo je početkom septembra 2021. konstitutivnu sednicu, na kojoj je, između ostalog, diskutovano i o očekivanim izmenama, načinima i rokovima za izveštavanje i slično. ASTRA je, za sada, jedina organizacija civilnog društva u Koordinacionom telu.<sup>568</sup>

#### **ASTRA ID 6461 – Omogućavanje svedočenja oštećenih putem video-linka**

Izuvez u pet gradova, viša javna tužilaštva nemaju mogućnost organizovanja svedočenja oštećenih putem konferencijske veze, tj. putem video-linka. Troškovi dolaska tužioca i žrtve pred Specijalni sud u Beogradu ili pred neki drugi koji ima video-link veći su od onih za iznajmljivanje opreme i tehničke podrške. Na molbu predstavnika Republičkog javnog tužilaštva u vezi sa ispitivanjem svedoka oštećene državljanke Srbije, žrtve radne eksplotacije, ASTRA je iznajmila opremu kako bi svedok oštećene putem video-konferencije dala izjavu, na osnovu zamolnice za uzajamnu pravnu pomoć nadležnog tužilaštva u zemlji destinacije i eksploatacije.

Opsežno istraživanje koje je ASTRA sprovela u letu 2021. potvrđilo je prepostavke da je lepeza usluga pomoći i podrške dostupnih žrtvama i osobama u riziku od trgovine ljudima vrlo skromna, neujednačena i neravnомерно geografski zastupljena.<sup>569</sup> Takođe, veliki broj odgovora koje je dalo više od 300 institucija i organizacija potvrđuje da postoje određene usluge, ali ne daje uvid u njihov kvalitet i adekvatnost, što treba dodatno istražiti.

### **Rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima je manje transparentan**

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima od oktobra 2020. godine, prestao je objavljivati podatke o svojoj delatnosti na internet stranici ustanove. Po drugi put u poslednje tri godine kao razlog, navedena je izrada novog sajta. Članica prEUgovora ASTRA pribavila je godišnji narativni izveštaj Centra poslavši direktni upit, ali kada je u pitanju bio godišnji finansijski izveštaj, koji je do sada bio javno dostupan dokument, Centar je u pisanom odgovoru objasnio da finansijski izveštaj nije i neće biti izrađen zbog kadrovske promene u ovoj ustanovi. U momentu završavanja ovog izveštaja, novi sajt je počeo da radi, međutim, bez suštinskih razlika u odnosu na stari.

Narativni izveštaj sadrži već poznate navode o izazovima u radu, kao što su preopterećenost Centra zbog nedostatka stručnih radnika, nedostatak pristupa sredstvima za rad u prvim mesecima (do kraja maja) zbog čekanja na transfer iz budžeta, preopterećenost stručnih radnika brojem novih i starih slučajeva i slično. Takođe, sadrži i objašnjenje o prestanku rada Prihvatilišta, za koje se navodi da se podudario sa prestankom potrebe korisnika koje su u tom trenutku koristile usluge Prihvatilišta. Nasuprot tome, ASTRA ima saznanja da su pojedine žrtve bile preusmerene na korišćenje drugih smeštajnih kapaciteta.

567 „Usvojena Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava”, Ministarstvo pravde, 30. 7. 2020. <https://bit.ly/2YxFmzg>, 11. 10. 2021.

568 Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za podršku žrtvama i svedocima krivičnih dela u Republici Srbiji – Član 43, stav 1 Zakona o Vladi (Službeni glasnik RS, br. 55/05, 71/05-ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-US, 72/12, 7/14-US, 44/14 i 30/18-dr. zakon)

569 Analiza usluga zaštite i podrške žrtvama trgovine ljudima u Srbiji, <https://bit.ly/3aX4W3t>. Brošura o uslugama za osobe u riziku i žrtve trgovine ljudima, ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima, Beograd, jun 2021, <https://bit.ly/2XCJduS>. Istraživanje je deo projekta „Unapređenje prostora i mogućnosti za borbu protiv trgovine ljudima“, koji je podržala Evropska unija. Pored EU, izradu analize i brošure podržalo je i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog.

Ilustracija 10.Ukupan broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima od 2015. do 2021. godine



\*za 2021. samo prvih 9 meseci

Statistika koju je vodio Centar za period od početka godine do kraja septembra pokazuje da su za prvih 9 meseci identifikovane ukupno 34 žrtve. I dalje preovlađuju žrtve ženskog pola (79%), od kojih je više od polovine (55%) seksualno eksplorativano. Višegodišnji trend pokazuje da dve trećine seksualno eksplorativnih ženskih žrtava čine maloletnice. U 2021, do kraja septembra, sve žrtve podvrgнуте seksualnoj eksploraciji bile su ženskog pola.

Tabela 5. Pregled identifikovanih žrtava u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima januar–septembar 2021.

TIP EKSPLOATACIJE	Devojčice	Žene	Dečaci	Muškarci	Ukupno: 34
	27		7		
<b>Seksualna</b>	4	15			19
<b>Prinuda na brak</b>	3				3
<b>Radna</b>	2			1	3
<b>Prinuda na prosjačenje</b>		1		1	2
<b>Višestruka</b>		1		3	4
<b>Prinuda na vršenje kriv. dela</b>	1			1	2
<b>Ekonomska</b>				1	1

Skoro deset godina nakon osnivanja Centra konačno je polovinom 2021. privедена kraju izrada indikatora za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, koju je podržala Misija OEBS-a u Srbiji.

### ASTRA Tim za podršku žrtvama – sve složenije usluge, bez javnih fondova

U periodu od maja do septembra 2021. godine bilo je ukupno 2223 poziva upućenih licenciranom SOS telefonu, što je 444 poziva mesečno. Više od 80 odsto poziva spada u kategoriju onih koji su direktno u vezi sa trgovinom ljudima (1829 poziva). Tokom ovog perioda ASTRA Tim za podršku žrtvama identifikovao je 6 ženskih žrtava trgovine ljudima, dve maloletne i 4 punoletne žrtve. Maloletne žrtve bile su izložene prinudnoj prošnji i seksualnoj eksploraciji, dok kod punoletnih žrtava preovladava višestruka eksploracija.

Međutim, iz ovih brojki ne vidi se koliko je pružanje usluga podrške i pomoći žrtvama i prepostavljenim žrtvama složeno i zahtevno. Svaka od njih je suočena sa brojnim izazovima prilikom ostvarivanja prava i podrške pred zvaničnim institucijama i ustanovama, što zahteva praćenje žrtve tokom ovog puta, kontaktiranje, usmenu i pisano koordinaciju sa institucijama, razmenu brojnih dopisa, nabavku neophodnih paketa pomoći, lekova i slično. Pored primera odlične saradnje sa institucijama i organizacijama učesnicama u nacionalnom sistemu upućivanja žrtava trgovine ljudima, ASTRA Tim za podršku i dalje beleži znatan broj onih koji nisu dovoljno obučeni, senzibilisani, informisani, a ponekad jednostavno ni zainteresovani da žrtva dobije adekvatnu pomoći ili uslugu.

#### **ASTRA ID 466 – Duga i mukotrpna putanja prijave nestanka deteta**

Povodom prijave nestanka maloletne osobe, otac se više puta obraćao nadležnom Centru za socijalni rad, kao i policiji. Međutim, njegova prijava nikada nije došla do Odseka za potražnu delatnosti nadležne Policijske uprave. Umesto toga, inspektori su ga više puta upućivali na Centar za socijalni rad. Nakon konferencije slučaja, na kojoj je opisan ovaj izazov, dogovoren je da otac, u pratnji inspektora koji je učestvovao na sastanku, ode u Odsek. Iako je postupio po dogovoru, otac je ostavljen da nekoliko sati čeka u hodniku Policijske uprave, a na kraju mu je rečeno da dođe sutra.

U slučajevima odlazaka i bežanja dece od kuće, ne postoji praksa nadležnih organa, policije, tužilaštva i centara za socijalni rad, da rade procenu bezbednosnih rizika od zlostavljanja, zloupotrebe i seksualne eksploracije deteta, te da u svakom pojedinačnom slučaju prave plan radi sprovođenja mera zaštite i podrške deteta.

I pored činjenice da ASTRA nikada nije dobila sredstva iz državnog budžeta za brojne usluge koje pruža osobama u riziku i žrtvama trgovine ljudima, i dalje se dešava da se institucije obrate Timu za podršku žrtvama isključivo kako bi finansirao određenu uslugu ili nabavku koja im nedostaje, bez želje da Tim smisleno uključe u rad sa žrtvom.

### **PREPORUKE**

- Potrebno je pratiti relevantne strateške i operativne okvire Evropske unije, preuzeti široko definisane pristupe i rešenja primenljiva u Srbiji, te u potpunosti koristiti prilike za uključivanje i povezivanje koje se nude zemljama koje nisu članice EU.
- Treba pokrenuti angažovanje svih relevantnih institucija (ministarstava) i, poštujući postojeće procedure, započeti izmene i dopune zakonodavnog okvira kako bi on bio harmonizovan sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- Potrebno je pripremiti i usvojiti podzakonska akta, koja obezbeđuju minimum aktivnosti i standarda, koje ustanove moraju da ispune prilikom odgovaranja na potrebe žrtava trgovine ljudima, naročito kada je reč o podršci tokom vanrednog stanja, ograničavanju pristupa institucijama i ustanovama zbog rizika od pandemije i slično.
- Neophodno je uložiti napore i resurse u izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, počevši od kadrovskih kapaciteta, te dalje raditi na redefinisanju uloge Centra unutar sistema socijalne zaštite u celini (saradnja, koordinacija, nadležnosti).
- Potrebno je u najkraćem mogućem roku ponovo uspostaviti funkcionisanje Prihvatilišta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
- Treba poboljšati izveštavanja o opsegu, vrsti, nivou, dužini i delotvornosti usluga podrške pruženih žrtvama trgovine ljudima i stalno ažurirati spisak usluga koje nedostaju kako bi one mogле da budu planirane i kako bi bila obezbeđena sredstva za njihovu realizaciju.

- Treba planirati resurse za dalji razvoj i poboljšanje usluga za žrtve trgovine ljudima, koje će podjednako uključivati organizacije civilnog društva sa iskustvom u ovoj oblasti i u potpunosti koristiti sve raspoložive kapacitete radi stvaranja usluga koje imaju optimalniji opseg i bolji kvalitet.
- Neophodno je jačati kapacitete i povezanost različitih aktera prilikom rešavanja eksploatacije dece na internetu i jačati međuagencijsku saradnju tokom onlajn i oflajn zaštite dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksploatacije.
- Potrebno je jačati inspekciju tržišta rada kako bi bila delotvorna i efikasna, kao i praćenje rizičnih sektora, te suzbijati neetičke i eksploatacijske prakse.
- Treba nastaviti rad na poboljšanju upućivanja žrtava trgovine ljudima, uz korišćenje svih raspoloživih kapaciteta i resursa, uključujući u to i one kojima raspolaže civilno društvo.
- Neophodno je sprovesti proaktivnu nezavisnu istragu u „slučaju Jagodina“ i pružiti punu podršku i zaštitu svim potencijalnim žrtvama.

## 5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

*Veoma aktivno delovanje ekstremne desnice uočeno u prethodnim izveštajima i dalje je prisutno u Srbiji, kako u stvarnom tako i u virtualnom prostoru, gde dominiraju antimigrantske i antivakserske teme. Uz to, primetno je jačanje govora mržnje veličanjem osuđenih ratnih zločinaca i ratnih zločina počinjenih prema Bošnjacima tokom 1990-ih. Odgovor državnih organa na aktivnosti ekstremne desnice i dalje je slab, što sve dodatno utiče na normalizaciju (nasilno) ekstremističkih stavova i aktivnosti u Srbiji.*

U tom pogledu, najviše je bio aktivan pokret „Narodne patrole”, čiji su pripadnici nastavili da patroliraju po mestima u Srbiji i da presreću izbeglice i migrante, te da im upućuju upozorenja koja više liče na pretnje. Patroliranja snimaju i javno objavljaju na svojim profilima na društvenim mrežama (npr. *Fejsbuk*<sup>570</sup> i *Instagram*<sup>571</sup>) i kanalima u aplikacijama za komunikaciju (npr. *Telegram*). U jednom od skorašnjih snimaka pripadnik „Narodnih patrola” izbacuje izbeglice i migrante iz autobusa uz komentare „stoko jedna”, „M70 i metak u glavu”, „yes, yes... treba vas sve pobiti”.<sup>572</sup> Pripadnici „Narodnih patrola” takođe su pozivali na linč građana Sombora, koji su izdavali stanove migrantima.<sup>573</sup> Prethodno je ista organizacija na svom Fejsbuk profilu objavila da su migranti zadavili ženu u Somboru. To su preneli desničarski portal i pojedini tabloid, što je izazvalo buru antimigrantskih komentara. Na kraju se ispostavilo da to nije istina.<sup>574</sup>

U proteklom periodu dogodila su se i dva incidenta, koja su izazvali huligani sportskih klubova „Partizan” i „Crvena Zvezda” na utakmicama sa klubovima iz Novog Pazara. Oni su tada skandirali Ratku Mladiću, vojnog komandantu bosanskih Srba osuđenom za ratne zločine protiv Bošnjaka, i uzvikivali parolu „Nož, žica Srebrenica”, što je aluzija na genocid prema Bošnjacima, koji se dogodio tokom 1990-ih pod komandom Ratka Mladića. U oba slučaja nadležni organi su znali da može doći do incidenata, ali nisu ništa učinili kako bi to i sprečili (npr. igranje utakmice bez publike). Njihov odgovor tokom i nakon utakmice takođe nije bio adekvatan. Kada je reč o prvom meču, tribine su kasno ispražnjene, i to tek nakon što su igrači Novog Pazara odbili da igraju dok se to ne učini. Druga utakmica nije uopšte prekinuta jer delegati na utakmici nisu čuli skandiranje koje sadrži govor mržnje. Nakon prve utakmice posledice su snosili klub „Novi Pazar”, koji je bio organizator meča, i njegovi navijači, dok posle drugog meča još niko nije odgovarao. Ovakvi incidenti unose velike tenzije u međuetničke odnose između Srba i Bošnjaka, i to u uslovima podignutih političkih tenzija u susednoj Bosni i Hercegovini. Veze između ekstremne desnice i huligana odavno postoje, ali je malo toga učinjeno da one budu raskinute.<sup>575</sup>

U centralnoj beogradskoj ulici „Fondacija Kapetan Dragan” prikupljala je potpise za predsedničko pomilovanje Zvezdana Jovanovića, pripadnika Jedinice za specijalne operacije MUP-a Srbije, koji je priznao da je ubio premijera Zorana Đindića 2003. godine. Na čelu Fondacije nalazi se Dragan Vasiljković, poznatiji kao Kapetan Dragan, koji je odslužio dugogodišnju kaznu zatvora zbog počinjenih ratnih zločina u Hrvatskoj. Peticiju za oslobođanje Zvezdana Jovanovića obezbeđivali su pripadnici ekstremno-desničarske organizacije „Levijatan”, koja je poznata po antimigrantskim i nacionalističkim stavovima i akcijama. Predstavnici državnih institucija na ovu inicijativu nisu reagovali.<sup>576</sup>

570 Fejsbuk stranica Narodnih patrola: <https://www.facebook.com/narodnapatrola>.

571 Instagram nalog Narodnih patrola: [https://www.instagram.com/narodna\\_patrola/](https://www.instagram.com/narodna_patrola/).

572 Snimak dostupan na: <https://fb.watch/8CFBBW39Cc/>.

573 Fejsbuk post Narodnih patrola: <https://www.facebook.com/narodnapatrola/photos/pbc.4440836772664538/4440835942664621> i „Narodna patrola poziva na linč Somboraca koji pomažu migrantima“. *N1*, 10. 10. 2021, <https://rs.n1info.com/vesti/narodna-patrola-poziva-na-linc-somboraca-koji-pomazu-migrantima/>, 18. 10. 2021.

574 „Primer iz Sombora upozorava: Kako se lažne vesti koriste za stvaranje antimigrantske atmosfere“, Euronews Srbija, 14. 7. 2021, <https://www.euronews.rs/srbija/aktuelno/8787/primer-iz-sombora-upozorava-kako-se-lazne-vesti-koriste-za-stvaranje-antimigrantske-atmosfere/vest>, 18. 10. 2021.

575 Još je 2009. godine Slobodan Radovanović, tadašnji Republički javni tužilac, tražio zabranu 14 navijačkih podgrupa jer deluju kao paravan za ekstremno desničarske i kriminalne aktivnosti. Ustavni sud je, međutim, 2011. odbacio ovaj predlog uz obrazloženje da te grupe nisu nigde registrovane kao udruženja građana i da zbog toga nisu postojali uslovi za odlučivanje po ovom predlogu. Više o tome videti u: Saša Đorđević i Ivana Jeremić, Nasilje i sport: nekad i sad, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019, [https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/v1\\_-\\_nasilje\\_i\\_sport\\_-\\_bcbp.pdf](https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/v1_-_nasilje_i_sport_-_bcbp.pdf)

576 „Šokantna tišina o inicijativi za pomilovanje Đindićevog ubice“, VOA, 7. 10. 2021, <https://www.glasamerike.net/a/srbija-beograd-%C4%91in%C4%91i%C4%87-ubica-osloba%C4%91anje-mali%C5%A1i%C4%87-%C5%A1ormaz/6261196.html>, 18. 10. 2021.

Slab ili nikakav odgovor državne vlasti na prethodno opisane ekstremno desničarske aktivnosti doprinosi tome da ih građani Srbije prihvate kao normalnu pojavu. Poslednje istraživanje BCBP-a pokazalo je da ne samo da dosta građana ima antimigrantske stavove već i da je njihov broj u porastu. Druga istraživanja ukazuju da čak svaki četvrti ispitnik podržava delovanje neke ekstremne desničarske organizacije, kao što je na primer „Levijatan”.<sup>577</sup>

Istraživanja su utvrdila zbljižavanje antivaksera i ekstremne desnice,<sup>578</sup> a najvidljivija manifestacija toga je protest pod nazivom „Sloboda ili ništa” održan sredinom septembra u Beogradu. Na protestu je traženo da se spreči uvođenje obaveze vakcinacije i kovid-propusnica, da se suprostavi globalizaciji u Srbiji, kao i da se zabrani Parada ponosa.<sup>579</sup> Antivakseri, takođe, posredstvom društvenih mreža nesmetano šire svoje sadržaje, koji često obiluju teorijama zavere i neistinitim informacijama. Posledica toga je i to da veliki broj građana prihvata antivakserске stavove, pa je prema zvaničnim podacima vakcinisano samo 54% građana iako je Srbija na početku ovog procesa bila vodeća zemlja u Evropi po broju vakcinisanih građana. Zbog toga je Srbija sada među zemljama koje imaju najveći prosečan dnevni broj novozaraženih virusom SARS-Cov-2 na milion stanovnika.<sup>580</sup> Velika je i smrtnost od ove bolesti. U obe grupe dominiraju nevakcinisani građani.<sup>581</sup>

## Formirana jedinstvena baza za sprečavanje i borbu protiv terorizma

Srbija je u junu 2021. godine usvojila Zakon o nacionalnoj bazi podataka za sprečavanje i borbu protiv terorizma,<sup>582</sup> čime je ispunila (dugo odlaganu) aktivnost 7.10 u oblasti borbe protiv terorizma iz Akcionog plana za Poglavlje 24. Formiranjem ove baze biće centralizovani svi podaci o fizičkim i pravnim licima, kao i o grupama ili organizacijama, koji se sumnjiče za terorizam ili su već počinili to krivično delo. U bazu se slivaju podaci iz postojećih evidencija državnih organa Srbije, ali i iz lista Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija, u kojima je Republika Srbija član. Glavni administrator baze je Bezbednosno-informativna agencija (BIA).

I dok će baza unaprediti prevenciju i borbu protiv terorizma, problem predstavlja kontrola nad njom i sprečavanje mogućih zloupotreba. Dosadašnja praksa pokazuje da na zloupotrebe baza podataka nisu imuni u BIA. Isto tako, problem predstavlja to što nisu razdvojene kategorije lica za koje postoje tek indicije da su počinili neko krivično delo terorizma, kao i za one koji su optužena odnosno osuđena za ovakvo delo. Konačno, nigde nisu propisani jasni uslovi i rokovi za brisanje podataka iz baze.

Da postoje moguće zloupotrebe zakonske regulative i međunarodnih obaveza Srbije u oblasti prevencije i borbe protiv terorizma ukazuje i slučaj „Spisak“. Tada je Uprava za sprečavanje pranja novca od banaka tražila podatke o svim transakcijama za 20 pojedinaca i 37 neprofitnih organizacija, uglavnom kritički nastrojenih prema vlasti, pozivajući se pritom na zakonsku odredbu o postojanju osnova sumnje za finansiranje terorizma i pranje para.

577 „Istraživanje pokazalo zbljižavanje ekstremne desnice i antivaksera u Srbiji“, *Radio Slobodna Evropa*, 16. 6. 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-pandemija-ekstremna-desnica-antivakseri/31311122.html>, 18. 10. 2021.

578 Ibid.

579 „Završen protest antivaksera u Beogradu: Desničari palili baklje i zastave Parade ponosa“, *Euronews Srbija*, 18. 9. 2021, <https://www.euronews.rs/srbija/aktuelno/17305/zavrsen-protest-antivaksera-u-beogradu-desnicari-palili-baklje-i-zastave-parade-ponosa/vest>, 18. 10. 2021.

580 „Srbija se popela na prvo mesto u svetu po broju zaraženih od korona virusa“, *Danas*, 29. 9. 2021, <https://www.danas.rs/drustvo/srbija-se-popela-na-prvo-mesto-u-svetu-po-broju-zarazenih-od-korona-virusa/>, 18. 10. 2021.

581 „Najveći broj zaraženih nije vakcinisan“, *Politika*, 15. 8. 2021, <https://www.politika.rs/sr/clanak/485519/Najveci-broj-zarazenih-nije-vakcinisan>, 18. 10. 2021.

582 „Zakon o nacionalnoj bazi podataka za sprečavanje i borbu protiv terorizma“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 59/2021, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/doc/zakoni/2021/835-21-lat.doc>, 18. 10. 2021.

## **✖ ALARM: Uprava uhvaćena u zloupotrebi borbe protiv terorizma i pranja novca**

Povodom slučaja „Spisak“ možemo reći da je u prethodnom periodu postalo jasno da je Uprava zloupotrebila borbu protiv terorizma za obračun sa kritički nastrojenim pojedincima i organizacijama.<sup>583</sup> Naime, dnevni list „Srpski telegraf“, koji je blizak vladajućoj partiji, objavio je podatke iz bankovnih transakcija nekoliko organizacija civilnog društva radi njihovog javnog žigosanja. Objavljeni podaci nisu javno dostupni, već ih je zapravo pribavila Uprava tokom slučaja „Spisak“, zbog čega je grupa OCD-a podnela krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika „Srpskog telegrafa“.<sup>584</sup>

Iz nedavno objavljenog zapisnika sa plenarne sednice Manivala (eng. Moneyval) održane krajem aprila vidi se da je ovo telo zaključilo da finansijske obaveštajne službe ne smeju da traže podatke od banaka bez postojanja stvarnih osnova sumnje za finansiranje terorizma i pranja novca. Konstatovano je i da članice Manivala ne smeju namerno ili nenamerno da zloupotrebe FATF preporuke kako bi suzbile legitimne aktivnosti građanskog društva. Procene rizika neprofitnog sektora treba da se rade na dobrovoljnoj osnovi sektora, a ne primenom formalnih ovlašćenja finansijske obaveštajne službe.<sup>585</sup> Tako je i ovo telo zauzelo iste stavove kao i Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija i međunarodna Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF).<sup>586</sup>

Na kraju, važno je napomenuti da Uprava svojim skromnim ljudskim resursima (ukupno 41 zaposleni) istražuje finansije neprofitnih organizacija pod sumnjom da finansiraju terorizam i peru novac, dok prema zvaničnim podacima, udeo gotovine u kupovini nekretnina u Srbiji iznosi preko 80%,<sup>587</sup> a nedavno objavljeni tzv. „Pandorini papiri“ pokazuju da su pojedini najviši predstavnici državne vlasti u Srbiji umešani u pranje novca.<sup>588</sup>

---

## **PREPORUKE**

- Vlasti u Srbiji treba ne samo da osude napade, pretnje i retoriku ekstremne desnice već i da protiv počinilaca pokrenu odgovarajuće postupke.
- Vlasti u Srbiji treba temeljno da istraže veze između ekstremne desnice i huliganskih grupa, te da zabrane grupe koje šire šovinizam i koriste govor mržnje.
- Treba započeti izradu nove nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje terorizma. Ona bi trebalo da obuhvati analizu svih oblika (nasilnog) ekstremizma, s tim da bi posebnu pažnju trebalo posvetiti ekstremnoj desnici. Izradi nove Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma treba da prethodi evaluacija postojeće Strategije i njenog pratećeg akcionog plana.
- Uprava za sprečavanje pranja novca treba da objavi kompletan izveštaj u vezi sa sprovedenom istragom. Takođe, trebalo bi da otkloni štetu pričinjenu organizacijama i pojedincima, koji su se bez razloga našli na njenom udaru, tako što će javno priznati da oni posluju u skladu sa zakonom, te obavestiti komercijalne banke u Srbiji o tim nalazima.

---

583 Više o slučaju „Spisak“ videti u prethodnom Alarm izveštaju: Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2021, str. 27–26 i 101–103, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

584 „Organizacije civilnog društva podnеле prijavu protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i urednika Srpskog telegraфа“, Južne vesti, 25. 9. 2021, [https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Organizacije-civilnog-drustva-podnèle-prijavu-protiv-Uprave-za-sprečavanje-pranja-novca-i-urednika-Srpskog-telegraфа.sr.html](https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Organizacije-civilnog-drustva-podnеле-prijavu-protiv-Uprave-za-sprečavanje-pranja-novca-i-urednika-Srpskog-telegraфа.sr.html), 18. 10. 2021.

585 Meeting Report from the 61st Plenary Meeting, Moneyval, Strasbourg, 28 – 30. 4. 2021, <https://rm.coe.int/moneyval-2021-13-61st-plenary-meeting-report/1680a2e29c>, 18. 10. 2021.

586 Više o tome videti u prethodnom Alarmu: Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj, maj 2021, op. cit., str. 101.

587 „Izveštaj RGZ: Nekretnine i zemljište najviše se kupuju za gotovinu“, N1, 10. 3. 2021, <https://rs.n1info.com/biznis/izvestaj-rgz-nekretnine-i-zemljiste-najvise-se-kupuju-za-gotovinu/>, 18.10.2021.

588 „Pandora Papers: New Leak Exposes Balkan PEPs’ Hidden Riches“, BIRN, 4. 10. 2021, <https://balkaninsight.com/2021/10/04/pandora-papers-new-leak-exposes-balkan-peps-hidden-riches/>, 18. 10. 2021. Pročitajte više o ovim otkrićima i u odeljku 4.2.2. Preventivni antikorupcijski zakoni ovog izveštaja.

- Pored toga, nadležni organi moraju da pokrenu postupak za utvrđivanje odgovornosti u Upravi za sprečavanje pranja novca zbog prekoračenja nadležnosti utvrđenih Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, koje je utvrđeno u izveštaju FATF-a.
- Uprava za sprečavanje pranja novca bi, tokom svojih budućih aktivnosti, trebalo potpuno da se pridržava FATF-ovih standarda i preporuka, kao i najbolje prakse u ovoj oblasti. Uprava ne sme da koristi svoja ovlašćenja i resurse za zastrašivanje organizacija građanskog društva pod izgovorom sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma.



CIP – Каталогизација у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

321.7(497.11)

**PREUGOVOR alarm :** izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 /  
[autori Branko Čečen ... [et al.]] ; urednica Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski  
centar za bezbednosnu politiku : Transparentnost Srbija, 2021 (Beograd : Unagraf). - 124 str. : ilustr. ; 30 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-84711-36-8 (TS)

- а) Европска унија -- Придруживање -- Србија
- б) Право -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија в
- ) Јудска права -- Међународна заштита -- Србија
- г) Демократија -- Политичке партије -- Избори

COBISS.SR-ID 51222025



# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavla 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)  
[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

Autonomni ženski centar (AŽC)  
[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

Centar za primenjene evropske studije (CPES)  
[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)  
[www.cins.org.rs](http://www.cins.org.rs)

Grupa 484  
[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

Transparentnost Srbija (TS)  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.



 [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)    prEUgovor    prEUgovor

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

 **Norway**

Publikacija je deo projekta „PrEUgovor za vladavinu prava i EU integracije“ čije sprovođenje su omogućili Balkanski fond za demokratiju, projekat Nemačkog Maršalovog fonda SAD, i Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu. Stavovi izraženi u publikaciji ne odražavaju nužno stavove navedenih donatora ili njihovih partnera.



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.

**ISBN-978-86-84711-36-8**