

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, maj 2022.

5

23

32

24

18



PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Urednica:
Jelena Pejić Nikić

Beograd, maj 2022.

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Maj 2022.

Izdavači

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

Transparentnost Srbija
Palmotićeva 31/III Beograd
www.transparentnost.org.rs

Urednica

Jelena Pejić Nikić

Autori (abecednim redom)

Bojan Elek, Milan Filipović, Gordana Grujičić, Srđan Hercigonja, Marija Ignjatijević, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miloš Jovanović, Jasmina Krunić, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Marija Pavlović, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Ivana Teofilović

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Prevod

Alisa Radić, Stanislava Lazarević, Dragana Pokrajac, Milan Marković

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 100 kom

ISBN-978-86-84711-45-0

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni 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
-  www.facebook.com/prEUgovor
-  www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije članice prEUgovora su:

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

Autonomni ženski centar (AŽC)
www.womenngo.org.rs

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

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

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

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

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

O prEUgovor Alarm izveštaju

PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u 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	10
1. DEMOKRATIJA	13
1.1. Izborna kampanja i izbori	13
1.1.1. Funkcionerska kampanja u punom jeku još pre raspisivanja izbora	13
1.1.2. Funkcionerska kampanja	16
1.1.3. Izmene zakona i institucionalni aranžmani	18
1.1.4. Kontrola prethodne izborne kampanje i planovi kontrole	18
1.1.5. Izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i efekti te izmene	20
1.1.6. Troškovi izborne kampanje	23
ALARM: Najskuplja kampanja na račun građana	23
1.1.7. Sprovođenje mera donetih tokom međustranačkog dijaloga	28
1.1.8. Nalazi međunarodnih posmatrača	31
PREPORUKE	32
1.2. Referendumska kampanja	33
1.2.1. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen i izmenjen po hitnom postupku	33
1.2.2. Ustavni referendum – kršenje pravila kampanje i pravila vezanih za finansiranje kampanje	34
PREPORUKE	35
1.3. Rad Narodne skupštine	36
1.3.1. Intenzivan zakonodavni rad svodio se na puko prihvatanje predloga izvršne vlasti	36
ALARM: Zakon kojim se uoči izborne kampanje omogućava finansijska pomoć mladima sam je po sebi koruptivan	37
1.3.2. Imenovanja	38
1.3.3. Zaključci o izveštajima nezavisnih institucija doneti su bez utvrđenih rokova i načina praćenja	38
1.3.4. Etički kodeks i njegova primena	39
PREPORUKE	40
1.3.5. Nema parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti	40
PREPORUKE	43
1.4. Civilno društvo: poboljšanja na papiru, u praksi napadi i zastrašivanje	44
ALARM: Fantomske organizacije po treći put pobeđuju na državnim konkursima	46
PREPORUKA	46
2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDLSKI ODNOŠI	47
2.1. Dijalog Beograda i Prištine – zaglavljeno u tehnikalijama	48
2.2. Multilateralni odnosi – „Otvoreni Balkan“ se produbljuje, ali ne proširuje	49
2.3. Bilateralni odnosi – stagnacija na širokom planu	49
PREPORUKE	51
3. JAVNI GOVOR O EVROPSKOJ UNIJI	52
4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	53
4.1. Uvod	53
PREPORUKA	54
4.2. Pravosuđe	54
4.2.1. Izmene Ustava u oblasti pravosuđa okončane su ubrzanim tempom	54
4.2.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost pravosuđa	56
PREPORUKE	58
4.3. Borba protiv korupcije	59

4.3.1. Strateški okvir za borbu protiv korupcije: Stalna odlaganja i neadekvatan nadzor	59
4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni	62
4.3.3. Suzbijanje korupcije – nema dostupnih podataka za 2021. godinu	67
4.3.4. Sproveđenje politika i zakona	68
ALARM: Ozbiljne posledice nezakonitog v.d. statusa direktora Elektroprivrede Srbije	69
4.3.5. Novi izveštaj GRECO – kasno i nepotpuno ispunjavanje dužnosti	72
PREPORUKE	73
4.3.6. Pristup informacijama od javnog značaja	74
PREPORUKE	76
4.3.7. Borba protiv korupcije u policiji	77
PREPORUKE	78
4.4. Osnovna prava	79
4.4.1. Sloboda izražavanja i medija	79
PREPORUKE	82
4.4.2. Sloboda okupljanja i udruživanja	82
ALARM: Napadi na učesnike ekoloških protesta i kampanja njihovog zastrašivanja	82
PREPORUKE	86
4.4.3. Načelo nediskriminacije i položaj osjetljivih (ranjivih) društvenih grupa	86
PREPORUKE	91
4.4.4. Rodno zasnovano nasilje prema ženama	91
PREPORUKE	93
4.4.5. Zaštita i unapređenje seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja žena	93
PREPORUKE	94
4.4.6. Prava deteta	95
PREPORUKE	95
4.4.7. Jačanje procesnih garancija	96
ALARM: Javna tužilaštva u Srbiji i dalje primenjuju institut odlaganja krivičnog gonjenja u slučajevima nasilja u porodici	99
PREPORUKE	100
4.4.8. Zaštita podataka o ličnosti	101
PREPORUKE	103
4.4.9. Prava građana na opštim izborima 2022. godine	104
5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	106
5.1. Reforma policije	106
PREPORUKE	108
5.2. Migracije i azil	108
ALARM: Srpske vlasti su nezakonito izručile državljanina Bahreina	109
ISTAKNUTO: Republika Srbija je aktivirala mehanizam privremene zaštite za ljudе koji su izbegli iz Ukrajine	111
PREPORUKE	112
5.3 Borba protiv organizovanog kriminala	113
PREPORUKE	115
5.3.1. Borba protiv visokotehnološkog kriminala	115
PREPORUKE	116
5.4 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	117
5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 – deluje kao neobavezajući spisak želja	117
5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima kao da je demontiran	118
5.4.3. Nova verzija robovlasištva za 21. vek – uspešno ignorisanje (pa tako i omogućavanje) od strane srpskih državnih organa	119
ALARM: Pozivi na odgovornost se ignorišu	120

5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistike i trendovi	121
PREPORUKE	124
5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	125
ALARM: Vlasti tolerišu to što ekstremna desnica veliča osuđene ratne zločince	125
PREPORUKE	127

SPISAK ISTRAŽIVAČKIH PRIČA

Istraživačka priča 1: Srpska napredna stranka za 6 godina na kampanje potrošila više nego 22 stranke zajedno	19
Istraživačka priča 2: Socijalistička partija Srbije iznajmljuje prostorije nasleđene od Saveza komunista državnim institucijama i drugim entitetima	21
Istraživačka priča 3: Srbija slala oružje Mjanmaru nakon puča	42
Istraživačka priča 4: Poreska utaja – zločin koji se isplati	67

SPISAK TABELA

Tabela 1: Ukupna budžetska sredstva po listama za izbore na republičkom nivou	24
Tabela 2: Procena troškova za TV oglašavanje tokom izborne kampanje	26
Tabela 3: Političko oglašavanje na Fejsbuku u period januar – mart 2022.	27
Tabela 4: Broj neizvršenih odluka Poverenika u 2021. godini, po institucijama	76
Tabela 5: Ocena standarda zaštite prava oštećenog u praksi	96
Tabela 6: Primena instituta odlaganja krivičnog gonjenja u 2020. godini, po krivičnim delima za koje se lice sumnjiči	98
Tabela 7: Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u 2021. godini	102
Tabela 8: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji oktobar 2021 – mart 2022.	108
Tabela 9: Statistički podaci o azilu za Srbiju	109
Tabela 10: Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima i godišnji budžet Centra za zaštitu žrtava	122

SPISAK ILUSTRACIJA

Ilustracija 1: Promotivne aktivnosti aktuelnog predsednika Vučića tokom predizborne kampanje	17
Ilustracija 2: Koliko je novca SNS preneo sa računa za redovan rad i potrošio na kampanju	19
Ilustracija 3: Prijavljeni troškova kampanje i prihodi do 19. marta 2022.	22
Ilustracija 4: Procena vrednosti TV oglašavanja po stanici, sa popustom, u evrima	26
Ilustracija 5: Aktivnosti nadležnih skupštinskih odbora za nadzor nad sektorom bezbednosti	41
Ilustracija 6: Broj krivičnih prijava koje je Sektor za unutrašnju kontrolu podneo službenika policije od 2017. do 2021. godine	77
Ilustracija 7: Uporedni rezultati aktivnosti iz AP 23 u vezi sa merom 3.4. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa	87
Ilustracija 8: Pružanje besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške tokom 2021. godine	100
Ilustracija 9: Pet najčešćih vrsta visokotehnološkog kriminala u Srbiji	116

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
BPP	besplatna pravna pomoć
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
CG	Crna Gora
DRI	Državna revizorska institucija
DSS	Demokratska stranka Srbije
EKOSOK	Ekonomski i socijalni savet Ujedinjenih nacija
EPS	Elektroprivreda Srbije
EU	Evropska unija
FATF	(međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
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)
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
JLS	jedinica lokalne samouprave
JMBG	jedinstveni matični broj građana
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
KT	Koordinaciono telo za praćenje sproveđenja Akcionog plana za Poglavlje 23
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MO	Ministarstvo odbrane
MODS	Mreža organizacija za decu Srbije
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
NBS	Narodna banka Srbija
NIS	Naftna industrija Srbije
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NMU	Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji
NPM	Nacionalni mehanizam za prevenciju torture

NUNS	Nezavisno udruženje novinara Srbije
NVO	nevladina organizacija
OCD	organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OFAC	Američka Kancelarija za kontrolu strane imovine
OHR	Kancelarija visokog predstavnika u BiH
OJT	osnovno javno tužilaštvo
RATEL	Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RFZO	Republički fond za zdravstveno osiguranje
RIK	Republička izborna komisija
RTS	Radio televizija Srbije
RTV	Radio televizija Vojvodine
SAD	Sjedinjene Američke Države
SDA	Stranka demokratske akcije
SELEC	Centar za sprovođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi
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
SPS	Socijalistička partija Srbije
SRS	Srpska radikalna stranka
SOP	Standardne operativne procedure za postupanje u slučajevima trgovine ljudima
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
SVM	Savez vojvođanskih Mađara
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UPS	Ujedinjeni za pobedu Srbije
v.d.	vršilac dužnosti
VSS	Visoki savet sudstva
VST	Visoki savet tužilaca
YIHR	Inicijativa mladih za ljudska prava
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZPP	Zakon o parničnom postupku
ZZV	Zajedno za Vojvodinu

Uvod

Izveštajni period, od novembra 2021. do aprila 2022, obeležili su referendum o promeni Ustava i opšti izbori sa pratećim kampanjama i nizom propisa koji su ponovo menjani u poslednji čas. Zbog nedostatka pravog dijaloga u institucijama i medijima građani su pred kraj 2021. godine širom Srbije masovno izašli na ulice. Značajan početni korak ka jačanju nezavisnosti pravosuđa napravljen je promenom Ustava, iako prostor za uticaj politike na ovu granu vlasti nije sasvim eliminisan. Problem primene propisa ostaje ključna prepreka za napredak u kritičnim oblastima poput slobode medija i borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala. Način na koji se aktivnosti iz akcionalih planova za poglavlja 23 i 24 predstavljaju i sprovode potvrđuju ranije stečen utisak da, umesto volje da ostvari suštinske reforme, Vlada Srbije zapravo samo „štiklira stavke“ u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Nakon dvogodišnjeg zastoja, Srbija je krajem 2021. godine otvorila klaster 4 (Zelena agenda i održiva povezanost) sa četiri pregovaračka poglavlja, što se najvećim delom može pripisati užurbanom finišu postupka ustavnih izmena. Međutim, iako se Vlada Srbije pripremila za otvaranje još tri poglavlja iz klastera 3 (Konkurentnost i inkluzivni rast), do toga nije došlo. Paralelno s tim, kraj godine obeležio je niz incidenata, a neadekvatne reakcije vlasti izazvale su zabrinutost u zemlji i inostranstvu.¹

Na otkrivanje surove radne eksploatacije vijetnamskih radnika u Zrenjaninu sa elementima trgovine ljudima nadležni organi su odgovorili poricanjem odgovornosti i ignorisanjem slučaja. Osuđeni pokušaji uklanjanja murala osuđenom ratnom zločincu u centru Beograda u novembru doveli su do napada na branioce ljudskih prava, ograničena je sloboda okupljanja, ogoljeno je višegodišnje odsustvo napora države da se „suoči sa (ratnom) prošlošću“, dok se postupanje ekstremno desničarskih grupa toleriše. Odnos vlasti prema neistomišljenicima pokazao se i pre, tokom i nakon ekoloških protesta krajem novembra. Policija je učesnike protesta na različite načine zastrašivala, nezakonito prekršajno gonila, i nije ih zaštitila od maskiranih napadača sa palicama. Način na koji su na kraju prihvaćeni i hitro u delo sprovedeni zahtevi demonstranata ukazuje na gotovo iščezlu podelu vlasti u Srbiji.

Predsednički, parlamentarni i lokalni izbori u Beogradu i još dvanaest gradova i opština održani su 3. aprila 2022. godine. Usled brojnih izbornih nepravilnosti i nedovoljnog poznavanja pravila menjanih neposredno pred izbore, konačni rezultati predsedničkih i beogradskih izbora proglašeni su više od mesec dana kasnije, a još se čeka na konačne rezultate i raspodelu mandata u Narodnoj skupštini. Time se pomeraju i rokovi za formiranje buduće Vlade, što može uticati i na odugovlačenje u sprovođenju reformskih aktivnosti.

Ruski napad na Ukrajinu krajem februara 2022. prouzrokovao je tektonske promene u evropskoj bezbednosnoj strukturi. Odrazio se na izbornu kampanju i uticaće na formiranje vladajuće koalicije u Srbiji. Posledice ove krize značajne su i za politiku proširenja EU, naročito u kontekstu podnošenja tri nova zahteva za članstvo (Ukrajina, Moldavija i Gruzija), i za položaj Srbije, koja osim ograničenog napretka u klasteru 1 ima hronične probleme i sa spoljnopolitičkim usaglašavanjem sa EU. U okviru Poglavlja 24, koje prati prEUgovor, ova kriza Srbiji donosi i izazove novog izbegličkog talasa i jačanja desnog ekstremizma. Neophodno je da obe strane pristupnih pregovora potvrde i promovišu perspektivu članstva Srbije u EU, rečima i delima, među kojima je i sprovođenje reformi u kritičnim oblastima klastera 1 u dobroj veri.

POLITIČKI KRITERIJUMI

Funkcionerska kampanja vladajućih stranaka, a naročito predsednika Republike Aleksandra Vučića, ponovo je zasenila sve oblike političke promocije, a bila je u punom zamahu i pre nego što su **izbori** raspisani. Između ostalog, nastavilo se sa deljenjem državne pomoći građanima, koja je u velikoj meri zloupotrebljena za potrebe izborne kampanje. Kao ishod dva međustranačka dijaloga, niz zakona ponovo je menjan neposredno pred izbore, ali su njihovi efekti ograničeni. Iako je predstavnici opozicije bio omogućen veći pristup medijima nego inače, postojala je primetna neravnoteža u zastupljenosti političkih aktera u korist vlasti, kao i uočljiva pristrasnost u izveštavanju o vladajućoj koaliciji. Preliminarni izveštaji o finansiranju kampanje nisu doprineli povećanju transparentnosti tog finansiranja, jer ne prikazuju stvarno stanje i mogu dovesti do zablude. U Srbiji i dalje ne postoji limit ukupnih troškova kampanje, te je ovo bila, sa procjenjenom vrednošću od 15,7 miliona evra, najskuplja kampanja koju su građani Srbije do sada platili.

¹ Rezolucija Evropskog parlamenta od 16. decembra 2021. godine o prinudnom radu u fabrici Linglong i ekološkim protestima u Srbiji, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0511_EN.html

Daleko manje interesovanja političkih aktera i građana izazvala je referendumská kampanja, koja je uglavnom percipirana kao testiranje odnosa snaga pred izbore. Nijedna od vladajućih stranaka nije bila organizator referendumské kampanje. Predstavnici Vlade su u više navrata zloupotrebili svoj položaj time što su se zalagali za to da građani na referendumu glasaju za ustavne promene, iako je to zakonom zabranjeno. Međutim, Agencija za sprečavanje korupcije nije utvrdila da je došlo do bilo kakvog kršenja pravila. **Referendum** je održan po zakonu usvojenom krajem novembra i menjanom u decembru, oba puta po hitnom postupku, što nije dobra demokratska praksa.

Gotovo bez predstavnika opozicije u poslaničkim klupama, odlazeći saziv Narodne skupštine nastavio je da, bez ikakvih primedaba, usvaja predloge izvršne vlasti i nije sprovodio delotvornu kontrolu njenog rada. Skupštinske rasprave i dalje su bile pune hvalospeva na račun predsednika Vučića, kao i napada na one koji su ga kritikovali.

Aktivnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog nisu unapredile odnos državnih institucija i zvaničnika prema **civilnom društvu**. Poslednji kvartal 2021. godine bio je obeležen povećanim brojem napada i pritisaka na formalne i neformalne grupe i aktiviste civilnog društva, uglavnom u vezi sa muralom Ratka Mladića u Beogradu i masovnim ekološkim protestima, koji su organizovani širom Srbije. Državna sredstva ponovo su dodeljena fantomskim organizacijama na spornim konkursima.

Tokom izveštajnog perioda nije bilo opipljivog napretka u rešavanju otvorenih pitanja između Srbije i nekoliko suseda. Nakon COVID-19, ruski napad na Ukrajinu postao je nova i krovna tema za regionalne činioce. Fokus **regionalnog pristupa** Srbije i dalje je na inicijativi „Otvoreni Balkan“. Nije bilo napretka u odnosima Beograda i Prištine, a dodatne tenzije izazvala je odluka prištinskih vlasti da ne dozvole održavanje ustavnog referendumu i opštih izbora Srbije u srpskim zajednicama na Kosovu.

POGLAVLJE 23

Postupak izmene Ustava Srbije u oblasti pravosuđa okončan je istim ubrzanim tempom, koji je nakon dvogodišnjeg zastoja zabeležen od početka 2021. godine. I postupak, kao i predlagana rešenja i konačni tekst ustavnih amandmana ukazuju na to da je reč o pukom štikliranju stavki zarad evrointegracija Srbije, bez namere da se zaista unapredi **nezavisnost pravosuđa**. U roku od samo sedam dana krajem novembra 2021. godine primljeno je novo hitno mišljenje Venecijanske komisije, korigovan je i usvojen Akt o promeni Ustava i raspisan referendum za njegovo potvrđivanje. Iako ustavni amandmani sadrže niz važnih unapređenja, mogućnost za uticanje politike na ovu granu vlasti nije sasvim uklonjena. Reforme se nastavljaju izradom seta pravosudnih zakona.

Unapređeni su određeni **antikorupcijski propisi**, koji se odnose na izbore i položaj sudija i tužilaca, a delom se tiču i preporuka GRECO i ODIHR-a. Međutim, prilika za značajniji napredak propuštena je jer nisu održane adekvatne javne konsultacije. S druge strane, predviđene reforme i dalje su „na čekanju“. Najveći problem je u primeni postojećih antikorupcijskih propisa, gde su nastavljeni svi negativni trendovi koji su konstatovani u prethodnom izveštaju, posebno kada je reč o javnim nabavkama, upravljanju državnim preduzećima i javnoj upravi. Katastrofalne posledice vedeizacije javnih preduzeća u decembru su postale belodane sa krizom u Elektroprivredi Srbije. Ovaj period obeležio je i izostanak reakcije nadležnih organa na potencijalne slučajevе korupcije na visokom nivou koje su otkrili mediji, kao i angažovanje javnih resursa za političku promociju vladajućih stranaka tokom izborne kampanje. Izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja donose neke pozitivne promene, ali su ključni problemi ostali; pojedine norme sužavaju obim zaštite prava, što dovodi u pitanje njihovu ustavnost. Vlada i dalje ignorise zahteve Poverenika da se obezbedi izvršenje njegovih odluka.

Tokom predizborne kampanje bilo je naročito mnogo napada i pritisaka na novinare. Gušenje svake vrste kritike nastavljeno je pokretanjem SLAPP tužbi, koje su ovoga puta bile usmerene na aktiviste. Izmeni i dopune medijskih zakona koje se tiču zaštite novinara trenutno su na čekanju, a do sada načinjeni koraci ukazuju na netransparentan proces, koji vodi daljem ugrožavanju **slobode izražavanja i slobode medija**.

Nezapamćeno povećanje broja prekršajnih prijava u vezi sa prisustvom na javnim skupovima, kao i geografska rasprostranjenost ovakvih slučajeva, ukazuju na napore vlasti da uguši **slobodu javnog okupljanja**. Policija se odrekla svoje dužnosti da štiti mirne skupove i maskiranim napadačima dozvolila da nekažnjeno guše proteste. Najviši državni zvaničnici uživaju imunitet dok šire govor mržnje, a nasilne akcije grupa i pojedinaca protiv demonstranata ohrabruju se i odobravaju u medijima sa nacionalnom frekvencijom.

Iako država izveštava da je sumarna ocena o ispunjenosti planiranih aktivnosti u vezi sa načelom **nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa** pozitivna, realni podaci, kao i zaključna zapažanja nadležnih međunarodnih tela za praćenje ljudskih prava ne potvrđuju takvo stanje. Ubistva žena i maloletne dece, ali i hiljade objava o nepostupanju nadležnih institucija potvrđuju sušinsku nespremnost države da se bavi problemom zaštite žrtava rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, i pored postojanja sasvim solidne zakonske osnove. Nema odgovornosti za sistemske propuste. Akušersko nasilje postalo je ključna medijska tema u Srbiji nakon što su trudnice i porodilje podelile svoja iskustva na društvenim mrežama. Međutim, nema nikakve naznake da se sprovode programi za zaštitu i unapređenje seksualnih i reproduktivnih prava. Svi pokazatelji stanja prava dece su skromni, uz odsustvo sistemskih i integrisanih politika, koje bi mogle da ih poprave.

Javna tužilaštva u Srbiji i dalje primenjuju institut odlaganja krivičnog gonjenja u slučajevima nasilja u porodici, a tako prikupljena sredstva se već godinama ne dodeljuju za pružanje usluga žrtvama. Iako registrovane organizacije civilnog društva pružaju nesrazmerno više usluga **besplatne pravne pomoći** u odnosu na većinu jedinica lokalne samouprave, država ih već godinama ni na koji način ne podržava.

Zaštita podataka o ličnosti trpi zbog slabosti zakonskog teksta i kašnjenja sa usklađivanjem propisa. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od namere da ozakoni i koristi tehnologiju prepoznavanja lica za masovni nadzor nad stanovništvom. Na izborima 3. aprila 2022. godine i tokom izborne kampanje uočen je niz povreda osnovnih prava građana, na koje nadležni organi nisu adekvatno reagovali.

POGLAVLJE 24

Netransparentna organizaciona reforma Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP-a) i neuspeh u tome da se operativna autonomija policije zaštiti od uticaja politike i organizovanog kriminala i dalje su glavne prepreke u **reformi policije** u Srbiji. Zabrinutost zbog nedozvoljenog ponašanja policije javila se tokom ekoloških protesta građana krajem 2021. godine, kada je prijavljen veliki broj slučajeva zloupotrebe ovlašćenja i nezakonitog ponašanja policije. Izjave ministra unutrašnjih poslova uoči izbora mogле su da izazovu atmosferu straha na dan samih izbora i ukazuju na dalju zloupotrebu policije u političke svrhe.

U izveštajnom periodu nije bilo značajnijeg napretka u sprovođenju Zakona o strancima. Prve radne verzije nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca predstavljene su na javnim konsultacijama u novembru 2021, ali unapređene verzije još uvek nisu objavljene. I tokom ove izborne kampanje izostao je konstruktivan pristup pitanju **migracija**. Republika Srbija je aktivirala mehanizam privremene zaštite za ljudе koji su izbegli iz Ukrajine. S druge strane, srpske vlasti su nezakonito izručile državljanina Bahreina u januaru 2022. godine.

Između izjava državnih zvaničnika i izveštaja nezavisnih i profesionalnih medija postoji jaz kada je reč o **borbi protiv organizovanog kriminala** u Srbiji. Rezultati nadležnih institucija nisu poznati i njihovo delovanje je ograničeno političkom voljom. Uprkos tome, srpska policija je nastavila uspešnu regionalnu policijsku saradnju. Fokus je i dalje na pojedinačnim slučajevima organizovanog kriminala, dok izostaje strateški pristup. Ništa nije urađeno u vezi sa preispitivanjem uloge službi bezbednosti u krivičnim istragama. U oblasti borbe protiv visokotehnološkog kriminala najveći problem i dalje predstavlja hroničan nedostatak ljudskih resursa.

Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava **trgovine ljudima** u Srbiji pokazuje znakove dugoročnog propadanja. Srbija ne pokazuje da je odlučna, niti da poseduje kapacitete kojima bi sprečila trgovinu ljudima, ili zaštitila svoje građane od ovog krivičnog dela. Događaji sa kraja 2021. potvrdili su da isto važi i za strane državljane – bilo da se radi o većim grupama ljudi (vijetnamski radnici u fabriци Linglong u Zrenjaninu), ili pojedincima. Dotok potencijalnih žrtava iz Ukrajine i Rusije predstavlja samo još jedan u nizu izazova.

Povećana aktivnost **ekstremne desnice** – koja je primećena u prethodnim izveštajima – i dalje je prisutna u Srbiji, kako u realnom, tako i u virtuelnom prostoru. Antimigrantski narativ i veličanje osuđenih ratnih zločinaca i ratnih zločina i dalje su dominantni. Ruska invazija na Ukrajinu podstakla je ekstremne desničarske grupe da šire proruske poruke na skupovima po srpskim gradovima i na društvenim mrežama. Odgovor državnih organa na aktivnosti ekstremne desnice još uvek je slab, što dovodi do dalje normalizacije (nasilnih) ekstremističkih stavova i delovanja u Srbiji.

1. DEMOKRATIJA

1.1. Izborna kampanja i izbori

1.1.1. Funkcionerska kampanja u punom jeku još pre raspisivanja izbora

Mesece koji su prethodili kampanji obeležilo je nekoliko društveno-političkih procesa, koji su se odvijali kako u institucijama, tako i na ulicama, počevši od pokušaja da se izborni uslovi promene međustranačkim dijalogom, pa sve do tektonskih izmena zakona i sve češćih i radikalnijih građanskih protesta, koji su se odvijali širom Srbije.¹

Predsednik Srbije, Vlada i rukovodioci javnih preduzeća nastavili su da zloupotrebljavaju javna sredstva radi vođenja kampanje, a posebno su u tome videli priliku za političku promociju. Sprovodili su brojne aktivnosti, prvenstveno radi uticanja na rezultate predstojećih izbora, i to mnogo pre nego što su oni bili zakazani.

Dogovor o prevremenom raspuštanju skupštinskog saziva iz 2020. godine postignut je odmah po okončanju tih izbora. Sporazum nakon međustranačkog dijaloga² samo je potvrdio tu odluku i doveo do preduzimanja konkretnih koraka da se organizuju istovremeni predsednički, parlamentarni i beogradski izbori u aprilu 2022. godine.

Predsednik Skupštine raspisao je 4. marta 2022. izbore u glavnom gradu Beogradu i u još dvanaest gradova i opština u Srbiji.³ U nekima od njih (Bajina Bašta,⁴ Knjaževac,⁵ Sečanj⁶) raspisani su vanredni izbori, bez obzira na to što je vladajuća većina i dalje bila stabilna.

Kao i u prethodnom periodu, promocija predstavnika vladajuće stranke (stranaka) bila je usmerena uglavnom na velike infrastrukturne projekte i u manjoj meri na odgovor države na kriju prouzrokovano pandemijom COVID-19. Nastavilo se sa deljenjem državne pomoći građanima, posebno starijima i mladima, koja je u velikoj meri zloupotrebljena za potrebe izborne kampanje. Drugu polovicu izborne kampanje obeležile poruke u vezi sa novonastalom križom. Ruska invazija na Ukrajinu i zabrinutost građana zbog potencijalnih posledica i nestabilnosti u regionu uticali su na to da glavna poruka vladajuće SNS postane: „Mir. Stabilnost. Vučić.“

1 CRTA, *Izbori 2022 – Kampanja pre kampanje, Izveštaj za period od oktobra 2021. do februara 2022. godine*, <https://crtar.rs/izbori-2022-kampanja-pre-kampanje/>.

2 Transparentnost Srbija, *Komentar na pojedine delove međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima*, Beograd, oktobar 2021. godine, <https://bit.ly/383DXVR>.

3 Grad Bor i opštine Aranđelovac, Smederevska Palanka, Lučani, Medvedja, Knjaževac, Bajina Bašta, Doljevac, Kula, Kladovo, Majdanpek i Sečanj. Odluka je dostupna na adresi: <https://bit.ly/3jWHPuA>

4 <https://rs.n1info.com/izbori-2022/lokalni-izbori/lokalni-izbori-2022-bajina-basta/>

5 <https://knjazevacke.rs/2021/12/30/vesti/izbori-2022-u-knjazevcu-vanredni-lokalni-izbori/>

6 <https://www.zrenjaninski.com/politika/vanredni-lokalni-izbori-u-opštini-secanj-bice-odrzani-3-aprila/>

Intenzivna kontinuirana kampanja aktuelnog predsednika Aleksandra Vučića

Posebno su zapažene aktivnosti predsednika Republike i lidera vladajuće Srpske napredne stranke (SNS) Aleksandra Vučića, koje su nosile snažan potencijal za promociju. One su predstavljane na sajtu *vucic.rs*, za koji se od 2018. godine navodi da pripada Srpskoj naprednoj stranci, na Instagram profilu,⁷ za koji se tvrdi da pripada predsedniku Srbije, na Triter nalogu,⁸ na kojem se navode i državne i partijske funkcije, kao i na brojnim drugim medijima. Objave su često bile takve da je teško bilo odrediti u kom su svojstvu objavljene. Uz to, na Instagram nalogu su, često bez ikakvog konkretnog povoda, objavljeni video-klipovi koje su mediji potom emitovali kao da su u pitanju vesti. S tim u vezi, ništa se nije stvarno promenilo time što je na snagu stupila izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije (8. februara 2022. godine), na osnovu koje je Vučić stekao obavezu da u svakoj prilici naznači da li deluje u svojstvu predsednika Srbije ili kao partijski lider.

U novembru 2021. godine, nekoliko meseci pre raspisivanja izbora,⁹ predsednik Vučić je najavio povećanje plata i penzija u 2022. godini, otvorio izgradnju puta Požarevac–Golubac, učestvovao u promociji nove faze izgradnje fabrike u Kaću, najavio revitalizaciju Bloka B1 termoelektrane u Obrenovcu, učestvovao u otvaranju fabrike „BAS“ u Malom Bajmoku, naveo da je „u poslednja dva dana“ u Srbiji uloženo pet milijardi evra¹⁰ i obišao gradilište beogradskog metroa u Makišu.¹¹

Tokom istog perioda promovisao je spot o podršci države roditeljima novorođenih beba,¹² video-zapise o izgradnji Moravskog koridora¹³ i reakciji države na pandemiju COVID-19,¹⁴ video-spot pod nazivom „Napred u budućnost, za Srbiju, za našu decu!“,¹⁵ kao i onaj u kome je tvrdio da Srbija ima „najveći ekonomski rast u Evropi“.¹⁶ Svi ovi spotovi su, najverovatnije, nastali kao deo promotivnog materijala SNS-a za predstojeće izbore, ali to nije jasno navedeno. Štaviše, sama politička partija se nigde ne pominje u video materijalu, tako da se video-klipovi mogu tumačiti i kao predstavljanje dostignuća srpske države i naroda.

Aleksandar Vučić je u decembru 2021. godine, između ostalog, promovisao i spotove vezane za modernizaciju Vojske Srbije, izgradnju deset auto-puteva, ukupna dostignuća države u poslednjih deset godina, ulaganja u razne oblasti, nabavku novog leka protiv korone i „borbu za nepromenjenu cenu struje i gasa“.¹⁷ Tokom tog meseca otvorio je radove na putu ka Prištini, govorio o otvaranju Državnog data centra u Kragujevcu, otvorio fabriku u Novom Sadu i najavio ulaganja u Novoj Varoši, kao i izgradnju nove bolnice u Novom Pazaru.¹⁸

U januaru i u prvoj polovini februara 2022. godine, pre nego što su raspisani izbori, predsednik Vučić je promovisao spotove o verskoj toleranciji i ulaganjima u područja naseljena bošnjačkim stanovništvom, o privrednom rastu Srbije, o novoj pruzi Beograd–Novi Sad, o ulaganjima u zaštitu životne sredine, o ulaganjima u mostove, o susretu sa teniskim šampionom Novakom Đokovićem, o saradnji Srbije sa Kinom, o „pregovorima sa 92 investitora vrednim 7,3 milijarde evra“,¹⁹ o jedinstvu (građana Srbije?) kada su u pitanju napredak Srbije i druga „važna pitanja“,²⁰ o podršci države mladima, o podršci države penzionerima, kao i o investicijama u Mačvi i Jadru.²¹

7 <https://www.instagram.com/buducnostsrbijeav/?hl=sr>.

8 https://twitter.com/avucic?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor.

9 Pregled promotivnih aktivnosti predsednika od maja do oktobra 2021. godine dostupan je na adresi: https://www.preugovor.org/upload/document/infografika_promo_aktivnosti_av_final.pdf.

10 <https://vucic.rs/video/a39215-Vucic-U-dve-investicije-ulozili-smo-vise-od-5-milijardi-evra.html>.

11 Svi video-klipovi dostupni su na adresi: <https://vucic.rs/video>.

12 <https://vucic.rs/video/a39214-Vucic-Sve-sto-radimo-za-nasu-decu-za-buducnost-Srbije.html>.

13 <https://vucic.rs/video/a39165-Vucic-Kontinental-ce-ucestvovati-sa-vise-od-2-u-BDP-u-Srbije.html>

14 <https://vucic.rs/video/a39227-Vucic-jedina-granica-su-nam-nasi-snovi-vucic.rs.html>.

15 Ibid.

16 <https://vucic.rs/video/a39245-Vucic-Za-ovih-13-godina-smo-uspeli-da-promenimo-svest-kod-nasih-ljudi-vucic.rs.html>

17 <https://vucic.rs/video/a39315-Vucic-Novi-lek-protiv-korone-stigao-je-u-Srbiju.html>.

18 Svi video-klipovi dostupni su na adresi: <https://vucic.rs/video>

19 <https://vucic.rs/video/a49453-Vucic-Pregovaramo-sa-92-investitora-vrednost-7-3-milijarde-evra.html>

20 <https://vucic.rs/video/a49454-Vucic-Ujedinjeni-i-zajedno-po-svim-kljucnim-pitanjima.html>.

21 Svi video-klipovi dostupni su na adresi: <https://vucic.rs/video>.

Neselektivna pomoć mladima bez valjanog obrazloženja uoči izbora

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić je u februaru, mimo svojih ustavnih ovlašćenja, najavio da će mladima nakon izbora biti podeљena dodatna novčana pomoć.²² To su potom u delo sproveli Ministarstvo finansija, Vlada i Narodna skupština. U pratećem obrazloženju Vlada Srbije ponovila je očigledno lažne razloge za dodelu nove pomoći od 100 evra mladima između 16 i 29 godina, a s druge strane, nije navela odgovore na pitanja koja se logično nameću na osnovu ovog predloga. Mesec dana ranije na isti način je najavljen i usvojen zakon koji se sada menja, a kojim je izvorno predviđena jednokratna pomoć od 100 evra istoj grupi stanovnika, te isplaćena početkom februara.

Kako se može pročitati u predlogu Zakona (o dopunama Zakona o privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina, kojima se uplaćuje novčana pomoć za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-COV-2), razlog za dodelu pomoći je „povećanje agregatne tražnje i privrednih aktivnosti uz stvaranje uslova za poboljšanje društvenog položaja ove kategorije lica“.²³ Podizanje privrednih aktivnosti isplatom novca upravo ovim građanima Srbije pravda se time što je njima „neophodno više više vremena da ostvare zaposlenje, odnosno da savladaju tražene kompetencije i steknu iskustvo koje bi ih kvalifikovale na tržištu rada“.²⁴ Obrazloženje je u ovom delu očigledno kontradiktorno, jer se pomoć isplaćuje svim građanima određenog doba, bez obzira na to da li su ili nisu već zaposleni i da li uopšte traže posao.

U obrazloženju predloga zakona se dalje pominje „sveobuhvatna analiza“, ali se ne navodi ko ju je izvršio, a pominju se i ugroženi privredni subjekti, bez ikakvog preciziranja. Na kraju, Vlada je predložila da se o ovom zakonu raspravlja po hitnom postupku, jer se navodno radi o okolnostima koje nisu mogle da se predvide i jer bi odugovlačenje postupka prouzrokovalo „štetne posledice po život i zdravlje građana“.²⁵

Potpuno isti navodni razlozi bili su navedeni i prilikom donošenja prethodnog zakona o pomoći mladima,²⁶ mesec dana ranije. Između ostalog, u obrazloženju nema reči o tome koji su se to novi sojevi virusa sada pojavili niti kako će isplata novčane pomoći, koja će se dogoditi tri meseca kasnije, sačuvati „živote i zdravlje građana Srbije“, sve i da oni jesu trenutno ugroženi „novim sojevima virusa“. Najzad, obrazloženje ne sadrži nijednu reč o tome zašto se isplaćuje baš sto evra, niti zašto pre mesec dana nije donet zakon koji bi predviđao isplatu 200 evra u dve rate, umesto da se naknadno menja.

Neravnoteža i pristrasnost u medijskom izveštavanju u korist vladajuće koalicije

Iako je, prema mišljenju posmatrača, predstavnicima opozicije zaista bio omogućen veći pristup medijima nego inače, postojala je primetna neravnoteža u zastupljenosti političkih aktera u korist vlasti, kao i uočljiva pristrasnost u izveštavanju o vladajućoj koaliciji. Predsednik Aleksandar Vučić je u periodu od oktobra 2021. do februara 2022. godine u produženom udarnom terminu televizijskih stanica sa nacionalnom frekvencijom dobio punih 40% ukupnog vremena dodeljenog svim političkim akterima.²⁷

Prema nalazima posmatračke misije CRTA, u predizbornom periodu je čak trećina zabeleženih aktivnosti najjače stranke u Srbiji (skoro 400) bila klijentelistička. Socioekonomski ugrožene grupe bile su najviše izložene ovim metodama, koje su, u direktnom kontaktu sa građanima, koristile gotovo isključivo vladajuće stranke. Bilo je i slučajeva pritisaka na birače, putem zahteva, naloga ili očekivanja, koji su dovodili do određenih radnji ili nečinjenja u korist političkih aktera (u većini slučajeva u korist vladajuće stranke ili stranaka iz vladajuće koalicije kako na lokalnom, tako i na državnom nivou). Pritiscima su najviše bili izloženi pripadnici ranjivih i manjinskih grupa, ali i zaposleni u javnim preduzećima, koji su zaposlenje stekli vezama sa političkim strankama i kojima je ugovor o radu zaključen na određeno vreme.

22 <https://vucic.rs/video/a49446-Vucic-Krajem-maja-pocetkom-juna-dodatnih-100-evra-za-mlade-vucic.rs.html>

23 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2022/213-22.pdf

24 Ibid.

25 Ibid.

26 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2022/51-22.pdf>

27 CRTA, Izbori 2022 – Kampanja pre kampanje, Izveštaj za period od oktobra 2021. do februara 2022. godine, op. cit.

Kao što je izvestila članica koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija”, bilo je i brojnih primera tokom predizborne kampanje u kojima su funkcioneri zloupotrebili svoj položaj. Takve su bile izjave ministara Vulina²⁸ i Stefanovića²⁹ vezane za predsedničke izbore, koje su objavljene na zvaničnim sajtovima Ministarstava unutrašnjih poslova, odnosno Ministarstva odbrane. Agencija za sprečavanje korupcije nije smatrala da ove zloupotrebe predstavljaju kršenje zakona.³⁰ Agencija povodom ovih prijava nije donela rešenja, već je podnosiocima samo uputila “obaveštenje”.³¹

Ove godine je neposredno pred izbornu kampanju organizovana još jedna kampanja, koja se odnosila na promene Ustava u oblasti pravosuđa. Referendum je 30. novembra 2021. godine raspisan za 16. januar 2022. godine kako bi bili potvrđeni amandmani koje je prethodno usvojila Skupština Srbije.³² Međutim, za razliku od 2006. godine, kada su vladajuće stranke iskoristile referendumsku kampanju za dodatnu promociju uoči izbora 2007. godine, ovoga puta nije bilo tako. Nijedna od vladajućih stranaka nije vodila kampanju u vezi sa Ustavom, niti se registrovala kao organizator referendumske kampanje. Predstavnici Vlade su u više navrata zloupotrebili svoj položaj time što su se zalagali za to da građani na referendumu glasaju za ustavne promene, iako je to po novousvojenom zakonu o referendumu zabranjeno.

1.1.2. Funkcionerska kampanja

Organizacija „Transparentnost Srbija” (TS), članica koalicije prEUgovor, uvidela je prateći predsedničke, parlamentarne i lokalne izbore 2022. godine, da je funkcionerska kampanja još jednom zasenila sve druge vidove političke promocije.

Plaćeno oglašavanje, uz brojne posete (najčešće u svojstvu aktuelnog predsednika, sa aktivnostima koje su imale promotivni efekat), omogućile su potpunu medijsku dominaciju predsedničkog kandidata Aleksandra Vučića. On je do 30. marta 2022. godine imao petnaest promotivnih aktivnosti i osamnaest drugih aktivnosti sa sličnim efektom, četiri javna obraćanja koja je većina TV stanica prenosila uživo, kao i šesnaest gostovanja ili velikih televizijskih intervjuja. Osim toga, pojedini mediji su njegove stranačke aktivnosti i izjave prenosili kao da je reč o redovnim vestima, a ne o izbornoj hronici. Zbog toga je Aleksandar Vučić bio prisutan u medijima isto kao i ranije, i u periodu nakon što je proglašio „kraj funkcionerske kampanje”³³ i navodno se uzdržavao od promotivnih aktivnosti.

Aleksandar Vučić je dominirao i na naslovnim stranicama dnevnih novina – za četrdeset i pet dana pojavio se na njima 308 puta, od čega 85% (263 puta) u pozitivnom kontekstu. Drugi po broju pojavljivanja bio je Zdravko Ponoš – trideset puta, s tim što je tek 37% tih vesti imalo pozitivan ton. Svi ostali su imali manje od deset pojavljivanja ponaosob, od kojih su skoro sva bila pozitivna.³⁴

Kada pogledamo kandidate i liste zajedno, predsednik Vučić, funkcioneri i kandidati iz njegove stranke, i sa njegove liste, našli su se na naslovnim stranama 468 puta, 86% puta u pozitivnom kontekstu, a 125 puta kao glavna tema. Predsednički kandidat Ponoš i svi ostali sa liste „Ujedinjeni za Srbiju” na istim tim stranicama pojavili su se 112 puta, s tim što je više od dve trećine vesti imalo negativan ton. Kao glavna tema bili su predstavljeni trideset i pet puta, od toga trideset puta u negativnom kontekstu. Od ostalih, lista „Ajmo ljudi” se na naslovnim stranicama pojavila ukupno dvadeset i jedan put (86% puta u pozitivnom kontekstu), „Moramo” dvadeset puta (95% puta u pozitivnom kontekstu), a SPS-JS-ZS devetnaest puta (79% puta u pozitivnom kontekstu). Sve ostale liste i kandidati našli su se na naslovnim stranama manje od deset puta.

28 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava.ACAS.Vulin.SajtMUP.pdf.

29 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava_Agenceji_-_Stefanovic_-_sajt_Ministarstva.pdf.

30 <https://bit.ly/3uZ2R1U>.

31 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Re%C5%A1tenje_Agenceje_-_Stefannovi%C4%87_po_%C4%8Dlanu_23.pdf

32 <https://www.danas.rs/vesti/politika/poslanici-zapoceli-sednicu-o-promeni-ustava-i-raspisivanju-referenduma/>.

33 <https://www.danas.rs/vesti/politika/izbori22/vucic-od-20-marta-se-necu-pojavljivati-ni-u-cemu-sto-je-funkcionerska-kampanja/>.

34 https://bit.ly/TS_ElectionListsFrontPages.

Ilustracija 1: Promotivne aktivnosti aktuelnog predsednika Vučića tokom predizborne kampanje



Izvor: vucic.rs³⁵

Kada je reč o funkcionerskoj kampanji, dvadeset i šest funkcionera iz uzorka imali su do 27. marta 75% više promotivnih aktivnosti nego u istom periodu prethodne, neizborne godine. Kod deset najaktivnijih funkcionera to povećanje iznosilo je 119%. Pojedinačni rekorderi bili su Goran Vesić (zamenik gradonačelnika Beograda) sa 48 i Vanja Udovičić (ministar omladine i sporta) sa 42 promotivne aktivnosti. Sa stanovišta organizatora, kampanja funkcionera bila je veoma uspešna, jer su ove aktivnosti funkcionera u emisijama informativnog karaktera doble zavidan prostor.³⁶

Sve ovo jasno pokazuje da izmene zakona do kojih je došlo pre izbora nisu rešile suštinske probleme vezane za ravnopravnost učešnika na izborima. Umesto da aktivnosti funkcionera tokom kampanje budu ograničene, uvedeno je samo delimično ograničenje izveštavanja o određenim vrstama aktivnosti.

Budući da su republički izbori, kao i oni koji su organizovani za Skupštinu grada Beograda zasenili značaj lokalnih izbora u drugim gradovima i opština, u tim gradovima nije zabeležen značajniji porast funkcionerske kampanje, što inače nije slučaj onda kada se lokalni izbori održavaju kao zasebni politički događaji.³⁷

35 Svi video-klipovi dostupni su na adresi: <https://vucic.rs/video>.

36 https://bit.ly/TS_PPOCampaign2022.

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

1.1.3. Izmene zakona i institucionalni aranžmani

Radna grupa Vlade tokom ovog izveštajnog perioda nije objavila informacije o tome kako namerava da postupi u vezi sa preporukama koje je nakon prethodnih izbora dala Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Rad Grupe nije transparentan. Poslednja informacija o njenom radu objavljena je 16. aprila 2021. godine,³⁸ iako je ona imala niz aktivnosti vezanih za izmene izbornog zakona.

Uoči izbora izmenjeni su brojni zakoni, među kojima su i zakon kojim se uređuje sam postupak izbora (za poslanike, predsednika, lokalne skupštine), Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, jedan član Zakona o sprečavanju korupcije, kao i zakoni kojima se uređuje rad elektronskih medija i javnih servisa.

Kada je reč o Zakonu o izboru narodnih poslanika i drugim izbornim zakonima, Vlada i Skupština propustile su priliku da urede proceduru uzbunjivanja o nepravilnostima u izbornoj proceduri kako bi se razjasnilo ko je nadležan za razmatranje prijava o nepravilnostima, kao i koja su ovlašćenja i status Nadzornog odbora za izbore. Nisu se bavili ni rasipanjem javnog novca u vezi sa troškovima sprovođenja izbora. Naime, političke stranke koje već imaju predstavnike u stalnom sastavu biračkih odbora imale su i ove godine pravo da u prošireni sastav ovih tela imenuju plaćene posmatrače.

Izmene i dopune Zakona o elektronskim medijima usvojene su u decembru 2021. godine. Njima se uvodi obaveza onih koji pružaju audio-vizuelne medijske usluge da pre izborne kampanje objave svoje cenovnike političkog oglašavanja. Navedenim izmenama propisana je i obaveza da kriterijumi po kojima se utvrđuje cena političkog oglašavanja moraju da važe za sve kandidate i sve podnosioce objavljenih izbornih lista, odnosno za sve predlagачe kandidata.

Propisivanjem posebnih ograničenja, medijima je deset dana pre dana glasanja zabranjeno da izveštavaju o zvaničnim javnim skupovima, koji se organizuju radi otvaranja infrastrukturnih i drugih objekata (puteva, mostova, škola, bolnica, fabrika i sl.) ili povodom početka izgradnje te vrste objekata. Ograničenje se primenjuje samo ako je javni funkcioner istovremeno i izborni kandidat, ali ne i onda kada je, na primer, reč o ministru koji nije na listi kandidata. Izvršene su izmene i dopune Zakona o javnim medijskim servisima, kojima je propisana obaveza tih servisa da postupaju u skladu sa principima nepristrasnog, pravičnog i uravnoteženog predstavljanja političkih subjekata u svojim redovnim informativnim emisijama, kao i u posebnim programima posvećenim izbornoj kampanji, izbornim listama i kandidatima na izborima.

O ostalim izmenama zakona biće reči kasnije u izveštaju.

1.1.4. Kontrola prethodne izborne kampanje i planovi kontrole

Agencija za sprečavanje korupcije je tokom ovog perioda objavila izveštaj o lokalnim izborima održanim u Mionici i Negotinu.³⁹ Tokom izveštajnog perioda nisu objavljene nikakve nove informacije u vezi sa kontrolom izveštaja o finansiranju izborne kampanje za narodne poslanike iz 2020. godine (odnosno da li se došlo do dodatnih informacija, da li su započeti postupci kako bi bile kažnjene nedozvoljene radnje i kakvi su im bili ishodi).

Agencija je, u skladu sa nedavno uvedenom zakonskom obavezom, objavila plan kontrole godišnjih finansijskih izveštaja političkih partija za 2021. godinu i izveštaja o (tada) predstojećim izborima.⁴⁰ Kada je reč o kontroli godišnjih finansijskih izveštaja, Agencija namerava da njima obuhvati političke subjekte koji koriste najmanje 90% ukupnih budžetskih sredstava. U vezi sa izborima kontrolisace sve izveštaje koji se odnose na nivo Republike Srbije i Grada Beograda. Međutim, u planovima kontrole nije preciziran obim kontrole, odnosno da li će se proveravati svi prihodi i rashodi, da li će biti unakrsne provere podataka u slučaju da postoje neslaganja u izveštajima i sl.

Agencija nije unapredila transparentnost mera izrečenih onima koji su kršili pravila o finansiranju političkih partija.

38 <https://www.srbija.gov.rs/dokument/416862/odluka-o-obrazovanju-radne-grupe-za-saradnju-sa-oebs-i-kdiljp.php>

39 <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2022/01/Izvestaj-o-troskovima-IK-2021-Mionica-Negotin-konacno.pdf>

40 <https://www.acas.rs/planovi-kontrole/>

¶ Istraživačka priča 1: Srpska napredna stranka za 6 godina na kampanje potrošila više nego 22 stranke zajedno

Srpska napredna stranka (SNS) potrošila je u periodu od 2015. do kraja 2020. godine na izborne kampanje oko 2,7 milijardi dinara ili skoro 23 miliona evra. Sa druge strane, 22 stranke i grupe građana u istom periodu zajedno su potrošile oko dve milijarde dinara. Najveći deo tog novca otisao je upravo na oglašavanje, pokazuju podaci koje je analizirao *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS)⁴¹.

U susret izborima 2022. CINS je objavio bazu pod nazivom „Stranačka kasa”⁴², u kojoj su podaci o finansiranju i troškovima ukupno 25 političkih subjekata – najuticajnijih stranaka i grupa građana, čiji je rad kontrolisala *Agencija za sprečavanje korupcije*.

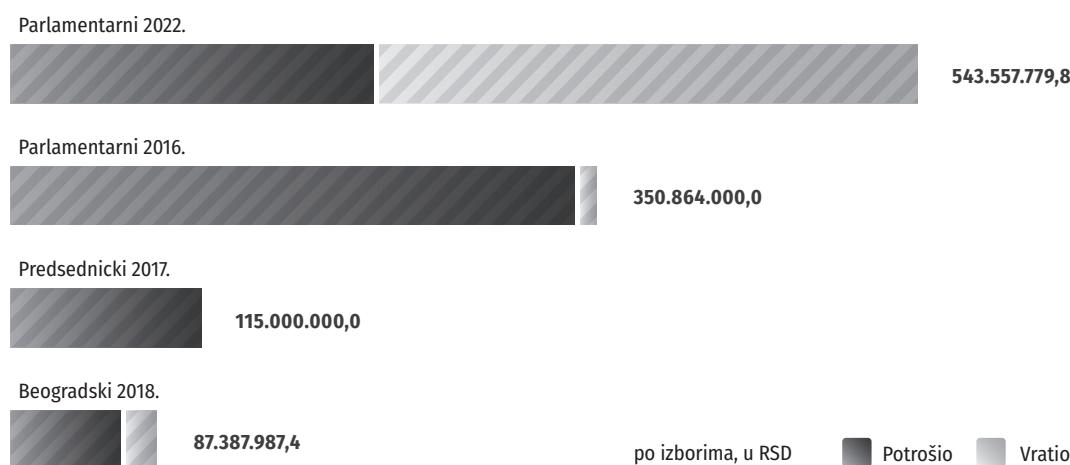
Ovu dominaciju naprednjaci su obezbedili, između ostalog, i tako što su 2014. godine po hitnom postupku izmenili Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Time je strankama dozvoljeno da novac koji iz budžeta dobijaju za redovan rad troše i na izbore. Ova stranka je od 2015. do kraja 2020. godine za izbore dobila oko 1,2 milijarde dinara iz budžeta, ali su zahvaljujući izmeni zakona, u kampanjama potrošili dvostruko više novca, pa i preko toga.

„Najskuplju stavku među troškovima SNS-a kada je reč o izbornoj kampanji predstavlja oglašavanje u medijima. Zatim slede troškovi za reklamni materijal, poput bilborda i brošura, i za organizovanje događaja, kao što su mitinzi i tribine. Tako su za parlamentarne, predsedničke i beogradske izbore u periodu od 2015. do kraja 2020. naprednjaci iz sredstava za redovan rad prebacili skoro 1,1 milijardu dinara u budžet za kampanju. Većina tog novca – oko 743 miliona dinara – potom je i potrošena, dok je ostatak vraćen na račune za redovan rad stranke.

Pored SNS-a, ovu mogućnost u tom periodu koristile su i druge stranke, poput *Socijalističke partije Srbije* (SPS) i *Srpske radikalne stranke* (SRS), ali u značajno manjim iznosima.

Način na koji se raspodeljuje budžetski novac favorizuje pobednike izbora, što je jedan od razloga dominacije SNS-a. Problematična je ova mogućnost da se novac iz budžeta dobijen za redovan rad ipak koristi za izbornu kampanju, jer se novac troši suprotno svrsi zbog koje je dodeljen. Takođe, to doprinosi i postojanju neravnopravnosti između učesnika izbora – parlamentarnih i neparlamentarnih stranaka.

Ilustracija 2: Koliko je novca SNS preneo sa računa za redovan rad i potrošio na kampanju



Izvor: Agencija za sprečavanje korupcije, CINS baza „Stranačka kasa”

41 [https://www.cins.rs/sns-za-sest-godina-na-kampanje-petrosio-vise-nego-22-stranke-zajedno/](https://www.cins.rs/sns-za-sest-godina-na-kampanje-potrosio-vise-nego-22-stranke-zajedno/)

42 <https://www.cins.rs/baze-podataka/stranacka-kasa/>

1.1.5. Izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i efekti te izmene

Nacrt novog Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, objavljen 25. 11. 2021, u stvari je postojeći Zakon u čije su članove unošene izmene, zbog čega formalno nosi oznaku novog.

Deo sada unetih izmena potiče iz Nacrta ovog zakona iz 2016, na čemu su tada radili Ministarstvo finansija i Agencija za borbu protiv korupcije, a koji više nije dostupan na internetu. Značajan broj izmena je sačinila Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa OEBS/ODIHR-om, i to skriveno od očiju javnosti. Neke od izmena su posledica sporazuma postignutih na međustranačkim dijalozima. Najzad, pojedine izmene su u vezi sa delovima Akcionog plana za Poglavlje 23, koje su u gotovo istovetnom obliku postojale i u Akcionom planu za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije iz 2013, ali u proteklih osam godina nisu realizovane. Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa OEBS/ODIHR-om sačinila je, ne obavestivši javnost o tome, značajan broj izmena još u junu mesecu 2021. godine.⁴³ Usled toga je izgubljeno dragocenih pola godine, tokom kojih je javnost mogla da diskutuje o ovim predlozima.

Ovaj Nacrt zakona nije pripremljen u skladu sa standardima koji podrazumevaju da prilikom kreiranja javnih politika treba da bude konsultovana i javnost. Ne samo da ona nije konsultovana već nema naznaka ni da su u njegovoj pripremi učestvovali svi relevantni državni organi, pa ni same političke stranke. Sastav Radne grupe koja je izradila tekst takođe nije objavljen.

Imajući u vidu to da se ovaj zakon donosi u oblasti u kojoj se uporednopravno događaju neprestane promene i unapređenje standarda kao odgovor na nove izazove u finansiranju stranaka i zaštiti demokratskog procesa odlučivanja od neprimerenih uticaja, bilo bi više nego opravdano da su pre izmena zakona razmotrena i odgovarajuća iskustva drugih zemalja. U tom smislu, bilo je naročito značajno razmotriti moguće načine da se uredi to kada „treća lica“ (oni koji nisu politički subjekti) vode kampanju u vezi sa izborima, kao i finansiranje političkih aktivnosti promovisanjem na društvenim mrežama.

Koalicija prEUgovor pripremila je niz obrazloženih predloga za unapređenje ovog Nacrta zakona,⁴⁴ kao što je to učinila i kada je isti Zakon menjan nakon prethodnog međupartijskog dijaloga. Koalicija je predložila zakonska rešenja za nekoliko bitnih problema, među kojima su i sledeći: 1) kredite ne bi trebalo tretirati kao „izvor prihoda“ i trebalo bi obezbediti da izvori finansiranja otplate kredita koji se uzimaju za kampanju budu vidljivi u finansijskim izveštajima; 2) treba ograničiti vrednost priloga koje daju međusobno povezana pravna lica kako bi se spričilo zaobilazeњe zakonskog maksimuma; 3) u Zakon bi trebalo vratiti odredbu koja zabranjuje da se sredstva koja stranke dobiju iz budžeta za finansiranje redovnog rada (to jest, svega što nije izborna kampanja) koriste i za izbornu kampanju; 4) radi postizanja veće ravнопрavnosti učesnika na izborima, 50% novca iz budžeta treba da bude podeljeno na jednak delove (a ne 30% kao što je bilo predloženo); 5) oglasni materijal treba da sadrži jasnu naznaku političkog subjekta i izborne kampanje na koju se odnosi; 6) prEUgovor je predložio, u skladu sa praksom većine evropskih demokratija, da se ograniči visina ukupnih troškova kampanje, sa limitima koji su slični kao u Bugarskoj, Hrvatskoj, Mađarskoj, Češkoj i Slovačkoj (300 miliona dinara za parlamentarne i 200 miliona za predsedničke izbore); 7) prEUgovor je predložio mere koje bi obezbedile značajno veću javnost podataka o finansiranju kampanje za vreme dok ona traje; 8) u vezi sa kontrolisanjem finansijskih izveštaja, koje vrši Agencija za sprečavanje korupcije, predloženi su kriterijumi za određivanje plana i za sadržinu izveštaja Agencije, što bi trebalo da garantuje da sva bitna pitanja budu kontrolisana; 9) predloženo je da prilikom kažnjavanja nepravilnosti bude znatno jasnije i potpunije uredena krivična odgovornost, kako za nezakonito finansiranje stranaka i kampanja, tako i za pritiske i odmazdu koju bi neko vršio prema partijskim donatorima i firmama koje im pružaju usluge.

43 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, Beograd, novembar 2021, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

44 <https://www.preugovor.org/Amandmani/1703/Kako-unaprediti-javnost-i-kontrolu-finansiranja.shtml>

¶ Istraživačka priča 2: Socijalistička partija Srbije iznajmljuje prostorije nasleđene od Saveza komunista državnim institucijama i drugim entitetima

Socijalistička partija Srbije (SPS) već godinama svoj rad finansira izdavanjem nekretnina nasleđenim od Saveza komunista Jugoslavije.⁴⁵ Među njihovim „stanarima su i mnoge opštine, javna preduzeća i ustanove, što stručnjaci ocenjuju kao nedopustivo.

Gradska uprava Kragujevca iznajmljuje prostor od 35 kvadratnih metara od Socijalističke partije Srbije. Prema finansijskim izveštajima stranke, za zakup ove kancelarije Gradska uprava im je od 2015. do kraja 2020. godine isplatila oko 114.000 evra.

To je samo jedna od nekretnina kojima ova stranka, kao naslednica nekadašnjeg *Saveza komunista Jugoslavije*, raspolaže. Prema poslednjem finansijskom izveštaju SPS-a, socijalisti poseduju nekretnine vredne oko 13,8 miliona evra. Poređenja radi, trenutno najjača stranka u Srbiji *Srpska napredna stranka* (SNS), poseduje imovinu vrednu nešto manje od dva miliona evra.⁴⁶

Prihodi od imovine, bez dileme, stavljuju SPS u povoljniji položaj u odnosu na druge partije, jer im daju određenu vrstu sigurnosti. U periodu od 2015. do kraja 2020. na račune socijalista od zakupaca njihovog poslovnog prostora leglo je oko 2,3 miliona evra, od čega je najmanje 840 hiljada evra dobila od javnih institucija, među kojima su ministarstva, opštine, javna preduzeća i muzeji.⁴⁷ Istraživanje CINS-a pokazuje i da brojne javne institucije iznajmljuju prostorije od SPS-a čak i kad postoje gradske prostorije koje zvrije prazne. Osim toga, CINS je utvrđio čitav niz slučajeva, u kojima se podaci iz finansijskih izveštaja SPS-a o zakupu njihovih prostorija i podaci u izveštajima državnih ustanova i preduzeća ne podudaraju.

Vlada Srbije podnela je 17. januara 2022. godine predlog zakona koji je Skupština usvojila 4. februara 2022.⁴⁸ Tokom te procedure unete su određene izmene, ali su glavni problemi ostali. Jedna od promena odnosi se na način raspodele javnih sredstava. U odnosu na odredbe starog Zakona povećan je deo koji se ravnomerno dodeljuje svim učesnicima sa 20% na 40% za parlamentarne izbore i smanjenje dela koji se ravnomerno dodeljuje sa 50% na 40% za predsedničke izbore (u nacrtu novog stajalo je 30%, a u predlogu Vlade 35% za obe vrste izbora). Druga promena odnosi se na zajmove koje uzimaju politički subjekti. Oni se više ne tretiraju kao „izvor prihoda”, jer to nije bilo u skladu sa računovodstvenim pravilima. Dalje, Vlada je predložila, a Skupština prihvatile da se ograniči ukupan dozvoljeni iznos ovih zajmova, kao i period njihove otplate. Prema novim pravilima, maksimalna vrednost kredita za redovan rad stranaka, ili za kampanju, sada ne može biti veća od 25% ukupnih budžetskih sredstava, koja se dodeljuju političkim strankama, odnosno od sredstava namenjenih za konkretnu kampanju. Ovi limiti su prilično visoki i ne očekuje se da će bitno uticati na finansijsko poslovanje stranaka.⁴⁹ Rok za otplatu dugova sada je ograničen na tri godine. Međutim, ovo ograničenje neće spreciti stranke i učesnike na izborima da u predizbornim kampanjama sakriju svoje stvarne izvore finansiranja. Naime, u trenutku kada bude dostavljen izveštaj o finansiranju kampanje, još uvek će biti nepoznato koji je stvarni izvor finansiranja kampanje, jer će se zajam otplaćivati tokom naredne tri godine.

Izmene i dopune Zakona nisu iskorisćene da se efikasnije spreči zaobilaznje izveštavanja o finansiranju kampanje time što kampanju vode „treća lica”, a ne same političke stranke, koalicije i grupe građana. Uz to, propuštena je i prilika da se izveštavanje o troškovima kampanje prilagodi novonastalim okolnostima, tako da troškovi sve zastupljenijih oglašavanja na društvenim mrežama budu prikazani zasebno.

45 <https://www.cins.rs/sps-ovi-milioni-preko-komunistickog-nasleda-do-novca-iz-budzeta/>

46 <https://www.cins.rs/kako-je-sns-od-podstanara-dosao-do-milionskih-nekretnina/>

47 <https://www.cins.rs/baze-podataka/stranacka-kasa/>

48 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2022/87-22.pdf>.

49 Na primer, za predizbornu kampanju na ovogodišnjim izborima maksimalna vrednost zajma bila je približno 1,9 miliona evra za parlamentarnu i dodatnih 1,9 miliona evra za predsedničku kampanju (za svakog od učesnika).

Izmena propisa koji se odnose na oglašavanje u medijima doprinela je rešavanju starog problema u vezi sa nedostupnošću cenovnika za političko oglašavanje. Međutim, nema pravila koje se odnosi na oglašavanje u drugim vrstama medija, tako da ono ne podleže adekvatnom nadzoru. Konačno, izmene i dopune Zakona nisu iskorišćene kako bi se adekvatnije uredila odgovornost za kršenje pravila i javnost podataka o pokrenutim i okončanim postupcima. Uvedena su neka korisna nova pravila u vezi sa radom Agencije za sprečavanje korupcije (obaveza Agencije da podnese izveštaj o izvršenoj kontroli, rokovi za pripremu izveštaja, obaveza izrade i objavljivanja plana kontrole), ali njima nisu obezbeđeni svi obavezni elementi izveštaja i plana.

Ograničeni efekti preliminarnih izveštaja o troškovima kampanje

Jedna od izmena Zakona o finansiranju političkih aktivnosti jeste uvođenje obaveze podnošenja preliminarnih izveštaja o finansiranju kampanje. Iako je na taj način formalno ispunjena jedna od preporuka ODIHR-a, to je učinjeno tako da ne omogućava mnogo veću transparentnost ovih podataka dok izborna kampanja traje, te može dovesti do pogrešnih zaključaka.

Iako je po Zakonu rok za podnošenje izveštaja „sedam dana pre dana izbora”, što je padalo u subotu 26. 3. 2022. godine, Agencija za sprečavanje korupcije protumačila je da se ovde takođe primenjuju pravila za računanje rokova iz Zakona o opštem upravnom postupku, pa je kao rok određen prvi naredni radni dan, ponedeljak 28. 3. 2022.

Zakon nije uveo obavezu da sami učesnici u kampanji objave dostavljene izveštaje na svom sajtu, već samo obavezu Agencije da ih objavi, i to u roku od tri dana nakon što ih je primila. Usled tako manjkave odredbe i tumačenja rokova, što očigledno ometa ostvarivanje svrhe ovih izveštaja, krajnji rok za njihovo objavljivanje bio je poslednji dan pred nastupanje izborne tišine (31. 3. 2022).

Time je praktično onemogućeno bilo kakvo analitičko izveštavanje medija o tome na koji način su podnosioci izbornih lista i predlagači kandidata ispunili svoju zakonsku obavezu, kao i mogućnost da veliki broj građana koje bi to zanimalo sazna nešto o troškovima i izvorima finansiranja kampanje.

Do dana izbora na sajtu Agencije bila su objavljena ukupno 93 preliminarna izveštaja. Sedam se odnosi na predsedničke izbore, pa se može zaključiti da su obavezu ispunili svi, izuzev predlagača kandidata Miše Vacića. Za parlamentarne izbore objavljeno je 15 izveštaja, a obavezu nisu ispunile četiri manjinske liste. Za beogradске izbore nedostajala je jedino lista „Ruskog manjinskog saveza“. Ostalih 60 izveštaja odnosi se na izbore u drugim gradovima i opština.

Ilustracija 3: Prijavljeni troškova kampanje i prihodi do 19. marta 2022.



Imajući u vidu da je iz donacija prikupljeno i da je sa stalnih stranačkih računa bilo preneto oko 3,1 milion evra, može se pretpostaviti da će, uz raspoređena sredstva iz budžeta, ukupni prijavljeni troškovi kampanje za republičke izbore dostići 18 miliona evra. To dalje znači da je iz objavljenih preliminarnih izveštaja postalo poznato tek oko 15% ukupnih očekivanih troškova izborne kampanje.

Dalje, očigledno je da su stranke koristile različitu metodologiju prilikom prikazivanja podataka u preliminarnim izveštajima, te prilikom prijavljivanja obaveza koje se plaćaju odloženo, tako da ovi izveštaji mogu dovesti do pogrešnih zaključaka o ceni kampanje pojedinih učesnika izbora. Pored toga, velike razlike u visini pojedinih troškova, kao i nepostojanje prijavljenih prihoda i rashoda u izveštajima nekih učesnika izbora, već sada dovode u pitanje ispravnost finansijskog izveštavanja. Na primer, liste „Zavetnici“, „Suverenisti“ i „Otete bebe“ nisu prijavile ni dinar prihoda po bilo kom osnovu, ne navodeći ni neke troškove koji su kod drugih uobičajeni i koji su morali nastati na samom početku kampanje, kao što je overa potpisa.

Pet učesnika republičkih izbora uopšte nije podnelo izveštaje, za šta su propisane novčane kazne. Agencija za sprečavanje korupcije još nije javno saopštila ko je u pitanju. Iako ne postoji zakonska obaveza da to učini, objavljivanje ovih podataka odmah nakon isteka roka moglo je da poveća interesovanje javnosti za ovu zakonsku novinu i da poveća njene efekte.

Kao što je TS upozoravala, podnošenje izveštaja 15 dana pred izbore ne donosi mnogo, jer stranke većinu troškova plaćaju kasnije, uglavnom tek nakon izbora, kad dobiju sredstva iz budžeta. Zbog toga je TS predlagala da se, po uzoru na Češku, i u Srbiji uvede sistem transparentnih računa, koji bi omogućio uvid u prihode i rashode u realnom vremenu, uz zaštitu pojedinih ličnih podataka (npr. broj računa i adresa davalaca priloga). Svi drugi podaci su i inače javnog karaktera i bili bi objavljeni u finansijskim izveštajima ili bi bili dostupni na osnovu zahteva za pristup informacijama.

Imajući u vidu da se troškovi kampanje plaćaju odloženo, predložili smo da se izričito propiše obaveza izveštavanja, ne samo o izvršenim rashodima već i o ugovorenim obavezama (npr. vrednost bilborda ili reklama koje su ugovorene). Ni Zakon ni Pravilnik koji je doneo direktor Agencije za sprečavanje korupcije nisu dovoljno jasni povodom toga da li se prijavljuju jedino troškovi koji su plaćeni ili i oni koji su još „na čekanju“. Usled toga su u praksi moguća različita tumačenja, kao i to da jedna partija prikaže, a druga ne prikaže trošak, iako su obe u istoj situaciji. To se verovatno i dogodilo, sudeći po objavljenim podacima.

1.1.6. Troškovi izborne kampanje

Kako je saopštila organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije prEUgovor, preliminarni izveštaji o finansiranju kampanje nisu doprineli povećanju transparentnosti tog finansiranja, jer ne prikazuju stvarno stanje i, samim tim, mogu dovesti do zablude.⁵⁰ Budući da sadrže podatke dostupne na dan 19. marta, izveštaji prikazuju samo 15-20% procenjenih troškova kampanje, koji bi zapravo mogli da dosegnu 18 miliona evra, od čega se 15,7 miliona izdvaja iz budžeta.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ podnela je Agenciji za sprečavanje korupcije četiri prijave o uočenim prekršajima funkcionera. Agencija je pokazala veliku inventivnost u nastojanju da ne da odgovori na postavljena pitanja, kao i da odgovori na ona koja nisu bila postavljena. U nekoliko slučajeva nije čak ni dostavila odluku, već samo „obaveštenje“.

✖ ALARM: Najskuplja kampanja na račun građana

Ova kampanja najskuplja je do sada. Iz budžeta je izdvojeno 15,7 miliona evra. Ovo je rekordna suma novca, koju su građani Srbije platili da bi ih partije ubedile da glasaju upravo za njihove liste i kandidate. Na izborima 2014, 2016. i 2017. potrošeno je između 4,7 i 6,9 miliona evra, dok su pre deset godina, kada je kampanja trajala nešto duže (dva izborna kruga), budžetske dotacije bile slične kao sada.

Nasuprot praksi većine demokratija u svetu, u Evropi, pa i u našem neposrednom susedstvu, kao i nasuprot preporuci ODIHR-a iz 2016. godine, u Srbiji nije ograničena visina ukupnih troškova kampanje. Koalicija prEUgovor je predlagala da se takvo ograničenje uvede kada je pre nekoliko meseci menjan Zakon o finansiranju političkih aktivnosti. Prema predlogu koalicije, taj limit bi bio 300 miliona dinara za

50 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/ts-and-media/press-conference/12260-monitoring-of-campaign-financing-second-preliminary-findings>

parlamentarne i 200 miliona dinara za predsedničke izbore (300 miliona ako se glasa i u drugom krugu), što je slično zemljama okruženja (npr. Mađarska, Hrvatska, Bugarska). Nepostojanje ovog limita u Srbiji podstiče neravnopravnost učesnika izbora, naročito u konstellaciji snaga koja postoji od 2014. godine, sa jednom izrazito dominantnom političkom strankom, čiji troškovi kampanje neretko premašuju obim rashoda svih konkurenata.

Tabela 1: Ukupna budžetska sredstva po listama za izbore na republičkom nivou

Lista		Broj osvojenih mandata	Budžet za kampanju raspodeljen na jednake delove (RSD)	Sredstva koja zavise od rezultata izbora (RSD)	Ukupna budžetska sredstva (RSD)	Ukupna budžetska sredstva (EUR)
A	SNS	120	66.627.167	885.013.777	951.640.944	8.088.100
	UPS	37	66.627.167	87.988.861	154.616.028	1.314.098
	NADA	15	66.627.167	35.671.160	102.298.327	869.445
	Dveri	10	66.627.167	23.780.773	90.407.940	768.387
	Zavetnici	10	66.627.167	23.780.773	90.407.940	768.387
	Moramo	12	66.627.167	28.536.928	95.164.095	808.810
	Suverenisti	0	66.627.167	0	66.627.167	566.272
B	Vacić	0	0	0	0	0
C	SPS	32	20.500.667	76.098.474	96.599.141	821.007
	SRS	0	20.500.667	0	20.500.667	174.237
	Ajmo ljudi	0	20.500.667	0	20.500.667	174.237
	Otete bebe	0	0	0	0	0
	Ruski savez	0	20.500.667	0	20.500.667	174.237
D	Savez vojvođanskih Mađara	6	20.500.667	14.268.464	34.769.131	295.507
	Muftijin amanet	3	20.500.667	7.134.232	27.634.899	234.872
	Zajedno za Vojvodinu	2	20.500.667	4.756.155	25.256.822	214.660
	SDA of Sandžak	2	20.500.667	4.756.155	25.256.822	214.660
	Koalicija Albanaca Doline	1	20.500.667	2.378.077	22.878.744	194.449
	Alternativa za promene	0	0	0	0	0
	Romska partija	0	0	0	0	0
Zbir		250	650.896.172	1.194.163.828	1.845.060.000	15.681.365

Legenda: (A) predsednički i parlamentarni izbori, (B) samo predsednički izbori, (C) samo parlamentarni izbori, (D) liste nacionalnih manjina

Prema proceni organizacije „Transparentnosti Srbija”, vladajuća Srpska napredna stranka (SNS) dobiće više od 8 miliona evra, od čega je 4,1 milion evra potrošen na TV oglašavanje (ne računajući lokalne TV stanice). Na TV oglašavanje potrošeno je ukupno oko 6,9 miliona evra. Najviše novca dobila je TV Pink (oko 2,7 miliona evra), na drugom mestu je RTS (oko 1,8 miliona evra). Za oglašavanje na Fejsbuku potrošeno 381.000 evra. Naprednjaci su za promovisanje oglasa trošili u proseku 263 evra, što je ukupno gotovo 200.000 evra. Na drugom mestu je Savez vojvođanskih Mađara (SVM) sa 31.700 evra. Sa 35.000 evra promovisani su oglasi bez oznake političkog subjekta, koji veličaju gradsku vlast ili koji su bili protiv opozicije.

Sistem budžetskog finansiranja kampanje u Srbiji je, još od 2004, takav da se većina novca raspodeljuje na osnovu buduće neizvesne okolnosti – na osnovu pobede na predsedničkim izborima ili na osnovu broja osvojenih mandata na parlamentarnim izborima. Stranke koje za svoje kampanje imaju i druge izvore prihoda mogu da kalkulišu tako da u prvi mah ulože taj novac, a zatim ga, u zavisnosti od izbornog uspeha, vrate na stalni stranački račun ili utroše i njega i budžetske dotacije. Njihovi politički takmaci, koji sve stave na kartu prelaska izbornog praga ili makar dostizanja „budžetskog cenzusa” od 1% važećih glasova, rizikuju da izgube položena izborna jemstva i uđu u dužnički odnos prema dobavljačima. Inače, nijedna stranka na ovim izborima nije obelodanila informacije o svojim planiranim troškovima kampanje, ni samoinicijativno, ni nakon što joj je TS dostavila upitnik.

Izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti povećan je ideo budžetskog novca, koji se deli na ravne časti na parlamentarnim izborima (sa 20 na 40%), a smanjen ideo koji se deli ravnopravno na predsedničkim izborima (sa 50% na 40%). Ova promena koristila je strankama koje su imale samo parlamentarnu izbornu listu, a nisu prešle census (npr. SRS, „Ajmo ljudi”, „Ruski savez”), jer su dobile duplo više novca nego što bi dobile da Zakon nije menjan. Takođe, finansijski dobitnici ovih promena su i manjinske stranke. S druge strane, one partije koje su nastupale na obe vrste izbora, dobile su zbirno manje novca nego što bi dobile da Zakon nije menjan.

Na prvi pogled bi se moglo zaključiti da su finansijski uslovi za učestvovanje u izbornoj trci bili povoljniji nego na izborima u poslednjih deset godina zbog značajno većeg budžetskog davanja. Međutim, veliku prepreku većini opozicionih učesnika sada je predstavljalo to što nisu imali značajna sredstva kojima bi započeli kampanju. To je posledica bojkotovanja parlamentarnih izbora 2020. godine i dugovanja zbog ranijih izbornih kampanja, koje su premašivale njihove mogućnosti. Slabi izgledi da na izborima ostvare pobjedu nisu stimulisali potencijalne interesne donatore da ulažu. Takođe, visoka centralizacija moći na svim nivoima, koja je u rukama vladajuće koalicije, nije ostavljala mogućnosti njihovim takmacima ni da posegnu za nedozvoljenim korišćenjem javnih resursa lokalnih samouprava zarad političke promocije. Najzad, članstvo ovih stranaka je uglavnom malobrojno, a kultura u kojoj bi istinski simpatizeri donirali manje svote nije dovoljno razvijena.

Sa stanovišta Zakona, svaki izborni proces je poseban i učesnici izbora moraće precizno da razgraniče troškove kampanje za predsedničke, parlamentarne i lokalne izbore. Dosadašnja praksa je bila da se to čini uglavnom proizvoljno, u zavisnosti od toga u kojoj meri treba opravdati troškove za određenu vrstu izbora. Za takvo razgraničenje ni sam Zakon nije postavio čvrsta pravila.

Promene u strukturi rashoda kampanje: društvene mreže vs. tradicionalni mediji

Na ovim izborima nastavljena je pojačana kampanja na društvenim mrežama i internetu. Drugi vidovi oglašavanja se i dalje dosta koriste, naročito bilbordi. S druge strane, smanjen je broj masovnih okupljanja (u odnosu na izbore pre pandemije), kao i dostavljanje i postavljanje klasičnog promotivnog materijala (plakati, leci).

Televizijsko oglašavanje je tradicionalno ubedljivo najveći generator troškova kampanje, pa na njega odlazi približno polovina prijavljenih rashoda. Čini se da ni ovi izbori u tom pogledu nisu bili značajno drugaćiji.

Tabela 2: Procena troškova za TV oglašavanje tokom izborne kampanje

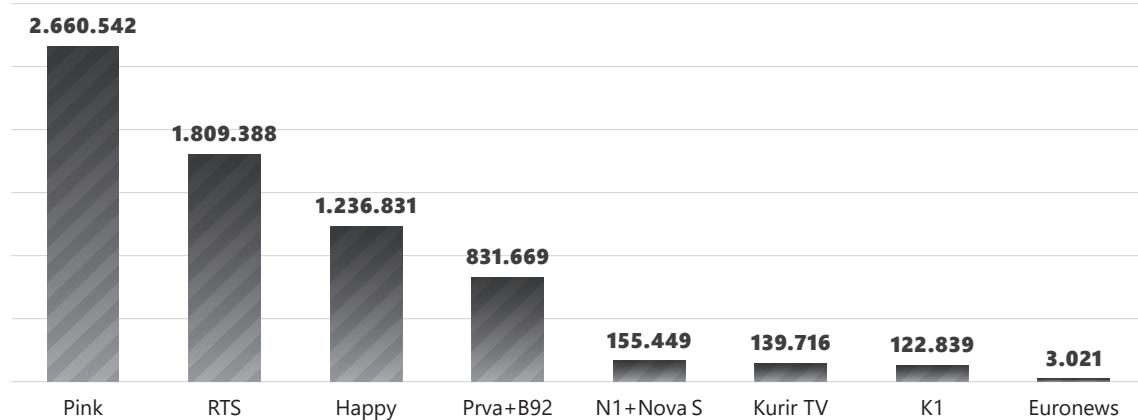
Lista	Troškovi u evrima	Lista	Troškovi u evrima
SNS	4.190.527	ZZV	35.228
SPS	1.075.898	Zavetnici	89.862
UPS	383.518	Ajmo, ljudi	167.911
DSS (NADA)	276.518	Dveri	70.630
SRS	672.065	Moramo	9.202

UKUPNO: 6.971.359

Prema proceni TS, koja je zasnovana na objavljenim cenovnicima i popustima nacionalnih TV stаница i glavnih kablovskih emitera, ukupna vrednost nedavno završene kampanje za republičke i beogradске izbore na televizijama dosegla je blizu 7 miliona evra. Tome bi trebalo dodati i troškove regionalnih i lokalnih televizija, kao i troškove nekoliko zakupljenih termina, koji su emitovani na pojedinim TV stanicama.⁵¹

Srpska napredna stranka bila je izrazito dominantna kada je reč o ovom vidu oglašavanja, na šta je potrošila oko 60% ukupnih troškova. Kada se meri ukupno vreme emitovanja oglasnih poruka, ta dominacija je još izraženija (oko 79%). Ipak razlika između SNS i takmaka nešto je manje izražena u vrednosti oglašavanja, zato što je ova stranka stekla pravo na najveće popuste na svim TV stanicama. Takođe, valja primetiti da je SNS tokom prvih nedelja bila jedina stranka koja se oglašavala i da je sve do poslednje nedelje kampanje njen udio u tržištu predizbornih oglasa bio još veći (oko ¾).

Ilustracija 4: Procena vrednosti TV oglašavanja po stanci, sa popustom, u evrima



U prvom kvartalu ove godine, što obuhvata i kampanju pre kampanje koju su mnogi učesnici vodili, registrovano je da je na političko oglašavanje u Srbiji potrošeno oko 400 hiljada evra. Polovina te sume odnosi se na razne naloge, iza kojih otvoreno стоји Srpska napredna stranka. Zanimljivo je da je sledeća lista po redu SVM, sa oko 32 hiljade evra plaćenih oglasa. Takođe, na ovoj društvenoj mreži su veoma aktivne bile „Dveri”, koalicija „Moramo”, a nešto manje UPS, NADA i „Suverenisti”. Pored ovih troškova, političku kampanju vodili su i subjekti čiji stranački profil nije bio jasno označen, na što je potrošeno preko 35 hiljada evra. Ovi oglasi su uglavnom promovisali rezultate gradskih vlasti u Beogradu ili predstavljali kampanju protiv opozicionih stranaka. Kontrola ovih neregistrovanih učesnika kampanje nije adekvatno obezbeđena niti zakonski uređena.

51 Bitno je napomenuti da su troškovi za TV *Happy* obračunati prema listi popusta iz 2016, pošto za potonje izbore nisu bili dostupni, kao ni sada, za razliku od svih drugih posmatranih TV stanicu.

Tabela 3: Političko oglašavanje na Fejsbuku u period januar – mart 2022.

Politički subjekt	Troškovi u evrima	Broj oglasa	Prosečna cena oglasa u evrima
SNS	196.450	747	263
SVM	31.753	279	114
Dveri	28.858	212	136
Moramo	21.574	683	32
UPS	18.354	229	80
NADA	15.978	125	128
Suverenisti	11.619	195	60
Ajmo ljudi	10.007	153	65
Zavetnici	3.697	59	63
SPS	2.918	308	9
Zajedno za Vojvodinu	1.202	80	15
Muftijin amanet	1.137	17	67
Srpsko ruski pokret	765	32	24
SDA	501	60	8
Ostali	332	24	13
Neprijavljeni oglasi	35.863	368	97
UKUPNO	381.008	3.571	107

Nepravilnosti u finansiranju izborne kampanje

Organizacija „Transparentnost Srbija” (TS) pratila je i da li su i u kojoj su meri učesnici na izborima poštovali propis o zabrani korišćenja javnih sredstava za finansiranje izborne kampanje. Koristeći raspoloživa pravna sredstva, TS je podnела četiri prijave Agenciji za sprečavanje korupcije i jednu inicijativu Nadzornom odboru za izbornu kampanju za parlamentarne izbore održane 2022. godine.

Prvo obraćanje Agenciji odnosilo se na objave na Twiter nalogu @avucic, odnosno na one objave kojima su građani informisani o aktivnostima Srpske napredne stranke. U pitanju je „zvanični nalog predsednika Srbije i predsednika SNS-a”, tako da se može smatrati javnim resursom koji se koristio kako bi politička stranka stekla nekakvu korist (odnosno za političku promociju i oglašavanje). Agencija nije utvrdila da je došlo do kršenja pravila, a svoju odluku je zasnovala na tome da predsednik ima još jedan twiter nalog.⁵² Stoga, kako je navela Agencija, nalog pod korisničkim imenom „AleksandarVučić@avucic” „nije zvanični nalog predsednika Republike Srbije” i ne može se smatrati za „javni resurs“.

U februaru 2022. godine TS je podnela i dve prijave protiv ministra odbrane i ministra unutrašnjih poslova, jer su na sajtovima ovih ministarstava objavljeni intervjui čiji je cilj bio ili da promovišu svog predsedničkog kandidata (Vučića) ili da naškode njegovom konkurentu (Ponošu). Agencija je zaključila da u to vreme još uvek nisu bili raspisani predsednički izbori i da u saopštenjima nije pomnjana Srpska napredna stranka, zbog čega je smatrala da objavljivanje saopštenja nije organizovala ta politička stranka.

Takođe, TS je uložila pritužbu i zato što su u predgovoru brošure SNS-a pod nazivom „Dela govore – Zajedno možemo sve” javna funkcija autora predgovora – predsednika Republike Srbije, službene zastave i inventar državnih organa iskorišćeni za promovisanje i reklamiranje političkog subjekta, čiji je Aleksandar Vučić predsednik. Agencija je uvidom u brošuru ocenila da je fotografija kojom je ilustrovan predgovor već prethodno objavljena i široko dostupna, te da „njenu izradu nije finansirala Srpska napredna stranka i da ona nije nastala za potrebe izrade brošure”.

Organizacija TS je Nadzornom odboru za izbornu kampanju za parlamentarne izbore održane 2022. godine podnела Inicijativu vezanu za praksu uočenu u brojnim medijima, koji su u svojim vestima objavili da je „Srpska napredna stranka na svom Jutjub (YouTube) kanalu objavila novi predizborni video-klip”. Ovo je bila prikrivena politička reklama, kojom je ostvarena dvostruka korist – veća vidljivost predizbornih spotova ove stranke među čitaocima ovih medija, i to potpuno besplatno. Nadzorni odbor još nije odlučio o ovoj inicijativi.

1.1.7. Sprovođenje mera donetih tokom međustranačkog dijaloga

Sprovođenje mera dogovorenih tokom dva međustranačka dijaloga o izbornim uslovima nije u praksi značajnije unapredilo izborni okruženje. Javne rasprave koje su organizovane pre izmene zakona nisu iskorišćene kao prilika da se detaljno razmotre sva važna pitanja. Konkretno, nije bilo volje da se raspravlja ni o jednom predlogu, koji se nije nalazio na spisku o kome su se učesnici izbora unapred saglasili. Evropski parlamentarci i druge međunarodne institucije fokusirale su se na sprovođenje svojih prethodno datih preporuka, što su nacionalni akteri protumačili kao jasan signal da u ovoj završnoj fazi procesa treba da se usredsrede na čisto formalno štikliranje stavki.

Sprovedena je mera koja se odnosi na uspostavljanje privremenog nadzornog tela za praćenje medija. Međutim, kao što je prEUgovor⁵³ već detaljno objasnio, sam koncept privremenog nadzornog tela u suprotnosti je sa pravnim sistemom Srbije. Uz to, sastav ovog tela zabrinjava zbog sukoba interesa, kao i zbog sumnje da bi ono moglo efikasno da unapredi izborni okruženje.

Slično je i sa obaveznim uputstvom Regulatornog tela za elektronske medije (REM), koje je upućeno javnim servisima. Pristup po kome se obavezujući propis odnosi samo na RTS i RTV nije ispravan, jer zakon sadrži obaveze koje se odnose na sve medije koji emituju izborni program, a i REM je za potrebe prethodnih izbora (održanih pre 2020. godine) donosio obavezne pravilnike za sve elektronske medije.

52 <https://twiter.com/predsednik.rs>.

53 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, novembar 2021, op. cit.

Predlog da mediji imaju obavezu da objave svoje cenovnike doveo je do izmena i dopuna Zakona o elektronskim medijima. Iako u predloženoj mjeri stoji da je reč o „svim medijima”, predviđena je samo aktivnost u vezi sa Zakonom o elektronskim medijima. Samim tim, sprovođenje ove mere nije pružalo nikakvu garanciju da će cenovnike objaviti i štampani ili onlajn mediji. Konačno, kako je navela TS, mera nije bila dovoljno detaljno formulisana da bi obuhvatila popuste, rokove ili uslove plaćanja, koji su podjednako važni kao i sami cenovnici.⁵⁴ Dakle, sprovođenje mera nije efikasno praćeno čak ni onda kada je reč bila o TV i radio stanicama. Članica PrEUgovora TS obratila se 21. marta 2022. godine REM-u, Agenciji za sprečavanje korupcije, Nadzornom odboru koji je formirala Skupština i Privremenom nadzornom telu za praćenje medija⁵⁵ i identifikovala medije čiji cenovnici ili nisu bili objavljeni ili su im nedostajali važni podaci (TV Happy, K-1 TV, TV Kurir), bez obzira na to što su emitovali političke reklame.

Metodologija za praćenje medija jeste definisana, ali je bila kontroverzna i izazvala je kritike posmatrača izbora.⁵⁶ Glavne slabosti odnosile su se na: pokrivanje predizbornih aktivnosti funkcionera u medijskim programima, koje su se računale zbirno; činjenicu da praćenje nije uključivalo i merenje popularnosti (udela gledanosti) različitih programa; nedostatak mogućnosti da se praćenje u potpunosti uporedi sa nalazima iz prethodnih izbora, kao i na mogućnost pogrešnog tumačenja podataka „pravljenjem ravnoteže“ između ogromnog prisustva predstavnika vladajuće stranke na ključnim nacionalnim emiterima i pretežno kritičkih priloga pojedinih kablovskih TV stanica.

Jedina predložena mera za sprečavanje zloupotrebe javnih funkcija i resursa bile su izmene Zakona o sprečavanju korupcije. Ovaj amandman uticao je samo na neke od aktivnosti predsednika Republike, jer ga je konačno obavezao da se izjašnjava o tome da li deluje u svojstvu funkcionera ili u svojstvu lidera stranke. Iako je ova promena i logična i korisna, ograničena intervencija u članu 50, stavu 6 Zakona daleko je od toga da bude dovoljna da se njome „unapredi sistem borbe protiv zloupotrebe funkcija i javnih resursa“. Srbiji je, između ostalog, potrebno definisanje – u istom članu Zakona – ograničenja koja se odnose na promotivne aktivnosti aktuelnih funkcionera u periodu predizborne kampanje (slična onima koja postoje u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori⁵⁷).

Ispunjena je mera koja se odnosi na uključivanje članova opozicije u stalni sastav biračkih odbora, ali je predstavnici opozicionih stranaka na kraju nisu u potpunosti iskoristili.

Mera br. 10, koja se odnosi na raspodelu javnih sredstava za kampanju, ugrađena je u novi Nacrt zakona o finansiranju političkih aktivnosti. Po mišljenju organizacije „Transparentnost Srbija“,⁵⁸ učesnicima na izborima bi više koristio drugačiji model raspodele javnih sredstava strankama. Međutim, time se ne rešavaju ključni problemi. Naime, sam način obračunavanja budžetskih subvencija nije logičan (nije osmišljen prema potrebama minimalne promocije, već zavisi od broja učesnika i raspoloživog budžeta). Ne postoji posebna pravila, kojima bi bilo uređeno istovremeno vođenje više kampanja istih stranaka na različitim izborima. Ovaj model je posebno naštetio interesima stranaka i grupa građana, koje su učestvovale samo na izborima za Grad Beograd, jer su one imale pravo na približno 80 puta manje budžetskih sredstava nego konkurenti koji su istovremeno vodili kampanju za Narodnu skupštinu i za mesto predsednika države. Zanimljivo je da je Ministarstvo finansija u Nacrtu predložilo da se promeni način raspodele sredstava za parlamentarne izbore (sa 30% na 20%, što bi bilo ravnomerno raspodeljeno svim učesnicima), što je i bilo dogovorenog sa evropskim parlamentarcima. Međutim, predloženo je i smanjenje iznosa za predsedničke izbore, koji bi bio ravnomerno raspoređen (sa 50% na 30%), iako to nije predstavljalo deo dogovora. U kasnijim fazama zakonodavnog postupka, procenat za oba izbora podignut je na 35% (u predlogu Vlade), a potom i na 40% (putem amandmana koji je usvojila Skupština).

54 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12078-korisni-ali-nedovoljni-predlozi-sa-dijaloga-o-izbornim-uslovima>.

55 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/DOPIS_-_Ispunjavanje_zakonske_obaveze_objave_tarife_za_politi%C4%8Dko_ogla%C5%A1avanje.pdf.

56 <https://nova.rs/vesti/drustvo/birodi-metodologija-rem-a-karikatura-pracenja-medija/>.

57 Ovaj amandman, koji je predložila organizacija „Transparentnost Srbija“, odbijen je tokom pripreme zakona.

58 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12078-korisni-ali-nedovoljni-predlozi-sa-dijaloga-o-izbornim-uslovima>.

Kada je u pitanju mera br. 11, nije bilo dostupnih informacija ni o kakvim aktivnostima vezanim za sprečavanje pritiska na birače i istraživanje tih pritisaka (nije uspostavljena, ni u javnosti promovisana nijedna nova mera ili dodatni kanal za prijavljivanje nedozvoljenih radnji). Razlog za to mogla bi da bude činjenica da mera nije dovoljno detaljno formulisana, jer je planirano da je sprovode „nadležni organi“ u „koordinaciji“, a da pritom nije navedeno o kojim telima je reč, niti su navedeni konkretni koraci koje bi trebalo preduzeti kako bi došlo do napretka.

Nakon sporazuma postignutog na međustranačkom dijalogu, za potrebe ovih izbora promenjene su procedure za proveru rezultata glasanja i statusa izbornih posmatrača, kao i za prikupljanje potpisa za liste nacionalnih manjina (mere 14-16).

Privremeno nadzorno telo nije ispunilo svrhu

Kao što je navedeno u prethodnom Alarmu,⁵⁹ političkim sporazumom, koji je 27. oktobra 2021. godine⁶⁰ postignut između dve vladajuće i sedam opozicionih političkih stranaka i predsednika Narodne skupštine, predviđene su određene mere čiji je cilj unapređenje integriteta izbornog procesa i ravnopravnosti učesnika na izborima. One su, međutim, istovremeno rizične po vladavinu prava, jer su njima uređena pitanja koja se ne mogu uređivati tom vrstom dokumenta. Ovo se posebno odnosi na činjenicu da je aktom predviđeno raspuštanje Skupštine i formiranje „nadzornog tela“ za njegovo sprovođenje, sa ovlašćenjima koja nisu predviđena ni Ustavom ni zakonom.

Vlada⁶¹ i predsednik⁶² su poštivali ovaj politički dogovor, pa je odluka o raspuštanju Skupštine doneta 15. februara 2022. godine. Nadzorno telo je do 14. februara 2022. godine održalo nekoliko sastanaka. Sa temama tih sastanaka javnost je delimično upoznata, ali zapisnici nisu objavljeni na sajtu Skupštine. Na osnovu ovih oskudnih podataka ne može se jasno zaključiti da li je nadzorno telo u nekom konkretnom slučaju iskoristilo svoja „ovlašćenja“ u odnosu na državne organe i nosioce javne vlasti. Međutim, jasno je da je bilo primedaba na sprovođenje Sporazuma. Predstavnik „Dveri“ Boško Obradović požalio se, na sastanku održanom 21. januara 2022. godine, da su predloženi zakoni sadržali i pitanja koja nisu bila usaglašena, uključujući u to i skraćenje roka za podnošenje izbornih lista i kandidatura sa dvadeset na petnaest dana, smanjenje iznosa budžetskih sredstava za predsedničke kandidate, uvođenje obaveze imenovanja davaoca usluga štampanja izbornog materijala, kao i mogućnost da jedan građanin podrži više izbornih lista.⁶³

U prethodnom Alarm izveštaju detaljno smo izvestili o slabostima odluke da se, na osnovu odluke Vlade od 14. oktobra 2021. godine,⁶⁴ osnuje Privremeno nadzorno telo za praćenje medija tokom izborne kampanje. Rad ovog nadzornog tela nije bio u potpunosti transparentan. Telo nema internet prezentaciju, niti postoji posebna podrubrika na sajtu Vlade ili REM-a, u kojoj bi se mogle naći makar osnovne informacije o njegovom radu. Iz opštih informacija u medijima jasno je da ovo telo nije uspeло da ostvari svoj osnovni cilj – da bude korektivni faktor rada REM-a. Naime, članovi Privremenog nadzornog tela, koje su predložile opozicione stranke, javno su govorili da nisu zadovoljni odlukama REM-a u vezi sa određenim pitanjima, ali Nadzorno telo na to nije uopšte reagovalo, što je sasvim razumljivo s obzirom na to da je polovina njegovih članova istovremeno i u samom REM-u.⁶⁵

Iako je nevladina organizacija „Birodi“ uložila zahtev da se istraži i utvrdi sukob interesa predstavnika REM-a u Privremenom nadzornom telu, Agencija za prevenciju korupcije nije se time bavila.

59 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, op. cit., str. 21.

60 http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/013-217_21_Sporazum.pdf

61 <https://www.srbija.gov.rs/vest/611704/vlada-predlozila-raspustanje-narodne-skupštine.php>

62 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/Izbori2022/story/3364/vesti/4704099/vucic-raspisao-parlamentarni-izbori-3-april-2022.html>

63 <https://rs.n1info.com/vesti/obradovic-u-predlozene-izborne-zakone-uslo-nesto-sto-nije-u-sporazumu/>

64 Ovu odluku Vlada nije objavila na svojoj internet prezentaciji kao deo informacija o sednici koja je tog dana održana, već samo u listu *Službeni glasnik Republike Srbije* od 16. oktobra.

65 <https://rs.n1info.com/izbori-2022/clanovi-privremenog-nadzornog-tela-iz-opozicionih-stranaka-odbacuju-optuzbe-rem/>

1.1.8. Nalazi međunarodnih posmatrača

U zajedničkom saopštenju međunarodni posmatrači izbora u Srbiji zaključili su da su na predsedničkim i vanrednim parlamentarnim izborima „predstavljene različite političke opcije, ali su brojni nedostaci doveli do nejednakih uslova u kojima su nosioci javnih funkcija favorizovani“.⁶⁶ „Dok su tokom kampanje osnovne slobode uglavnom poštovane, uticaj neujednačenog pristupa medijima, neopravdani pritisak na zaposlene u javnim ustanovama da podrže nosioce javnih funkcija, značajne razlike u finansiranju kampanja i zloupotrebe administrativnih resursa su zajedno doveli do nejednakih uslova za izborne učesnike“, stoji u izveštaju.⁶⁷

Oni smatraju da je „potrebna dalja reforma ključnih aspekata izbornog procesa i njegovog sprovođenja“. Prema mišljenju posmatrača, „većina javnih servisa i privatnih televizija sa nacionalnom frekvencijom favorizovali su aktuelnog predsednika i vladajuću koaliciju, što je ograničilo mogućnosti birača da donesu potpuno informisane odluke“.⁶⁸

Sam izborni dan prošao je mirno, ali „uprkos dobrim pripremama, obeležio ga je niz sistematskih proceduralnih nedostataka koji se odnose na postavku u prostoru na biračkim mestima, gužve na biračima, kršenje tajnosti glasanja i na brojne slučajeve porodičnog glasanja“.⁶⁹

Posmatrači su podsetili da tek treba da bude sproveden niz dugogodišnjih preporuka ODIHR-a i Venecijanske komisije Saveta Evrope, uključujući u to i one koje se odnose na ključne aspekte izbornog procesa, kao što su pristup medijima, finansiranje kampanje i mere za borbu protiv pritiska na birače i javni nadzor, te revizija biračkih spiskova.

Odluke i uputstva Republičke izborne komisije (RIK) i lokalnih izbornih komisija objavljeni su na internetu u roku od 24 sata, čime je povećana transparentnost. Uprkos prethodnim naporima da se zastareli upisi uklone iz biračkog spiska, mnogi sagovornici međunarodnih posmatrača su bili zabrinuti zbog njegove tačnosti, a posebno su skretali pažnju na to da se na spisku i dalje nalaze umrla lica. Neki učesnici izbora su takođe naveli da su imali poteškoće da pristupe uslugama za overu potpisa podrške, navodeći da je reč o političkoj pristrasnosti.

Tokom kampanje, prema njihovom mišljenju, „osnovne slobode su se u velikoj meri poštovale, ali su neki ključni izazovi ograničili mogućnost birača da donesu informisan izbor bez pritiska ili podsticanja“.⁷⁰ Posmatrači su primili izveštaje o pritiscima na zaposlene u javnom sektoru da podrže aktuelnog predsednika i vladajuću koaliciju, kao i o tome da državni i opštinski akteri zloupotrebjavaju javne resurse, što je u suprotnosti sa obavezama unutar OEBS-a i standardima Venecijanske komisije.

Prema mišljenju međunarodnih posmatrača, transparentnost i efektivnost okvira za finansiranje kampanje su ograničene. Zakonske izmene iz februara 2022. bavile su se prethodnim preporukama u vezi sa ograničenjima donacija i periodičnim izveštavanjem, ali ostavile su nerešene neke prethodne preporuke ODIHR-a i Venecijanske komisije, uključujući u to i one koje se odnose na ograničenje troškova kampanje i poboljšanje mehanizma nadzora. Pojedini predstavnici političkih stranaka bili su zabrinuti zbog toga što su kasne isplate javnih sredstava za kampanju umanjile mogućnost efikasne kampanje, kao i zbog toga što je novouvedena poreska revizija donatora političkih partija obeshrabrilala donatore da finansijski podrže njihove kampanje.

66 Međunarodna misija za posmatranje izbora Republika Srbija – predsednički i vanredni parlamentarni izbori, 3. 4. 2022, Saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima, <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/515180.pdf>

67 Ibid.

68 Ibid.

69 Ibid.

70 Ibid.

Kada je reč o radu Agencije za sprečavanje korupcije, međunarodni posmatrači su zabeležili da Agencija nije efikasno reagovala na moguće prekršaje – „većina njihovih odluka po žalbama nije bila propisno obrazložena, dok su neke odbijenice usvojene u formatu koji je onemogućavao žalbe”⁷¹

Kada je reč o medijima, u izveštaju se navodi: „(...) dok su tokom kampanje javni servisi pokrivali predizborne aktivnosti svih izbornih učesnika u skladu sa zakonom, oni su i omogućili nekritičko izveštavanje u vestima o nekim kandidatima u svojstvu državnih funkcionera, naročito o predsedniku, koji su takođe imali koristi od opsežnog predstavljanja na privatnim TV kanalima sa nacionalnom frekvencijom. Uprkos svojoj regulatornoj ulozi, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) nije se bavilo ovim pitanjima”. Pored toga, efektivnost novoosnovanog Privremenog nadzornog tela „značajno je narušena nedostatkom izvršnih nadležnosti ovog tela”⁷²

PREPORUKE

- Radna grupa Vlade za saradnju sa ODIHR-om treba da objavi informacije o svojim sastancima, dokumente koji su upućeni ODIHR-u. Takođe, treba da nastavi sa radom na osnovu novih saznanja i preporuka posmatrača, i da pokrene debatu sa civilnim društvom i političkim partijama o efektima primene zakona koji su usvojeni ili izmenjeni uoči izbora u aprilu 2022. godine.
- 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 2022. godine, kao i o efektima izmena zakona i drugih mera koje su usvojene nakon međupartijskog dijaloga vođenog tokom 2021/2022. godine.
- 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.
- Agencija za sprečavanje korupcije treba da izvrši kontrolu preliminarnih i završnih izveštaja o finansiranju izborne kampanje tako da to uključi i unakrsnu proveru sličnih rashoda koje su prijavili različiti politički subjekti, jasan pregled svih troškova koji su provereni i onih kod kojih su utvrđene nedoslednosti, kao i informacije o svim postupcima pokrenutim zbog utvrđenih prekršaja i izrečenim sankcijama.
- 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.

71 Ibid.

72 Ibid.

1.2. Referendumska kampanja

1.2.1. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen i izmenjen po hitnom postupku

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen je 25. novembra 2021. godine,⁷³ na predlog Vlade, koji je podnet 9. novembra.⁷⁴ Samo dve nedelje kasnije, 8. decembra, nakon masovnih protesta građana i na osnovu instrukcija predsednika Republike,⁷⁵ ista ta Vlada predložila je izmene⁷⁶ koje su 10. decembra i usvojene u Skupštini.⁷⁷

Izmenom i dopunom Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, što je rezultat protesta građana, zabranjeno je organizovanje referendumu o istom pitanju tokom četiri naredne godine, dok je u istom periodu Skupštini zabranjeno donošenje odluke koja bi se razlikovala od rešenja koje je pobedilo na referendumu. Izmenama je omogućeno da predstavnici ovlašćenih predлагаča učestvuju u radu tela koje je zaduženo za sprovođenje referendumu. Demonstranti su tražili i da se overa potpisa za narodne inicijative ne naplaćuje, što je prihvaćeno. Vlada se, međutim, prethodno oglušila o upozorenje organizacija građanskog društva da bi nametanje ovakvih troškova bilo u suprotnosti sa ustavnom garancijom da se postignuti stepen prava ne sme smanjivati. Prihvaćeno je sledeće rešenje: potpise građana za narodne inicijative neće morati da overavaju notari, već će to činiti opštine. Time je rešen problem izuzetno visoke cene overe potpisa. Naime, građani koji su hteli da podnesu narodnu inicijativu u vezi sa zakonom ranije su morali da plate 10.000 evra za overu potpisa, kao i čitavih 50.000 evra u slučaju da podnose inicijativu koja se odnosi na ustavne promene.

Međutim, predлагаči nisu predvideli realnu mogućnost nastanka drugog problema. Naime, prikupljanje potpisa za narodnu inicijativu obično se obavlja na više lokacija po gradovima, a ne u opštinskim prostorijama, pa je sada neophodno na svim tim lokacijama obezbediti prisustvo opštinskih službenika, koji bi te potpise overavali. Sasvim je izvesno da u određenim situacijama lokalne samouprave neće biti u mogućnosti, ili neće hteti, da izađu organizatorima narodne inicijative u susret i da obezbede celodnevno prisustvo zaposlenih na mestima na kojima se prikupljaju potpisi podrške. Kako se ne bi remetio rad lokalnih samouprava ili ograničavalo ostvarivanje ustavnog prava građana na narodnu inicijativu, PrEUgovor je predložio da se obaveza overavanja potpisa u potpunosti ukine.⁷⁸ Ona nije postojala u ranijem Zakonu o referendumu, a i suštinski je nepotrebna. Skupština o narodnim inicijativama može da odlučuje od slučaja do slučaja, i to na osnovu njihovog sadržaja, a ne na osnovu toga da li su svi podaci iz ličnih dokumenata potpisnika ispravno uneti, čime se overitelji zapravo bave. Osim toga, zakonskim rešenjem vrši se diskriminacija, jer se pravi razlika između građana koji svoje potpise daju elektronskim putem – gde overa potpisa nije neophodna – i onih koji nemaju ličnu kartu koja pruža mogućnost davanja elektronskog potpisa.

Kada je organizacija „Kreni-Promeni”, koja je bila jedan od organizatora decembarskih protesta blokadom saobraćaja, u martu 2022. pokrenula kampanju prikupljanja potpisa za narodnu inicijativu da se trajno zabrani istraživanje i eksploracija litijuma i bora u Srbiji, pokazalo se da su postojali razlozi za ovu vrstu bojazni. Prema rečima te organizacije, opštinska uprava nema ujednačene i adekvatne kapacitete za overu potpisa izvan svojih sedišta. Organizacija se suočila i sa tim da nadležni u jedinicama lokalne samouprave nemaju dovoljno informacija o odredbama novog Zakona.⁷⁹ Zbog velikog broja pritužbi građana koji su učestvovali u ovoj kampanji, organizacija „Građanske inicijative” обратила se resornom ministarstvu

73 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021/2003-21.pdf>

74 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/2003-21.pdf

75 <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59582104>

76 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/2267-21.pdf

77 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021/2267-21.pdf>

78 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_Predlog_zakona_o_izmenama_Zakona_o_referendumu_i_narodnoj_inicijativi.pdf i <https://www.preugovor.org/Amandmani/1664/Predlozi-za-unapredjenje-Nacrt-a-zakona-o.shtml>

79 Informacije su pribavljene direktnim kontaktom sa Marinom Pavlić, izvršnom direktorkom organizacije „Kreni-promeni”.

zahtevajući službeno tumačenje zakonskih odredaba, koje se odnose na proveru potpisa van sedišta jedinica lokalne samouprave, kao i podatke o eventualnim troškovima terenskog rada lica zaduženih za overu. Odgovor koji je dobila donekle je razjasnio stav jedinica lokalne samouprave.⁸⁰ Dodatni problem predstavljalo je, međutim, to što se prikupljanje potpisa za narodnu inicijativu podudarilo sa predizbornim periodom kada su političke stranke prikupljale potpise za svoje izborne liste. Mnogi su se žalili da im opština nije obezbedila dovoljan broj službenika.⁸¹

Iako neke odredbe zakona imaju potencijal da unaprede praksu ostvarivanja ustavnih prava građana, mnoga pitanja koja su pokrenule organizacije građanskog društva Srbije, kao i Venecijanska komisija, ostala su nerešena, kao što je već navedeno u prethodnom Alarmu.⁸²

1.2.2. Ustavni referendum – kršenje pravila kampanje i pravila vezanih za finansiranje kampanje

Narodna skupština je 30. novembra 2021. godine raspisala referendum kako bi bile potvrđene izmene Ustava u oblasti pravosuđa.⁸³ Republička izborna komisija (RIK) na sednici održanoj 3. decembra 2021. godine utvrdila je tekst „Informacije o Aktu o promeni Ustava“.⁸⁴ Iako je to po Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi neophodno, u ovom dokumentu nisu ravnopravno izneti stavovi i mišljenja zainteresovanih strana, koje su podržavale drugačiji odgovor na referendumsko pitanje. Naime, dokument ne sadrži nikakve stavove ili mišljenja, već samo ukratko opisan sadržaj izmena Ustava. Kao što smo ranije već napomenuli, Zakon je u potpunosti propustio da propiše proceduru koju RIK treba da sproveđe kako bi utvrdio postojanje takvih stavova i mišljenja, te osporavanje ispunjenosti propisanog standarda nepristrasnosti.

Za potrebe referendumske kampanje Zakonom je definisano ko može da bude organizator, kao i kako referendumska kampanja može da se finansira. Nije precizirana izričita obaveza svih organizatora referendumu da se registruju (npr. onako kako se kod izborne komisije registruju učesnici na izborima). Umesto toga, obaveza registracije je implicitna – organizatori referendumske kampanje moraju da otvore račun u banci za potrebe finansiranja kampanje i da imenuju lice koje će biti odgovorno za finansije i izveštavanje Agencije za sprečavanje korupcije. Dakle, dužni su da Agenciju obavestе samo o odgovornom licu i računu. Međutim, zbog nedovoljno jasnih odredaba, veoma je izgledno da su se samo pojedini organizatori kampanje registrovali, dok one koji to nisu učinili, nije lako identifikovati nakon što kampanja prođe.

Agencija za sprečavanje korupcije objavila je informacije o referendumskoj kampanji na svojoj internet stranici.⁸⁵ Jasno je da Agencija nije organizovala praćenje finansiranja referendumske kampanje onako kako je to činila kada se radilo o finansiranju izborne kampanje. Štaviše, na direktno pitanje o mogućnosti primene pojedinih pravila iz Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o sprečavanju korupcije na referendumsku kampanju, Agencija nije dala jasan odgovor, tvrdeći da će odluke donositi od slučaja do slučaja.⁸⁶ Postojeće norme Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi o „shodnoj primeni“ drugih propisa ne daju jasan odgovor na pitanje da li je Agencija dužna da u roku od pet dana odluči o kršenju pravila o finansiranju kampanje i korišćenju javnih funkcija za promovisanje glasanja „za ili protiv“ referendumske odluke, kao što je to slučaj kada prijave sličnog sadržaja dobije tokom perioda izborne kampanje.

80 Informacije su pribavljene direktnim kontaktom sa Tarom Petrović, višom istraživačicom organizacije „Građanske inicijative“. O ovoj temi govorila je Bojana Selaković, programska direktorka organizacije „Građanske inicijative“, na ekspertskoj radionici koalicije prEUgovor pod nazivom „Ljudska prava i demokratski procesi u Srbiji – izbori, protesti, referendum i narodna inicijativa“, koja je održana 18. aprila u Beogradu. Više na: <https://www.prugovor.org/Vesti/1740/Ozbiljna-krsenja-osnovnih-prava-i-demokratskih.shtml>

81 <https://portalforum.rs/blog/2022/03/09/manojlovic-overivaci-u-službi-partija/>

82 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, op. cit., str. 22-23.

83 <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/11538/Odluka%20o%20raspisivanju%20referendumu.doc>

84 <https://bit.ly/3Ew8Q1g>

85 <https://www.acas.rs/referendum/?pismo=lat>

86 <https://bit.ly/3Mj3Qjd>

Registrovala su se samo tri organizatora referendumske kampanje. Prva je bila NVO „Ne davimo Beograd”, povezana sa političkim pokretom koji je kasnije vodio kampanju na republičkim i lokalnim izborima („Moramo”). Druga je isto formalno nevladina organizacija „Suverenisti”, povezana sa istoimenom grupom koja je kasnije takođe učestvovala na izborima. Treći je bio „Obraz”, naslednik istoimene organizacije, koja je pre deset godina zabranjena⁸⁷ zbog delovanja koje je narušavalo ustavni poredak i ljudska prava. Prijavljeni rashodi organizacije „Suverenisti” bili su svega 850.000 dinara. Problem, međutim, leži u činjenici da ova organizacija nije prijavila nijedan izvor prihoda za tu kampanju. Osim toga, organizacija je započela aktivnosti pre nego što se registrovala u Agenciji. Organizacija „Ne davimo Beograd” na kampanju je potrošila samo 50.000 dinara, koji su preneti sa žiro računa udruženja, dok „Obraz” nije prijavio ni prihode ni troškove.

Nema podataka o tome da je Agencija do danas preduzela bilo šta da pomenute izveštaje proveri niti da identificuje organizatore referendumske kampanje koji se uopšte nisu registrovali.

Sastanak Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) sa premijerkom Anom Brnabić organizovan je 21. decembra 2021. godine, na poziv njenog kabinetra.⁸⁸ Odgovarajuća Radna grupa NKEU (za Poglavlje 23) odbila je da razgovara o promeni Ustava sa predstvincima vlasti tokom perioda kampanje, jer bi to predstavljalo kršenje pravila o vođenju referendumske kampanje.⁸⁹ Bez obzira na to, Vlada je taj događaj očigledno organizovala kako bi ustavne promene predstavila kao važan korak koji su Vlada i Skupština načinili ka EU integracijama. Stav organizacija građanskog društva našao je na žestoke kritike. Događaju su prisustvovali i predstavnici EU i drugih međunarodnih organizacija. Bilo je i drugih primera funkcionera koji su kršili pravila referendumske kampanje, uključujući u to i ministre pravde i spoljnih poslova, ali Agencija za sprečavanje korupcije nije utvrdila da je došlo do bilo kakvog kršenja pravila. Njen zaklučak zasnivao se na činjenici da su ustavne promene deo EU integracija, te je Agencija zaključila da ministri imaju pravo da promovišu potvrdu ovih promena na referendumu, iako se u Zakonu jasno navodi suprotno.

PREPORUKE

- Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao nadležni organ, treba da razmotri mogućnost unapređenja pojedinih odredaba Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i da započne edukaciju svih organa javne uprave i lokalne samouprave, koji će biti nadležni za primenu ovog zakona.
- Pravila o vođenju i finansiranju referendumske kampanje i kampanje narodne inicijative treba da budu usklađena sa specifičnostima vezanim za ove vrste kampanja kako bi se sprečilo korišćenje javnih resursa i javnih funkcija, te obezbedila adekvatna kontrola.

87 <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2012/6/12/srbija-zabranjena-organizacija-obraz>

88 <https://rs.n1info.com/vesti/sastanak-s-konventom-prosao-uz-packe-ane-brnabic-i-dacica-civilnom-drustvu/>

89 <https://eukonvent.org/gradjani-da-izadju-na-referendum-a-mediji-da-poboljsaju-izvestavanje/>

1.3. Rad Narodne skupštine

Tokom izveštajnog perioda Skupština nije sprovodila delotvornu kontrolu rada izvršne grane vlasti i nastavila je da, bez ikakvih primedaba, usvaja njene predloge. S obzirom na to ko je činio ovaj skupštinski saziv, ovakva situacija nikoga nije posebno iznenadila, jer samo 7 od 250 poslanika nije podržavalo rad Vlade. Skupštinske rasprave i dalje su bile pune hvalospeva na račun predsednika Vučića, kao i napada na one koji su ga kritikovali.

Skupština je nastavila da uredno prati dinamiku i prioritete Vlade, bez bitnijeg osporavanja njenih predloga zakona ili radnji vezanih za sprovođenje onih koji su već na snazi. Na sličan način nastavljeno je i nadmetanje poslanika u izricanju pohvala predsedniku Republike (i lideru glavne parlamentarne stranke) Aleksandru Vučiću, bez obzira na predmet rasprave, kao i napadanju njegovih – stvarnih ili izmišljenih – protivnika i neprijatelja.

Na primer, u jednom nasumice odabranom danu zasedanja Skupštine, 4. februara 2022. godine, kada je tema razgovora bio set izbornih zakona, Vučić je pomenut 47 puta.⁹⁰ Predsednik jedne opozicione stranke – koja nije imala predstavnike u Skupštini, ali je doživljavana kao glavni protivnik vlasti (Dragan Đilas) – pomenut je 42 puta, dok se o predsedničkom kandidatu jedne od opozicionih grupa (Zdravku Ponošu) govorilo još češće – 44 puta, naravno u negativnom kontekstu. Na drugoj nasumice odabranoj sednici, koja je održana 29. novembra 2021. godine i na kojoj su poslanici raspravljali o imenovanju članova Republičke izborne komisije, o Đilasu se govorilo čak i češće nego o Vučiću (73/72).⁹¹

1.3.1. Intenzivan zakonodavni rad svodio se na puko prihvatanje predloga izvršne vlasti

Od septembra 2021. pa do svog raspuštanja 15. februara 2022. godine, Skupština je usvojila 112 zakona, od kojih se 49 odnosilo na ratifikaciju brojnih međunarodnih ugovora i sporazuma.

Određeni zakoni su tokom izveštajnog perioda privukli veliku pažnju medija, na primer, set izbornih zakona (Zakon o izboru narodnih poslanika, Zakon o izboru predsednika Republike, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o finansiranju političkih subjekata), ali i Ustavni zakon o sprovođenju akta o promeni Ustava Republike Srbije.

Ovaj period obeležilo je i usvajanje Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi u poslednjem trenutku (u novembru 2021. godine), kao i njegove izmene i dopune, koje su usledile dve nedelje kasnije (u decembru 2021. godine), nakon što su u nekoliko gradova organizovani protesti građana i blokade saobraćaja. Pošto je predsednik Srbije (i predsednik vladajuće stranke) najavio da će zahtevi sa ekoloških protesta biti prihvaćeni, Vlada je predložila izmenu ovog zakona, što je Narodna skupština jednoglasno usvojila. Skupštinska rasprava je trajala manje od pola sata, niko se nije oglasio u ime predлагаča, a svi prisutni poslanici (193), koji su malo pre toga usvojili prethodni tekst zakona, sada su glasali za njegove izmene. Ovaj slučaj predstavlja dobru ilustraciju „podele vlasti“ u Srbiji.

Još jedan kontroverzan zakonodavni proces, koji je takođe podstakao organizovanje pomenutih protesta, bilo je hitno usvajanje izmena Zakona o eksproprijaciji krajem novembra 2021. godine, bez sprovođenja javne rasprave i obrazloženja za korišćenje hitnog postupka.⁹² Problematičnim izmenjenim odredbama skraćuje se postupak eksproprijacije i pruža se mogućnost za njeno sprovođenje radi realizovanja (polu) privatnih komercijalnih projekata, koje bi Vlada, koja nije ograničena nikakvim zakonskim kriterijumima, proglašila „projektima od značaja“ za državu.⁹³ Po shvatanju javnosti, ove izmene uglavnom su se odnosile

90 Stenografske beleške, 7. 2. 2022, <https://bit.ly/3rETWk6>

91 Stenografske beleške, 29. 11. 2021, <https://bit.ly/3jTQEfv>

92 <https://rs.n1info.com/biznis/skupstina-srbije-usvojila-zakon-o-eksproprijaciji/>

93 <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12164>

na kontroverzni projekat iskopavanja litijuma u Jadarskoj dolini i predstavljaju primer toga kako se interes investitora stavlja iznad javnog interesa, odnosno iznad prava građana na privatnu imovinu i nezagadenu okolinu.⁹⁴ Kada su širom Srbije izbili masovni ekološki protesti, predsednik Republike je odbio da proglaši amandmane, a Vlada je povukla predlog.⁹⁵

✖ **ALARM: Zakon kojim se uoči izborne kampanje omogućava finansijska pomoć mladima sam je po sebi koruptivan**

Za naš pravni sistem bilo je specifično donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina, koji su primili novčanu pomoć za ublažavanje posledica izazvanih pandemijom.⁹⁶ Navedeni Zakon do sada nije smešten ni u jednu od utvrđenih oblasti posebnog rizika od korupcije. Naprotiv, on sam po sebi predstavlja primer koruptivnog zakona, usled jedinstvene sinergije dve činjenice: prvo, usvojen je neposredno pre izborne kampanje, tačnije u februaru ove godine, a drugo, njegove odredbe navele su građane da se nadaju da će i u bliskoj budućnosti, pod izgovorom borbe protiv pandemije, imati nekakvu korist od „milosti“ zakonodavaca.

Prema odredbama ovog Zakona, pravo na dodatnu novčanu pomoć imaju sva lica koja su do dana njegovog stupanja na snagu navršila 16 godina života. Zahtev za dodatnu novčanu pomoći će da se podnese nakon aprilske izbora, tačnije u maju 2022. godine, dok će isplata te pomoći, u iznosu od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti, takođe biti izvršena nakon izbora, u junu 2022. godine.

Skupština je nastavila sa usvajanjem autentičnih tumačenja

Narodna skupština je i u ovom izveštajnom periodu nastavila da usvaja autentična tumačenja, uprkos tome što se na taj način može narušiti pravna sigurnost, jer se odredbe izmenjene autentičnim tumačenjima primenjuju retroaktivno.

Tako je bilo i sa autentičnim tumačenjem odredbe člana 10, stava 1 Zakona o interoperabilnosti železničkog sistema, usvojenog u februaru 2022. godine.⁹⁷ Njime je objašnjeno da je termin „pruga obuhvaćena proširenjem TEN-T (Transevropska transportna mreža) mrežom za Jugoistočnu Evropu“ treba „razumeti tako da znači da pruge uključene u proširenu TEN-T (Transevropsku transportnu mrežu) mrežu za Jugoistočnu Evropu obuhvataju kompletne železničke pruge od početne stanice do krajnje stanice (...) i da kao takve ne predstavljaju pojedinačne deonice pruga između stanica, već skup svih deonica pruge na predmetnoj pruzi“.⁹⁸

Očigledno je da se na osnovu same odredbe ne može zaključiti zbog čega je uopšte bilo potrebno donositi autentično tumačenje, budući da je odredba na prvi pogled jasna i razumljiva. Razlozi za donošenje autentičnog tumačenja nisu mnogo jasniji ni nakon što se pročita tumačenje, prema kom se „za vreme izvođenja radova na pojedinačnim deonicama ne primenjuju relevantne odredbe Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju u vezi sa TSI [tehničkim specifikacijama], već relevantne odredbe iz nacionalnih propisa na način utvrđen zakonom“⁹⁹ Sa pravne tačke gledišta, može se zaključiti da Narodna skupština, kao zakonodavno telo, Zakon o interoperabilnosti železničkog sistema ne smatra delom nacionalnog pravnog sistema.

94 Problem nije u potpunosti rešen, jer je po Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima već je moguće vršiti eksproprijaciju za potrebe privatnih kompanija koje se bave rudarstvom, kao što je to i urađeno za kinesku kompaniju „Zidin“ u Boru. Videti: <https://www.cins.rs/eksproprijacija-za-cukaru-peki-kako-zidin-pokusava-da-plati-manje-za-zemlju/>

95 <https://www.srbija.gov.rs/vest/596968/vlada-povukla-iz-skupstinske-procedure-zakon-o-eksproprijaciji.php>

96 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2022/3/1>

97 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2022/RS3-22.pdf

98 Ibid.

99 Ibid.

Nije jasno u čijem je interesu sačinjeno ovo autentično tumačenje. Predlog za njegovo usvajanje sadrži samo opštu sintagmu, koja se odnosi na „nejasnoće koje su nastale prilikom praktične primene pojedinih odredbi”.¹⁰⁰ Narodna skupština je tako nastavila lošu praksu sakrivanja motivacije za donošenje autentičnih tumačenja iako je zbog toga do sada već nekoliko puta kritikovana.¹⁰¹ Nedostatak konkretnih i potpunih informacija o tome na osnovu kog dokumenta i prilikom rada kog organa je došlo do navodnih nejasnoća, odnosno na čiju je inicijativu doneto autentično tumačenje, izaziva sumnju da njegovo donošenje nije bilo motivisano stvarnim potrebama i javnim interesom, već privatnim interesima nepoznatih lica.

1.3.2. Imenovanja

Tokom posmatranog perioda Narodna skupština donela je pet odluka o izboru sudija koje se prvi put biraju na sudsiju funkciju. Skupština nije razmatrala dva predloga, koja joj je 25. marta 2022. godine¹⁰² dostavio Visoki savet sudstva, jer je raspушtena pre nego što je uspela da se posveti tom zadatku.

Tokom 2021. godine uočeni su nedostaci u određenim slučajevima izbora sudija na prvu sudsiju funkciju, kada neki od predloženih kandidata nisu izabrani, jer je poslanik njihov izbor osporio bez navođenja ikakvih konkretnih razloga.¹⁰³ Članica prEUgovor koalicije, organizacija „Transparentnost Srbija“ tražila je da svi poslanici objave dokumentaciju na osnovu koje su osporili kvalitete imenovanih kandidata, ali odgovora nije bilo. Inače, ovo bi trebalo da bude bio poslednji saziv parlamenta, koji je donosio ovakve odluke, jer je novousvojenim ustavnim amandmanima u oblasti pravosuđa Skupština ostala bez ove nadležnosti. Ipak, postoji opasnost da se praksa izbora u Skupštini nastavi, ukoliko pravosudni zakoni ne budu usaglašeni sa Ustavom u postavljenom roku. Međutim, zanimljivo je to da je upravo ovaj skupštinski saziv, koji je velikom većinom izglasao usvajanje izmena Ustava i tako eliminisao svaku mogućnost političkog uticaja u poslednjoj fazi izbora sudija, sa tako visokim stepenom diskrecije koristio svoja ovlašćenja da bira ili ne bira sudije.

Skupština je 14. februara 2022. godine izabrala članove Nadzornog odbora (za praćenje izbora),¹⁰⁴ u čijem su se sastavu našli i članovi koji su u ovom istom telu bili i 2020. godine. Imenovanje je obavljeno na vreme, ali bez javnih konsultacija (jer ih ni novi Zakon, usvojen pred izbore, ne predviđa).

Skupština je, uz to, promenila članove u Republičkoj izbornoj komisiji i u organima nadležnim za visoko obrazovanje, izabrala jednog člana Saveta Komisije za zaštitu konkurenčije i dva člana Regulatornog tela za elektronske medije (REM), izabrala dva člana Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, a dva razrešila, imenovala jednog člana Saveta guvernera Narodne banke Srbije, razrešila dosadašnjeg i izabrala novog člana Nacionalnog saveta za kulturu, te izabrala predsednika i članove Komisije za hartije od vrednosti.¹⁰⁵

1.3.3. Zaključci o izveštajima nezavisnih institucija doneti su bez utvrđenih rokova i načina praćenja

Tokom ovog perioda, mahom na sednici koja je održana 29. decembra 2021. godine, Skupština je usvojila zaključke o godišnjim izveštajima nekoliko nezavisnih tela – Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenika), Zaštitnika građana, Poverenika za ravnopravnost, Agencije za sprečavanje korupcije i RATEL-a. Ranije, na sednici održanoj 14. oktobra 2021. godine, Skupština je usvojila zaključke u vezi sa godišnjim izveštajima Državne revizorske institucije, Agencije za energetiku i Fiskalnog saveta.¹⁰⁶

100 Ibid.

101 <https://bit.ly/37tcsVZ>.

102 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2022/119-492_22.pdf, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2022/119-491_22.pdf

103 Za dodatne informacije videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, op. cit., str. 45-46.

104 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2022/RS11-22.pdf

105 Sva imenovanja su dostupna na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

106 Svi zaključci su dostupni na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html>

Skupština je pozitivno ocenila izveštaj Poverenika i podržala Vladu u preduzimanju radnji na unapređenju zakonskog okvira za administrativno izvršenje svojih odluka, povećanju odgovornosti organa javne vlasti, sprečavanju zloupotrebe prava na pristup informacijama i sistemskog pristupa zaštiti podataka. Uz to je obavezala Vladu da izveštava o izvršenju ovih zaključaka, ali za to nije postavila jasne rokove.

Narodna skupština je u dva zaključka koja su se odnosila na rad Zaštitnika građana podržala ovu instituciju, ukazala na radnje koje je neophodno preduzeti u nekoliko oblasti i obavezala Vladu da izveštava o njihovoj realizaciji, ali ponovo bez utvrđenih rokova. Zaključak o izveštaju koji se odnosi na rad Agencije za sprečavanje korupcije nije imao nikakav sadržaj, već je taj izveštaj jednostavno „odobren“. Skupština je usvojila i finansijske planove REM-a, Agencije za energetiku, Komisije za hartije od vrednosti i fondova socijalnog osiguranja za 2022. godinu.

Skupština nije sprovela nikakve u javnosti zapažene aktivnosti kako bi pratila sprovođenje svojih zaključaka iz prethodnih godina i preporuka iznetih u izveštajima nezavisnih tela.

U zaključku koji se odnosi na Izveštaj Evropske komisije o napretku, rad Vlade je pohvaljen, a nedostaci su zanemareni

U svom zaključku o Godišnjem izveštaju Evropske komisije o Srbiji,¹⁰⁷ od 4. decembra 2021. godine, Skupština je pohvalila „pozitivne ocene o napretku koji je postignut u svim oblastima pregovora“ i potvrdila „posvećenost Republike Srbije reformama“. Skupštinu je posebno obradovala činjenica da su u Izveštaju konstatovani „napredak koji je postignut u klasteru 1“ i uspesi Srbije u kontekstu pandemije. Poslanici su Izveštaj ocenili i kao dobru osnovu za otvaranje klastera 3 i 4. Pohvalili su nastojanja Vlade i Ministarstva za evropske integracije da unaprede svoje kapacitete za primenu nove metodologije pregovora, te pozvali Vladu da zadrži „snažnu dinamiku pregovora“.

Skupština je „sa posebnom pažnjom“ primila k znanju sve primedbe koje se odnose na njen rad i obavezala se da će „aktivno raditi na unapređenju delotvornosti, samostalnosti i transparentnosti svog rada“. Takođe, obavezala se da će nastaviti međustranački dijalog uz učestvovanje Evropskog parlamenta i pozvala sve političke subjekte da učestvuju u primeni dogovorenih mera. Konačno, pozvala je i sve nadležne institucije da ispunjavaju preporuke Evropske komisije.

Kao što se iz svega navedenog vidi, Skupština je u svojim zaključcima – osim u ovom poslednjem – uglavnom pohvalila izveštaj Evropske komisije i ponovila one njegove delove koji su zvučali pozitivno. Istovremeno, Skupština je propustila da jasno utvrdi šta je potrebno učiniti kako bi se ispunile brojne i ponovljene preporuke EK, posebno one koje se odnose na klaster 1.

1.3.4. Etički kodeks i njegova primena

Kada je reč o Etičkom kodeksu,¹⁰⁸ praksa Skupštine nije se ni najmanje popravila. S druge strane, bilo je nekih pomaka koji sobom nose mogućnost za pozitivne, iako ograničene, promene u budućnosti.

Poslanici i dalje ne obrazlažu svoje stavove u vezi sa određenim odlukama. Ovo je bilo posebno problematično kada je doneta odluka da se ne podrži izbor nekoliko kandidata na sudske funkcije (koje je prethodno predložio Visoki savet sudstva). Organizacija „Transparentnost Srbija“ (TS) podnела je 22. oktobra 2021. godine u vezi sa ovim pritužbu Odboru za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja zbog kršenja Kodeksa ponašanja, protiv narodne poslanice koja je istovremeno bila na čelu Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo.¹⁰⁹ Nekoliko dana kasnije, organizacija TS je podnela

107 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS81-21.pdf

108 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2021/RS55-21-kodeks-LAT.pdf

109 Do danas nije bilo odgovora, https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava_skupstinskom_odboru-povreda_Kodeksa_oktobar_2021.pdf

inicijativu za objavljivanje podataka i dokumenata, na osnovu kojih je, u još jednom slučaju, osporen izbor pet kandidata za sudije, koje je predložio Visoki savet sudstva.¹¹⁰

Skupština je 27. oktobra formirala Etičku komisiju i bez ikakve rasprave izabrala pet članova koji ulaze u njen sastav.¹¹¹ Sednica je završena glasanjem, tek nekoliko minuta nakon što je počela. Predlog je podneo Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, ali ni predsednik Odbora Aleksandar Martinović nije iskoristio priliku da ga obrazloži.

Skupština je na svojoj internet prezentaciji otvorila posebnu stranicu, koja se odnosi na Etički kodeks¹¹² i na njoj objavila: informacije o svim sednicama na kojima se raspravljalo o njegovom kršenju, tekst samog Kodeksa, podatke o Etičkoj komisiji i Vodič za primenu. Potonji, međutim, nije objavljen u formatu koji je prilagođen korisnicima, već kao skenirani dokument.

Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja nije raspravljao o prijavljenim kršenjima Kodeksa od septembra 2021. godine. O radu Etičke komisije, osim podataka o njenom sastavu, nema drugih objavljenih podataka.

PREPORUKE

- Skupština treba da nastavi da razmatra godišnje izveštaje Evropske komisije o Srbiji i da se osvrće na zaključke o preporukama Komisije koje nisu sprovedene, a ne da se fokusira na njena zapažanja koja imaju pozitivan prizvuk.
- Skupština treba da organizuje javna slušanja o najspornijim pitanjima, kako u vezi sa donošenjem novih zakona, tako i primenom postojećih.
- Skupština treba da razmotri izveštaje nezavisnih institucija za 2021. godinu i da na osnovu njih formulise relevantnije zaključke i definise jasne zadatke i rokove za delovanje Vlade.
- Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu treba da obezbedi punu transparentnost izbora „istaknutih pravnika“ za članove VSS-a i VST-a.
- Skupština treba da unapredi odredbe Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, da blagovremeno preispita sva prijavljena kršenja Kodeksa i da promoviše Kodeks predstavljajući ga građanima.
- Skupština treba da prestane da usvaja „autentična tumačenja“, jer ona stvaraju veliki rizik za vladavinu prava i pravnu sigurnost.

1.3.5. Nema parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti

Prethodni saziv Narodne skupštine završio je baš onako kako je i počeo: neuverljivom simulacijom nadzora i pukim potvrđivanjem odluka izvršne vlasti, upotpunjениm pohvalama vladajućoj stranci i napadima na one koji se prema njoj odnose kritički. Bez predstavnika opozicije u poslaničkim klupama, zarobljavanje Narodne skupštine dostiglo je svoju kulminaciju. Skupština je na prvi pogled postala mnogo efikasnija i u njoj je bilo manje problematičnog ponašanja i zloupotreba parlamentarnih mehanizama (hitna procedura, masovno podnošenje amandmana, kasno zakazivanje sednica itd.). Međutim, jedini razlog za tu efikasnost bilo je odsustvo opozicije. U prethodnim sazivima navedeni mehanizmi korišćeni su za opstruiranje rada opozicionih poslanika i zloupotrebљavani za simulaciju nadzora nad sektorom bezbednosti.

110 https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_-_narodni_poslanik_-_osporavanje_kandidata_za_sudije.pdf

111 Tri profesora sa filozofskih fakulteta u Novom Sadu, Prištini i Nišu, kao i dva advokata iz redova državnih službenika Službe Narodne skupštine.

112 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4455.html>

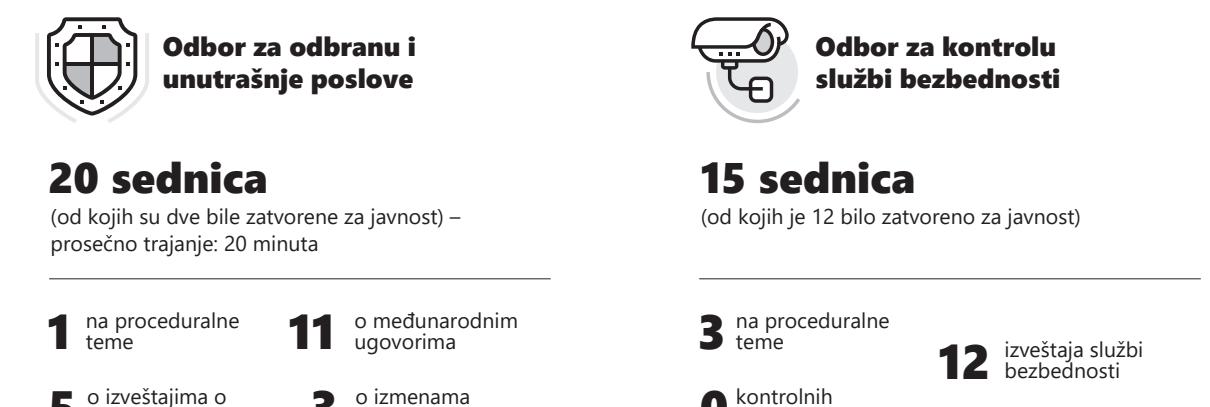
Bezbednosna pitanja, rad institucija ili budžetska potrošnja nisu bili predmet bilo kakvih suštinskih rasprava na plenarnim sednicama, već su pominjani usput ili su zloupotrebљeni za napade na kritičare rada Vlade. Na primer, o enormnom povećanju rashoda za odbranu od 44%, do čega je došlo u proleće 2021. godine, niti se raspravljalo, niti se ono dovodilo u pitanje (zapravo se više branilo), a tvrdnje Fiskalnog saveta o povećanju deficit-a i neopravdanom povećanju budžeta institucija zaduženih za bezbednost sa lakoćom su odbačene.¹¹³ Umesto toga, prethodni saziv obeležili su pojačani napadi na sve one čija se mišljenja razlikuju od mišljenja vladajuće stranke. Poslanici su sednice koristili za napad i diskreditaciju opozicionih političara,¹¹⁴ medija,¹¹⁵ pripadnike građanskog društva¹¹⁶ i drugih javnih ličnosti¹¹⁷ koje sa kritičkim osvrtom govore o radu izvršne vlasti.

Iako su sednice posvećene poslaničkim pitanjima organizovane češće nego u prethodnim sazivima, ministri zaduženi za bezbednosne teme nisu im prisustvovali.¹¹⁸ Naime, ministar odbrane prisustvovao je dvema sednicama, a ministar unutrašnjih poslova samo jednoj. Ovakva praksa je vrlo problematična, s obzirom na to da je bilo brojnih pitanja na koja bi ovi ministri trebalo da odgovore i da u vezi sa njima podnesu izveštaj: kriminalni poslovi i navodne veze kriminalaca sa predstavnicima državnih institucija, rasprava o reputaciji, nabavka oružja, naglo povećanje budžeta za odbranu itd.

Sednice Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, koje su u proseku trajale 20 minuta, uglavnom su bile posvećene potvrđivanju međunarodnih sporazuma i izmena zakona, iako su taj period obeležile razne afere za koje se saznalo u javnosti. Sednice posvećene razmatranju izveštaja o radu Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) svodile su se na pohvale upućene ministru, ali i predsedniku Republike, Vladu i vladajućoj stranci. Tokom ovog saziva, sednice na kojima su predstavljeni i razmatrani tromesečni izveštaji Ministarstva odbrane (MO) bile su zatvorene za javnost, što ranije nije bio slučaj.¹¹⁹

Kada je reč o Odboru za kontrolu službi bezbednosti, njegove sednice su uglavnom bile zatvorene za javnost. Sednice su, takođe, i spajane (više njih u jednu), osim onih koje su bile posvećene proceduralnim pitanjima. Za razliku od prethodnih saziva, nije bilo kontrolnih poseta službama bezbednosti. Odbor za kontrolu službi bezbednost nastavio je da dodeljuje plakete predstavnicima vlasti, na šta je uzvraćeno na odgovarajući način, tako što su službe bezbednosti dodelile plaketu predsedniku Odbora, poslaniku vladajuće stranke Igoru Bečiću.¹²⁰

Ilustracija 5: Aktivnosti nadležnih skupštinskih odbora za nadzor nad sektorom bezbednosti



113 „Deveta sednica Prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije 2021. godine”, Narodna skupština Republike Srbije, 21. 4. 2021, <https://bit.ly/3iKZUuP>, 30. 3. 2022.

114 M. R. Milenović, „Filipović optužio Đilasa da želi ubistvo Vučića”, *Danas*, 17. 12. 2020, <https://bit.ly/36XZuyy>

115 „Opet retorika iz '90-ih u Skupštini: Horski kleveću nezavisne medije – N1 i Novu”, *N1*, 2. 12. 2020, <https://bit.ly/3qM1dhH>

116 „Martinović u Skupštini ponovo napao Crtu i KRIK, predsedavajuća nije reagovala”, *N1*, 17. 3. 2021, <https://bit.ly/3tQYzJy>

117 N1, „Dramski umetnici: Napad i na Bjelogrlića u Skupštini, Dačić da zaustavi progone”, 3. 12. 2020, <https://bit.ly/3NrhpPb>

118 „Poslanička pitanja”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3nkC6zV>, 30. 3. 2022.

119 „Odbor za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3nmeUBf>, 30. 3. 2022.

120 „Deseta, jedanaesta i dvanaesta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti”, Narodna skupština Republike Srbije, 21. 7. 2021, <https://bit.ly/3E41CAj>, 30 March 2022.

¶ Istraživačka priča 3: Srbija slala oružje Mjanmaru nakon puča

Srbija je u februaru 2021. godine izvezla rakete vredne 4,7 miliona evra Mjanmaru, par dana nakon puča koji je doveo do građanskog rata. U mesecima krvavih obračuna koji su usledili Srbija je izdala još četiri dozvole za izvoz oružja. Stotine srpskih raketa kalibra 80 mm isporučeno je Mjanmaru 9. februara 2021. godine.¹²¹ Ignorišući izveštaje o nasilju, ubistvima i kršenju ljudskih prava, Srbija je dozvolila da se ova trgovina oružjem sproveđe iako postoji obaveza vlasti da povuče izdate dozvole za izvoz oružja koje može biti korišćeno za kršenje ljudskih prava.

U martu 2021. godine *Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija* usvojio je rezoluciju kojom se izražava duboka zabrinutost zbog opasnosti po ljudska prava u Mjanmaru, počevši od neregulisane, pa sve do ilegalne trgovine oružjem. U junu te godine, dok je vojska u Mjanmaru gušila masovne proteste, Generalna skupština Ujedinjenih nacija pozvala je sve države članice da zaustave protok oružja usmeren ka Mjanmaru.¹²²

Srbije je bila među 119 država članica koje su glasale u korist pravno neobavezujuće rezolucije, iako je već izdala najmanje četiri dozvole za izvoz oružja Mjanmaru – dve u martu, jednu u aprilu i jednu u junu. Nije poznato da li su ove pošiljke isporučene.

Dokumentacija srpskog *Ministarstva trgovine i turizma* pokazuje da su ukupno 2524 nenavođene rakete kalibra 80 mm izvezene iz Srbije u Mjanmar u dve pošiljke: u januaru i februaru 2021. godine. Oružje vrednosti 4,7 miliona evra izvezla je firma „Jugoiport SDPR”, srpska državna kompanija koja se bavi trgovinom naoružanja, vojne opreme i transfera tehnologije.

Ministarstva odbrane obe zemlje potpisala su 2015. godine brojne sporazume o posebnoj saradnji, a Srbija je, na osnovu podataka iz *UN comtrade* baze, u periodu od 2018. do 2021. godine izvezla u Mjanmar oružje u vrednosti od 23,5 miliona evra. Dokumenta *Ministarstva trgovine i turizma* pokazuju da je Mjanmar uglavnom kupovao bombe, torpeda, rakete, projektile, različite tipove municije i letelicu. Među krajnjim korisnicima su *Ministarstvo odbrane* Mjanmara, ratno vazduhoplovstvo i njihovi generali, kao i vojska.

Istraživački novinari nisu uspeli da ustanove da li je srpsko oružje korišćeno u sukobu koji je izazvan pučom. Međutim, nenavođene rakete istog tipa su u januaru 2022. godine korišćene u vazdušnim napadima na civilna područja grada Loiko, prestonice istočne države Kaja, što pokazuju snimci objavljeni na Fejsbuku.

Vlada Srbije tvrdi da od izbijanja krize nije izdala nijednu novu dozvolu za izvoz oružja u Mjanmar. Ipak, nalazi ovog istraživanja pokazuju da je oružje na osnovu ranijih dozvola izvezeno nakon puča, što je očigledno kršenje srpskog zakonodavstva, koje zahteva da se dozvole oduzmu ako se promene bezbednosni uslovi i postoji rizik od upotrebe oružja za kršenje ljudskih prava.

Pravila o dozvolama za izvoz oružja u Srbiji usklađena su sa zajedničkim pravilima¹²³, koje je EU usvojila 2008. godine i sa Sporazumom o trgovini naoružanjem¹²⁴, koji reguliše međunarodnu trgovinu konvencionalnim oružjem. Oni naglašavaju da zemlja mora da odbije izvoznu dozvolu ako postoji jasan rizik da bi vojna tehnologija ili oprema koja se izvozi mogla biti iskorišćena za unutrašnju represiju.

Oružje koje je proizvedeno u Srbiji poslednjih godina primećeno je u nekoliko zona sukoba. Vlada Srbije negira da je oružje korišćeno za kršenje ljudskih prava i tvrdi da neke zemlje EU izvoze oružje i u zone sukoba.

121 Ovo je utvrdio *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS), zajedno sa *Balkanskim istraživačkom mrežom* (BIRN), mjanmarskom organizacijom *Myanmar Witness* i holandskom organizacijom *Lighthouse*, koristeći fotografije i video-snimke iz otvorenih podataka, kao i dokumenta dobijena zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja. Više na: <https://www.cins.rs/srbija-slala-oruzje-mjanmaru-nakon-puca/>

122 <https://www.armscontrol.org/act/2021-07/news-briefs/un-adopts-nonbinding-arms-embargo-myanmar>

123 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008E0944>

124 <https://bit.ly/3v1yo3f>

PREPORUKE

- Evropska unija treba pažljivije da prati rad Narodne skupštine i da insistira na tome da naredni saziv sprovodi kontrolu rada sektora bezbednosti.
- Ne treba dozvoliti napade na medije, građansko društvo, političke protivnike i druge javne ličnosti tokom skupštinskih sednica, a poslanike koji u njima učestvuju treba adekvatno sankcionisati.
- Poslanici novog saziva treba suštinski da kontrolišu sektor bezbednosti temeljnim procenjivanjem i usvajanjem budžeta, adekvatnim vršenjem svoje zakonodavne uloge i raspravljanjem o pitanjima bezbednosti na plenarnim sednicama.
- Poslanici treba redovno da koriste institut poslaničkih pitanja kako bi relevantne ministre pozvali na odgovornost.
- Poslanici treba da deluju proaktivno i da pokreću istrage o kontroverznim predmetima i pitanjima, značajnim događajima ili skandalima u koje su uključene bezbednosne institucije.
- Skupštinski odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba da se angažuju u smislenom nadzoru sektora bezbednosti i da zaustave dosadašnju praksu pukog potvrđivanja odluka izvršne grane vlasti.
- Članovima skupštinskih odbora novog saziva treba pribaviti sertifikate za pristup poverljivim informacijama kako bi mogli pažljivo da razmatraju izveštaje o radu bezbednosnih institucija, nadgledaju trošenje budžeta, organizuju kontrolne posete i sl.
- Skupštinski odbori treba proaktivno da organizuju tematske sednice i javne rasprave kako bi se raspravljalo o određenim pitanjima (npr. vojnog roku ili video-nadzoru), a u to bi trebalo da uključe i zainteresovanu stručnu zajednicu (akademsku zajednicu, građansko društvo itd.).

1.4. Civilno društvo: poboljšanja na papiru, u praksi napadi i zastrašivanje

Aktivnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog nisu unapredile odnos državnih institucija i zvaničnika prema građanskom društvu. Poslednji kvartal 2021. godine bio je obeležen povećanim brojem napada i pritisaka na formalne i neformalne grupe i aktiviste civilnog društva, uglavnom u vezi sa muralom Ratka Mladića u Beogradu i masovnim ekološkim protestima, koji su organizovani širom Srbije. Državna sredstva ponovo su dodeljena fantomskim organizacijama.

Formiranje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u odlazećoj Vladi nije značajnije doprinelo unapređenju kulture dijaloga u Srbiji. Brojni sastanci, dokumenta i aktivnosti Ministarstva nisu bitno uticali na politički i društveni život, niti na stav državnih institucija i zvaničnika prema organizacijama civilnog društva (OCD), medijima, aktivistima, opozicionim grupama i drugim kritičarima režima. Ministarstvo je javno ukazalo da nije nadležno za rešavanje pritisaka i napada na civilno društvo, usled čega bi se teško moglo smatrati adekvatnim da ono bude mehanizam koji obezbeđuje stvaranje uslova za demokratizaciju društva.

Vlada je u februaru 2022. godine usvojila Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine,¹²⁵ koju je izradilo navedeno Ministarstvo. Istaknute OCD prethodno su odbile da učestvuju u njenoj izradi, jer su ovaj proces videle kao dimnu zavesu za prikrivanje realne situacije, u kojoj se institucionalni kanali zloupotrebljavaju da bi civilno društvo bilo blaćeno i zastrašivano. Ministarstvo je krajem marta pokrenulo javne konsultacije o nacrtu dvogodišnjeg akcionog plana za sprovođenje ove Strategije,¹²⁶ ali nema informacija o tome da li su preuzeti dalji koraci.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) ostao je osnovni kanal komunikacije o evropskim integracijama između Vlade i OCD-a. Održano je nekoliko sastanaka tokom izveštajnog perioda, kako na visokom nivou, tako i u okviru tematskih radnih grupa. U decembru 2021. godine Radna grupa NKEU za Poglavlje 23 odbila je da učestvuje na sastanku o referendumu vezanom za ustavne promene, objasnivši da bi razgovor sa predstavnicima vlasti na tu temu u toku referendumske kampanje mogao da ugrozi njihov kredibilitet, kao i legitimnost celokupnog referendumskog procesa. Predsednica Vlade ocenila je da je ovaj potez „velika sramota za civilno društvo u Republici Srbiji i šamar demokratiji, kakav demokratija u Srbiji nikad nije dobila”.¹²⁷

Ministarstvo pravde je u proleće 2022. godine uložilo početne napore da unapredi svoje odnose sa civilnim društvom, u okviru programa koji finansira Evropska unija. Imenovalo je kontakt osobu za saradnju sa organizacijama civilnog društva i najavilo redovne konsultacije u vezi sa sprovođenjem AP 23.

Nastavljaju se napadi na civilno društvo i njegove aktiviste

Prema podacima neformalne mreže „Solidarno za prava svih”, koja je izradila mapu napada na aktiviste i organizacije civilnog društva, od oktobra do decembra 2021. godine registrovano je sedamnaest napada na aktiviste i branioce ljudskih prava.¹²⁸ Broj ovakvih slučajeva svakako je i veći, jer tim koji prikuplja podatke za ovu inicijativu nije uspeo da prikupi sve neophodne informacije iz manjih gradova u Srbiji, a sloboda izražavanja i okupljanja je u ozbiljnoj meri bila ugrožavana. Ovo se posebno odnosi na ekološke proteste, gde se krajem 2021. godine okupilo desetine hiljada građana širom Srbije, što je detaljnije objašnjeno u odeljku u kome se ovaj izveštaj bavi slobodom okupljanja i udruživanja.

125 Službeni glasnik RS, br. 23/2022.

126 <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>, <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/45/1>

127 <https://rs.n1info.com/vesti/sastanak-s-konventom-prosao-uz-packe-ane-brnabic-i-dacica-civilnom-drustvu/>

128 Za kompletan izveštaj o napadima na branioce ljudskih prava videti: <https://en.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2022/02/report.pdf>

„Slučaj mural”: umesto suočavanja s prošlošću – napadi na aktiviste

Do drugog događaja koji je rezultirao velikim brojem napada na aktiviste i organizacije civilnog društva došlo je u prvoj polovini novembra 2021. godine, kada je bilo više pokušaja da se mural koji prikazuje osuđenog ratnog zločinca Ratka Mladića ukloni iz samog centra Beograda.¹²⁹ Ministarstvo unutrašnjih poslova je iz bezbednosnih razloga zabranilo uklanjanje murala, koje je pokrenula organizacija „Inicijativa mladih za ljudska prava“ (YIHR). Nekoliko dana kasnije hapšenje dve aktivistkinje za ljudska prava, koje su mural gađale jajima, izazvalo je dodatne proteste i akcije.

Prvi protest je organizovan spontano, te iste večeri, ali je policija blokirala ulicu u kojoj se nalazio mural.¹³⁰ Drugi protest, tokom kog su branioci ljudskih prava zatražili uklanjanje murala, održan je 13. novembra 2021. godine.¹³¹ Oba događaja pratili su napadi na aktiviste: tokom prvog protesta vandalizovane su prostorije YIHR-a,¹³² dok su aktivistkinje organizacije „Žene u crnom“ fizički napadnute nakon drugog protesta. Tokom nedelja koje su usledile, ponovo su vandalizovane prostorije i jedne i druge organizacije.¹³³

Ovi događaji ne pokazuju samo kakav je status branilaca ljudskih prava u Srbiji već i kako se država „suočava sa prošlošću“. Pokrenuta su i pitanja tolerancije prema ekstremno desničarskim grupama i uloge policije u ovim događajima.¹³⁴ Evropska unija je tokom proteklih godina u više navrata isticala da bez pomirenja i suočavanja s prošlošću Srbija neće moći da postane članica ‘kluba’. Ratko Mladić je pred Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju osuđen za genocid, zločine protiv čovečnosti i ratne zločine. U srpskoj javnosti pak njegov je portret postao simbol (ne)spremnosti Srbije da se suoči sa svojom nasilnom prošlošću u kontekstu jugoslovenskih ratova 1990-ih. Na „slučaj mural“ reagovale su brojne institucije i zvaničnici EU.¹³⁵

Rad kritički orijentisanog civilnog društva u Srbiji i dalje je ugrožen pojavom sve većeg broja tzv. GONGO (vladinih nevladinih organizacija). Dodela javnih sredstava nepoznatim organizacijama (pogledati antrfile) problematična je iz više razloga – ne samo da šteti renomiranim organizacijama civilnog društva i ciljanim krajnjim korisnicima već izaziva i sumnju u postojanje korupcije i zarobljavanje države (preusmeravanje javnih resursa mimo javnog interesa).

129 „YIHR: Policija zabranila uklanjanje murala Ratka Mladića u Beogradu“, *Slobodna Evropa*, 5. 10. 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/mural-mladic-ratni-zlocini-inicijativa-mladih-beograd/31547966.html>.

130 „Kordon policije blokiraо prilaz muralu Ratka Mladića, Vulin kaže – očuvan red“, *N1*, 9. 11. 2021, <https://rs.n1info.com/vesti/skup-podrske-aidi-corovic-aktivisti-kazu-da-ce-krenuti-ka-muralu-mladicu/>.

131 „Sa protesta u Beogradu zahtevano uklanjanje murala Ratku Mladiću“, *Slobodna Evropa*, 13. 11. 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/31559930.html>.

132 „Prostorije Inicijative mladih išarane grafitima podrške Ratku Mladiću“, *Danas*, 11. 11. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/prostorije-inicijative-mladih-isarane-grafitima-podrske-ratku-mladicu/>.

133 „Grafiti mržnje ponovo na prostorijama ‘Žena u crnom’ u Beogradu“, *Slobodna Evropa*, 29. 11. 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/grafiti-mrznje-prostorije-zene-u-crnom-ratko-mladic/31584979.html>.

134 Ova pitanja obrađena su u drugim relevantnim delovima ovog izveštaja.

135 Grupa evropskih parlamentaraca je povodom murala najoštrije osudila veličanje osuđenih ratnih zločinaca, dok je izvestilac EP za Srbiju izrazio stav da je veličanje osuđenih ratnih zločinaca neprihvatljivo u kontekstu procesa evropskih integracija. „Bilčik: Više puta sam pozivao na odbacivanje veličanja ratnih zločinaca“, *N1*, 11. 11. 2021, <https://rs.n1info.com/vesti/bilcik-vise-puta-sam-pozivao-na-odbacivanje-velicanja-ratnih-zlocinaca/>.

✖ **ALARM: Fantomske organizacije po treći put pobeduju na državnim konkursima**

Istraživački novinari BIRN-a otkrili su da je Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju tokom 2021. godine na konkursima podelilo 658 miliona dinara (nešto više od 5,5 miliona eura), a najviše organizacijama (njih 18) koje su javnosti potpuno nepoznate.¹³⁶ Iste organizacije pobedile su i na konkursu 2014. godine, koji je obustavljen zbog zloupotrebe.¹³⁷

Nedugo nakon toga, u februaru 2022. godine Ministarstvo prosvete je na konkursu podelilo 40 miliona dinara (nešto više od 330.000 evra) na 50 udruženja, od čega 10 udruženja dobija po dva miliona dinara, a sva ostala u proseku po 500.000 dinara. Među deset sa najvišim iznosima nalazi se i pet udruženja koja su dobila najviše iznose i na spornom konkursu Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, što govori o nastavku prakse zloupotrebe javnih sredstava.¹³⁸

Organizacija BIRN uputila je Ministarstvu za brigu o porodici i demografiju zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, u kom su traženi uvid u projektnu dokumentaciju, izveštaji o tome kako su ove organizacije potrošile novac i šta su rezultati njihovog rada, ali odgovor nikada nije dođen.

O tome šta su izabrane organizacije stvarno uradile i koliko su doprinele poboljšanju položaja krajnjih korisnika ne zna se iz javno dostupnih informacija, jer ih nema na njihovim internet stranama ili pak ove organizacije uopšte nemaju sajtove.

PREPORUKA

- Vlada i narodni poslanici treba da se uzdrže od toga da organizacije civilnog društva i aktiviste nazivaju izdajnicima, kao i da stvore prostor za konstruktivan dijalog sa ovim sektorom.

136 Aleksandar Đorđević, BIRN, „Sporni konkurs Ministarstva za brigu o porodici“, 23. 11. 2021, <https://birn.rs/sporni-konkursi-ministarstva-za-brigu-o-porodicu/>. Kako piše BIRN, novac je dobito 107 organizacija, a maksimalan iznos isplaćen je za 18 organizacija, i to po tri puta, tako da su one dobito 450 miliona dinara, oko 70% od ukupno dodeljenog novca, dok je ostalih 89 organizacija dobito oko 200 miliona.

137 U tom slučaju, tužilaštvo je odbilo krivičnu prijavu koju je podneo YUCOM protiv NN lica u Ministarstvu zbog postojanja osnovane sumnje da su izvršila krivično delo zloupotrebe službenog položaja, krivično delo nesavesnog rada u službi i krivičnog dela prevare u službi u pokušaju, odnosno nije pokrenulo istragu.

138 Aleksandar Đorđević, BIRN, „Fantomske organizacije po treći put pobeduju na državnim konkursima“, 21. 2. 2022, dostupno <https://birn.rs/fantomske-organizacije-po-treci-put-pobeduju-na-drzavnim-konkursima/>

2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOŠI

Tokom izveštajnog perioda nije bilo opipljivog napretka u rešavanju otvorenih pitanja između Srbije i nekoliko suseda. Opšta posvećenost stabilnim i dobrosusedskim odnosima zadržana je u bilateralnom i multilateralnom okviru, iako ispod te površine ostaju važna pitanja.

Od prethodnog Alarm izveštaja¹³⁹ regionalni odnosi Srbije zadržali su relativno pozitivan pravac i predvidljivost. Nije bilo velikih pozitivnih ni negativnih promena. Nakon COVID-19, ruski napad na Ukrajinu postao je nova i krovna tema za regionalne činioce.

Kao i prethodnim izveštajnim periodima, Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove (MRMKS) i dalje od Srbije traži da uhapsi i isporuči dva člana Srpske radikalne stranke (Vjeriku Radetu i Petra Jojića) kako bi im bilo suđeno pod optužbom za nepoštovanje suda i za zastrašivanje svedoka tokom suđenja Vojislavu Šešelju. Srbija je do sada odbijala da to učini, navodeći ograničenja u postojećim zakonskim odredbama o saradnji sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ranije) i MRMKS-om.¹⁴⁰

Srpsko pravosuđe je nastavilo da sporo pokreće optužnice za ratne zločine iz 1990-ih. Tužilaštvo za ratne zločine podiglo je šest novih optužnica tokom 2021. godine. Od njih je najupečatljivija ona podignuta protiv bivšeg komandanta Drinskog korpusa Vojske Republike Srpske za zločine protiv čovečnosti, koja je delimično vezana i za genocid u Srebrenici 1995.¹⁴¹ Posebno zabrinjava to što su ljudi kojima je MKSJ/ MRMKS sudio i koje je osudio stalno prisutni u medijima. Jedan od njih (Vojislav Šešelj) učestvovao je na parlamentarnim izborima u aprilu 2022. kao nosilac liste svoje partije (Srpske radikalne stranke), ali nije uspeo da pređe cenzus. Božidar Delić, general u penziji, protiv koga su podnete dve krivične prijave (Fond za humanitarno pravo, ali ne i državno tužilaštvo¹⁴²) zbog ratnih zločina na Kosovu 1999. ponovo će biti narodni poslanik kao nosilac liste desne opozicione koalicije NADA. Šest osuđenika za ratne zločine javno je podržalo vladajuću koaliciju na izborima aprila 2022.¹⁴³ Negiranje srebreničkog ratnog zločina kao genocida ostaje široko rasprostranjena pozicija širom političkog spektra, sa retkim i izbornim slabim izuzecima.¹⁴⁴

Postoji spori napredak identifikovanja lica nestalih tokom ratova 1990-ih. Taj posao na nacionalnom nivou obavljaju relevantna tela, a na regionalnom nivou Komisija za nestala lica (Komisija), uz podršku vlada Ujedinjenog Kraljevstva i Nemačke. Komisija je održala redovnu sednicu u decembru u Sarajevu, na kojoj je razgovarano o primeni Okvirnog plana i o tehničkim i administrativnim pitanjima. Na sastanku Međunarodnog komiteta za nestala lica u Draču krajem marta 2022. godine regionalni članovi usaglasili su fragmentarne podatke vezane za 191 nestalo lice, od oko 9000 preostalih slučajeva.¹⁴⁵

139 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, Beograd, novembar 2021, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>

140 „Agius ponovo pozvao Srbiju na izručenje Jojića i Radete”, *AlJazeera Balkans*, 13. 12. 2021, <https://bit.ly/3uryfWv>, 2. 4. 2022.

141 Optužnica KTO-6/21, Tužilaštvo za ratne zločine, 29. 12. 2021, <https://bit.ly/37zk6gU>, 2. 4. 2022.

142 „Odnos prema ratnim zločinima u izbornoj kampanji 2022”, *Inicijativa mladih za ljudska prava*, Beograd, 2022, str. 23, <https://bit.ly/3rfXmcW>

143 Ibid.

144 Ibid., str. 7–9.

145 „Na sastanku OG za bazu podataka usaglašeni podaci za 191 nestalo lice”, Komisija za nestala lica, 22. 3. 2022, <https://bit.ly/3uoatKg>, 29. 3. 2022.

2.1. Dijalog Beograda i Prištine – zaglavljenost u tehnikalijama

Pregovori su zastali u jesen 2021. usled niza incidenata i političkih sukoba dve strane.¹⁴⁶ Poslednji trilateralni sastanak sa Miroslavom Lajčakom, predstavnikom EU, održan je 8. septembra, dok su se pregovarački timovi sreli 16. novembra odvojeno sa predstavnikom EU. I predstavnik EU i predstavnik SAD (Gabrijel Eskobar) posetili su Beograd i Prištinu početkom februara, urgirajući kod obe strane da konstruktivnije pristupe dijalogu i ponovo insistirajući na tome da je uspešno okončanje pregovora preduslov EU perspektiva obe strane. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić ponovio je da je Srbija posvećena dijalogu i kritikovao je Prištinu zbog stalnog odbijanja da ispuni preuzete obaveze oko uspostavljanja Zajednice srpskih opština.¹⁴⁷

Nakon petomesecne pauze, pregovori dva pregovaračka tima nastavljeni su u Briselu 22. februara 2022. pod okriljem EU. Dve delegacije nisu direktno sele da pregovaraju, nego su kao posrednika koristile Miroslava Lajčaka. Beogradska strana je želela da diskutuje o Zajednici srpskih opština i o dve kompanije za električnu energiju koje snabdevaju severno Kosovo, jer one još čekaju na dozvole prištinskih vlasti.¹⁴⁸ Tokom marta i aprila glavna tema pregovora bile su registarske tablice Srbije i Kosova na vozilima koja prelaze zajedničke tačke prelaza. Privremeni sporazum, koji je postignut nakon krize u septembru 2021, trebalo je da bude zamjenjen konačnim sporazumom do 21. aprila. To se nije dogodilo, ali strane su se dogovorile da nastave pregovore nakon tog datuma. Kako su ovo tehnički pregovori, njihov eventualni napredak trebalo bi da odredi da li će biti političkih pregovora između predsednika Vučića i predsednika kosovske Vlade Aljbina Kurtija.

Beogradska strana uputila je zahtev da srpski građani koji žive na Kosovu učestvuju na predsedničkim i parlamentarnim izborima 3. aprila. Kosovska Vlada je tražila da joj zvaničan zahtev uputi srpska Vlada i da ga adresira na vladu Kosova, što je Beograd odbio, jer je to video kao simboličko priznanje kosovske Vlade. Srpska strana je pristala da zahtev pošalje oficir za vezu, ali ne i Vlada.¹⁴⁹ Ta situacija je bila ista kao kada je u januaru organizovan ustavni referendum o pravosuđu, koji takođe nije organizovan u srpskim zajednicama na Kosovu. Odbijanje Prištine da odobri organizovanje ovih izbora na teritoriji Kosova izazvalo je snažne reakcije zvaničnog Beograda. Ovo pitanje razmatrano je na sednici Saveta za nacionalnu bezbednost, u kojoj su učestvovali razni lideri iz srpske zajednice na Kosovu i oni koji su na Kosovu imali i javnu funkciju u administraciji i sudstvu. To je onda izazvalo Vladu u Prištini da neke od njih udalji sa funkcija (sudiju i nekoliko policijskih komandira). Predsednik Vučić smatra da su ove akcije Prištine bile sračunate tako da „ponize Srbe” i da „smanje broj glasova za Srpsku naprednu stranku” na predstojećim izborima.¹⁵⁰ Na kraju je oko 20.000 srpskih glasača sa Kosova autobusima odvezeno 3. aprila na nekoliko posebno određenih biračkih mesta u centralnoj Srbiji.¹⁵¹

Američka Kancelarija za kontrolu strane imovine (OFAC) pri sekretarijatu za trgovinu uvrstila je u listu sankcionisanih lica 16 fizičkih i 24 pravna lica iz, kako je oni zovu, transnacionalne kriminalne grupe bazirane na severu Kosova. Najprominentnija imena na listi su Zvonko Veselinović i Milan Radoičić, koje su prištinski tužioci takođe optužili u slučaju ubistva srpskog političkog lidera Olivera Ivanovića u januaru 2018.¹⁵² Pored toga, Milan Radoičić ima javnu ulogu u Srbiji i na Kosovu i bio je prisutan na sednici Saveta za nacionalnu bezbednost 22. marta kao deo neformalne delegacije kosovskih Srba.¹⁵³

Kao deo obnovljenog bezbednosnog prisustva EU u regionu zbog ruskog napada na Ukrajinu, misija EULEX je ojačana sa 92 policijska službenika.

146 Vidi: Jelena Pejić Nikić (ur.), *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2021*, PrEUgovor koalicija, Beograd, novembar 2021, str. 33, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

147 „Eskobar i Lajčak iz Beograda pozvali na nastavak dijaloga Kosova i Srbije”, *Radio Slobodna Evropa*, 2. 2. 2022, <https://bit.ly/3E4FSW8>, 1. 4. 2022.

148 „Petković nakon pregovora u Briselu: ZSO glavna tema, Bisljimi odbio razgovor”, *N1*, 22. 2. 2022. <https://bit.ly/3M5yuwl>, 1. 4. 2022.

149 „Vučić kaže da Kurti želi da mu smanji broj glasova”, *Radio Slobodna Evropa*, 23. 3. 2022, <https://bit.ly/3xvAEI9>, 4. 4. 2022.

150 Ibid.

151 „Srbi sa Kosova organizovanim prevozom u Srbiju na glasanje”, *Radio Slobodna Evropa*, 3. 4. 2022. <https://bit.ly/3JKMsIR>, 4. 4. 2022.

152 “Treasury Targets Corruption Networks Linked to Transnational Organized Crime”, US Department of the Treasury, 8. 12. 2021, <https://bit.ly/3jFfK5>, 1. 4. 2022.

153 „Šta će Milan Radoičić pored Vučića”, *Direktno*, 22. 3. 2022, <https://bit.ly/3M9cCap>, 1. 4. 2022.

2.2. Multilateralni odnosi – „Otvoreni Balkan” se produbljuje, ali ne proširuje

Fokus regionalnog pristupa za Beograd i dalje je na inicijativi „Otvoreni Balkan”. Na trilateralnom sastanku u Tirani 21. decembra predsednik Vučić i premijeri Edi Rama i Zoran Zaev potpisali su sporazume o slobodnom pristupu tržištu rada, o povezivanju nacionalnih sistema za elektronsku identifikaciju građana, o veterinarskoj, fitosanitarnoj saradnji i saradnji u oblasti bezbednosti ishrane za ljudе i životinje, kao i sporazum o saradnji nacionalnih akreditacionih tela.¹⁵⁴ Ovi sporazumi trebalo bi da omoguće jednak tretman pri dobijanju radnih i boravišnih dozvola, a posebno da pojačaju mesnu industriju. Premijer Albanije je inicijativu „Otvoreni Balkan” opisao kao napredovanje u pitanjima koja su bila principijelno dogovorena tokom Berlinskog procesa, ali nikada nisu sprovedena u praksi. Evropski komesar Varhelji prisustvovao je sastanku putem video-linka. Poručio je da EU potpuno podržava ovu inicijativu i pozao ostale tri zemlje Zapadnog Balkana da joj se pridruže.¹⁵⁵ Predsednik Vučić je ponovo naglasio da Srbija podržava procese pristupanja Albanije i Severne Makedonije Evropskoj uniji, tvrdeći da će „Srbija uvek biti uz Albaniju i Severnu Makedoniju”.¹⁵⁶ Naredni sastanak ova tri partnera bio je zakazan za kraj februara u Severnoj Makedoniji. Međutim, on nije održan usled ruskog napada na Ukrajinu 24. februara 2022. i odložen je za maj dok nacionalna tela procene kako rat i rastuća inflacija utiču na njihove privrede.

Ruski napad na Ukrajinu utiče na ekonomije zemalja u regionu, a njegove posledice dolaze u vreme kada postoji jači inflatorni pritisak i podvlače pitanja energetske i prehrambene bezbednosti, kako u Srbiji, tako i u regionu. Vlada Srbije je još novembra 2021. ograničila maksimalne cene glavnih žitnih proizvoda radi suzbijanja inflacije, a 10. marta 2022. donela je uredbu kojom je zabranjen izvoz pšenice, kukuruza, suncokretovog ulja i povezanih proizvoda, kao i kojom su ograničene cene benzina i dizela. Kako dokument nije javno dostupan, javnost nije precizno upoznata sa opsegom zabrane izvoza, a političari mogu da spekulisu o poželjnim izvoznim tržištima. Predsednik Vučić je povodom toga rekao da preferira izvoz u Albaniju.¹⁵⁷ Iako je Vlada istakla da zabrana izvoza neće važiti za susedne zemlje, odlazeći crnogorski premijer Zdravko Krivokapić optužio je premijerku Brnabić da je ucenjivala Crnu Goru, povezujući izvoz pšenice sa crnogorskim ulaskom u inicijativu „Otvoreni Balkan”, što je ona snažno negirala.¹⁵⁸

2.3. Bilateralni odnosi – stagnacija na širokom planu

Nije bilo opljaljivog napretka u odnosima sa Bosnom i Hercegovinom (BiH). Pitanje graničnog sporazuma stagnira već godinama, pa povodom toga tokom izveštajnog perioda nije bilo nove političke agende sa bilo koje strane. Krajem novembra, nakon šest godina izgradnje i problema sa dozvolama, most između Ljubovije (Srbija) i Bratunca (BiH) otvoren je za saobraćaj sa jedinstvenom carinskom ispostavom, lociranom na bosanskoj strani. Ipak, dominantna tema u izveštajnom periodu jesu postupci srpskog člana Predsedništva Bosne i Hercegovine Milorada Dodika, njegov politički potez kojim je povukao predstavnike Republike Srpske iz centralnih državnih institucija, kao i njegov odnos prema Visokom predstavniku (OHR) Kristijanu Šmitu. Srbija povodom toga zvanično smatra da srpski entitet BiH ne bi trebalo da radikalizuje svoju aktivnost i da bi njegovi predstavnici trebalo da ostanu u centralnim institucijama države.¹⁵⁹ Takođe, u potpunosti priznaje legitimitet i legalnost novog Visokog predstavnika. Kristijan Šmit je od prošlog leta dva puta zvanično posetio predsednika Vučića (u septembru 2021. i aprilu 2022). Sa druge strane, Srbija se ne slaže sa sankcijama koje su UK i SAD uvele Miloradu Dodiku i Željki Cvijanović, predsednici Republike Srpske. Srbija nikad nije podržala meru sankcija koju je EU donela 2011.¹⁶⁰ i politički

154 „Sporazumi tri zemlje iz Otvorenog Balkana stupaju na snagu za deset dana”, *Euractiv.rs*, 21. 12. 2022, <https://bit.ly/3jM4oS>, 2. 4. 2022.

155 Ibid.

156 Ibid.

157 „Država će dozvoliti kontrolisan izvoz pšenice”, *Biznis.rs*, 14. 3. 2022, <https://bit.ly/3KQXpn>, 30. 3. 2022.

158 „Krivokapić: Vučić sve voli da kontroliše, Srbija pokušala da učeni Crnu Goru osnovnim namirnicama”, *Nedeljnik*, 16. 4. 2022, <https://bit.ly/3JOBeNm>, 16. 4. 2022.

159 „Sastanak sa srpskim članom Predsedništva Bosne i Hercegovine”, Predsednik Republike Srbije, 14. 1. 2022, <https://bit.ly/3vkvcyJ>, 29. 3. 2022.

160 „Council Decision 2011/173/CFSP of 21 March 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Bosnia and Herzegovina”, The Council of the European Union, 21. 3. 2011, <https://bit.ly/37IhrTG>, 29. 3. 2022.

oponira takvim merama koje su usmerene na bilo kog srpskog političara u BiH. Delegacija srpske Vlade prisustvovala je ceremoniji obeležavanja Dana Republike Srpske 9. januara, koji je Ustavni sud Bosne i Hercegovine proglašio neustavnim. Ovaj postupak izazvao je negativne reakcije Sarajeva i Brisela, jer tu ceremoniju smatraju političkim napadom na jedinstvo i ustavni poredak zemlje.¹⁶¹ Srbija se, takođe, protivi korišćenju bonskih ovlašćenja OHR-a, poput Šmitovog poništavanja Zakona o imovini, koji je donela Republika Srpska u aprilu 2022.¹⁶²

Slično ovome, nije bilo napretka ni u bilateralnim sporovima sa Hrvatskom. Pitanje granice ostalo je potpuno van političke slike i nijedna strana ne trudi se da ga pokrene. Bilo je vrlo malo smislenog dijaloga između relevantnih činilaca dve zemlje tokom izveštajnog perioda. Javni govor o bilateralnim odnosima i dalje je opterećen različitim pristupima istorijskim temama – različite percepcije ratova i njihovih uzroka i posledica. Nedavno povećavanje vojnih izdataka obe zemlje često je u javnosti bilo opisivano kao „trka u naoružanju“ i kao deo bezbednosne dileme ovih zemalja, iako je to, zapravo, više refleksija stanja javnog govora nego objektivna procena vojne opreme, koja je kupljena ili koja će eventualno biti kupljena.¹⁶³

Odnosi sa Crnom Gorom i dalje nisu stabilni i pate od povremenih javnih sukoba. Posle skoro godinu dana na čelu Vlade CG i produžene negativne kampanje koju je vodila većina medija u Srbiji, crnogorski premijer Krivokapić je 2. novembra 2021. došao u zvaničnu posetu Beogradu. Sreo se sa predsednikom RS, premijerkom, predsednikom Skupštine i položio venac na spomenik ubijenom predsedniku Vlade Zoranu Đindjiću. Svrha posete bilo je ponovno uspostavljanje bilateralnih odnosa, zasnovanih na novoj i pozitivnoj osnovi.¹⁶⁴ Premijer Krivokapić je takođe podsetio premijerku Brnabić na slučaj Svetozara Marovića, bivšeg predsednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, koji živi u Srbiji i izbegava crnogorsko pravosuđe od 2017. godine.¹⁶⁵ On je dodatno došao u žihu javnosti skorašnjom odlukom američke Vlade da ga, uz pet drugih sa Balkana, uvrstu u listu sankcionisanih lica.¹⁶⁶ Do sada ni srpska Vlada ni pravosudni organi nisu zvanično komentarisali ovu temu. Tekuće promene sastava crnogorske Vlade i izglasavanje nepoverenja premijeru Zdravku Krivokapiću početkom februara je, na izvestan način, dodatno usporilo razvoj bilateralnih odnosa.

Ruska invazija na Ukrajinu od 24. februara stvorila je novu i dominantnu temu kojom se bave svi donosioci odluka na Zapadnom Balkanu. Napad je uticao na odluku EU da brzo ojača svoje misije na Kosovu (EULEX) i u Bosni i Hercegovini (EUFOR Althea). Na lokalnom nivou posebno su bile važne dve teme: uvođenje restriktivnih mera Rusiji, koje su uskladene sa EU, i ekonomski posledice rata. Srbija i Bosna i Hercegovina se do sada nisu pridružile novim sankcijama Rusiji. Ipak, Srbija je prvi put u Ujedinjenim nacijama glasala protiv Rusije, osuđujući napad na Ukrajinu kao čin agresije i podržavajući isključivanje Rusije iz Saveta za ljudska prava UN. Takođe, Srbija je prvi put podržala neku od mera sankcija iz 2014. godine, koje su vezane za rat u Ukrajini – sankcionisanje bivšeg ukrajinskog predsednika Viktora Janukovića i njegovih saradnika.¹⁶⁷ Sve u svemu, srpska Vlada je pokušala da zadrži neke od veza sa Rusijom (npr. održavajući letove Er Serbije za Moskvu i Sankt Peterburg) dok planira da napravi sporazume o statusu naftne kompanije NIS (u većinskom vlasništvu ruskog GazpromNjefta), kao i o snabdevanju gasom prilikom pregovora o novom gasnom sporazumu sa Gazpromom. Preko gasovodne veze sa Srbijom, Bosna i Hercegovina ostaće vitalno zainteresovana za bezbednost ovog toka gase.

161 „EU: Podrška političarima u RS imaće posledice u integracijskim procesima“, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 1. 2022, <https://bit.ly/3rvWdhm>, 31. 3. 2022.

162 „Šmit optimističan nakon posete Vučiću, analitičari očekuju pritisak na Dodika“, *N1*, 14. 4. 2022, <https://bit.ly/3L4j4IZ>, 14. 4. 2022.

163 „Kvazitrka u naoružanju: Srbija i Hrvatska“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 21. 11. 2021, <https://bit.ly/3jLoCff>, 28. 3. 2022.

164 „Krivokapića: Ispunio sam obećane Amfilohiju“, *Dnevnik*, 2. 11. 2021, <https://bit.ly/3rxzJNa>, 3. 4. 2022.

165 „Izručenje Svetozara Marovića, Srbija i Crna Gora: Otvoreno pitanje i posle posete crnogorskog premijera Zdravka Krivokapića“, *BBC na srpskom*, 4. 11. 2022, <https://bbc.in/3OhZ6vZ>, 30. 3. 2022.

166 „Balkans-related Designations and Designations Removals“, US Department of Treasury, 11. 4. 2022, <https://bit.ly/3jMERCq>, 12. 4. 2022.

167 „Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine“, The Council of the European Union, 3. 3. 2022, <https://bit.ly/37ntWTu>, 29. 3. 2022.

PREPORUKE

- Tehnički nivo pregovora Beograda i Prištine morao bi postati produktivniji i otvoriti politički nivo pregovora.
- Trebalo bi dodatno politički ohrabriti Beograd, Zagreb i Sarajevo da se produktivno angažuju u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja.
- Srbija bi trebalo da ubrza svoje napore u rešavanju pitanja nestalih lica.
- Evropska unija bi trebalo holistički da sagleda proces proširenja na Zapadni Balkan u kontekstu rata u Ukrajini i ukrajinske, moldavske i gruzijske prijave za učlanjenje.

3. JAVNI GOVOR O EVROPSKOJ UNIJI

Narativi o Evropskoj uniji tokom izborne kampanje u Srbiji i ruske invazije na Ukrajinu

Početak rata dogodio se u isto vreme kad i izborna kampanja u Srbiji. Posebna tema kampanje bilo je uvođenje sankcija EU Rusiji. Predsednik Vučić je posebno negativno komentarisao četvrti paket sankcija, koji pogađa ruski energetski sektor i državne kompanije zbog posrednog dejstva koje će to imati na kompaniju NIS, rekavši da „oni [iz EU] nisu kaznili Ruse, ni sebe, nego nas“.¹⁶⁸ Žalbe na negativne posledice sankcija EU Rusiji ublažavao je porukama da su Srbiji najvažniji stabilnost, mir i ekonomski razvoj, te da Srbija nije politički neutralna, već da ostaje na putu učlanjenja u EU.¹⁶⁹ Od devetnaest izbornih lista koje su učestvovali na izborima, osam je deklarativno imalo pozitivan stav prema evropskim integracijama Srbije.¹⁷⁰ Na izborima su one uzele oko 70% glasova, ali je taj načelno visok procenat potisnut u drugi plan zbog pitanja sankcija i unutrašnje složenosti izbornih koalicija.

Dok su Srpska napredna stranka i predsednik Vučić slali različite poruke u nadi da neće izgubiti glasače, nekoliko desno orijentisanih partija i Socijalistička partija Srbije (koja je deklarativno za učlanjenje Srbije u EU) bile su jasnog stava da Srbija ne treba da uvodi sankcije Rusiji. One su ostvarile dobre izborne rezultate.¹⁷¹ Od početka rata bila su dva velika (sa nekoliko hiljada demonstranata) i više manjih (sa nekoliko stotina demonstranata) javnih okupljanja čiji je cilj bio podžavanje Rusije, mada su oni ostali bez zvanične podrške. Policija je takođe reagovala kada su demonstranti bili nasilni prema tuđoj imovini.¹⁷² Glavne demokratske opozicione grupe tokom kampanje nisu otvoreno pozvale na uvođenje sankcija Rusiji mada su neke od njih uopšteno pozivale na šire usaglašavanje sa Zapadom i podvlačile da je učlanjenje u EU prioritet u odnosu na ostale korake.¹⁷³

Ruski napad na Ukrajinu pokrenuo je i pitanje perspektive učlanjenje Ukrajine, Moldavije i Gruzije u EU, koje su ubrzo nakon napada podnele svoje prijave. Imajući na umu da zemlje EU dosta podržavaju Ukrajinu, vojno i finansijski joj pomažu, kao i da su primenile ukupan paket sankcija prema Rusiji, mogu se očekivati i određene promene u politici proširenja EU. To bi trebalo da podrazumeva veću spremnost za proširenje EU, podizanje relevantnosti te teme u datim okolnostima i prevazilaženje internih podela, ali i povećana očekivanja od lokalnih aktera, njihovu jasnu deklarativnu podršku i u praksi potvrđene korake u tom smeru.

168 „Vučić o novoj odluci Evropskog saveta: Nisu kaznili sebe, ni Ruse, nego nas“, *Euronews*, 15. 3. 2022, <https://bit.ly/3Ezu7r6>, 19. 4. 2022.

169 „Vučić: Srbija je vojno neutralna, ali nije politički neutralna – mi smo na evropskom putu“, *Blic*, 7. 4. 2022, <https://bit.ly/3KUV8Yc>, 19. 4. 2022.

170 „Šta kažu programi partija: Od entuzijazma do skepse“, Beogradska otvorena škola, 30. 3. 2022, <https://bit.ly/3jWhAnO>, 19. 4. 2022.

171 „Dačić za RTS: Oni koji traže da uvedemo sankcije Rusiji su protiv Srbije“, *RTS*, 2. 3. 2022, <https://bit.ly/36pKkT2>, 29. 3. 2022.

172 „Skup podrške Rusiji u Novom Sadu, policija sprečila napad na zgradu LSV-a“, *Danas*, 20. 3. 2022, <https://bit.ly/3OkBozc>, 29. 3. 2022.

173 „Koalicija Moramo: Odluka o sankcijama Rusiji u dogovoru sa Zapadom“, *Politika*, 4. 3. 2022, <https://bit.ly/3OIc6w8>, 30. 3. 2022.

4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

4.1. Uvod

Izveštaji Koordinacionog tela za sprovođenje Revidiranog AP 23 za III i IV kvartal drugačiji su u odnosu na izveštaje ranijeg Saveta za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23. Struktura izveštaja je izmenjena, a postoji i pozitivna novina – dodatni dokument pod nazivom „Preporuke Koordinacionog tela za AP 23”,¹⁷⁴ koji je upućen svim relevantnim ministarstvima i institucijama nadležnim za aktivnosti u AP 23.

Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23 najavilo je da će dodatno unaprediti izveštavanje, tako što će jednom godišnje, u aprilu, izveštavati o ispunjenosti prelaznih merila, kao i to da se radi na izradi programskih merila i indikatorima.¹⁷⁵ U Ministarstvu pravde određena je kontakt osoba za saradnju sa organizacijama civilnog društva, a najavljeno je da će se održavati redovne konsultacije sa organizacijama civilnog društva.

Novi sistem za praćenje i kontrolu sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije uspostavljen je samo delimično. U Revidiranom AP za Poglavlje 23 navedeno je da će za političku volju za sprovođenje planova biti zaduženo Koordinaciono telo Vlade. Na osnovu ovog plana je usvojen Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika i formirano Koordinaciono telo za njegovo sprovođenje.

U ovom periodu bilo je vesti o određenim aktivnostima Koordinacionog tela za sprovođenje AP. Ministarstvo pravde objavilo je informacije sa treće sednice tog tela, održane 29. novembra 2021. godine,¹⁷⁶ koju je vodio pomoćnik ministra pravde. On je predstavio tromesečni izveštaj o sprovođenju AP, dok su dva stručnjaka predstavila tabele sa mehanizmima ranog upozoravanja. Koordinaciono telo je usvojilo i preporuke upućene institucijama.

Informacije o četvrtoj sednici ovog tela, objavljene 2. februara 2022. godine,¹⁷⁷ sadržale su još manje detalja. Ponovo je predstavljen tromesečni izveštaj, kao i primedbe koje su uočene mehanizmom ranog upozoravanja, nakon čega su i izveštaj i preporuke usvojeni.

Iz navedenih informacija može se zaključiti da mehanizam nije potpuno adekvatan onda kada dođe do kašnjenja ili do propusta u sprovođenju AP 23. S druge strane, to što je Ministarstvo počelo da objavljuje izveštaje i preporuke predstavlja poboljšanje. Međutim, preporuke potvrđuju da ovaj koordinacioni mehanizam nije efikasan. Na primer, u prvoj preporuci¹⁷⁸ zahteva se „kontinuirano nastojanje da se sprovedu aktivnosti u kojima su utvrđena veća kašnjenja”, ali nije predviđeno dalje postupanje u smislu političke odgovornosti rukovodilaca nadležnih institucija, kao ni preduzimanje bilo koje druge mere od strane Vlade. S druge strane, pozitivno je to što su uočeni konkretni propusti u izveštavanju, kao i potreba da nadležne institucije detaljnije objasne zašto je do njih došlo.

174 Preporuke Koordinacionog tela za AP 23 od 29. 11. 2021. i Preporuke Koordinacionog tela za AP 23 od 25. 2. 2022, dostupne na sajtu Ministarstva pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Preporuke%20Koordinacionog%20tela%20za%20AP23%2029.11.2021.pdf> i <https://www.mpravde.gov.rs/files/Preporuke%20Koordinacionog%20tela%2025.02.2022.pdf>.

175 Okrugli sto „Predstavljanje planova za izradu novog seta pravosudnih zakona i Akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja pravosuđa za period 2020–2025” Ministarstva pravde 21. marta 2022. u Beogradu, vest dostupna na <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/36176/okrugli-sto-na-temu-predstavljanja-planova-za-izradu-novog-seta-pravosudnih-zakona.php>

176 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/34968/odrzana-treca-sednica-koordinacionog-tela-za-sprovodjenje-akcionog-plana-za-poglavlje-23-pravosudje-i-osnovna-prava-.php>.

177 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/35792/odran-cetvrti-sastanak-koordinacionog-tela-za-sprovodjenje-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>.

178 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Preporuke%20Koordinacionog%20tela%2025.02.2022.pdf>.

PREPORUKA

- Treba unaprediti način izveštavanja o ispunjenosti Revidiranog AP 23, tako što će se u njima nalaziti i podaci, izveštaji, analize i dokumenta, koji potvrđuju da je aktivnost uspešno sprovedena. Takođe, treba ih učiniti javno dostupnim na internet stranicama nadležnih ministarstava ili Vlade.

4.2. Pravosuđe

4.2.1. Izmene Ustava u oblasti pravosuđa okončane su ubrzanim tempom

U izveštajnom periodu postupak izmene Ustava Srbije u oblasti pravosuđa okončan je istim ubrzanim tempom, koji je nakon dvogodišnjeg zastoja zabeležen od početka 2021. godine. I postupak, kao i predlagana rešenja i konačni tekst ustavnih amandmana ukazuju na to da je reč o pukom štikliraju stavki zarad evointegracija Srbije, bez namere da se zaista unapredi nezavisnost pravosuđa. U roku od samo sedam dana krajem novembra 2021. godine primljeno je novo hitno mišljenje Venecijanske komisije, korigovan je i usvojen Akt o promeni Ustava i raspisan referendum za njegovo potvrđivanje. Iako ustavni amandmani sadrže niz važnih unapređenja, mogućnost za uticanje politike na ovu granu vlasti nije sasvim uklonjena.

U novom hitnom mišljenju Venecijanske komisije o revidiranim ustavnim amandmanima u oblasti pravosuđa u Srbiji od 24. novembra 2021. navodi se da je većina ranijih preporuka ispunjena, ali da rizici od politizacije pravosudnih saveta nisu sasvim uklonjeni.¹⁷⁹ Rizici su najprimetniji u sastavu Visokog saveta tužilaca, u kojem pet od jedanaest članova čine tužioći koje bira struka, iako je preporučeno da oni čine većinu članova, kao i u sastavu Komisije koja bira istaknute pravnike u pravosudne savete ako dođe do blokade u Skupštini. To je bio treći put da se Venecijanska komisija izjašnjava o različitim verzijama ustavnih amandmana, a samo jednom joj je dostavljen i tekst ustavnog zakona.

Već 29. novembra skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo utvrdio je Predlog akta o promeni Ustava, kao i predloge ustavnog zakona za njegovo sprovođenje te odluke o raspisivanju referendumu radi njegovog potvrđivanja. Ovi akti upućeni su u Skupštinu kako bi bili doneti po hitnom postupku. Na posebnoj sednici, koja je trajala tri i po minuta, Odbor je jednoglasno odlučio da referendumsko pitanje glasi: „Da li ste za potvrđivanje akta o promeni Ustava Republike Srbije?“¹⁸⁰

Narednog dana Narodna skupština usvojila je sva tri predložena akta dvotrećinskom većinom ukupnog broja narodnih poslanika i po hitnom postupku. Za sva tri predloga glasalo je 193 od ukupno prisutnih 196 poslanika, dok su tri poslanika bila protiv.¹⁸¹ Po završetku sednice predsednik Narodne skupštine Ivica Dačić raspisao je referendum o promeni Ustava Srbije za 16. januar 2022. godine.¹⁸² Referendum je sproveden po zakonu koji je, takođe, usvojen krajem novembra, a potom i menjan već u decembru 2021, oba puta po hitnom postupku.¹⁸³

Na referendum u januaru izašlo je manje od trećine građana s pravom glasa (30,65%), a 59,62% glasalo je za.¹⁸⁴ Do tada građani nisu imali prilike da čuju mnogo o značaju nezavisnosti pravosuđa i kako tom cilju doprinose ustavni amandmani, ali su im predstavnici vlasti stavili do znanja da će glasanjem

179 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanske komisije). Mišljenje br. 1027/2021 i 1067/2021 od 24. 11. 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)019rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)019rev-e).

180 http://www.parlament.rs/76_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.43574.941.html. U prvobitnoj verziji umesto reči „potvrđivanje“ Odbor je naveo reč „utvrđivanje“. Nakon što je na društvenim mrežama ukazano na grešku, ona je ispravljena mimo svih procedura, tako što su reči zamenjene u tekstu vesti sa sednice Odbora, a takođe je manipulisano i video-snimek sednice. <https://twitter.com/misamajic/status/1465790828178251781>.

181 http://www.parlament.gov.rs/Osma_posebna_sednica_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Dvanaestom_sazivu.43613.941.html.

182 https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/dacic-raspitao-referendum-o-promeni-ustava-srbije-za-16.-januar_1293057.html

183 Više o referendumu i referendumskoj kampanji pogledati u glavi 1.2. ovog izveštaja.

184 <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/41877/rezultati-referenduma.php>.

protiv promene Ustava zaustaviti pristupanje Srbije Evropskoj uniji.¹⁸⁵ Narodna skupština proglašila je 9. februara Akt o promeni Ustava Republike Srbije i prateći Ustavni zakon, čime je postupak ustavnih izmena završen.¹⁸⁶

Uprkos brojnim poboljšanjima, rizici od politizacije pravosuđa nisu uklonjeni

Tekst ustavnih amandmana¹⁸⁷ sadrži niz dobrih rešenja, koja uz dalju razradu u pravosudnim zakonima i primenu u dobroj veri mogu da unaprede položaj pravosuđa u Srbiji.¹⁸⁸ Kada je reč o sudstvu, od jedanaest članova Visokog saveta sudstva (VSS), koje je ranije sve birala Narodna skupština, šest će sada birati sudsije, dok će predsednika Vrhovnog suda birati VSS. U njegovom sastavu neće biti predstavnika izvršne vlasti niti neposrednih predstavnika zakonodavne vlasti (kao što je to dosad bio predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe). Međutim, suprotno cilju iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23), Narodna skupština zadržala je ipak izbor četiri člana Visokog saveta sudstva iz reda istaknutih pravnika, koji će uticati na pomenute procese.

Pozitivno je ukidanje tzv. probnog trogodišnjeg mandata sudsija, kao i to što se izbor svih sudsija i predsednika sudova iz Narodne skupštine izmešta u VSS. Nezavisnost sudstva „pojačava“ se preciznjim propisivanjem garancije nepremestivosti, proširenjem imuniteta sudsija za mišljenje dato u vezi s vršenjem sudske funkcije, ponovnim propisivanjem razloga za razrešenje, kao i garancijama da nakon izmena Ustava neće biti nikakvog prekida sudske funkcije.

Kada je reč o javnom tužilaštvu, pozitivno je što će glavne javne tužioce ubuduće birati Visoki savet tužilaca (VST), a prethodno ih je birala Narodna skupština na predlog Vlade. Javne tužioce (dosadašnje zamenike javnih tužilaca) po novom sistemu biraće, takođe, VST. 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. Proširuje se potpuni funkcionalni, materijalni imunitet, time što polje zaštićenosti javnog tužioca ubuduće neće biti ograničeno samo na izraženo mišljenje o vršenju funkcije, već i na sve aktivnosti koje su u vezi sa obavljanjem funkcije u javnom tužilaštvu.

S druge strane, jedanaestočlani sastav Visokog saveta tužilaca ne ispunjava cilj postavljen u AP 23, po kom javni tužioci treba da čine najmanje polovinu članstva.¹⁸⁹ Naime, samo pet članova VST-a čine javni tužioci koje biraju njihove kolege, čime oni ostaju u manjini. Ostali članovi su 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 je potonje ograničenje pozdravila i Venecijanska komisija, ona i dalje insistira na tome da je najbolje rešenje isključenje Vrhovnog tužioca i nadležnog ministra iz sastava VST-a.¹⁹⁰ Naime, Vrhovni tužilac bi svojim hijerarhijskim uticajem ometao slobodno odlučivanje profesionalne komponente ovog tela, a ministar pravde kao politička ličnost može da ugrozi utisak o političkoj neutralnosti VST-a.

Takođe, nije jasno zbog čega se odustalo od toga da se Ustavom omogući javnom tužilaštvu da samostalno odlučuje o raspodeli budžeta, već je najavljeno da će to biti učinjeno zakonom. Zavisnost tužilačkog budžeta od odluka izvršne vlasti ostavlja prostor za uticanje na odlučivanje u vezi sa gonjenjem izvršilaca krivičnih dela.

185 <https://rs.n1info.com/vesti/vucic-ako-propadne-referendum-stace-evropske-integracije/>.

186 Aktivnost 1.1.1.1. Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, jul 2020, <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%2022207.pdf>.

187 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2021/2166-21%20lat.%203.pdf>

188 Više u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2021, str. 38–43, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

189 Aktivnost 1.1.1. AP 23.

190 Mišljenje Venecijanske komisije br. 1027/2021 i 1067/2021, op.cit, para. 31–32.

Ozbiljan nedostatak ustavnih amandmana je postojanje petočlane komisije (sastavljene od predsednika Narodne skupštine, Vrhovnog i Ustavnog suda, Zaštitnika građana i Vrhovnog javnog tužioca), koja bira četiri istaknutu pravnika u sastav VSS-a i VST-a u slučaju da Narodna skupština ne može da dostigne dvotrećinsku većinu za njihov izbor. Venecijanska komisija je i sama više puta ukazala na problematičnost ovog rešenja, s obzirom na to da četiri od pet članova ove komisije trenutno bira Narodna skupština (i to neke od njih samo apsolutnom većinom), što je prostor za politizaciju odlučivanja, a postoji i bojazan da će ovaj mehanizam u praksi od izuzetka postati pravilo.¹⁹¹

Pojam „istaknutog pravnika” u fokusu izrade seta pravosudnih zakona

Ustavni zakon propisuje rok od godinu dana da set pravosudnih zakona¹⁹² bude usklađen sa ustavnim amandmanima, dok je za druge zakone predviđen dvogodišnji rok.¹⁹³ Ministarstvo pravde održalo je niz konsultativnih sastanaka o izradi seta pravosudnih zakona, uključujući u to i okrugli sto 21. marta, na kojem su učestvovali i predstavnici koalicije preUgovor. Najveću pažnju stručne zajednice u vezi sa izradom pravosudnih zakona privuklo je određenje pojma „istaknutog pravnika”, koji će biti biran u sastav VSS-a i VST-a, a potom i pitanja odgovornosti članova pravosudnih saveta i transparentnost rada ovih tela. Članice preUgovora podsetile su na problem sukoba interesa advokata koji, sada kao istaknuti pravnici, mogu biti birani u pravosudne savete, s obzirom na to da su se u praksi javljali slučajevi da oni paralelno sa članstvom u VSS-u i VST-u postupaju kao branioci u aktivnim predmetima.¹⁹⁴

Dve radne grupe, jedna za izradu dva zakona koja se tiču tužilaštva i jedna za izradu tri zakona koji se tiču sudstva, održale su prvi sastanak početkom maja 2022. godine.¹⁹⁵ Ministarstvo pravde je objavilo vest o tom sastanku na svojoj internet prezentaciji, ali ne i odluku o formiranju radnih grupa sa spiskom svih članova, niti je o tome na drugi način obavestilo zainteresovanu javnost.

U Ustavnom zakonu zadržane su sporne odredbe (član 8), koje – suprotno duhu ustavnih amandmana koji zabranjuju reizbor predsednika Vrhovnog suda i Vrhovnog javnog tužioca – dozvoljavaju da aktuelni nosioci ovih funkcija budu ponovo izabrani na iste čelne pozicije nakon stupanja ustavnih amandmana na snagu. Omogućavanjem toga da se na čelnim pozicijama zadrže isti ljudi otvara se prostor za odlaganje tranzicije pravosuđa. Tako bi se, na primer, u praksi mogla javiti situacija da na vrhu hijerarhije u tužilaštvu bude ista osoba puna četiri mandata u ukupnom trajanju od dvadeset i pet godina.¹⁹⁶

4.2.2. Profesionalnost/stručnost/efikasnost pravosuđa

Kasni se sa izmenama Zakona o parničnom postupku (ZPP) i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), koje su prethodno bile predviđene za drugi kvartal 2021. godine.¹⁹⁷ U poslednjem kvartalnom izveštaju o sprovođenju AP 23¹⁹⁸ navodi se da je Nacrt izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku pripremljen i da će ga razmotriti Radna grupa u proširenom sastavu, u kom će se nalaziti predstavnici Advokatske komore Srbije.

191 Ibid., para. 16–19.

192 Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Državnom veću tužilaca.

193 „Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava Republike Srbije”, Službeni glasnik RS, br. 16/22, član 2.

194 „Advokati u Visokom savetu sudstva i Državnom veću tužilaca – rizici za nastanak sukoba interesa”, PrEugovor, 28. 6. 2021, <https://bit.ly/3mfg1TW>.

195 Prva podaktivnost unutar aktivnosti 1.1.1.2. AP 23. Ministarstvo pravde. „Počele sa radom radne grupe za izradu seta pravosudnih zakona”, 6. 5. 2022, <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/36480/pocele-sa-radom-radne-grupe-za-izradu-seta-pravosudnih-zakona.php>.

196 Zagorka Dolovac je u julu 2021. izabrana i treći put za Republičkog javnog tužioca, čime će provesti ukupno osamnaest godina na ovoj funkciji. Videti prethodni Alarm izveštaj.

197 Aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2

198 Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupan na sajtu Ministarstva pravde <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20sprovodenju%20AP23%204%20kvartal%202021%20srpski.docx>, str. 32

Javna rasprava o izmenama i dopunama ZPP-a izazvala je veliku pažnju stručne javnosti zbog predloženih rešenja, kojima se krše prava građana na pristup pravdi. Zbog toga je reagovala Advokatska komora Srbije,¹⁹⁹ kao i više od 80 organizacija civilnog društva, koje su Ministarstvu pravde uputile apel da hitno iz procedure povuče predloženi Nacrt zakona.²⁰⁰ Ministarstvo pravde je usvojilo zahteve advokature i potpisalo Sporazum sa predstavnicima Advokatske komore Srbije, kojim je prihvaćeno povlačenje najspornijih odredaba koje je predlog zakona sadržavao i dogovorenog da Radna grupa bude proširena predstavnicima advokature.²⁰¹ Na apel OCD-a Ministarstvo pravde nije čak ni odgovorilo. U vreme izrade Alarm izveštaja na sajtu Ministarstva pravde, u sekcijskoj vesti²⁰² mogla se pročitati informacija da je javna rasprava održana, ali je Nacrt Zakona o izmenama i dopunama ŽPP-a uklonjen iz sekcije *radne verzije propisa*.²⁰³ Nije moguće pronaći podatke o tome ko su članovi Radne grupe u prošrenom sastavu, u koju su ušli predstavnici advokatkih komora.²⁰⁴

Nakon reakcija predstavnika prEUgovor koalicije, kao i drugih OCD-a, *Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23* najavilo je na sastanku sa Nacionalnim konventom o Evropskoj uniji (NKEU) u decembru 2021. da će aktuelni Nacrti zakona biti dostavljeni civilnom društvu kako bi ono moglo dati svoje komentare na tekst Nacrta.²⁰⁵ Do aprila 2022. godine aktuelni Nacrt zakona o parničnom postupku nije dostavljen NKEU.

Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23 konstatovalo je da je 12. maja 2021. godine osnovana Radna grupa za analizu krivičnog postupka radi utvrđivanja i otklanjanja nedostataka ZKP-a.²⁰⁶ Navedeno je da će Radna grupa na osnovu rezultata analize pripremiti Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku,²⁰⁷ kao i da su izmene planirane do kraja 2022. godine.²⁰⁸ Nakon skoro godinu dana od formiranja Radne grupe nema javno dostupnih rezultata analize, niti podataka o tome da li je Nacrt zakona o izmenama i dopunama kreiran i kada će biti sprovedena javna rasprava.

Za dve aktivnosti navodi se da su uspešno realizovane – unapređenje portala sudske prakse i izrada interne baze tužilačke prakse, koja će biti dostupna svim tužilaštvima, kao i povezivanje sa bazom podataka Pravosudne akademije (e-Akademija) i bazom sudske prakse.²⁰⁹ Prvo testiranje ovih baza podataka pokazuje da je veoma poboljšana dostupnost tužilačke i sudske prakse, iako se čini da aktivnosti nisu još uvek završene. U Izveštaju²¹⁰ je pogrešno navedena internet adresa elektronske baze podataka tužilačke prakse, pa izgleda kao da sajt nije u funkciji, iako jeste.²¹¹

199 https://aks.org.rs/sr_lat/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zpp/

200 <https://www.gradjanske.org/civilno-drustvo-zahteva-hitno-povlacenje-nacrta-novog-zakona-o-parnicnom-postupku/>

201 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/33572/ministarstvo-pravde-postiglo-je-sporazum-sa-advokatskom-komorom-srbije-i-komorama-u-sastavu-.php>

202 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/33421/pocela-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku.php>

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

204 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/33635/saopstenje-sa-sastanka-odrzanog-dana-11062021-izmedju-ministra-pravde-i-predsednika-advokatske-komore-srbije-.php>

205 Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, op. cit., str. 14

206 Rešenje ministra pravde broj 119-01-126 / 2021-05.

207 Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za poglavljje 23, op. cit., str. 32.

208 Ovaj rok je izmenjen i za aktivnosti 3.5.1. (7, 8, 9, 10, 13, 19).

209 Aktivnosti 1.3.9.5-6.

210 Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, op. cit., str. 32

211 Ispravna internet adresa je <https://jtpraksa.rjt.gov.rs/tuzilacka-praksa>, a ne www.jtpraksa.rjt.gov.rs. Portal sudske prakse dostupan je na <https://sudskepraksa.sud.rs>

PREPORUKE

- Novim pravosudnim zakonima 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 sudske vlasti treba poveriti da uređuje sudski sistem, 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.
- Pravosudnim zakonima trebalo bi povećati autonomiju javnih tužilaca unapređenjem njihove individualne odgovornosti za (ne)postupanje u konkretnom slučaju, što se ne može postići bez povećanja javnosti i dostupnosti informacija o radu javnih tužilaca. Takođe treba precizirati:
 - » koji se uticaji na rad sudije smatraju primerenim kako se pogrešnim tumačenjem ne bi izigrala svrha njihovog propisivanja;
 - » šta se tačno smatra „zabranom političkog delovanja sudija“ i ko su „istaknuti pravnici“, kao i na osnovu kojih kriterijuma će oni biti birani;
 - » pravila kada postoji sukob interesa advokata koji i dalje mogu da budu birani u pravosudne savete, odnosno članova petočlane komisije, koja je ovlašćena da deblokira proces izbora kada nema tražene skupštinske većine.
- Predstavnicima OCD-a koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i podršku žrtvama krivičnih dela treba omogućiti da učestvuju u radu radnih grupa za izmenu Zakona o parničnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku.

4.3. Borba protiv korupcije

Tokom ovog izveštajnog perioda unapređeni su određeni antikorupcijski propisi, koji se odnose na izbore i položaj sudija i tužilaca, a delom se tiču i preporuka GRECO i ODIHR-a. Međutim, prilika za značajniji napredak propuštena je jer nisu održane adekvatne javne konsultacije. S druge strane, reforme predviđene Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 (AP 23) i preporuke date u izveštaju Evropske komisije (EK) o napretku i dalje su „na čekanju”. Uočeno je nazadovanje u vezi sa primenom postojećih antikorupcijskih propisa, a nastavljeni su i svi negativni trendovi koji su konstatovani u prethodnom izveštaju, posebno kada je reč o javnim nabavkama, upravljanju državnim preduzećima i javnoj upravi. Ovaj period obeležio je i izostanak reakcije nadležnih organa na potencijalne slučajevе korupcije na visokom nivou koje su otkrili mediji, kao i angažovanje javnih resursa kako bi aktuelni predsednički kandidat i vladajuće političke stranke pobedili na izborima održanim 3. aprila.

4.3.1. Strateški okvir za borbu protiv korupcije: Stalna odlaganja i neadekvatan nadzor

Ministarstva, Vlada i Skupština su tokom izveštajnog perioda pripremali i donosili neke od akata koji su bili predviđeni Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23. Međutim, pri tome nije poštovan plan, što još jednom potvrđuje da nema dovoljno političke volje da se u vezi sa borbom protiv korupcije uradi ono što je obećano.

Izveštaji Koordinacionog tela za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 i Agencije za borbu protiv korupcije

Skupština nije razmatrala poseban izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije, kojim su utvrđeni brojni propusti i kašnjenja u sprovođenju AP 23 – potpoglavlje „Borba protiv korupcije“ u 2020. godini.

U novom Izveštaju za 2021. godinu Agencija je utvrdila da postoje nedoslednosti, kao i manjkavosti u samom AP 23, što je uticalo na kvalitet njegovog sprovođenja. Neke od njih su uočile i same nadležne institucije. Naime, ponekad im nije bilo potpuno jasno na šta se neka aktivnost ili delovi aktivnosti odnose, smatrajući da neke aktivnosti nije ni trebalo da se nađu u ovom dokumentu jer su već sprovedene, nije im uvek i potpuno bilo jasno koja institucija je zadužena za koji segment aktivnosti i sl. Takođe, Agencija je ukazala na to da postoji problem kompetentnosti kontakt osoba. Neke izveštaje dostavile su kontakt osobe koje se ili ranije nisu posebno bavile pitanjem evropskih integracija ili generalno nisu imale dovoljno iskustva u oblasti izveštavanja o sprovođenju strateških dokumenata.²¹²

Ministarstvo pravde podnело je izveštaj o sprovođenju Revidiranog AP 23 za treći i četvrti kvartal,²¹³ dok je Agencija za sprečavanje korupcije dostavila izveštaj o potpoglavlju „Borba protiv korupcije“. U njemu je definisano 130 aktivnosti, od kojih je ona procenila 100. Od toga, 60 aktivnosti je ocenjeno kao da su sprovedene, 36 kao da su nesprovedene, dok Agencija nije bila u stanju da oceni 4 aktivnosti. Koordinaciono telo (KT) i Agencija su ocenjivali iste aktivnosti, za koje su u vezi sa nekim merama dali različite ocene. Nije jasno kako će ove nesaglasnosti biti rešene.

I dalje nisu ispunjene mere koje se odnose na Savet za borbu protiv korupcije – predstavljanje izveštaja Saveta na sednicama Vlade, izmena Poslovnika o radu Saveta, uključivanje predstavnika Saveta u pripremu zakona. Vlada je, takođe, propustila da Savetu obezbedi dodatna sredstva, kao i da imenuje nove članove. Razmatranje izveštaja Saveta koje vrši tužilaštvo ocenjeno je kao aktivnost koja se „uspešno sprovodi“, dok je druga slična aktivnost – „Održavanje redovnih sastanaka Saveta za borbu protiv korupcije sa Republičkim javnim tužilaštvom i Tužilaštvom za organizovani kriminal u cilju što bolje realizacije preporuka navedenih u izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije“ – ocenjena kao da nije sprovedena.

212 <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2022/03/IzvestajRAP23.pdf>

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

U izveštaju se navodi da aktivnosti vezane za primenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti (obuke, izgradnja kapaciteta) nisu sprovedene, jer je novi zakon usvojen tek nedavno.

Nije bilo aktivnosti usmerenih ka podizanju svesti, ni praćenja primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. U oblasti koja se odnosi na carinu nisu organizovane obuke i nije uspostavljen video-nadzor. Nije donet podzakonski akt kojim bi bili uređeni rokovi, način postupanja i način službene komunikacije policije i javnog tužilaštva u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije. Nisu organizovane obuke za tužioce o primeni Krivičnog zakonika.

Agencija je o nizu mera koje je Koordinaciono telo smatralo delimično sprovedenim međutim imala drugačiji stav. Jasno je identifikovala delove mera koji su sprovedeni i one koji koji nisu. Takav je bio slučaj sa merama koje su predviđale prikupljanje podataka o efektima sprovedenih mera za borbu protiv korupcije u različitim oblastima.

Agencija za sprečavanje korupcije (Agencija) kao nesprovedene označila je i aktivnosti koje se odnose na organizovanje radionica sa skupštinskim odborima o etici i integritetu, o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o javnim nabavkama (kada je u pitanju uloga Ministarstvo finansija) i o analizi rizika radnih mesta u policiji. Takođe, smatrala je da nije sprovedena ni mera koja se odnosi na donošenje lokalnih antikorupcijskih planova i formiranje tela za njihovo praćenje.

Pored onih koje se tiču prevencije, postoje velike razlike u ocenama koje su dale Agencija i KT i kada je reč o merama za suzbijanje korupcije. Agencija je ukazala na neuspeh u: jačanju kapaciteta Posebnih odjeljenja viših državnih tužilaštava za suzbijanje korupcije i nabavci opreme za Tužilaštvo za organizovani kriminal; organizovanju obuke na temu privatizacije; postupanju u skladu sa analizama Studije izvodljivosti o uspostavljanju jedinstvenog elektronskog registra koruptivnih krivičnih dela; unapređenju međunarodne saradnje potpisivanjem ugovora sa direkcijama u regionu i EU; jačanju kapaciteta Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom prijemom novih radnika na osnovu Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta; praćenju izricanja sankcija za kršenje propisa kojima se sprečava odavanje poverljivih informacija, uz pripremljenu analizu o primeni propisa i preporuka.

Pojedine ocene su sporne i u slučajevima kada između KT i Agencije postoji saglasnost. I KT i Agencija smatraju da se mere u vezi sa Operativnim planom za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika u potpunosti sprovode. Međutim, ovaj plan se odnosi samo na pet od osam rizičnih oblasti. Redovno praćenje slučajeva sukoba interesa javnih funkcionera i donošenje novog Zakona o sprečavanju korupcije oba tela smatraju aktivnošću koja je u potpunosti sprovedena, zbog toga što izveštaj Agencije sadrži odgovarajuće statističke podatke. Na osnovu čirjenice da je Ministarstvo pravde pripremilo i objavilo izveštaj za 2020. godinu,²¹⁴ oba tela smatraju i da se prati primena Krivičnog zakonika i Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije. Međutim, podaci za 2021. godinu uopšte nisu objavljeni i naznačeno je da će biti objavljeni tek u drugom kvartalu 2022. godine!

Veoma velika razlika postoji u ocenama koju su date aktivnosti pod nazivom „Okončanje svih započetih konkursnih postupaka za popunjavanje položaja i započinjanje konkursnih postupaka za sva upražnjena radna mjesta (uključujući u to i položaje na kojima su trenutno vršioci dužnosti)“. Koordinaciono telo tvrdi da je ova aktivnost uspešno sprovedena, ali Agencija nije bila u stanju da je oceni. Agencija je detaljno obrazložila svoj stav, dok KT nije dalo nikakve informacije koje bi obrazložile njegovu ocenu.

Slično tome, KT tvrdi da je obuka pripadnika policije i pravosuđa o zaštiti uzbunjivača „u potpunosti sprovedena“, napominjući istovremeno da u izveštajnom periodu (poslednji kvartal 2021) takva obuka nije bila organizovana. Agencija je ovoj aktivnosti dala delimično pozitivnu ocenu zbog obuka koje su početkom 2021. godine organizovane za pripadnike pravosuđa, ali nije imala informacije o obukama organizovanim za službenike policije.

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

Obe institucije su primenu metodologije za procenu uticaja mera za smanjenje korupcije u nekoliko sektora (privatizacija, zdravstvo itd.) smatralе sprovedenom aktivnošću. Međutim, Agencija jasno ukazuje na to da metodologiju tek treba testirati. Koordinaciono telо i Agencija se, međutim, ne slažu oko narednog koraka. Dok KT smatra da su te aktivnosti u potpunosti sprovedene, jer su radne grupe formirane, Agencija jasno napominje da aktivnost prikupljanja podataka nije sprovedena.

Sve u svemu, izveštaj Agencije je detaljniji i objektivniji od onog koji je izradilo Koordinaciono telо. Izveštaj koji je objavilo Ministarstvo pravde još uvek ne sadrži sveukupni pregled realizacije aktivnosti (koji je nekada objavlјivan u vidu statističkog pregleda), već samo nalaze po pojedinačnim stavkama.

Operativni planovi za oblasti od posebnog rizika

Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, usvojen krajem septembra 2021. godine,²¹⁵ obuhvata samo pet od osam posebno rizičnih oblasti, koje se navode u Akcionom planu za Poglavlje 23: javne nabavke, policiju, carinu, lokalnu samoupravu i privatizaciju, dok su zdravstvo, obrazovanje i porezi izostavljeni. Prema izveštaju Agencije, Poreska uprava je svoj poseban Operativni plan usvojila 31. decembra 2021, Ministarstvo prosветe 15. oktobra 2021, a Ministarstvo zdravlјa 28. decembra 2021. godine. Nijedan od ovih planova nije bio otvoren za raspravu. Jedino je Ministarstvo zdravlјa taj dokument²¹⁶ objavilo na svojoj internet prezentaciji, ali ne u formatu prilagođenom korisnicima (u pitanju je skeniran dokument). Planom je predviđena izrada analiza rizika od korupcije za pet zakona, što će Ministarstvo, u saradnji sa komorama zdravstvenih radnika, učiniti u roku od 10 meseci, dok će u vezi sa jačanjem kapaciteta zdravstvene inspekcije to biti urađeno u roku od 12 meseci. Inače, prema ranijim izveštajima o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23,²¹⁷ analize rizika od korupcije su navodno bile sprovedene još 2016, prilikom izrade aktuelnih zakona.

Kao što je navedeno u prethodnom Alarmu, Operativni plan za pet oblasti, iako nešto informativniji i ambiciozniji od dokumenta koji je izradilo Ministarstvo zdravlјa, obiluje slabostima. Nema dokaza o realizovanju mera koje su bile planirane za prvi kvartal 2022. godine. Prema podacima dobijenim iz vesti, Vlade je 25. novembra 2021. godine formirala Radno telо za koordinaciju sprovođenja Operativnog plana.²¹⁸ Međutim, ta odluka nije objavljena na internet prezentaciji Vlade, već samo u listu „Službeni glasnik”.²¹⁹ Nema podataka ni o tome da se ovo telо sastajalo.

Telom bi trebalo da predsedava premijerka, dok joj je zamenik šef kabinetа. Tu su i predstavnici Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva finansija i Ministarstva privrede (na nivou ministara i državnih sekretara). Predviđeno je da telо održava sednice svaka tri meseca. Istrom odlukom osnovane su i četiri radne grupe.

Prva grupa je zadužena za izradu buduće strategije za borbu protiv korupcije i njenog pratećeg akcionog plana, a čine je predstavnici Ministarstva pravde, Saveta za borbu protiv korupcije i Sekretarijata za javnu politiku.

Druga radna grupa je zadužena za carinu i policiju, a čine je predstavnici dva ministarstva i Kriminalističko-policajskog univerziteta. Treća je zadužena za privatizaciju i javne nabavke, a članovi su joj predstavnici Ministarstva privrede, Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava, Agencije za licenciranje stečajnih upravnika i Saveta za borbu protiv korupcije.

Poslednja grupa je zadužena za oblast lokalne samouprave i uključuje predstavnike nadležnog ministarstva, Republičkog javnog tužioca, Saveta za borbu protiv korupcije, Ministarstva finansija, Poverenika za informacije od javnog značaja i Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu. Ove grupe trebalo bi da se sastaju jednom mesečno, a njihovi sastanci bi trebalo da budu otvoreni za javnost. Do danas o tim sastancima nisu objavlјene nikakve informacije.

215 https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/581335/sprecavanje-korupcije083_cyr3.zip

216 https://www.zdravlje.gov.rs/view_file.php?file_id=2325&cache=sr

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

218 <https://bit.ly/389m73Z>

219 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/112/3/reg>

Ostale promene strateškog okvira

Vlada je tokom izveštajnog perioda usvojila nekoliko strateških akata, koji bi se mogli pokazati kao relevantni za borbu protiv korupcije.²²⁰

Vlada Republike Srbije je u novembru 2021. godine usvojila Strategiju ljudskih resursa u pravosuđu, u kojoj je konstatovano da sudovi i tužilaštva nemaju dovoljno ljudskih resursa.²²¹ Prema Strategiji, među tužilaštвima koja su specijalizovana za borbu protiv korupcije, Tužilaštvo za organizovani kriminal ima 15 upražnjenih mesta zamenika javnog tužioca, viša državna tužilaštva u kojima su formirana posebna odelenja za borbu protiv korupcije imaju 19 takvih mesta, ali potreban broj zamenika javnih tužilaca u svakom javnom tužilaštvu nije moguće utvrditi. Iako su u više navrata sprovedene analize potreba za ljudskim resursima, u Strategiji se navodi da njihove rezultate treba uzeti sa rezervom, te da je „za ispravne zaključke o broju i strukturi potrebnih ljudskih resursa, neophodno uspostaviti sistem programskog planiranja resursa u pravosuđu, zasnovan na poslovnim (broju i složenosti predmeta pravosuđa) i vremenskim (realno potrebnom vremenu da se savlada željeni obim posla) standardima.“²²²

Vlada Srbije je 3. februara 2022. godine usvojila Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022-2030. godine.²²³ Strategijom se predviđa „veće uključivanje civilnog sektora u proces donošenja odluka na svim nivoima vlasti“, unapređenje transparentnosti finansiranja građanskog sektora (npr. praćenje i evaluacija budžetskih izdvajanja za programe i projekte organizacija građanskog društva i postizanje zacrtanih ciljeva), „povećano učešće organizacija građanskog društva u društveno-ekonomskom razvoju“ (npr. unapređenje poreske regulative), kao i razne mere vezane za proces evropskih integracija, na primer „nastavak i jačanje aktivne saradnje organa javne vlasti koji učestvuju u pregovorima o evropskim integracijama i Nacionalnim konventom i drugim OCD platformama“, i „redovno razmatranje predloga ovih organizacija kako bi se iskoristila njihova stručnost i sa njima se ostvario istinski dijalog“.

4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni

Još uvek nema nikakve koristi od uređenog lobiranja

Kada je reč o primeni Zakona o lobiranju, koji je stupio na snagu 14. avgusta 2019. godine, postoji vidljiv napredak u oblasti obuke i licenciranja zainteresovanih lobista i lobističkih firmi. Agencija za prevenciju korupcije je do 1. marta 2022. godine održala sedam obuka za lobiste. U Srbiji je trenutno registrovan 41 pojedinačni lobista, kao i tri firme koje se bave lobiranjem. Međutim, Zakonom ni na koji način nije unapređena transparentnost zakonodavnog postupka, niti je ijedno ministarstvo do sada izvestilo o bilo kakvim aktivnostima registrovanih ili „neregistrovanih lobista“, iako se opravdano može prepostaviti da se ovakvi sastanci održavaju svakodnevno.

Agencija je u svom godišnjem izveštaju navela da je od lobista primila pet obaveštenja o kontaktima uspostavljenim radi lobističkog delovanja. Preporučila je stoga da se Zakon izmeni kako bi se obezbedila transparentnost podataka sadržanih u izveštajima lobista, kao i podataka o kontaktima između lobista i javnih funkcionera ili lica zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, Agencija se nije potrudila da transparentnost rada lobista unapredi objavljuvajući onih informacija koje već poseduje. Stoga ostaje nepoznato na šta se pomenutih pet obaveštenja odnosilo.

Članica koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija“ (TS) istraživala je tokom 2021. godine kako Vlada Srbije i njena ministarstva, Narodna skupština i predsednik Republike, za koje je realno očekivati da će najčešće biti izložene lobiranju, primenjuju zakon. U zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja,

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

221 [https://mpravde.gov.rs/files/Strategija%20ljudskih%20resursa%20u%20pravosudju%2015.11.2021.%20za%20javnu%20raspravu%20\(004\)%20pdf.pdf](https://mpravde.gov.rs/files/Strategija%20ljudskih%20resursa%20u%20pravosudju%2015.11.2021.%20za%20javnu%20raspravu%20(004)%20pdf.pdf). Članica koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija“ ukazala je na ovaj problem još ranije: https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Korupcija_na_visokom_nivou_i_zakoni_krojeni_po_merii_privatnih_interesa_u_Srbiji.pdf

222 Ibid.

223 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2022/23/2>

TS je zatražila da joj se dostave kopije evidencija predviđenih Zakonom o lobiranju.²²⁴ Na 23 podneta zahteva odgovorilo je 20 institucija i sve su dale identičan odgovor: lobističkih kontakata, u smislu odredaba Zakona o lobiranju, nije bilo.²²⁵

Rizici od korupcije u nacrtima zakona: mišljenje Agencije se traži retko i u obzir se uzima samo selektivno

Od 1. septembra 2020. godine ministarstva su, kad god pripremaju nacrt nekog zakona, dužna da od Agencije za sprečavanje korupcije zatraže mišljenje o tome da li on sadrži rizike od korupcije. Međutim, ova obaveza se odnosi samo na zakone kojima se uređuju određene oblasti,²²⁶ uprkos činjenici da takve rizike može da sadrži bilo koji propis. Agenciji je tokom 2021. godine dostavljeno na mišljenje ukupno 15 nacrta zakona i drugih akata.²²⁷ Ona je dala zatražena mišljenja i preporuke, ali nijedno nije objavila, čime je ograničila korisne efekte svog rada.

Intervencije Agencije imale su stoga ograničen uticaj. Kada od Agencije zatraži mišljenje, nema nikakvih garancija da će nadležno ministarstvo to mišljenje uzeti u obzir, niti da će dati obrazloženje zbog čega to nije učinilo. Štaviše, nema garancija ni da će sva ministarstva uopšte zatražiti mišljenje Agencije, bez obzira na postojeću zakonsku obavezu, što su ministarstva već propustila da učine u nekoliko desetina navrata.²²⁸ Međutim, Agencija se u godišnjem izveštaju nije osvrnula ni na jedan propust do kog je došlo tokom prakse, iako jeste dala jednu preporuku vezanu za to.²²⁹

Iako je oblast obrazovanja izdvojena u Akcionom planu za Poglavlje 23 i Operativnom planu za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, na zvaničnom sajtu Narodne skupštine nalazi se podatak da je u posmatranom periodu u ovoj oblasti doneto više zakona, čiji nacrti – prema podacima koje je Agencija dostavila kao odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama – nisu bili dostavljeni Agenciji na mišljenje. To znači da su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prosvetnoj inspekciji, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju usvojeni, a da ih Agencija prethodno nije proverila.

Javne nabavke: bitno smanjena transparentnost i konkurenčija

Kada je reč o javnim nabavkama, nastavljeno je smanjivanje transparentnosti i konkurentnosti postupaka, što je prisutno od početka primene novog Zakona o javnim nabavkama.²³⁰ S druge strane, 2021. godinu obeležio je rekordan broj zaključenih ugovora, povećanje njihove ukupne vrednosti, kao i učešća javnih nabavki u bruto domaćem proizvodu (BDP) u odnosu na prethodnu godinu. Do povećanja broja ugovora došlo je jer se na novom Portalu sada registruju ugovori za svaku pojedinačnu partiju kod podeljenih nabavki, što ranije nije bio slučaj. Povećanje ukupne vrednosti ugovora verovatno potiče ne samo od činjenice da je bilo više nabavki dobara, usluga i radova već i zbog toga što su izveštaji naručilaca potpuniji.

Tokom 2021. godine raspisano je približno 49.000 postupaka javne nabavke, i po starom i po novom Zakonu, dok ih je tokom 2020. bilo oko 56.000. U poslednjoj godini primene starog zakona (2019) bilo je raspisano oko 62.000 postupaka. Na smanjenje broja raspisanih postupaka najviše je uticalo podizanje praga ispod kog se Zakon ne primenjuje. U prvom kvartalu 2022. godine na Portalu javnih nabavki primetno je (za oko 20%) porastao broj raspisanih postupaka u odnosu na isti period prethodne godine.

224 Članom 30, st. 6 i 7 propisano je da je organ javne vlasti dužan da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način angažovani u tom organu.

225 https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/KORUPTIVNI_RIZICI_U_PROPISIMA_I_LOBIRANJE.pdf.

226 To su: zdravstvo, obrazovanje, privatizacija, javne nabavke, policija, carina, porezi i lokalna samouprava. Oblasti su utvrđene u Akcionom planu za Poglavlje 23.

227 https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2022/03/Izvestaj-o-radu_21.pdf.

228 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_propisima_i_lobiranje_u_Srbiji.pdf

229 https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2022/03/Izvestaj-o-radu_21.pdf, str. 41.

230 Službeni glasnik RS, br. 91/19.

U godišnjem izveštaju Kancelarije za javne nabavke za 2021. godinu²³¹ navodi se da je prosečan broj ponuda po postupku nabavke bio 2,5, što je manje nego 2020. godine (2,6). Razlika je još veća kada se poredi sa stanjem od pre pet godina (2,9). Na Portalu javnih nabavki korisnici i dalje ne mogu da prate broj ponuda za sve javne nabavke, već samo za svaku od njih pojedinačno. Prema studiji Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava, gotovo da i nema konkurenčije kada su u pitanju najvredniji poslovi koji se sprovode kao nabavke i javno-privatna partnerstva, odnosno za 100 najvrednijih poslova u 2020. godini prosečan broj ponuda bio je 1,27.²³² Cena je i dalje najdominantniji kriterijum za dodeljivanje ugovora, jer je 95% svih ugovora 2021. godine dodeljeno po tom osnovu.

Evidentirana vrednost javnih nabavki, koje su tokom 2021. godine bile izuzete od primene Zakona, iznosi 380 milijardi dinara, što je za 180 milijardi dinara više nego 2020. godine. Glavni razlog toga je to što Vlada, uprkos brojnim kritikama, nastavlja da ugovara najveće infrastrukturne projekte sklapanjem međudržavnih ugovora i donošenjem posebnih zakona. Tako se u prethodnom periodu čak 12 ratifikovanih sporazuma odnosilo na potvrđivanje ugovora o kreditu (zajmovi, garancije) za potrebe finansiranja infrastrukturnih projekata.

Međutim, čini se da su informacije o izuzetim nabavkama veoma daleko od ukupne vrednosti ovih ugovora. Naime, vrednost od 86,2 milijarde dinara (732 miliona evra) odnosi se gotovo u celosti na sprovođenje nabavki izuzetih na osnovu međudržavnih ugovora koje je vršio samo jedan naručilac – Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (85,7 milijardi dinara),²³³ iako se može prepostaviti da su takve nabavke sprovodili i drugi (npr. javna preduzeća). Iz izveštaja Ministarstva ne vidi se koji su ugovori i projekti time obuhvaćeni. U vezi sa potpunošću slike o ukupnoj vrednosti nabavki u Srbiji, posebno zabrinjava to što su gotovo izvesno izostavljene informacije koje se odnose na ugovore sa „strateškim partnerima“ izabranim na osnovu „posebnih zakona“,²³⁴ pošto obrazac za izveštavanje o izuzecima ne prepoznaje tu vrstu ugovora.

Što se tiče unapređenja funkcionalnosti Portala, još mu nisu dodate određene opcije koje su pominjane u ranijim Alarmima (pregovarački postupak, broj ponuda itd.). Međutim, Nacrtom Akcionog plana Uprave za javne nabavke za 2022. godinu predviđeno je dodavanje nekih novih funkcija.

Nisu uočena poboljšanja kada je reč o vođenju pregovaračkog postupka bez raspisivanja javnog poziva. Naime, 2021. godine je ovakvih postupaka bilo 1949, dok je 2020. godine (i prema Zakonu iz 2015. i prema Zakonu iz 2019. godine) njihov broj bio tek nešto malo veći (1958).

Kancelarija za javne nabavke nije još uvek objavila izveštaj o monitoringu za 2021, dok podaci objavljeni u Nacrtu Akcionog plana pokazuju da je 2021. godine bilo praćeno 258 postupaka, što je manje nego što je to bio slučaj 2020. godine (kada ih je bilo 274). Imajući u vidu da tek 0,5 postupaka bilo podvrgnuto monitoringu, obim praćenja zakonitosti postupaka javnih nabavki se može oceniti kao izuzetno mali. Organizacija „Transparentnost Srbija“ podnela je predlog da se Nacrtom Akcionog plana broj praćenja u 2022. godini poveća na 500, što je prihvaćeno. Takođe, trebalo bi unaprediti i informisanje podnositelja o ishodu njihovih podnetih inicijativa za praćenje. Organizacija „Transparentnost Srbija“ podnela je nekoliko ovakvih inicijativa, ali ni o jednoj nije dobila povratne informacije.

Ne postoje podaci o nadzoru izvršenja ugovora tokom 2021. godine, koji bi trebalo da vrši Ministarstvo finansija. Novim Zakonom o budžetskoj inspekciji,²³⁵ usvojenom u decembru 2021. godine, predviđeno je da takav nadzor vrši budžetska inspekcija pri ovom ministarstvu, ali će se zakon primenjivati tek od 1. januara 2023. godine.

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

232 <http://www.topcentar.org.rs/2021/10/21/1-27>

233 <https://bit.ly/3KEie4h>

234 Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima za realizaciju projekta izgradnje infrastrukturnog koridora autoputa E-761, deonica Pojate–Preljina (poznatija kao „Moravski koridor“), Zakon o posebnim postupcima za realizaciju projekta izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

235 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/1959-21%20-%20Lat..pdf

Kada je u pitanju zakonski okvir, planirano je da, radi realizovanja mera iz Medijske strategije i njenog pratećeg Akcionog plana, Zakon o javnim nabavkama bude izmenjen krajem 2021. godine. Do te izmene, međutim, nije došlo, a nema nagovještaja da će do nje doći ni tokom 2022. godine. Organizacija „Transparentnost Srbija“ je u više navrata isticala da je tu priliku trebalo iskoristiti da se otklone i drugi nedostaci u dosadašnjoj primeni Zakona, kao što su nedovoljno praćenje izvršenja zaključenih ugovora, objavljivanje tenderske dokumentacije i mišljenja o opravdanosti pregovaračkih postupaka bez raspisivanja javnog poziva, i sl. Zbog ovih nedostataka javnost ostaje uskraćena za ključne informacije o transparentnosti i konkurenциji u vezi sa ovim postupcima. Već godinama se kasni i sa donošenjem izmena i dopuna Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, koje je sada planirano za kraj 2022. godine.

Podnoseći zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, TS je od nekoliko sudova zatražila podatke o broju prekršajnih i krivičnih postupaka, koji su vođeni tokom prethodne dve godine. Kao zanimljivi bi se mogli izdvojiti odgovori Višeg suda u Nišu i Tužilaštva za organizovani kriminal, u kojima se navodi da u protekle dve godine nije vođen (niti se trenutno vodi) nijedan postupak u vezi sa krivičnim delom zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama.

Nabavke vezane za pandemiju COVID-19 – status kvo

Podaci o nabavkama vezanim za pandemiju COVID-19 i dalje su uglavnom tajni ili ne mogu da se provere uvidom u dokumentaciju. Kao što je u četiri prethodna Alarma objašnjeno,²³⁶ Zakon o javnim nabavkama nije izmenjen kako bi se država lakše izborila sa krizom, već se od njega zapravo odstupilo Zaključkom Vlade,²³⁷ kojim su sve nabavke vezane za COVID-19 proglašene tajnim, bez obzira na činjenicu da ni prethodni (2012), a ni važeći Zakon o javnim nabavkama (iz 2019. godine) ne pružaju takvu mogućnost kada je reč o medicinskoj opremi. Premijerka Brnabić je na sednici NKEU u novembru 2021. tvrdila da se informacije o nabavkama vakcina čuvaju u tajnosti zbog zahteva dobavljača, ali nije dala nikakvo objašnjenje za čuvanje tajnosti drugih nabavki u vezi sa pandemijom.²³⁸ Štaviše, čini se da vrednost nabavki vakcina nije uključena ni u godišnji izveštaj izuzetih nabavki.

Utvrđivanje porekla imovine i „funkcionerski keš“

Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, koji se netačno predstavlja kao antikorupcijski zakon, na snazi je od marta 2021. godine, ali za sada nema informacija o postignutim rezultatima. Ni Poreska uprava ni Ministarstvo pravde, koje je Nacrt izradilo i promovisalo u široj javnosti, nisu o njemu dali sveobuhvatne informacije.

Mediji su 12. marta 2022. objavili da, prema spisku Poreske uprave Srbije, više od 14.000 srpskih državljana poseduje imovinu koja je veća od prijavljenih prihoda.²³⁹ Prema saopštenju direktorke Poreske uprave Dragane Marković, poreski inspektori će dalje istražiti ova lica zbog razlike u povećanju imovine za više od 150.000 evra u odnosu na prijavljene prihode.

Zahvaljujući aplikaciji koja objedinjuje podatke koje Poreska uprava dobija od različitih institucija, sredinom 2021. godine sačinjena je prva rang-lista najbogatijih građana Srbije (uključujući u to i njihove nekretnine, kuće, stanove, vikendice, pokretne stvari, skupa vozila i udele i akcije u kompanijama). Poreska uprava raspolaze podacima o podizanju i polaganju gotovine sa/na račune poslovnih banaka, kao i o deviznim prilivima sa računa u inostranstvu.²⁴⁰

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

237 <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>

238 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Javne_nabavke_na_plenarnoj_sednici_NKEU_2021.pdf

239 <https://www.glas-javnosti.rs/vesti/drustvo/veliki-broj-sumnjivih-poreznici-cesljaju-imovinu-gradjana--prate-se-i-objave-na-drustvenim-mreza>

240 Ibid.

Nakon tvrdnji medija o potencijalno skrivenoj imovini i prihodima pojedinaca nije bilo nikakvih informacija o aktivnostima nadležnih organa. Nije ih bilo ni nakon objavljuvanja „Pandorinih papira” u oktobru 2021. godine.²⁴¹

Nakon još jedne serije tekstova istraživačkog portala KRIK i njihovih međunarodnih partnera,²⁴² kojim je razotkriveno da su građani Srbije, između ostalog i poslovni ljudi i bivši ili sadašnji državni funkcioneri, posedovali račune i neverovatne svote novca u banci „Credit Suisse”, Narodna banka Srbija (NBS) saopštila je da neće pokrenuti postupak za njihovo kažnjavanje. Naime, kada je reč o prekršajima vezanim za otvaranje računa u inostranstvu bez dozvole NBS-a, zastarelost nastupa posle pet godina. Međutim, u NBS-u je istaknuto da bi javni tužioci mogli da pokrenu krivičnu istragu u slučajevima gde postoje dokazi o krivičnoj odgovornosti, koji bi mogli biti povezani sa onim što je otkriveno. Tužioci novinare nisu obavestili o svom eventualnom radu na ovim predmetima. Kljenici švajcarske banke su, između ostalih, bili i nezakoniti vršilac dužnosti direktora preduzeća „Putevi Srbije” Zoran Drobnjak (kome je mandat istekao pre sedam godina), bivši potpredsednik Vlade Vojvodine Dragoslav Petrović, bivši direktor državnog preduzeća „Trajal” Milutin Lević i bivša sudija Milena Trgovčević-Prokić.

Važne izmene zakona do kojih je došlo tokom izveštajnog perioda

Donošenje Zakona o budžetskoj inspekciji u novembru 2021. godine moglo bi da doprinese efikasnijoj i aktivnijoj borbi protiv korupcije ukoliko njegove odredbe budu pravilno primenjivane u praksi. Ovo se prvenstveno odnosi na odredbu člana 28 Zakona pod nazivom „Druge mere i radnje za koje je budžetski inspektor ovlašćen”. Navedenim članom propisano je da je budžetski inspektor, koji tokom inspekcijskog nadzora utvrdi radnje i nezakonitosti za koje postoje osnovi sumnje o učinjenom krivičnom delu ili privrednom prestupu, dužan da podnese krivičnu prijavu, odnosno prijavu za privredni prestup nadležnom javnom tužilaštву ili obaveštenje sa dokazima da postoje osnovi sumnje o učinjenom krivičnom delu, odnosno privrednom prestupu. Ukoliko utvrди radnje i nezakonitosti koje su prema zakonu ili drugom propisu kažnjive kao prekršaj, dužan je da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom sudu.

S druge strane, za transparentnost rada, kako budžetske inspekcije, tako i javnih tužilaštava i sudova, najvažniji je član 29, kojim se propisuje da Godišnji izveštaj o radu budžetske inspekcije mora, između ostalog, da sadrži podatke dobijene od sudova i javnih tužilaštava po zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka, prijavama za privredni prestup i krivičnim prijavama, koje je podnela budžetska inspekcija.

241 Jelena Pejić Nikić (ur.) *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, Beograd, novembar 2021, str. 58, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>

242 <https://www.krik.rs/nbs-nece-pokretati-postupke-protiv-osoba-koje-su-imale-tajne-racune-u-svajcarskoj/>

4.3.3. Suzbijanje korupcije – nema dostupnih podataka za 2021. godinu

Iako na internet prezentaciji Ministarstva pravde postoji posebna stranica posvećena borbi protiv korupcije i sva državna tužilaštva i sudovi nadležni za slučajeve korupcije imaju svoje internet prezentacije, te iako je Republičko javno tužilaštvo u obavezi da sačinjava godišnji izveštaj koji sadrži podatke o procesuiranju krivičnih dela, nijedna od ovih institucija nije objavila podatke o broju prijavljenih, procesuiranih i osuđenih slučajeva korupcije u 2021. godini.²⁴³ Ove podatke nije objavio ni Republički zavod za statistiku.

Vlada Srbije je na svojoj internet stranici pod nazivom „Stop korupciji“ nastavila da objavljuje vesti o raznim policijskim akcijama, iako neke od njih sa korupcijom često nemaju nikakve veze. Tokom izveštajnog perioda bilo je 39 ovakvih akcija. Najveći broj lica uhapšen je za izvršenje krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja (20), zatim za dela pranje novca (7), prevara (3), primanje mita (3) i trgovina uticajem (3). Tri lica su uhapšena za krivično delo pronevera u privrednom društvu, a po jedno za dela nesavestan rad i izdavanje lažne potvrde o vakcinaciji.

¶ Istraživačka priča 4: Poreska utaja – zločin koji se isplati

Da bi izbegli plaćanje poreza, rukovodioci firmi u Srbiji služe se različitim trikovima – između ostalog, ne izdaju kupcima fiskalne račune ili ne plaćaju radnicima doprinose za penziono i zdravstveno osiguranje. Čak i kad ih država uhvati, većina dobije uslovnu kaznu zatvora, a koliko je poreskog duga država naplatila, ostaje nepoznato.²⁴⁴

Istraživanje CINS-a pokazuje da su osnovni sudovi u Beogradu od početka 2011. do jula 2021. godine u 300 postupaka osudili 372 osobe za krivično delo poreske utaje. Najveći broj postupaka (249) završio se uslovnom zatvorskom kaznom, uz novčane kazne realne srednje vrednosti (medijana) 80.000 dinara. U ovim postupcima okrivljeni su utajili oko tri milijarde dinara poreza.

Limit kojim se određuje granica kada utaja poreza postaje krivično delo povećan je 2016. godine sa 150.000 dinara na 500.000, da bi krajem 2019. godine skočio na milion dinara. Sve ispod ovog iznosa smatra se prekršajem i kazne su daleko manje. Većini osumnjičenih za utaju poreza u Beogradu nije ni suđeno, pokazuje istraživanje CINS-a. Umesto toga, okrivljeni potpisuju sporazum o priznanju krivice u tužilaštву, što sudovi samo potvrde. Više od dve trećine presuda koje je CINS analizirao doneto je na ovaj način. Od 372 okrivljena, tužiocu su sa 219 sklopili sporazume.

Sručnjaci tvrde da sudovi ne bi smeli da prihvate sporazum o priznanju krivice ukoliko nije odlučeno da optuženi vrati utajeni porez, ali bi onda optuženi bili demotivisani da zaključe takav sporazum. Postoji više načina da se dug od utajenog poreza slije u budžet. Osim mogućnosti da to bude naglašeno u presudi, naplata se vrši i tako što *Poreska uprava*, kada primeti poresku prevaru, pokreće mehanizam prinudne naplate ili pak *Državno pravobranilaštvo* pokreće parnični postupak na predlog tužilaštva.

U *Državnom pravobranilaštvu* za CINS kažu da su ih nadležna tužilaštva obavestila o 194 predmeta, od ukupno 300 presuda u poslednjih deset godina u Beogradu. Od toga, *Pravobranilaštvo* je pokrenulo tek 28 parnika. Nije poznato kakav je bio ishod tih parnika i koliko su novca uspeli da vrate u budžet, jer su i u *Pravobranilaštву* i u *Poreskoj upravi* rekli da nemaju te podatke.

243 Na dan 11. aprila 2022. godine.

244 <https://www.cins.rs/poreska-utaja-zlocin-koji-se-isplati/>

4.3.4. Sprovođenje politika i zakona

Vlada nastavlja sa imenovanjem vršilaca dužnosti

Višedecenijsko išekivanje da će status državnih službenika na položaju konačno biti uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima nije se ostvarilo ni tokom ovog izveštajnog perioda. U većini slučajeva Vlada je jednostavno nastavila da postavlja vršioce dužnosti.

Prema podacima iz izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23,²⁴⁵ Služba za upravljanje kadrovima i Visoki službenički savet izvestili su da su u toku godine raspisana ukupno 83 konkursa – 14 internih i 69 javnih. Od ukupnog broja raspisanih konkursa, okončan je 51 postupak – 14 internih i 37 javnih. Na kraju 2021. godine u javnoj upravi bilo je ukupno 408 sistematizovanih radnih mesta koja se smatraju položajima. Međutim, broj ljudi koji su trenutno na položaju, a koje je Vlada postavila nakon raspisanih konkursa, je samo 154. To znači da je 62% pomoćnika ministara i drugih „državnih službenika na položaju“ samo privremeno na ovim funkcijama (imenuju se na period od tri ili šest meseci) i da niko od njih nije prošao javni konkurs u skladu sa Zakonom. Vlada je sa ovom praksom nastavila i tokom 2022. godine. Pre nego što su raspisani izbori, tačnije do 14. februara, Vlada je postavila ukupno 74 vršioca dužnosti u državnoj upravi. U periodu od 15. februara do kraja marta 2022. godine izvršila je još 91 ovakvo postavljenje, a potom i dodatnih osam do 6. aprila.

Vlada još nije objavila spisak položaja koji moraju da se popune konkursom, kao ni pregled odluka o postavljenju po pojedinim položajima. Građani Srbije, dakle, mogu da dođu do celovitih informacija samo detaljnim pretraživanjem zapisnika sa svih sednica Vlade, svih raspisanih konkursa i pravilnika koji se odnose na sistematizaciju radnih mesta ili detaljnim pretraživanjem informatora o radu nekoliko desetina organa državne uprave, pod uslovom da su oni uopšte objavljeni i ažurirani. Organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije prEUgovor, ovu listu nije dobila ni nakon nekoliko podnetih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, iako je sasvim očigledno da Vlada mora posedovati takvu listu kako bi mogla da prati ispunjavanje svojih zakonskih obaveza.

Nezakoniti vršioci dužnosti direktora u javnim preduzećima – dostignut je nov nivo

Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima nije sprovedena i u tom pogledu nije bilo nikakvog napretka. Odredbe Zakona o javnim preduzećima direktno se krše.

Vlada je okončala proceduru imenovanja direktora u malom broju javnih preduzeća i umesto toga je jednostavno zadržala većinu bivših direktora u svojstvu „vršilaca dužnosti“ (v.d.). Od ukupno 34 javna preduzeća i drugih državnih preduzeća, koja su dužna da primenjuju isti zakon, početkom marta 2022. godine samo ih je osam imalo direktore koji su, u skladu sa zakonom, prošli konkursnu proceduru pre nego što ih je Vlada imenovala. Dva preduzeća imala su v.d. direktore kojima su mandati još uvek važili (do godinu dana). U 24 slučaja je direktoru ili vršiocu dužnosti mandat istekao, ili je direktor imenovan bez konkursa. Od 34 državna preduzeća, za koja je ova zakonska obaveza ustanovljena još pre deset godina, čak 19 nikada nije imalo direktora koji je izabran na konkursu. Uz to, dva direktora imenovana nakon konkursa na četiri godine provela su na funkciji manje od šest meseci.²⁴⁶

Kao što je već navedeno u prethodnim Alarm izveštajima, sve odluke i ugovori koje su potpisala lica koja su po isteku mandata nezakonito upravljala državnim preduzećima pravno su ništavni. Problem nije sistematski rešen, a Ministarstvo privrede ne obavlja svoju dužnost vezanu za nadzor nad primenom ovog zakona.

I sudska praksa razlikuje se od slučaja do slučaja. Određeni sudovi su donosili rešenja kojima su potvrđivali nezakonit status vršilaca dužnosti direktora kojima je istekao mandat, drugi pak nisu to činili, dok je

245 Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, op. cit.

246 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12230-od-danas-zakoniti-vd-u-eps-u-ali-nezakoniti-u-posti>

Vrhovni kasacioni sud odbacio inicijativu organizacije „Transparentnost Srbija” da preduzme radnje koje bi doprinele usklađivanju sudske prakse.²⁴⁷

Državna revizorska institucija utvrdila je nezakonit status vršilaca dužnosti direktora u nekoliko državnih preduzeća, nakon čega je o tome obavestila njihove nadzorne odbore i Vladu.²⁴⁸ Slične nepravilnosti konstatovane su i u nekim republičkim javnim preduzećima, čiji su revizorski izveštaji objavljeni tokom ovog perioda (npr. u javnom preduzeću „Srbija šume“). Još više zabrinjava to što nezakonit v.d. status direktora u mnogim preduzećima nije razrešen nakon što je na ovu nepravilnost ukazano u ranje objavljenim izveštajima DRI.

Pored slučaja nezakonitog v.d. direktora Elektroprivrede Srbije (videti antrfile), u kom su štetni efekti grubog kršenja zakonskih obaveza dobili ozbiljne razmere, još jedna ilustracija istog problema je hapšenje nezakonitog v.d. direktora Nacionalnog parka „Đerdap“ Lazara Mitrovića sredinom aprila 2022. godine. Lazar Mitrović se sumnjiči za zloupotrebu položaja radi prodaje drvne građe mimo propisa i za nelegalnu izgradnju vikendice u zoni nacionalnog parka, gde gradnja nije dozvoljena. Međutim, iako je obavljao tu funkciju sve do hapšenja, Mitrović nije bio zakoniti vršilac dužnosti direktora u NP „Đerdap“ još od marta 2016, kada mu je istekao jednogodišnji mandat. Konkurs za direktora, koji je raspisan 2017. godine, do danas nije okončan.²⁴⁹

✖ **ALARM: Ozbiljne posledice nezakonitog v.d. statusa direktora Elektroprivrede Srbije**

Početkom decembra 2021. godine Elektroprivreda Srbije (EPS) suočila se sa ozbiljnim problemima u funkcionisanju nakon havarije u obrenovačkoj termoelektrani.²⁵⁰ U javnosti je pokrenuto pitanje odgovornosti vršioca dužnosti direktora Milorada Grčića za stanje u EPS-u. Usled pritiska javnosti, predsednik Republike (i vladajuće stranke) Aleksandar Vučić poslao je Miloradu Grčiću poruku,²⁵¹ što je protumačeno kao poziv da podnese ostavku. Ranije je predsednik Vučić obično štitio v.d. direktore, jer je njih lakše kontrolisati nego direktore izabrane na konkursima.²⁵² Uspostavljanje i funkcionisanje pravne države u ovoj oblasti podriva ne samo to što Vlada ne ispunjava svoju zakonsku obavezu već i to što o kadriranju u javnim preduzećima odlučuje predsednik Republike, koji za to nije nadležan.²⁵³

Vlada Srbije je u januaru 2022. razrešila Milorada Grčića funkcije vršioca dužnosti direktora EPS-a, a kao razlog je navedena njegova ostavka. Međutim, on nije mogao da bude razrešen niti da podnese ostavku na mesto v.d. direktora EPS-a, jer zapravo već 4,5 godine nije bio v.d. direktor. On je bio građanin koji nije imao ništa veća prava da upravlja najvećim srpskim javnim preduzećem od bilo kog drugog i jedino što je mogao da učini je da prestane da se lažno predstavlja i neosnovano upravlja tim preduzećem. Takođe, ni Vlada Srbije nije mogla da ga razreši i smeni sa funkcije koja je prestala, već samo da donese rešenje kojim se konstatiše da mu je mandat prestao 23. marta 2017, kada je isteklo 12 meseci otkako je imenovan za vršioca dužnosti. Zakon o javnim preduzećima propisuje da „period obavljanja funkcije vršioca dužnosti direktora ne može biti duži od jedne godine“ i da „isto lice ne može biti dva puta imenovano za vršioca dužnosti direktora“.

Konkurs za izbor direktora EPS-a bio je raspisan 23. marta 2016. godine, istog dana kada je za v.d. direktora postavljen Milorad Grčić. Taj konkurs do danas nije okončan, kao ni novi konkurs koji je raspisan 24. marta 2017. Kasnije je otkriveno da je Milorad Grčić diplomirao na privatnom fakultetu EDUCONS u Sremskoj Kamenici u aprilu 2012. godine, tako da do 2016. godine nije mogao da ispuni uslov da ima pet godina iskustva na poslovima za koje se zahteva visoko obrazovanje.

247 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_VKS_o_ZoJP.pdf

248 <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji/archiva-2021.136.html>

249 <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12267-hapsenje-nelegalnog-direktora>

250 <https://www.vreme.com/vreme/4578015/>

251 <https://rs.n1info.com/vesti/vucic-pozvao-grcica-na-odgovornost-ne-znam-sta-bih-ti-rekao-mico/>

252 <https://www.021.rs/story/Info/Srbija/232450/Uprkos-zakonu-i-preporukama-status-vd-direktora-opstaje.html>

253 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12177-saopstenje-ts-povodom-otvaranja-pitanja-rukovodjenja-eps-om>

Organizacija „Transparentnost Srbija”, članica prEUgovora, upozorila je na moguće posledice još 2018. godine: „Sve ovo negativno utiče na mogućnosti EPS da obavlja svoju funkciju, kao i na budući razvoj preduzeća. Preveliki troškovi, loše upravljanje, nevoljnost da se investira u održavanje sistema i razvoj novih kapaciteta, iako može doneti korist nekom pojedincu, ili zadovoljiti neki politički interes, donosi dugoročno štetne posledice za preduzeće.”²⁵⁴

Takođe, TS je zaključila da „EPS praktikuje zapošljavanje po osnovu pripadnosti političkoj stranci, čijem prikrivanju i lakšem sprovodenju pogoduju česte reorganizacije strukture preduzeća, diskrecione izmene akta o sistematizaciji sa opisom radnih mesta i održavanje nekoliko firmi koje su bile povezane sa EPS-ovim postrojenjima na Kosovu”. Najzad, TS je upozorila da se „EPS-ov profit veštački uvećava, a zatim se deo te ‘dobiti’ transferiše u budžet, kako bi se prikazao višak sredstava u budžetu i time dobila politička korist, povezivanjem suficita sa uspešnošću vladine politike”²⁵⁵ a to se čini na uštrb investicija.

Još više zabrinjava to što nije odmah imenovan novi v.d. direktora EPS-a, koji bi rukovodio preduzećem dok konkurs ne bude okončan. Zbog toga je bilo nejasno ko je i na osnovu kojih ovlašćenja upravlja EPS-om. Takođe, na zvaničnom registru Agencije za privredne registre sve do 27. januara 2022. godine „razrešeni“ Milorad Grčić je bio naveden kao zakonski zastupnik, jer ni EPS ni Vlada nisu pokrenuli promenu odmah nakon što je Vlada donela tu odluku. Mesec i po dana kasnije, Vlada je u tehničkom mandatu konačno imenovala novog v.d. direktora.

U međuvremenu, Ministarstvo rudarstva i energetike podnelo je 20. decembra 2021. godine krivičnu prijavu protiv Milorada Grčića i još četiri osobe zbog zloupotrebe ovlašćenja, kojom je navodno pričinjena šteta veća od 500 miliona evra, te zbog ugrožavanja bezbednosti države.²⁵⁶

Uzbunjivanje – nema izveštaja o primeni

Kada je reč o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača, Ministarstvo pravde objavilo je izveštaj za period 2015–2020. godine,²⁵⁷ ali nije objavilo nikakve informacije za 2021. godinu.

Vlada ignoriše alarmantne nalaze Saveta za borbu protiv korupcije

Izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije²⁵⁸ i dalje se ne razmatraju sistematski i nije bilo nastojanja da se u Poslovnik o radu Vlade uvede obavezno razmatranje izveštaja tog tela.²⁵⁹ Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđa se prilično nejasno formulisana obaveza Vlade da te izveštaje razmatra (ali bez nekog određenog roka) i ostavlja se prostor za ograničavanje već postojeće *de facto* autonomije Saveta procedurom imenovanja novih članova. U izveštajima o praćenju sprovodenja AP 23 ispravno se navodi da se ove obaveze ne poštaju. Nije bilo vesti ni o izboru novih članova Saveta, čiji je broj trenutno značajno manji od predviđenog.

Savet je tokom ovog izveštajnog perioda objavio tri izveštaja.²⁶⁰

254 https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Elementi-zarobljene-drave-u-Srbiji-A5.pdf, str. 11–12.

255 Ibid.

256 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/ministarstvo-krivicna-prijava-podneta-protiv-milorada-grcica-srdjana-alimpijevica-i-jos-tri-lica/>

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

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

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

260 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028/index/>

ALARM: Privatizacija Instituta za vodoprivrednu „Jaroslav Černi bila je nezakonita i protivna opštem interesu

U izveštaju o privatizaciji Instituta „Jaroslav Černi“ Savet za borbu protiv korupcije naveo je da ta prodaja mora biti poništена, jer je bila neosnovana, neargumentovana, protivzakonita i suprotna interesima građana.²⁶¹ Savet je Vladi Srbije preporučio da donese rešenje kojim bi se Ministarstvu privrede naložilo da preispita prodaju Instituta konzorcijumu kompanije „Milenijum tim“ (*Millennium Team*) i nekolicini fizičkih lica (sedam direktora Instituta) zbog sumnje da je bilo nezakonitosti u postupku. Preporuka Saveta bila je da, zbog uočenih nepravilnosti i nezakonitosti u postupku prodaje kapitala Instituta, Republički javni tužilac pokrene odgovarajući postupak za poništavanje odluke o izboru kupca i pokrene postupak za utvrđivanje ništavosti Ugovora o konzorcijumu, koji je 29. oktobra 2021. godine zaključen između kompanije „Milenijum tim“ i sedam fizičkih lica kao njegovih članova. Savet je zatražio i da nadležni organi ispitaju da li je u tom slučaju bilo elemenata koruptivnog delovanja i zloupotrebe službenog položaja, te da u skladu sa tim preduzmu odgovarajuće mere. Agencija za borbu protiv korupcije dobila je preporuku da odluči o postojanju sukoba interesa sedam direktora Instituta kao članova konzorcijuma. Pored toga, Savet je Vladi preporučio da „nadležno tužilaštvo zaduži da utvrdi da li je u postupku privatizacije bilo elemenata krivičnog dela“. ²⁶²

Savet je u Izveštaju o lokalnoj samoupravi upozorio na to da jedinice lokalne samouprave (JLS) imaju velike rashode, kao i da ne čine dovoljno da bi ostvarile i naplatile sopstvene prihode, što neminovno dovodi do zahteva za prebacivanje sredstava iz republičkog budžeta i do zaduživanja. Nenaplaćeni prihodi (potraživanja) JLS-a iznosili su 2019. godine više od milijardu evra, dok je oko 100 miliona evra potraživanja otpisano zbog nemogućnosti naplate.²⁶³ Savet smatra da je reč o pojavi koja ozbiljno ugrožava ekonomski sistem države. Savet je kao primer naveo da je Državna revizorska institucija utvrdila da su nenaplaćeni prihodi (potraživanja) po osnovu izvornih prihoda za Grad Beograd na dan 31. decembra 2020. godine iznosili oko 670 miliona evra. Od tog iznosa, samo „Beograd na vodi“ d.o.o. gradu je dugovao oko 100 miliona evra.

Savet je Vladi preporučio da zaduži Ministarstvo finansija, Poresku upravu i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave da preispitaju interne procedure, kojima se uređuju poslovni procesi utvrđivanja i praćenja naplate izvornih prihoda, kao i da utvrde razloge za izuzetno visoke iznose nenaplaćenih potraživanja po osnovu poreza pravnih i fizičkih lica. Preporuka Saveta je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da utvrdi razloge zbog kojih je ideo izvornih prihoda u ukupnim prihodima nizak, da predloži mere koje bi trebalo preduzeti kako bi se taj trend promenio, kao i da aktivnije učestvuje u pripremi programskih budžeta JLS-a. Jedna od preporuka bila je i da se poveća broj poreskih kontrola svih JLS-a, posebno onih gde postoji veća verovatnoća da evidencija poreskih obveznika nije dobra ili da nije blagovremeno ažurirana. Savet, takođe, smatra da bi trebalo izmeniti Zakon o lokalnoj samoupravi kako bi bile propisane sankcije za odgovorna lica, koja nisu preduzela mere za obezbeđenje potraživanja, kao i za ona odgovorna lica, koja nisu preduzimala meru prinudne naplate kako bi se sprečilo zastarevanje potraživanja.

U izveštaju o aktivnostima koje su usledile nakon prodaje banja i specijalnih bolnica za rehabilitaciju u državnom vlasništvu²⁶⁴ Savet je zaključio da Vlada nije postupila po preporukama sadržanim u Izveštaju iz decembra 2020. godine. Umesto toga, kupcima ovih nekretnina omogućila je dodatne pogodnosti, odnosno budžetske podsticaje, uprkos činjenici da je čitav postupak prodaje bio sporan. Savet smatra da je kompletna prodaja zemljišta u Vranjskoj Banji, bez objekta, zapravo predstavljala način da se protivpravno otudi imovina Republike Srbije i Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (RFPIO), i to za iznos koji je najmanje deset puta manji od realne tržišne cene. Stoga, Savet smatra da dodeljivanje podsticajnih sredstava u iznosu od 10 miliona evra predstavlja zloupotrebu sredstava građana Srbije u korist privatnih preduzeća.

261 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3329/izvestaj-o-privatizaciji-instituta-za-vodoprivrednu-jaroslav-cerni>

262 Ibid.

263 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3318/izvestaj-o-lokalnoj-samoupravi>

264 Na osnovu dokumentacije prikupljene u vezi sa aktivnostima preduzetim nakon prodaje Banjskog kompleksa „Žubor“ u Kuršumlijskoj Banji i zemljišta Specijalne bolnice „Vranjska Banja“.

Prema mišljenju Saveta, Uredba o određivanju kriterijuma za dodelu podsticaja radi privlačenja direktnih ulaganja u sektor usluga hotelskog smeštaja očigledno je bila usmerena na finansiranje trećih lica, kojima su dodeljena podsticajna sredstva za kupovinu specijalnih bolnica za rehabilitaciju, odnosno omogućila je da im sredstva koja su uložili u kupovinu tih subjekata privatizacije budu vraćena kroz subvencije. Ta sredstva su mogla biti iskorišćena za revitalizaciju, obnavljanje i zaštitu ovih rehabilitacionih centara od propadanja, čime bi bili povećani prihodi Fonda za zdravstveno osiguranje. Prema oceni Saveta, RFPIO i Republika Srbija su svesno doprineli nanošenju štete u iznosu od najmanje 1,36 miliona evra, koja je nastala prodajom Specijalne bolnice „Zlatar“. Šteta je naneta donošenjem Zakona o izmeni i dopuni Zakona o javnoj svojini i Uredbe o raspolaganju nepokretnostima Fonda PIO, kojima je omogućena prodaja nepokretnosti u javnoj svojini i svojini RFPIO. Savet smatra da bi dalja prodaja specijalnih bolnica za rehabilitaciju i gašenje te vrste zdravstvenih ustanova bila štetna i suprotna interesima građana Republike Srbije i očuvanju javnog zdravlja, koje je država, po Ustavu Republike Srbije, obavezna da štiti.²⁶⁵

4.3.5. Novi izveštaj GRECO– kasno i nepotpuno ispunjavanje dužnosti

Srbija je 29. oktobra 2021. godine Grupi država za borbu protiv korupcije (GRECO), stručnom telu Saveta Evrope, dostavila novi izveštaj u vezi sa preporukama koje je ovo telo dalo još 2015. godine.²⁶⁶ Grupa država za borbu protiv korupcije je 30. marta 2022. godine objavila prelazni izveštaj o usklađenosti,²⁶⁷ u kojem je navedeno da je većina od 13 preporuka u potpunosti sprovedena ili uspešno rešena.

Kada je reč o zakonodavnoj proceduri, GRECO smatra da je došlo do napretka u blagovremenom objavlјivanju podataka o radu parlementa. Međutim, koliko je GRECO bio u stanju da primeti, konkretni vremenski okviri još uvek nisu uneti u propise. Iz statističkih podataka koje su dostavili organi vlasti, GRECO je primetio da je korišćenje hitne procedure pri donošenju novih zakona značajno smanjeno, kao što je to u preporuci i zatraženo. Međutim, Poslovnik o radu Narodne skupštine, kojim se uređuje hitan postupak, nije unapređen, tako da i dalje ima previše prostora da se pred Skupštinu iznese predlog zakona koji je predložen svega 24 sata ranije, i bez propisnog izlaganja javnoj debati.

Grupa država za borbu protiv korupcije pozdravila je usvajanje i proglašenje amandmana na Ustav u oblasti pravosuđa. Amandmani koji se odnose na članstvo u Visokom savetu sudstva u skladu su sa opšteprihvaćenim evropskim standardima, ali ostaje da budu preduzete mere kako bi se obezbedila budžetska samostalnost ovog tela. Kada je reč o sastavu budućeg Visokog tužilačkog saveta, GRECO napominje da izmene nisu u potpunosti usaglašene sa preporukom, jer Narodna skupština nastavlja da učestvuje u imenovanju nekih od članova, dok je ministar pravde i dalje član po službenoj dužnosti.

Takođe, GRECO je konstatovao da vrhovnog javnog tužioca bira parlament, ali na predlog Visokog saveta tužilaca i nakon javnog konkursa, što – stiče se utisak – ograničava diskreciona ovlašćenja izvršne i zakonodavne vlasti u ovom postupku. Međutim, GRECO je istakao da nisu dostavljene informacije koje bi pokazale da će imenovanje i unapređenje tužilaca koje vrši Visoki savet tužilaca biti zasnovano na jasnim i objektivnim kriterijumima, kao i da će se transparentno sprovoditi. Štaviše, prilično veliki broj vršilaca dužnosti javnih tužilaca obavlja tu funkciju duže od dva meseca, dok postupak popunjavanja njihovih radnih mesta još nije okončan.

Grupa država za borbu protiv korupcije napomenula je da ustavni amandmani pružaju mogućnost izmene relevantnog zakonodavstva u vezi sa nezadovoljavajućim rezultatima vrednovanja rada tužilaca, te ohrabrio srpske vlasti da u skladu sa tim preispitaju sistem za vrednovanje rada tužilaca.

265 Ibid.

266 GRECO, Drugi prelazni izveštaj o usklađenosti sa preporukama, Četvrti krug evaluacije, „Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce“, 29. 10. 2020, <https://rm.coe.int/-86-26-29-2020/1680a07e4f>

267 <https://rm.coe.int/-greco-greco-90-/1680a5ff35>

Članica prEUgovora „Transparentnost Srbija“ ukazala je na to da zvanične reakcije iz Srbije na novi izveštaj GRECO ne odgovaraju njegovom sadržaju. Iako stoji činjenica da je u izveštaju koji je GRECO objavio 30. marta 2022. konstatovano da je ispunjen veći broj preporuka nego u prethodnom, nije primereno da se ovo tretira kao „značajan uspeh“²⁶⁸ ili kao pokazatelj „ozbiljnosti u sprovođenju reformi u oblasti borbe protiv korupcije“.²⁶⁹ Da je posvećenost ovim reformama bila adekvatna, svih 13 preporuka GRECO iz 2015. bile bi u celosti ispunjene u zadatom roku, tj. do kraja 2016. Umesto toga, nakon više od šest godina iz ocene GRECO vidi se da pet preporuka još nije ispunjeno u celosti.

Kada je reč o konkretnim pitanjima, čak i tamo gde je Srbija od GRECO dobila prelaznu ocenu, ne može se reći da je to bilo sasvim zaslужeno. Ovo se, između ostalog, odnosi i na pohvalnu ocenu za transparentnost zakonodavnog postupka, javnih rasprava o zakonima i skupštinskih slušanja. Iako je ukupan broj zakona o kojima je Skupština raspravljala po hitnom postupku smanjen iako su javne rasprave bile organizovane pre usvajanja pojedinih zakona, ostaje činjenica da je hitna procedura primenjivana u slučajevima kada za to nije bilo stvarne potrebe, kao i da javne rasprave nisu organizovane u slučaju donošenja većeg broja važnih zakona.

Na primer, manje od dva meseca pre nego što je GRECO dao svoje mišljenje, po hitnom postupku su usvojene izmene i dopune zakona koje su omogućile davanje novčane pomoći mladima u iznosu od 100 evra (navodno radi smanjenja posledica pandemije). Kada je reč o skupštinskim javnim slušanjima, ona nisu organizovana čak ni prilikom donošenja onih zakona koji su usvojeni ili izmenjeni baš zbog preporuka koje je dostavio GRECO (Zakon o lobiranju, Zakon o sprečavanju korupcije).

Očigledno je da je GRECO „zažmуро на jedno oko“ kada je ocenio da je Narodna skupština primenila preporuku u vezi sa Etičkim kodeksom. Između ostalog, GRECO je zahtevao da se Kodeks „efikasno primenjuje u praksi“. U stvarnosti, skupštinski Administrativni odbor šest meseci nije raspravljaо о kršenju Kodeksa²⁷⁰, a kada i jeste, nije se pravilno pozabavio pritužbama.²⁷¹

U praksi, novi Zakon o lobiranju i izmenjeni Zakon o sprečavanju korupcije nisu doveli do željenih promena, koje su bile svrha preporuka GRECO, iako one formalno jesu sprovedene. Stoga, ovaj izveštaj treba shvatiti kao još jednu lekciju, da je potrebna ne samo puna posvećenost ispunjavanju međunarodnih preporuka, već i njihovo korišćenje za rešavanje onih problema u borbi protiv korupcije koji su i inače poznati.

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 neprijavljanje 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;

268 <https://www.acas.rs/objavljen-izvestaj-o-uskladjenosti-sa-preporukama-greco-u-cetvrtom-krugu-evaluacije/?pismo=lat>

269 <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2515/189/335/detaljnije/j-joksimovic-srbija-sa-dobrim-rezultatima-u-vladavini-prava/>

270 <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/kodeks-ponasanja-narodnih-poslanika.4455.html>

271 <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ostalo/kada-administrativni-odbor-administriira>

- 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);
- Ustav treba izmeniti 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 konkurenčiju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.

4.3.6. Pristup informacijama od javnog značaja

Tokom izveštajnog perioda usvojene su i stupile su na snagu izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Iako su uvedene neke pozitivne promene, ključne prepreke za ostvarivanje prava na pristup informacijama su ostale, dok je kroz pojedine norme obim zaštite prava čak i sužen, što dovodi u pitanje njihovu ustavnost. Tokom 2021. godine povećan je broj žalbi upućenih Povereniku, a Vlada i dalje ignoriše zahteve Poverenika da se obezbedi izvršenje njegovih odluka.

Izmena zakona dovela je do određenih pozitivnih promena, ali ključni problemi ostaju

Skupština je 3. novembra 2021. godine usvojila izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,²⁷² koje su stupile na snagu 17. februara 2022. godine. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) usvojio je početkom februara podzakonska akta, kojima se uređuje sadržaj Informatora²⁷³ i godišnjih izveštaja organa javne vlasti.²⁷⁴ Što se tiče primene zakona, i dalje su prisutne iste ključne prepreke kao i ranije: nepoštovanje odluka Poverenika i prikrivanje informacija pozivanjem na tajnost dokumenata, uključujući u to i onih koja se odnose na pandemiju COVID-19.

272 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2021/1758-21.pdf>

273 <https://bit.ly/3JWHUsR>

274 <https://bit.ly/3k0kubq>

Najznačajnije pozitivne promene koje je zakon doneo odnose se na proširenje spiska organa na koje se sam zakon primenjuje, na brisanje odredbe koja je organima vlasti pružala mogućnost da se pozovu na „zloupotrebu prava” tražilaca informacija, na uvođenje sistema novčanih kazni za nepoštovanje odluka Poverenika, kao i na bliže utvrđivanje sadržaja Informatora u samom Zakonu (a ne samo u podzakonskom aktu).²⁷⁵

Ipak, neki od najvažnijih nedostataka i dalje su prisutni.²⁷⁶ To se odnosi i na nemogućnost onih koji traže informacije da se požale Povereniku ukoliko Vlada, njene službe i šest drugih institucija (Predsednik, Skupština, Vrhovni sud, Ustavni sud, Republičko javno tužilaštvo i Narodna banka, koja je poslednja stavljena na listu) odbiju da ispune ili se ogluše o njihov zahtev. Usvojeni zakon sadrži norme kojima se umanjuje pravo na pristup informacijama, što će svakako biti razlog da se postavi pitanje njihove ustavnosti.²⁷⁷ Umesto ranijih pet osnova za ograničavanje ovog prava, u članu ih se sada navodi sedam.

Izmene i dopune zakona nisu pripremljene sasvim u skladu sa obavezama iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.²⁷⁸ Naime, planirano je da se izmene izvrše „na osnovu analize dosadašnje primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”, ali ta analiza nije sprovedena ni 2020. ni 2021. godine.

Skupštinska rasprava nije dovoljno iskorišćena za diskusiju o predloženim izmenama i neopravdano je spojena sa raspravom o novom Zakonu o Zaštitniku građana.²⁷⁹ Ministarka državne uprave Marija Obradović predstavila je neke od novina, navodeći da su one potpuno uskladene sa preporukama SIGMA-e (koje nisu objavljene u okviru predloga zakona, ni inače).²⁸⁰ Poslanici su zakon u velikoj meri podržali. Neki od njih su iznosili i primedbe, u vezi sa izuzimanjem Narodne banke, pogrešnim konceptom novčanih kazni za organe javne vlasti kada ne izvršavaju odluke Poverenika, ograničenim pristupom informacijama o zaštiti životne sredine, kao i sa potrebom da se obezbedi pristup informacijama koje poseduju preduzeća u kojima je država tek manjinski akcionar. Nažalost, nijedan od ovih prigovora nije propraćen amandmanima poslanika.²⁸¹

Intenzivan rad Poverenika tokom 2021. godine

Godišnji izveštaj Poverenika za 2021. godinu²⁸² pokazao je da je značajno povećan broj predmeta u odnosu na 2020. godinu. Zbog uskraćenog pristupa informacijama podneto je ukupno 5246 žalbi, za trećinu više nego prošle godine.

Kada je reč o ostvarivanju prava na pristup informacijama, tokom 2021. uočeni su isti problemi kao i prethodnih godina, uključujući u to i nemogućnost sprovođenja odluka Poverenika i neadekvatnu odgovornost za (ne)sprovođenje zakona. Uočen je značajan porast neosnovanih tvrdnji državnih organa o tome da su tražiocima informacija navodno zloupotrebili prava.

Poverenik je tokom 2021. godine postupio po 160 žalbi vezanih za informacije o COVID-19. Dok je procenat novinarskih žalbi po svim pitanjima iznosio samo 6,5%, kada je reč o informacijama vezanim za COVID-19, novinari su bili ti koji su podneli skoro polovinu.

Poverenik je Vladi Srbije podneo 82 zahteva za obezbeđenje izvršenja svojih odluka, ali nije dobio nikakve povratne informacije. On je od 2010. godine Vladi podneo ukupno 422 takva zahteva.

275 <https://spikoalicija.rs/usvojene-izmene-zakona-o-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

276 Detaljno objašnjeno u: Jelena Pejić Nikić (ur.) *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, op. cit., str. 72–76.

277 U vezi sa članovima 20 (2) i 51(2) Ustava Republike Srbije.

278 Tačka 2.2.5.1.

279 <https://spikoalicija.rs/pocela-rasprava-o-izmenama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-u-skupstini/>

280 <https://spikoalicija.rs/drugi-cin-rasprave-od-svete-petke-do-izbora-poverenika/>

281 <https://spikoalicija.rs/cin-treci-podrska-i-primedbe-koje-nisu-propracene-amandmanima/>

282 <https://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godišnji-izveštaji/3743-izveštaj-poverenika-za-2021-godinu.html>

Tabela 4: Broj neizvršenih odluka Poverenika u 2021. godini, po institucijama

Organi vlasti	Broj neizvršenih rešenja Poverenika
Ministarstva	62 Ministarstvo finansija – 16, MUP – 14, Ministarstvo zdravlja – 13
Ostali državni organi i organizacije	36
Javna preduzeća na republičkom nivou	13
Pravosudni organi	14
Organi i organizacije lokalne samouprave	94 *Grad Beograd – 26
Lokalna javna preduzeća	43

Izvor: Godišnji izveštaj Poverenika za 2021. godinu²⁸³

Prema podacima prekršajnih sudova, tokom 2021. godine podneto je ukupno 4078 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede prava na pristup informacijama. Sve zahteve podneli su oštećeni, dok tužilaštvo i Upravni inspektorat nisu podneli nijedan. Poverenik smatra da je nedostatak inspekcijskog delovanja jedan od razloga zbog kog nema odgovornosti organa javne vlasti kada je reč o primeni Zakona.

Kao jedan od primera neosnovanog uskraćivanja informacija zbog navodne zloupotrebe prava, u izveštaju se navodi slučaj kada je javno preduzeće „Pošta Srbije“ uskratilo dokumentaciju o tome kome je sve ova kompanija dodeljivala sponzorstva i donacije.²⁸⁴

PREPORUKE

- Organi javne vlasti treba da povećaju broj proaktivno objavljenih informacija i da informacije uvek objavljaju u otvorenom formatu, koji je prilagođen korisnicima.
- Novi skupštinski saziv treba da organizuje javnu raspravu o izveštaju Poverenika i da razmotri predlaganje dodatnih izmena Zakona kako bi bili rešeni oni problemi koji nisu rešeni izmenama iz 2021. godine, posebno odsustvo mogućnosti da se uloži žalbe protiv sedam organa vlasti.
- Obim pristupa informacijama od javnog značaja ne bi smeо 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 treba da prestanu da koriste „poverljivost“ kao izgovor za uskraćivanje pristupa informacijama od javnog značaja, posebno kada je reč o pitanjima u vezi sa pandemijom COVID-19.

283 Ibid, data as at 25 Feb 2022.

284 Ibid., str. 35.

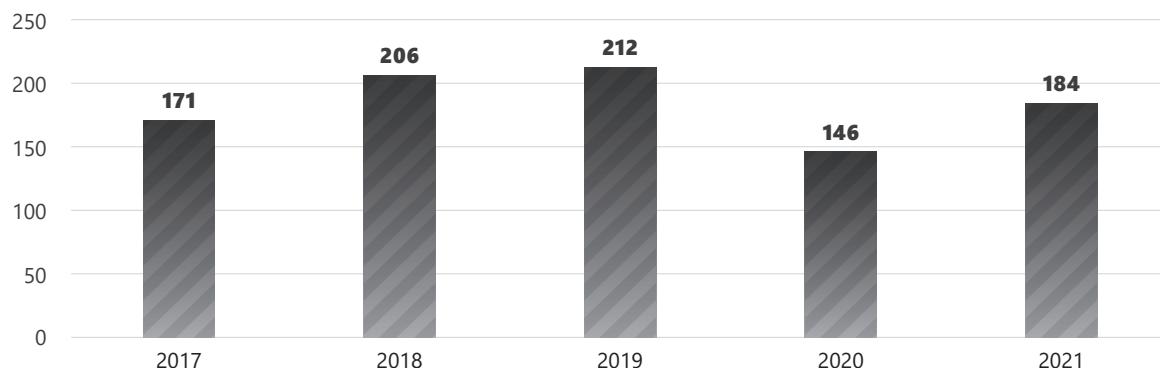
4.3.7. Borba protiv korupcije u policiji

Sektor unutrašnje kontrole pokazuje mešovite rezultate rada u borbi protiv korupcije, uz blag porast broja krivičnih prijava podnetih protiv službenika policije. Uspostavljena je početna evidencija (track record) sprovodenja preventivnih mera za sprečavanje korupcije. Međutim, nedovoljna operativna nezavisnost u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova i dalje je problem koji Sektor sprečava da istinski doprinese povećanju stepena integriteta policije u Srbiji.

Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i dalje je ključni institucionalni akter u izgradnji integriteta policije i borbi protiv korupcije u toj instituciji. Glavni izazov već godinama predstavlja unapređenje njegovog rada, odnosno uspostavljanje operativne samostalnosti Sektora, prvenstveno u odnosu na ministra. Zakon o policiji²⁸⁵ ne daje adekvatan pravni osnov za to, te je važno da se proces izrade novog Zakona o unutrašnjim poslovima, koji se очekuje ove godine, iskoristi za unapređenje njegovog pravnog statusa. Štaviše, Vlada je u prošlogodišnjem Operativnom planu za suzbijanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, među koje spada i policija, predvidela da operativna samostalnost Sektora bude analizirana i da se o tome podnose izveštaji tokom 2022. godinu, što će se odvijati u okviru pripreme buduće Nacionalne strategije za Borbu protiv korupcije i njenog pratećeg Akcionog plana.²⁸⁶ Bilo bi sjajno kada bi ove planirane aktivnosti bile iskorišćene da se uloga Sektora istinski unapredi, čime bi se značajno unapredilo jačanje integriteta policije u Srbiji.

Sektor je tokom 2021. godine zabeležio blag porast broja krivičnih prijava koje su zbog korupcije podnete protiv službenika policije (videti prikaz br. 1). Međutim, imajući u vidu da je pandemija COVID-19 uticala na rad Sektora 2020. godine, ovaj broj je i dalje manji od onog koji je zabeležen pre pandemije.

Ilustracija 6: Broj krivičnih prijava koje je Sektor za unutrašnju kontrolu podneo protiv službenika policije od 2017. do 2021. godine



Izvor: Godišnji izveštaji Sektora²⁸⁷

Sektor već drugu godinu zaredom izveštava o primeni mehanizama za sprečavanje korupcije, odnosno o testovima integriteta, proceni rizika i kontroli imovinskih prijava. Tokom 2021. godine Sektor je kontrolisao prijavljenu imovinu 611 lica na rukovodećim položajima (što predstavlja veliko povećanje u odnosu na 74, koliko ih je bilo prošle godine) i sproveo 19 testova integriteta (u odnosu na prošlogodišnjih 7).²⁸⁸ Iako su u MUP-u formirane radne grupe za izradu analiza rizika, taj proces se nije pomakao dalje od izgradnje kapaciteta nadležnih organa.

285 „Zakon o policiji”, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 6/2016 i 24/2018.

286 Ministarstvo pravde, Operativni plan, str. 33, <https://bit.ly/3KYk0OK>, 18. 4. 2021.

287 <http://prezentacije.mup.gov.rs/sukp/rez.html>

288 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Godišnji izveštaj o radu za 2021. godinu, Sektor unutrašnje kontrole, 2022, str. 13, <https://bit.ly/3Euj8it>, 19. 4. 2022.

Neobičan slučaj Dijane Hrkalović: Zašto baš sada?

Sektor unutrašnje kontrole podneo je 2021. godine krivičnu prijavu protiv bivše državne sekretarke Ministarstva unutrašnjih poslova Dijane Hrkalović, koja je u poslednje dve godine u medijima pominjana kao glavna veza između policije i pripadnika organizovanog kriminala. Optužena je za zloupotrebu službenog položaja u nekoliko istaknutih slučajeva, u kojima je službenicima policije navodno izdavala nezakonita naređenja, vezana između ostalog i za uništavanje dokaza.²⁸⁹ Iako bi se podnošenje krivične prijave protiv visokog policijskog funkcionera u uobičajenim okolnostima moglo smatrati pomakom u dobrom pravcu, u ovom slučaju ono zapravo ukazuje na moguće političko uplitanje u rad Sektora. Naime, uprkos činjenici da su se optužbe o nedopuštenom ponašanju Dijane Hrkalović pojavile još 2016. godine,²⁹⁰ stiče se utisak da se Sektor njenim slučajem pozabavio tek kada je politička klima za to postala povoljna, odnosno tokom i nakon javne kampanje blaćenja, kojoj je ona bila izložena.

PREPORUKE

- U kontekstu donošenja novog Zakona o unutrašnjim poslovima, potrebno je analizirati i izmeniti zakonski okvir kako bi se obezbedila operativna samostalnost Sektora unutrašnje kontrole MUP-a.
- Neophodno je da Sektor pojača istragu predmeta koji sadrže elemente korupcije u policiji i da u skladu s tim poboljša i svoje rezultate.
- Sprovođenje mera za sprečavanje korupcije u policiji mora se pomno pratiti, a Sektor za unutrašnju kontrolu mora nastaviti da sistematski prikuplja podatke i izveštava o ishodima.

289 Ibid., str. 10.

290 Bojana Jovanović, „Detalji tajne operacije u Potočarima”, KRIK, 6. 1. 2017, <https://www.krik.rs/detalji-tajne-operacije-u-potocarima/>, 19. 4. 2022.

4.4. Osnovna prava

4.4.1. Sloboda izražavanja i medija

Tokom čitavog izveštajnog perioda, koji je trajao od novembra 2021. do aprila 2022. godine, stanje u oblasti slobode izražavanja i medija i dalje je alarmantno. U svojim dvonedeljnim monitoring izveštajima pod nazivom „Tri slobode pod lupom”, Građanske inicijative su do 15. februara zabeležile ukupno 47 slučajeva kršenja prava na slobodu izražavanja.²⁹¹

Ovaj period obeležila je izborna kampanja povodom predsedničkih, parlamentarnih i lokalnih izbora, koji su održani 3. aprila 2022. godine. Tokom njih je bilo moguće videti kako danas izgleda sloboda medija u Srbiji. Novinari koji su se i dalje trudili da rade profesionalno, konstantno su se suočavali sa pritiscima i verbalnim pretnjama, koje su im često upućivali visoki državni funkcioneri i članovi vladajuće stranke. Lokalni mediji, koji su se našli na meti lokalnih zvaničnika, bili su u još nepovoljnijem položaju.

Gušenje svake vrste kritike nastavljeno je korišćenjem nove, ali proverene metode, odnosno pokretanjem SLAPP tužbi, koje su ovoga puta bile usmerene na aktiviste. Srbija se suočava sa novim vrstama pritisaka na slobodu izražavanja, za koje je potrebno pronaći sistemsko rešenje.

Izmene i dopune medijskih zakona koje se tiču zaštite novinara trenutno su na čekanju. Kao što je navedeno u prethodnim izveštajima, način na koji su formirane radne grupe, njihov sastav, neparlamentarna atmosfera koja u njima vlada, kao i ignorisanje sugestija relevantnih medijskih i novinarskih udruženja ukazuju na netransparentan proces, koji vodi daljem ugrožavanju slobode izražavanja i slobode medija. Svi rokovi za izmene zakona su probijeni, a javnost još uvek ne zna šta će se sa njima dogoditi.

Izbori, medijske slobode i (ne)funkcionisanje Regulatornog tela za elektronske medije

Tokom predizborne kampanje bilo je naročito mnogo napada i pritisaka na novinare. U monitoring izveštaju Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS) tokom februara i marta dokumentovano je osam slučajeva u kojima je došlo do napada i pritisaka u vezi sa izbornom kampanjom. Neposredno pre zvaničnog raspisivanja izbora, nekoliko provladih tabloida vodilo je koordiniranu kampanju, u kojoj je dnevni list „Danas“ optuživan da vodi operaciju protiv države i predsednika Republike.²⁹² Nakon što su izbori raspisani, visoki državni zvaničnici nastavili su da se obrušavaju na nezavisne medije, povezujući ih sa političkim protivnicima vladajuće stranke. U tim napadima često je učestvovala i premijerka Ana Brnabić, kao i ostali članovi Vlade, dok je predsednik Srbije odbacio poziv Televizije N1 da učestvuje u TV duelu sa predsedničkim kandidatom vodeće opozicione liste, navodeći da bi „možda i došao, kada bi mogao sebi da oprosti i iznevari svoju decu, a zbog svega onoga što je [N1] njima činio, što je njima radio u prethodnom periodu“.²⁹³ Slične navode ponovio je i tokom gostovanja na drugim provladih televizijskim stanicama sa nacionalnom frekvencijom. Zabeleženo je da su i drugi akteri na političkoj sceni targetirali medije. Na primer, kandidat za predsednika Srbije Miša Vučić je prilikom predstavljanja svoje kandidature rekao da će se kao predsednik zalagati za zabranu stranih medija sa informativnim sadržajem.

Pre zvaničnog raspisivanja izbora za narodne poslanike 15. februara 2022. godine vladajuće stranke imale su ogromnu prednost u svim informativnim emisijama televizijskih stаница sa nacionalnom pokrivenošću. Oko 85% vremena na svim televizijama bilo je posvećeno predstavnicima vlasti, dok je opoziciji bilo dato oko 15%.²⁹⁴ Kada je reč o tonu samih priloga, razlika je bila još drastičnija. Opozicija je u trećini svih TV priloga negativno predstavljana, dok o vlastima nije bilo gotovo nijednog negativnog komentara. Ova razlika se tokom predizborne kampanje smanjila uvođenjem posebnih programa posvećenih izborima, u kojima su predstavnici opozicije imali priliku da se predstave. Međutim, u redovnim informativnim emisijama nije bilo nikakvih promena, te je tu zastupljenost opozicije ostala na približno 15%.²⁹⁵

291 „Tri slobode pod lupom”, Građanske inicijative, <https://bit.ly/37Vu9NL>, 8. 4. 2022.

292 „Izbori pod lupom 2022 – Civilno društvo za fer izbore”, 2. 4. 2022, Građanske inicijative, <https://bit.ly/3EfpbY2>, 9. 4. 2022.

293 „Vučić izbegavanje duela s Ponošem pravdao iznošenjem neistina o TV N1”, 19. 3. 2022, N1, <https://bit.ly/3jsKCh>, 9. 4. 2022.

294 „Izbori pod lupom 2022 – Civilno društvo za fer izbore”, 2. 4. 2022, Građanske inicijative, <https://bit.ly/3EfpbY2>, 9. 4. 2022.

295 „Birodi: Najviše prostora izborima dao list Danas, Vučić dominantan u svim medijima”, 30. 3. 2022, Danas, <https://bit.ly/3jEY92L>, 9. 4. 2022.

Dalja analiza pokazala je da je ionako mali deo vremena, koji je bio posvećen opoziciji, često bio rezervisan za ekstremno desničarske stranke, koje su izbegavale da kritikuju vlasti i čiji je opozicioni status bio prilično nejasan (i koje su u nekim jedinicama lokalne samouprave zapravo bile u koaliciji sa vladajućom strankom). Ton priloga o tim strankama bio je uglavnom neutralan ili pozitivan, dok se o ostalim predstavnicima opozicije izveštavalo negativno. Na televizijskim stanicama sa nacionalnom frekvencijom zabeležen je veoma sličan procenat i kada se radilo o predsedničkim kandidatima. Aktuelnom predsedniku Republike poklonjeno je 85% vremena i o njemu nije bilo nikakvih negativnih prologa. Gotovo sve dnevne novine u Srbiji vodile su otvorenu kampanju u korist vladajuće stranke, s tim što se većina zdušno bavila i blaćenjem opozicionih kandidata.²⁹⁶

Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM) nastavio je da radi neprofesionalno, baš kao i prethodnih godina. Način na koji je ova institucija zvanično pratila stanje bio je apsolutno neupotrebljiv, jer je bio nejasan i davao je rezultate koji nisu odgovarali nezavisnom praćenju koji su sprovodile organizacije civilnog društva. Kao što se pokazalo još pre nekoliko godina, članovi Saveta REM-a bliski su vladajućoj stranci, o čemu su svedočili rezultati njihovog praćenja, gde je prisustvo vladajuće stranke u medijima primetno umanjivano. Jasno je da je nastavljena praksa zloupotrebe ove formalno nezavisne institucije. Ovakve zaključke potvrđuju i javni nastupi članova Saveta REM-a tokom predizborne kampanje.²⁹⁷

U aprilu 2022. godine Savet REM-a raspisao je javni konkurs za četiri televizijske dozvole i četiri dozvole za radio-difuziju za nacionalnu frekvenciju.²⁹⁸ Nisu obrazloženi kriterijumi na osnovu kojih je Savet utvrdio da su Srbiji potrebne samo četiri frekvencije, ni zašto u konkursu nije navedena i peta frekvencija za nacionalnu pokrivenost, koja je postojala na prethodnom konkursu održanom 2013. godine. Stručnjaci smatraju da je ovo još jedan protivpravni potez ove institucije, preduzet kako bi se nastavilo suzbijanje slobode informisanja u Srbiji.²⁹⁹ Kako će se ovaj proces nastaviti i kakva će biti reakcija stručne javnosti, ostaje da se vidi.

SLAPP tužbe kao način suzbijanja kritike

Novi način za napad na slobodu izražavanja u obliku strateških tužbi usmerenih protiv učestvovanja javnosti (SLAPP) pojavio se 2021. godine.³⁰⁰ Broj ovih tužbi u Srbiji tokom prošle godine drastično je porastao i one su postale omiljeni oblik pritiska koji sada koriste, kako političari, tako i privatne kompanije. Mete su im do sada uglavnom bili mediji, u većini slučajeva lokalni, koji su najviše stradali zbog ionako loše finansijske i ekonomске situacije. Tužbe predstavljaju novi način pritiska koji je usmeren na aktiviste i koji dodatno remeti ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.

Jedan od indikativnih slučajeva bio je i pritisak na aktiviste iz Novog Pazara. U tom slučaju vršilac dužnosti direktora Opšte bolnice u tom gradu Meho Mahmutović podneo je 37 privatnih tužbi za klevetu protiv aktivista i pojedinih kolega iz bolnice, koji su kritikovali njegov rad tokom pandemije. Od navedenog broja, sedam tužbi je podneto porotiv aktiviste i osnivača Inicijative slobodnih građan, Aladina Paučinca, koji od 2020. godine vodi proteste protiv uprave ove bolnice, pozivajući na odgovornost zbog lošeg stanja zdravstvenog sistema u Novom Pazaru i zbog velikog broja ljudi koji su umrli od korone.³⁰¹

Što se tiče SLAPP tužbi, posebno zabrinjavaju one koje je jedan privatni investitor podneo protiv aktivista pokreta „Odbranimo šume Fruške Gore“ i „Fruškać“, organizacija koje se bore protiv nelegalne gradnje u zaštićenim područjima. U ovim tužbama je zatražena naknada štete u iznosu od dva miliona dinara, kao i kazna zatvora u trajanju od godinu dana za predstavnici pokreta „Odbranimo šume Fruške Gore“ Dragana Arsić jer je navodno počinila krivično delo „narušavanja poslovног ugleda i kreditnog rejtinga“ investitora.³⁰²

296 „Izbori pod lupom 2022 – Civilno društvo za fer izbore“, 2. 4. 2022, Građanske inicijative, <https://bit.ly/3EfpbY2>, 9. 4. 2022.

297 „BIRODI: ODIHR monitoring medija potvrdio nalaze BIRODI, novi saziv Skupštine da osnuje Anketni odbor o radu REM-a!“, 5. 4. 2022, BIRODI, <https://bit.ly/37RIZFQ>, 9. 4. 2022.

298 „REM raspisao konkurs za četiri nacionalne frekvencije, N1 i Nova S će konkurisati“, 15. 4. 2022, Danas, <https://bit.ly/3jOEPjM>, 18. 4. 2022.

299 „Obradović o petoj nacionalnoj frekvenciji: REM štititi jednoumlje“, 19. 4. 2022, N1, <https://bit.ly/3JTZjT0>, 19. 4. 2022.

300 „SLAPP tužbe stigle i u Srbiju“, 28. 4. 2021, Balcanie Causa, <https://bit.ly/3IWjQh0>, 8. 4. 2022.

301 „Tri slobode pod lupom“, Građanske inicijative, <https://bit.ly/37Vu9NL>, 8. 4. 2022.

302 Izveštaj Građanskih inicijativa, „Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje, period od januara do decembra 2021. godine“ – objavlјivanje se очekuje.

I dalje se čeka na najavljene izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima i Krivičnog zakonika Republike Srbije

Javna rasprava o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, kojima treba da se obezbedi efikasnija zaštita novinara, održana je u oktobru 2021. godine.³⁰³ Ministarstvo pravde pripremilo je izmene u saradnji sa Radnom grupom za bezbednost i zaštitu novinara. Na zahtev Međusektorske grupe za slobodu izražavanja i medija i Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, čiji su članovi relevantna novinarska i medijska udruženja, javna rasprava je produžena do novembra kako bi se omogućila dublja analiza predloženih izmena i dopuna.³⁰⁴

Izmene koje su predložene Nacrtom pokazale su da, uprkos nameri predлагаča, ne bi dale nikakav opipljiv doprinos bezbednosti i zaštiti novinara. Drugim rečima, kada je u pitanju normativni okvir, sve što su ove promene obećavale već je pokriveno postojećim inkriminacijama. Glavni problem postojećih normi, na koji su novinarska i medijska udruženja skrenula pažnju još pre više godina, jeste njihova selektivna primena u praksi tužilaštava i sudova. S druge strane, predložene izmene su nejasne i problematične u mnogim aspektima – problematična je terminologija koja se koristi, u poređenju sa onom u drugim krivičnim delima, a one otvaraju i veliki prostor za tumačenja, pa samim tim i za mogućnost ozbiljne zloupotrebe. Predstavnici organizacija civilnog društva i novinarskih i medijskih udruženja najviše su kritikovali član 149 Nacrtu, upozoravajući da bi njegovo različito tumačenje moglo da zaštitи lica na vlasti od kritikovanja.³⁰⁵ Ovo je najproblematičnija od svih predloženih izmena, jer bi mogla da bude zloupotrebljena u praksi što bi imalo teške posledice po slobodu izražavanja, a mogla bi da rezultira i ozbiljnim suzbijanjem kritičkog mišljenja ukoliko bude postojala volja da se zakon primenjuje na takav način.

Komentare na ovaj Nacrt dala je i međunarodna organizacija „Article 19”, koja je navela da izmene Krivičnog zakonika ne zadovoljavaju međunarodne standarde slobode izražavanja. Navedeno je da se u Nacrtu ne pravi razlika između kritika i uvredljivih izraza, kao i da se njime ne garantuje krivična odgovornost za napade i pretrje sa kojima se novinari suočavaju zbog svog rada. Ova organizacija snažno preporučuje da Radna grupa ponovo razmotri predložene izmene i dopune.³⁰⁶

Imajući u vidu potencijalne rizike koje bi ove izmene mogle da nose kada je reč o slobodi izražavanja, kao i eventualnu pojačanu represiju, predstavnici organizacija građanskog društva i novinarskih i medijskih udruženja zatražili su da se one ne usvoje po ubrzanom postupku, već da se, umesto toga, dodatno razmotre tokom rasprava u okviru redovne izmene Krivičnog zakonika. Iako je od tada prošlo četiri meseca, i dalje nema informacija o tome šta se desilo sa Nacrtom, a izveštaj sa javne rasprave nije objavljen. U međuvremenu su održani izbori, čime je dosadašnji saziv Narodne skupštine raspušten.

Ministarstvo kulture i informisanja donelo je 30. juna 2021. godine odluku o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Radna grupa je trebalo da Ministarstvu dostavi tekst Nacrta zakona do 30. septembra 2021. godine, nakon čega je trebalo da bude organizovana javna rasprava. Od formiranja Radne grupe je prošlo šest meseci, ali nijedan nacrt zakona još nije objavljen iako je usvajanje bilo predviđeno za decembar 2021. godine.

Tokom izrade Nacrta članovi Radne grupe iz relevantnih novinarskih i medijskih udruženja upozoravali su da predložene izmene odstupaju od ciljeva postavljenih u Medijskoj strategiji, ali i zagarantovanih prava utvrđenih Ustavom i međunarodnim standardima. Posebno je zabrinjavala činjenica da je Nacrt zakona sadržao veliki broj odredaba, od kojih su neke bile predložene kao „alternativna rešenja”, a neka od njih i kao jedina rešenje, što nije bilo u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije. Zabrinutost je izazvao i sastav ove Radne grupe, jer su dve trećine njenih članova bili predstavnici vlasti i organizacija koje podržavaju rad vlasti. Od 35 članova, 14 su bili funkcioneri, dok je bilo najmanje 8

303 „Radne verzije propisa”, Ministarstvo pravde, 7. 10. 2021, <https://bit.ly/3voXcAK>, 10. 4. 2020.

304 „Izmene Krivičnog zakonika: Kako zaštititi novinare i obezbediti da se propisi zaista i primenjuju”, 12. 11. 2022, NUNS, <https://bit.ly/3jEGjgr>, 10. 4. 2022.

305 „Izmene Krivičnog zakonika: Delikt mišljenja ili bolja zaštita novinara”, 12. 11. 2022, NUNS, <https://bit.ly/3uKDMHX>, 10. 4. 2022.

306 „Nacrt amandmana na Krivični zakonik mogao bi da ugrozi slobodu izražavanja”, 17. 2. 2022, NUNS, <https://bit.ly/3OeBfxq>, 12. 4. 2022.

predstavnika udruženja u javnosti označenih kao GONGO organizacije (vladine nevladine organizacije), koji su ranije bili aktivni u komisijama za ocenu projekata za potrebe konkursnog sufinansiranja.³⁰⁷

Imajući u vidu sve gore navedeno, Koalicija za slobodu medija, koju čine relevantna novinarska i medijska udruženja, objavila je u januaru 2022. godine sopstveni Nacrt izmena i dopuna važećeg zakona. Ubrzo nakon toga saopšteno je da će Radna grupa, na inicijativu premijerke, nastaviti rad na izmenama i dopunama ovog važnog zakona.³⁰⁸ Ostaje da se vidi šta je to što će Radna grupa sada uspeti da uradi, a da to nije uspela na više od 20 već održanih sastanaka. Zbog izbora i raspuštanja Narodne skupštine, ne očekuje se da će ovaj zakon biti usvojen pre jeseni.

PREPORUKE

- Nadležne institucije treba da obezbede izmene zakonskog okvira, kojima bi se sprečilo podnošenje SLAPP tužbi, kao i da se, po uzoru na EU, aktivno uključe u borbu protiv podnošenja ove vrste tužbi.
- Prilikom pripreme izmena 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 koje su dogovorene u Medijskoj strategiji za period 2020–2025, a sve izmene i dopune tih zakona treba da se donose u transparentnim i inkluzivnim procesima.
- Kao što se posebno video iz napete predizborne atmosfere koja je dovela do političkih podela, vlasti moraju hitno da prestanu sa pritiscima, vređanjem i diskriminacijom novinara i medija, te sa ugrožavanjem njihove bezbednosti, a svi napadi i pritisci na novinare moraju brzo i adekvatno biti rešeni.

4.4.2. Sloboda okupljanja i udruživanja

Nezapamćeno povećanje broja onih kojima je tokom proteklih šest meseci uručena prekršajna prijava u vezi sa prisustvom na javnim skupovima, kao i geografska rasprostranjenost ovakvih slučajeva, jasni su pokazatelji toga da vlast ozbiljno radi na gušenju slobode javnog okupljanja. Policija se odrekla svoje dužnosti da štiti mirne skupove i maskiranim napadačima dozvolila da nekažnjeno guše proteste. Najviši državni zvaničnici uživaju imunitet dok šire govor mržnje, a nasilne akcije grupa i pojedinaca protiv demonstranata hrabruju se i odobravaju u medijima sa nacionalnom frekvencijom.

✖ ALARM: Napadi na učesnike ekoloških protesta i kampanja njihovog zastrašivanja

Način na koji je vlast postupala prema mirnim okupljanjima tokom proteklih meseci pokazao je da su brojni slučajevi prekomerne upotrebe sile policije tokom protesta u julu 2020. godine bili tek uvod u mnogo ozbiljnije i štetnije zadiranje u ovo ljudsko pravo. Od kada je 2016. godine donet Zakon o javnom okupljanju, koji je zasenio nedostatke prethodnog neustavnog zakona, pravo na mirno okupljanje je pod stalnom pretnjom. Zloupotreba zakona radi proganjanja (u početku) nekolicine beogradskih aktivista koji organizuju spontana okupljanja, sada se, u koordiniranom nastojanju da se učutkaju postojeći i potencijalni lokalni zagovornici promena, proširila na čitavu državu. Takve radnje su u suprotnosti sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava i međunarodnim standardima o slobodi mirnog okupljanja. U nekoliko desetina opština 27. novembra 2021. godine protestovano je protiv usvajanja Zakona o referendumu i građanskim inicijativama, kao i protiv izmena Zakona o eksproprijaciji. Protesti su nastavljeni 4. decembra 2021. godine, jer se smatralo da navedeni zakoni omogućavaju eksploataciju litijuma, koja je štetna po životnu sredinu u Srbiji.

307 „Igre predloga 2: Bez konsenzusa unutar Radne grupe za novi zakon o javnom informisanju, na javnu raspravu ide tekst sa alternativnim rešenjima”, 26. 10. 2021, NUNS, <https://bit.ly/3xqU3DH>, 12. 4. 2022.

308 „Nastavlja se rad na izradi novog zakona o javnom informisanju, Koalicija za slobodu medija predstavila svoj predlog nacrta zakona”, 18. 1. 2022, NUNS, <https://bit.ly/3xvHmHy>, 12. 4. 2022.

Policija je između dva protesta mnoge učesnike tražila na kućnoj adresi ili im upućivala telefonske pozive, upozoravajući ih na krivičnu odgovornost ukoliko budu ponovo došli na protest. Ove posete su uglavnom bile usmerene na lokalne aktiviste. Policija je u određenim slučajevima pretila da će lica koje se pojave na protestu, a na osnovu njihovih objava na društvenim mrežama, biti optužena za organizovanje neprijavljenog skupa. Drugima je pak obećavano da će prekršajne prijave koje su im uručene povodom učestvovanja u prvom protestu biti povučene ukoliko se ne pojave na drugom. Građani su ovakvo postupanje policije doživeli kao pritisak i zastrašivanje.³⁰⁹

Kao što je jasno iz mnogih slučajeva, najobičnija objava na društvenoj mreži kojom se podržava blokada puteva bila je dovoljna da ljudi budu optuženi za organizovanje neprijavljenog skupa, što je prekršaj za koji je predviđena veoma visoka kazna. U više od pedeset opština učesnici blokada dobili su prekršajne prijave zbog kršenja Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima.³¹⁰ Navodi se da je policija, kako bi identifikovala demonstrante, koristila nezakoniti softver za prepoznavanje lica. Međutim, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nije uspeo da utvrdi da li je zaista došlo do upotrebe ovog softvera.³¹¹ Prema njegovim rečima, policija je izdala 1782 prekršajna naloga i podnela 211 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka koji su u vezi sa ova dva protesta. Poređenja radi, prema podacima Beogradskog centra za ljudska prava, od 2016. do oktobra 2021. godine zbog kršenja pomenutog Zakona pokrenuto je ukupno 228 prekršajnih postupaka.³¹² Ove brojke će na kraju najverovatnije biti i mnogo veće, jer se blokada puteva nastavila. Organizatori, nevladine organizacije i advokati pružaju pomoć građanima tako što im omogućavaju pravno zastupanje i podržavaju pri plaćanju kazni, uključujući u to i organizovanje kampanje za prikupljanje finansijske pomoći (*crowdfunding*). Sud je u najmanje jednoj oslobođajućoj presudi priznao da policija nije na ispravan način obavestila građane o tome da se protest snima.³¹³ Moguće je da će demonstranti, čak i nakon oslobođanja ili odustajanja od tužbe, imati utisak da su zastrašivani, jer postoji mogućnost da im je i tužilaštvo preporučivalo da više ne učestvuju na sličnim skupovima.³¹⁴

Sa druge strane, kada su maskirani napadači u više navrata napali masu mirno okupljenih građana, brutalnost policije pretvarala se u ravnodušnost. Tokom jednog slučaja policija se povukla baš nekoliko minuta pre nego što je došlo do pokušaja da se masa na barikadi rastera pomoću buldožera praćenog grupom maskiranih muškaraca, koji su u rukama nosili čekiće i drvene palice (27. novembra 2021. godine).³¹⁵

Građani su tom prilikom prijavili da su njihovi pozivi policiji konstantno prekidani. Umesto da ispunji svoju obavezu i zaštititi skup, policija je izdala saopštenje za javnost,³¹⁶ u kom se odrekla celokupne odgovornosti, prebacivši je isključivo na organizatore. Ove tvrdnje kasnije je potvrđio i sam predsednik Srbije, rekavši da policija nema šta da traži na protivzakonitim okupljanjima.³¹⁷

Kada su govorili o demonstrantima, najviši funkcioneri služili su se zapaljivim govorom mržnje, nazivajući ih 'fašistima'³¹⁸ i umanjujući značaj nasilnih napada kojima su ovi bili izloženi.³¹⁹ Tabloidi i TV stanice bliske vlastima objavljivali su priče o tome da demonstranti navodno nisu puštali vozila hitne pomoći³²⁰ i

309 Podatke je prikupila organizacija Građanske inicijative.

310 Izveštaj o napadima na branioce ljudskih prava u Srbiji za 2021. godinu, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), 2022, str. 10, <https://bit.ly/3vogabf>.

311 „Poverenik sproveo postupak nadzora u MUP, povodom sumnji na upotrebu tehnologije za prepoznavanje lica”, *Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti*, 18. 2. 2022, <https://bit.ly/3uDvUgb>, 5. 4. 2022.

312 *Ljudska prava u Srbiji 2020*, Beogradski centar za ljudska prava, 2021, str. 156, <https://bit.ly/3MgPoZh>, *Ljudska prava u Srbiji 2021*, Beogradski centar za ljudska prava, 2022, str. 132, <https://bit.ly/3jPhyhl>.

313 Videti: <https://bit.ly/3vtLqWn>.

314 ESLJP, *Nurettin Aldemir i drugi protiv Turske*, 2007, § 34.

315 „Batinaši iz službenih 'škoda' palicama i čekićima na građane”, *Danas*, 28. 11. 2021, <https://bit.ly/3rB82TL>, 5. 4. 2022.

316 „MUP: Svaka blokada saobraćaja kršenje zakona kao i održavanje neprijavljenih skupova”, *MUP*, 27. 11. 2021, <https://bit.ly/3Ea1INs>, 4. 5. 2022.

317 „Vučić: Policija nije obezbeđivala proteste jer nema šta da traži na protivzakonitim okupljanjima”, *Danas*, 12. 12. 2021, <https://bit.ly/3jRG6GV>, 4. 5. 2022.

318 „Brnabić: Blokade su neviđen fašizam, prijave protiv svih koji su maltretirali građane i policiju”, *013info*, 28. 11. 2021, <https://bit.ly/3vu1yac>, 4. 5. 2022.

319 „Vučić o muškarcu koji je bagerom krenuo na ljudе: Ništa loše nije uradio”, *021.rs*, 29. 11. 2021, <https://bit.ly/3vKm3jl>, 4. 5. 2022.

320 „BLOKIRANO VOZILO HITNE POMOĆI: Zbog nezakonite blokade na udaru i bolesni! (VIDEO)”, *Novosti*, 4. 12. 2021, <https://bit.ly/3EpUjEZ>, 4. 5. 2022.

svatova,³²¹ a išlo se čak i dotle da su ih upoređivali sa teroristima.³²² To je trebalo da stvori atmosferu koja bi opravdala nasilje nad 'fašistima'. Zabeleženo je više slučajeva zaletanja automobilima u masu.³²³ Baš kao i u slučaju policijske brutalnosti, koju je tokom protesta u julu 2020. godine prenosila televizija, nije sprovedena efikasna istraga o napadima nedržavnih aktera. Sve u svemu, Vlada je na kraju ipak morala da udovolji zahtevima demonstranata u vezi sa kontroverznim zakonima.³²⁴ Usledile su nove blokade puteva, na kojima je traženo da se vađenje litijuma u potpunosti zabrani.

Evropski parlament je 16. decembra 2021. godine izrazio zabrinutost³²⁵ zbog sve većeg nasilja ekstremističkih i huliganskih grupa, koje one upotrebljavaju protiv mirnih ekoloških demonstranata. Vlasti u Srbiji pozvane su da na odgovarajući način istraže nedavne slučajeve navodnog prekoračenja ovlašćenja policije ili neuspeha da se demonstranti i njihovo ljudsko pravo na mirno okupljanje zaštite od nasilja, kao i da javno osude ponašanje huligana prema demonstrantima.

Policija zabranila okupljanje radi uklanjanja murala posvećenog ratnom zločincu

Okupljanja se u Srbiji izuzetno retko zabranjuju.³²⁶ Međutim, policija je 9. novembra 2021. godine zabranila skup Inicijative mladih za ljudska prava ispred murala posvećenog osuđenom ratnom zločincu Ratku Mladiću u Beogradu, navodeći kao razlog mogućnost fizičkog sukoba sa kontrademonstrantima.³²⁷

Evropski sud za ljudska prava smatra da vlasti imaju pozitivnu obavezu da protest koji je zakonito održan zaštite od kontraprotesta. U demokratskom društvu pravo na održavanje kontraprotesta ne podrazumeva sprečavanje drugog da održi sopstveni protest.³²⁸ Prava i istinska sloboda mirnog okupljanja ne može se svesti na puku dužnost države da se ne meša u određeni događaj.³²⁹ Država potpisnica dužna je da preduzme sve razumne i prikladne mere kako bi omogućila da se valjano prijavljene demonstracije odvijaju mirno, a vlasti su dužne da preduzmu adekvatne mere kako bi sprečile nasilne radnje usmerene protiv učesnika skupa ili da, ako ništa drugo, makar ograniče njihov obim.³³⁰

Navedeni događaj doveo je do pretnji i niza napada na aktiviste Inicijative mladih za ljudska prava i na njihove prostorije, a sve je kulminiralo kada su zabrinuti aktivisti od Evropskog suda za ljudska prava zatražili izdavanje privremene mере.³³¹ Sud je zatim pozvao Srbiju da ga obavesti o koracima koji su preduzeti kako bi se istražili ovi navodi. Prema rečima advokata koji zastupa Inicijativu mladih za ljudska prava, Srbija o ovome nije Evropskom судu dostavila nikakve konkretne informacije. Nakon svega, širom Srbije pojavili su se novi murali i grafiti koji su slavili Mladića, a mnogi od njih bili su dela istih autora. Uprkos zajedničkim nastojanjima nevladinih organizacija da ih uklone, mnogi murali i grafiti i dalje stoje, kako u glavnom gradu, tako i u drugim mesitima.

321 „STIDITE SE! Ljudi pošli po mladu, vesela kolona BLOKIRANA! Zar vam ništa nije sveto?! (Video)”, *Infomer*, 4. 12. 2021, <https://bit.ly/36okO0v>, 4. 5. 2022.

322 „TEROR NAD NARODOM: Lažni ekolozi maltretirali građane i ove subote! Tukli ljude, uništavali sve pred sobom!”, *PINK*, 4. 12. 2021, <https://bit.ly/3Eq84Tv>, 4. 5. 2022.

323 „VIDEO: Vozač namerno zgazio devojku na kružnom toku na Novom Beogradu”, *Nova.rs*, 4. 12. 2021, <https://bit.ly/3OnwKAz>, 4. 5. 2022.

324 „Vučić vratio u Skupštinu Zakon o eksproprijaciji, Vlada ga povlači iz procedure”, *Danas*, 8. 12. 2021, <https://bit.ly/3uRbjQH>, 4. 5. 2022.

325 Rezolucija o prinudnom radu u fabrički Linglong i ekološkim protestima u Srbiji, 2021/3020(RSP), Evropski parlament, 16. 12. 2021, <https://bit.ly/3uSVHfq>

326 Prema podacima Beogradskog centra za ljudska prava, policija je od 2016. do oktobra 2021. godine zabranila samo 32 skupa, *Ljudska prava u Srbiji 2021*, Beogradski centar za ljudska prava, 2022, str. 131, <https://bit.ly/3jPhyhl>.

327 Rešenje kojim se ne dozvoljava javno okupljanje, Mol, 4. 11. 2021, <https://bit.ly/3OjjWeF>, 4. 5. 2022.

328 ESLJP, *Platfroma "Ärzte für das Leben" protiv Austrije*, 1988, § 32.

329 ESLJP, *Ouranio Toxo i drugi protiv Grčke*, 2005, § 37.

330 ESLJP, *Ujedinjena makedonska organizacija Ilinden i Ivanov protiv Bugarske*, 2005, § 115.

331 „Evropski sud za ljudska prava obavezao Vladu Srbije da objasni nepostupanje institucija nakon napada na aktiviste Inicijative mladih za ljudska prava Srbije”, Inicijativa mladih za ljudska prava, 9. 12. 2022, <https://bit.ly/3MgQGn5>, 4. 5. 2022.

Nepostojanje efikasne istrage o napadima na branioce ljudskih prava

Komitet za borbu protiv torture pozvao je 20. decembra 2021. godine Srbiju da usvoji i počne da sprovodi javnu politiku za zaštitu novinara i branilaca ljudskih prava, koja bi bila rezultat participativnog procesa, kao i da detaljnije ispita uzroke do sada nezapamćenog nasilja prema ovim grupama kako bi se obezbedilo da novinari i branioci ljudskih prava mogu slobodno da obavljaju svoj posao i aktivnosti, bez straha od odmazde ili napada.³³² Komitet za ekonomска, socijalna i kulturna prava preporučio je Srbiji 6. aprila 2022. da obezbedi da svi prijavljeni slučajevi zastrašivanja, uznemiravanja i nasilja nad braniocima ljudskih prava budu brzo i temeljno istraženi, a počinoci privedeni pravdi.³³³ *Zajednički konsultativni odbor civilnog društva Srbije i EU* izrazio je 25. marta 2022. godine duboku zabrinutost zbog kontinuiranih napada na branioce ljudskih prava u Srbiji, kao i zbog činjenice da najviši funkcioneri i dalje učestvuju u njihovom blaćenju.³³⁴

Uprkos ovim preporukama, vlasti ne istražuju napade na branioce ljudskih prava i, koristeći se govorom mržnje, direktno ili putem tabloida, nastavlja da neguje netolerantno okruženje u kome su takvi napadi mogući. Branioci ljudskih prava su tokom protekle godine najčešće bili na meti napada medija bliskih vlastima, ali i funkcionera i neidentifikovanih pojedinaca.³³⁵ Istraživanje CINS-a³³⁶ pokazalo je da su tabloidni često dobijali velika sredstva od države na lokalnim konkursima iako su često kršili kodeks novinarske etike. Oni predvode kampanje koje služe za blaćenje branilaca ljudskih prava. Događaji poput sumnjivog povlačenja policije sa mosta u Šapcu neposredno pre nego što su buldožer i nepoznati maskirani napadači nasrnuli na mirne demonstrante daju kredibilitet tvrdnjama da su te grupe pod kontrolom ljudi na vlasti, posebno zbog toga što je primećeno da su vozila iz kojih su napadači izašli bila vlasništvo opštinskih organa.

Spora i nedelotvorna istraga nadležnih organa karakteristična je za sve napade na branioce ljudskih prava. Evidentna je i u najnovijem slučaju Inicijative mladih, a bila je takva i kada je reč o napadima na demonstrante na barikadama i krivičnim prijavama, koje su organizacije građanskog društva podnele u slučaju poznatom kao „dosije Mediji”.³³⁷ Slično ovome, ni tzv. „slučaj Spisak” iz 2020. godine, kada su istaknute organizacije građanskog društva i pojedinci posredno optuženi za pranje novca i finansiranje terorizma, nije zadovoljavajuće okončan iako su prošle skoro dve godine od kada je spisak dospeo u štampu. Ni ostali postojeći mehanizmi za zaštitu ljudskih prava nisu delotvorni. Protiv branilaca ljudskih prava često se podnose tužbe za klevetu (SLAPP-tužbe), koje pak ne uspevaju da zaštite branioce od kampanja blaćenja u tabloidima. Zbog visina naknada štete koje se dosuđuju tužiocima, one ne utiču na rad tabloida i ne odvraćaju ih od neprimerenog ponašanja. Kampanje blaćenja često započinju narodni poslanici ili članovi Vlade, a nastavljaju ih tabloidi. Kodeks ponašanja narodnih poslanika nije doveo do smanjenja govora mržnje koji je usmeren ka braniocima ljudskih prava. Na to nije uticao ni Kodeks ponašanja članova Vlade.³³⁸

332 Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije, Komitet za borbu protiv torture, 20. 12. 2021, str. 9, <https://bit.ly/3Mhsms1>.

333 Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije, Odbor za ekonomска, socijalna i kulturna prava, 6. 4. 2022., str. 4, <https://bit.ly/3OjUTs0>.

334 *Zajednički konsultativni odbor civilnog društva Srbije i EU*, zajednička deklaracija od 25. 3. 2022. godine, 25. 3. 2022., stav 4.6, <https://bit.ly/36n3HvU>

335 Izveštaj o napadima na branioce ljudskih prava u Srbiji za 2021. godinu, Komitet pravnika za ludska prava (YUCOM), 2022, str. 22, <https://bit.ly/3jOrLlu>

336 „Informer i Srpski telegraf: neprofesionalnost koja se isplati”, CINS, 18. 9. 2019, <https://bit.ly/38ZdPvt>, 5. 4. 2022.

337 Pejić Nikić, Jelena (ur.), *Preugovor Alarm, Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, Beograd, novembar 2021. godine, str. 30–31, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

338 Kodeks ponašanja članova Vlade o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka (*Službeni glasnik RS*, br. 6 od 28. 1. 2016. godine)

PREPORUKE

- Treba izmeniti i dopuniti Zakon o javnom okupljanju kako bi se on uskladio sa međunarodnim standardima i kako bi se policiji obezbedila odgovarajuća i stalna obuka o primeni ovih standarda u slučaju okupljanja građana.
- Hitno treba prekinuti etiketiranje pojedinaca i organizacija koje se bave promovisanjem ljudskih prava kao izdajnika, koje vrše pripadnici izvršne i zakonodavne grane vlasti.
- Kontinuirano treba raditi na primeni svih postojećih mehanizama za zaštitu ljudskih prava, uz blagovremeno rešavanje novih izazova, kao što su SLAPP-tužbe, a u skladu sa postojećim inicijativama Evropske unije.
- Kontinuirano treba raditi na stvaranju povoljne društvene klime za branioce ljudskih prava, preduzimanjem konkretnih mera, koje bi omogućile da se napadi na njih krivično gone, uz poštovanje prava žrtava garantovanih Zakonom o krivičnom postupku.

4.4.3. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa

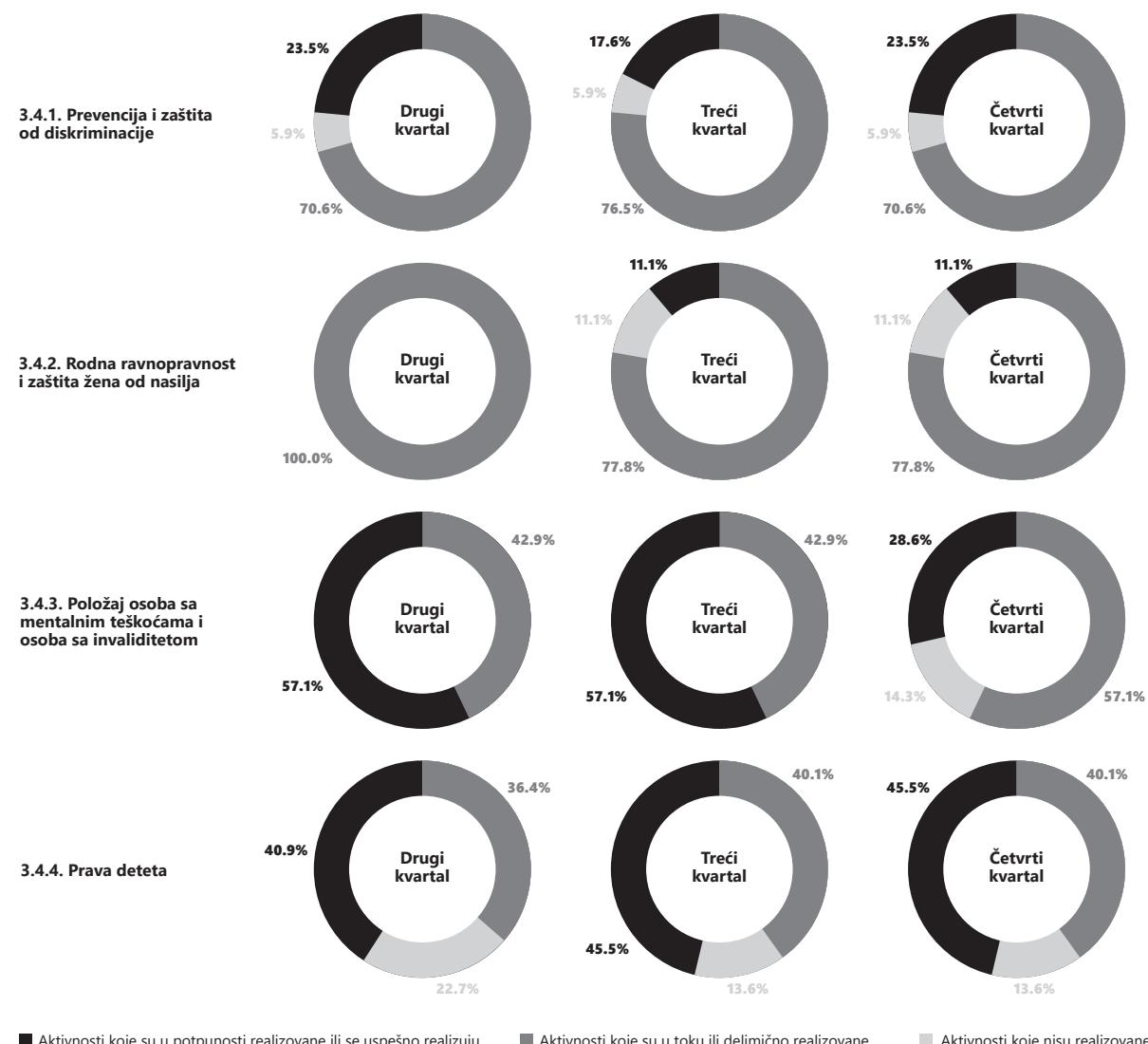
Realizacija plana: Skromna, oscilujuća, u ozbiljnem zakašnjenju

U državnom izveštaju o primeni planiranih mera iz Revidiranog AP 23 za oblast 3.4. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa tokom druge polovine 2021. godine (III i IV kvartal), za teme koje prati koalicija prEUgovor, navode se skromne promene, koje osciluju u oba smera u odnosu na poređeno stanje (II kvartal). Iako država izveštava da je sumarna ocena o ispunjenosti planiranih aktivnosti pozitivna, realni podaci, kao i zaključna zapažanja nadležnih međunarodnih tela za praćenje ljudskih prava ne potvrđuju takvo stanje.

Kao što je prikazano u Ilustraciji 7, kategorijalna procena rezultata (u tri nivoa ispunjenosti) pokazuje:

- *skromna kretanja u pozitivnom smeru*, koja su registrovana u aktivnostima vezanim za položaj osoba sa mentalnim teškoćama i osoba sa invaliditetom (3.4.3);
- *istovremenu pozitivnu i negativnu promenu*, skromnu u oba smera, koja je vidljiva u oblasti prava deteta (3.4.4);
- *osciliranje rezultata*, od skromnog napretka do povratka na prvobitno stanje, koje je vidljivo u aktivnostima vezanim za zabranu diskriminacije (3.4.1);
- *izvesno pogoršanje stanja*, koje je prisutno u aktivnostima u vezi sa rodnom ravnopravnosću i zaštitom žena od nasilja (3.4.2).

Ilustracija 7: Uporedni rezultati aktivnosti iz AP 23 u vezi sa merom 3.4. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa



Izvor: Ministarstvo pravde, izveštaji za II, III i IV kvartal 2021.³³⁹

Statistički izveštaj za III kvartal 2021. godine³⁴⁰ pokazuje da je sprovođenje aktivnosti u oblasti prava deteta i položaja osoba sa mentalnim teškoćama i osoba sa invaliditetom daleko ispod prosečne ocene realizovanja ukupnog AP 23 (gde je u potpunosti realizovano ili se uspešno realizuje 65% aktivnosti), kao i ispod sumarne realizacije u oblasti Osnovna prava (realizovano je ili se uspešno realizuje 70% aktivnosti). Međutim, važno je sagledati i kvalitet aktivnosti koje se ocenjuju kao uspešne. U tom smislu, i ovi državni izveštaji ne nose nikakvu novinu – automatski se dodaju informacije o realizaciji aktivnosti bez sumiranja, analize ili komentarisanja.

To delimično potvrđuju i preporuke *Koordinacionog tela za sprovođenje AP 23*,³⁴¹ u kojima se ukazuje na probleme prilikom prikupljanja podataka od nadležnih državnih organa i nosilaca aktivnosti. Traži se da budu realizovane aktivnosti sa kojima se značajno kasni, da budu obrazloženi razlozi za kašnjenje i da

³³⁹ Ministarstvo pravde, *Izveštaji o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23*, dostupni na <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php> 23. 3. 2022.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Preporuke sa sastanka održanog 29. 11. 2021. i 25. 2. 2022. godine – dostupne na sajtu Ministarstva pravde (uz kvartalne izveštaje).

budu preciznije planirani koraci za sprovođenje aktivnosti. Nadležni se podsećaju na važnost izveštavanja prema indikatorima uticaja, a planira se i obuka za ujednačavanje kvaliteta izveštavanja.

U državnom izveštaju realizacija je ocenjena pozitivno ukoliko je postojala bilo kakva aktivnost, bez obzira na vrstu i kvalitet podataka koji je dokumentuju. Na primer, ako je (samo) 85 državnih službenika učestvovalo na vebinaru o rodnoj ravnopravnosti (3.4.1.9) ili 49 predstavnika sudova i tužilaštava na obuci vezanoj za temu nasilja u porodici (3.4.2.10), aktivnost je pozitivno ocenjena – *bez upoređivanja* sa ukupnim brojem državnih službenika i predstavnika pravosuđa na odgovarajućim nivoima vlasti ili sa planom o tome koliko njih bi trebalo da prođe takve obuke. Potpuno izostaju komentari o efektima obuke i efektima primene stečenog znanja. Takvi indikatori nisu ni postavljeni u Revidiranom AP 23, te o stvarnim promenama u oblastima nije moguće ništa zaključiti.

Policajci se za postupanje na masovnim skupovima obučavaju u Rusiji

Obučavanje policijskih službenika za to da obezbeđuju red na javnim skupovima i drugim masovnim događajima jeste kontinuirana aktivnost (3.4.1.16). Aktivnost treba da se sprovodi u „saglasnosti sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava” kako bi se povećala osjetljivost na diskriminaciju, bezbednost i zaštitu ljudskih i manjinskih prava ranjivih društvenih grupa. U III kvartalu ocenjeno je da aktivnost *nije* realizovana, a u IV da se *uspešno* realizuje, što predstavlja ilustraciju neodgovarajućeg ocenjivanja aktivnosti koje bi trebalo kontinuirano realizovati. U odnosu na sadržaj ocene, pod uspešnom realizacijom se podrazumeva to što je samo 35 policijskih službenika prošlo seminar „Pravno-institucionalni okvir sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama”, kao i to što je 9 predstavnika MUP-a³⁴² bilo na obuci u Rusiji (na Krasnodarskom univerzitetu) u vezi sa temom „Operativne aktivnosti tokom održavanja masovnih javnih okupljanja”. Pitanje je da li je izbor edukatora najbolji primer obuke „u saglasnosti sa međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih i manjinskih prava”, kako стоји u AP 23.

I pored toga što je pozitivno ocenjeno (samo) usvajanje zakona ili drugog dokumenta javnih politika, često kasne planirane izmene i dopune zakona, te usvajanja AP, što znači da će realizacija planiranih aktivnosti kasniti godinu ili više. Nadzor nad implementacijom strategija ocenjen je kao uspešan i kada se (samo) navode predviđeni mehanizmi, a ne i podaci o izvršenom nadzoru (3.4.3.4), ili kada se navodi broj izvršenih nadzora (3.4.3.7) ili broj akreditacija ustanova (3.4.3.2), umesto izveštaja o rezultatima. Uticaj sprovedenih strateških dokumenata ocenjuje se pozitivno ukoliko postoji izveštaj o evaluaciji, bez obzira na njegov sadržaj (koji ne mora biti pozitivan) (3.4.2.2). Pozitivno se ocenjuje „jačanjem kapaciteta” nadležnih organa i tela ukoliko postoji bilo kakva aktivnost. Na primer, jačanje Saveta za prava deteta i uloge koju on ima u praćenju efekata reforme (3.4.4.1) ocenjuje se kao uspešno jer je održana konstitutivna sednica, a nije bilo informacija o drugim aktivnostima Saveta. Slično je i kada se ocenjuju aktivnosti Saveta za praćenje i unapređenje rada organa krivičnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija prema maloletnicima (3.4.4.11).

Kada je reč o unapređenju usluga za decu i korisnike sa invaliditetom ili o unapređenju sistema novčanih davanja, uspešno se (ili delimično) realizuju uglavnom aktivnosti koje se odnose na usvajanje dokumenata ili potpisivanje sporazuma o saradnji. Nedopustivo veliki broj aktivnosti u ovoj oblasti ostaje nerealizovan, poput uspostavljanja centara za decu, mlade i porodice (3.4.4.3), unapređenja sistema hraniteljstva (3.4.4.5), unapređenja resursa u velikim i malim rezidencijalnim ustanovama za decu (3.4.4.7), razvijanja kapaciteta pružalaca usluga socijalne zaštite u skladu sa procesima deinstitucionalizacije i decentralizacije (3.4.4.8), ali i poput usvajanja izmena i dopuna zakona, te donošenja odgovarajućih podzakonskih dokumenata.

342 Učesnici su bili iz Uprave policije, Uprave kriminalističke policije, Policijske uprave za Grad Beograd i Područne policijske uprave u Nišu i Novom Sadu.

Smanjenje davanja za usluge na lokalnu predstavljeno kao uspešna realizacija aktivnosti

Unapređenje usluga podrške za decu, odrasle i stare osobe sa intelektualnim smetnjama i njihove porodice (3.4.4.2) ocenjeno je kao uspešno realizovana aktivnost iako je tokom 2021. godine iznos za namenske transfere, kojima se pomažu pružaoci usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou, smanjen u odnosu na prethodnu godinu za 200 miliona dinara (približno 1.694.915 evra). Imajući u vidu to da veliki broj opština u Srbiji za ove namene izdvaja iznose koji su manji od proseka (koji je inače nizak), te da su sredstva iz namenskih transfera važna za male i nerazvijene opštine, nije jasno zašto bi se smanjenje iznosa smatralo uspešnom realizacijom aktivnosti koja se odnosi na unapređenje usluga.

Iz podataka nije moguće proceniti obuhvat korisnika, jer nema repera, odnosno ne postoji evidencija o tome koliko osoba u Srbiji ima potrebu za svakom od navedenih usluga. Raspon broja pruženih usluga je veliki, ali je o njemu teško zaključivati kada ne postoje podaci o potrebama.

Komitet UN za ekonomска, socijalna i kulturna prava razmatrao je Treći periodični izveštaj Srbije i usvojio zaključna zapažanja (4. 3. 2022),³⁴³ u kojima izražava zabrinutost zbog regionalnih razlika u pristupu uslugama socijalne zaštite, zbog niskih i različitih nivoa finansijskih i administrativnih kapaciteta lokalnih samouprava i zbog nepostojanja koordinacije između nacionalnog i lokalnog nivoa vlasti (para. 6). Takođe, zabrinutost postoji i zbog nedostatka budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu, zbog neadekvatnog obuhvata i visine ukupnih davanja u oblasti socijalne sigurnosti, zbog uslova koji efektivno uskraćuju pristup davanjima u oblasti socijalne sigurnosti grupama koje se nalaze u nepovoljnijem položaju,³⁴⁴ kao i zbog komplikovane administrativne procedure za traženje novčane socijalne pomoći (para. 50). Komitet, takođe, ukazuje i na visoke stope siromaštva,³⁴⁵ te sa žaljenjem primećuje gašenje Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (para. 54). Takođe, ukazuje i na ograničeno obezbeđivanje socijalnog stanovanja, na pogoršanje životnog standarda onih koji u njima žive, na loše uslove života u neformalnim naseljima, kao i na prinudna iseljenja, zbog kojih su mnoga od iseljenih lica postala beskućnici (para. 56).

Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

Iako postoji opravdana zabrinutost zbog suštinske diskriminacije, sa kojom se suočavaju ugroženi i marginalizovani pojedinci i grupe u Srbiji, a koja je izražena u mnogim oblastima (pristupu poslu, socijalnoj zaštiti, stanovanju, zdravstvenim uslugama, obrazovanju), nema odgovora države, ali ni nezavisnih državnih tela koja se bave zaštitom prava i ljudskim pravima građana. Nisu realizovane aktivnosti koje su vezane za ključne zakone i dokumenta javnih politika u ovoj oblasti. Situacija se dodatno pogoršala zbog povećanog govora mržnje, i preko društvenih medija, koji dolazi od političkih i državnih zvaničnika na najvišim nivoima vlasti. Pravosuđe ostaje nesposobno da se nosi sa ovim problemom.

Presudom Višeg suda u Beogradu aktuelni ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin oslobođen je optužbe za diskriminaciju, uvrede i jezik mržnje prema Albancima.³⁴⁶ Takva presuda izaziva ozbiljnu zabrinutost zbog sposobnosti pravosuđa u Srbiji da odgovorno primenjuje Zakon o zabrani rasne i verske diskriminacije, koji sankcioniše „izazivanje ili podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti zasnovane na rasnoj, nacionalnoj, verskoj, seksualnoj ili drugoj pripadnosti”, navedeno je u saopštenju Žena u crnom.³⁴⁷

343 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia* E/C.12/SRB/CO/3, 4 March 2022, <https://bit.ly/OHCHR-rs2022>, 31. 3. 2022.

344 ... poput uslovljavanja roditeljskog dodatka pohađanjem škole i vakcinacijom dece, što ima diskriminatori efekat na romske porodice, ili uslovljavanje novčane socijalne pomoći obavljanjem neplaćenog rada.

345 Posebno među Romima, pripadnicima nacionalnih manjina, osobama sa invaliditetom i interno raseljenim licima, uprkos određenom postignutom napretku.

346 Ministar Vulin uporno za kosovske Albance upotrebljava uvredljiv termin „Šiptari“ (2018. godine Apelacioni sud u Beogradu je upotrebnu termina „Šiptar“ okarakterisao kao govor mržnje, u obrazloženju presude protiv lista *Informer*. „Vulin opet uvredljivo o Albancima“, *Radio Slobodna Evropa*, 10. 2. 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/vulin-opet-uvredljivo-o-albancima/31096479.html>

347 J. D. „Žene u crnom protiv Vulinovog rasističkog govoru mržnje“, *Danas*, 23. 12. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/zene-u-crnom-protiv-vulinovog-rasistickog-govora-mrznje/>

Autonomni ženski centar (AŽC), član koalicije prEUgovor, javno je pozvao Povereniku za zaštitu ravnopravnosti da u svoje ime i po sopstvenoj inicijativi podnese tužbu sudu radi zaštite od govora mržnje i neposredne diskriminacije koju je pokazao reditelj Dragoslav Bokan prema opozicionoj političarki Mariniki Tepić i svim pripadnicima i pripadnicama rumunske nacionalne manjine,³⁴⁸ u skladu sa ovlašćenjima.³⁴⁹ Poverenica je informisala AŽC o sadržaju Zakona o zabrani diskriminacije i Poslovnika o radu, zaključujući da u konkretnom slučaju njoj niko nije podneo pritužbu.³⁵⁰

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti može da tuži i u nedostatku pritužbi

U vezi sa pozivanjem Poverenice na Poslovnik o radu, važno je naglasiti da, iako ovaj interni akt dozvoljava mogućnost podnošenja tužbe u slučajevima kada se u postupku po pritužbi utvrdi diskriminacija, Poslovnik niti može, niti ograničava Povereniku u vršenju njenih ovlašćenja koja su propisana Zakonom. Jedino ograničenje koje Zakon o zabrani diskriminacije propisuje u vezi sa podnošenjem tužbe za zaštitu od diskriminacije jeste u slučaju da „postupak pred sudom po istoj stvari nije već pokrenut ili pravnosnažno okončan”. Prema tome, Poverenica nije vezana postupanjem po pritužbi kako bi pokrenula tužbu za zaštitu od diskriminacije ukoliko postoje uslovi, kao u ovom slučaju.

Takođe, činjenica da je povodom navedenog govora mržnje Dragoslava Bokana podneta krivična prijava, ne sprečava Povereniku da pokrene postupak po tužbi. Čak i kada bi pokretanje krivičnog postupka pred sudom u ovom slučaju moglo predstavljati ograničenje da Poverenica podnese tužbu, ni javnost, a očigledno ni Poverenica, još uvek nemaju informaciju o tome da li je do toga došlo. Dakle, Poverenica se u ovom slučaju poziva na jednu hipotetičku situaciju – da bi pravovremena reakcija tužilaštva i suda doprinela slanju adekvatne poruke – koja očigledno još uvek nije izvesna. To je dodatan razlog da Poverenica reaguje, a ne da na ovaj način opravdava svoje nepostupanje.

Komitet UN za ekonomска, socijalna i kulturna prava u zaključnim zapažanjima za Srbiju³⁵¹ konstatiše da je zabrinut zbog suštinske diskriminacije sa kojom se suočavaju ugroženi i marginalizovani pojedinci i grupe prilikom pristupa poslu, socijalnoj zaštiti, stanovanju, zdravstvenim uslugama i obrazovanju. Navodi da se situacija dodatno pogoršala zbog povećanog govora mržnje, i preko društvenih medija (para. 28). Komitet apeluje na državu ugovornicu da intenzivira svoje napore na promovisanju ravnopravnosti i u borbi protiv diskriminacije Roma i pripadnika nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom, izbeglica, tražilaca azila, interno raseljenih lica i lezbejki, homoseksualaca, biseksualaca, transrodnih i interseksualnih osoba, te da predlaže odgovarajuće mere (para. 29).

Kada je reč o ravnopravnosti muškaraca i žena, Komitet je zabrinut zbog nedovoljnog uticaja Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost (2016-2020), posebno u vezi sa učestvovanjem žena u radnoj snazi i zapošljavanju. Takođe je zabrinut zbog nedostatka zaštite i podrške ženama da se suoče sa povećanim obavezama i brigom zbog zatvaranja škola i povećanog rizika od nasilja u porodici tokom pandemije (para. 36), te poziva državu da identifikuje osnovne uzroke za takvo stanje, obezbedi bolje uslove na tržištu rada i bolje usluge za harmonizovanje radnog i porodičnog života, proširi usluge socijalne zaštite i pojača napore na sprečavanju i kažnjavanju seksualnog i rodno zasnovanog nasilja prema ženama u svim okruženjima (para. 37).

348 Reditelj Dragoslav Bokan je na *TV Pink* izjavio: „Marinika Tepić je pripadnik nacionalne manjine, koja mrzi Srbiju i srpski narod“. Takođe i: „Iz rumunske porodice! Rumunski mama, rumunski tata, radila u rumunskoj organizaciji, i ona je naš neprijatelj! Ona je nacionalni neprijatelj, ne samo ideološki i politički“. „Bokan optužio Mariniku Tepić da je ‘rumunski neprijatelj’, ona najavila tužbu, opozicija optužuje vlast“, *Danas*, 29. 11. 2021, <https://www.danas.rs/vesti/politika/bokan-optuzio-mariniku-tepic-da-je-rumunski-neprijatelj-ona-najavila-tuzbu/>

349 Poziv Poverenici za zaštitu ravnopravnosti da postupi u skladu sa čl. 46 Zakona o zabrani diskriminacije, https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/Javno_obracanje_Poverenici_za_zastitu_ravnopravnosti_AZC_1.12.2021.pdf

350 Odgovor Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, 1. 12. 2021, https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/13.12.2021_Odgovor_Poverenice_nacionalna_diskriminacija.pdf

351 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia* E/C.12/SRB/CO/3, 4 March 2022, <https://bit.ly/OHCHR-rs2022>, 31. 3. 2022.

Takođe, u zaključnim zapažanjima preporučuje se da država treba Zaštitniku građana da obezbedi neophodnu finansijsku i drugu podršku, kao i ekspertizu, te da preduzme mere da se nadležni državni organi pridržavaju stavova i odluka Zaštitnika građana (para. 14 i 15). Komitet je zabrinut zbog ponovljenih navoda o uzinemiravanju, zastrašivanju, fizičkim i verbalnim napadima, kako nedržavnih tako i državnih aktera, na branitelje ljudskih prava, te žali zbog toga što država nije dala dovoljno informacija u vezi sa istragama koje se sprovode u takvim slučajevima i o krivičnom gonjenju učinilaca (para. 16 i 18).

Iako UN Komitet za ekonomski, socijalni i kulturni prava traži od države da zaključna zapažanja budu široko distribuirana na svim nivoima društva i vlasti (para. 72), na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavljena je tek minimalna informacija,³⁵² dok na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (prepunom vesti o aktivnostima ministarke!),³⁵³ nema nijedne informacije o tome, iako je dobar deo preporuka u nadležnosti tog Ministarstva.

PREPORUKE

- Odmah po uspostavljanju nove Vlade nužno je razmotriti sve nerealizovane aktivnosti iz revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP23) koje se odnose na oblast antidskriminacije i rodne ravnopravnosti, te ubrzati njihovu realizaciju, odnosno izradu i/ili izmene i dopune preostalih zakona, strateških i operativnih dokumenata u ovoj oblasti, sa jasnom orientacijom ka poštovanju međunarodnih standarda.
- Nužno je obezbititi da se sektorski zakoni i strategija usaglase sa standardima antidiskriminacione politike i politike rodne ravnopravnosti. Treba postaviti relevantne pokazatelje napretka i promena, umesto tehničkih pokazatelja. Usvajanje dokumenta javnih politika (na svim nivoima) treba da bude praćeno odgovarajućim budžetskim sredstvima. Takođe, treba uspostaviti odgovarajući sistem administrativne evidencije podataka u vezi sa antidiskriminacionom i politikom rodne ravnopravnosti, posebno o višestruko diskriminisanim društvenim grupama.³⁵⁴

4.4.4. Rodno zasnovano nasilje prema ženama

Ubistva žena i maloletne dece, ali i hiljade objava o nepostupanju nadležnih institucija potvrđuju suštinsku nespremnost države da se bavi problemom zaštite žrtava rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, i pored postojanja sasvim solidne zakonske osnove. Nema odgovornosti za sistemske propuste. Naprotiv, snažan pritisak žrtava, javnosti i medija samo za trenutak prizove nadležne, koji ne pokazuju spremnost da preuzmu odgovornost i konkretne mере, što predstavlja normalizaciju institucionalnog nasilja.

Pred kraj 2021. godine u Somboru su ubijene jedna žena i njene dve maloletne čerke,³⁵⁵ a u martu 2022. ubijene su dve žene, jedna u Beogradu i jedna u Vranju (registrovan je i jedan pokušaj ubistva). Svi femicidi učinjeni su i pored toga što su nadležnim institucijama prethodno prijavljena nasilja, ali one nisu na odgovarajući način procenile bezbednosne rizike i zaštitile žrtve. I pored stalnog reagovanja ženskih organizacija, nema spremnosti da se učine nužne promene, a AŽC zaključuje da „svedočimo normalizaciji institucionalnog nasilja,³⁵⁶ koje podrazumeva aboliciju svih radnji i propusta vlasti i državnih službenika koje su usmerene na odgađanje, ometanje ili sprečavanje pristupa relevantnim javnim službama, zaštiti ili ostvarivanju prava žrtava”.³⁵⁷

352 Usvojena Zaključna zapažanja Komiteta UN za ekonomski, socijalni i kulturni prava u vezi sa Trećim periodičnim izveštajem o primeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, 11. 3. 2022. <https://www.minjmpdd.gov.rs/aktuelnosti-vesti.php>

353 Vesti: <https://www.mirzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti?page=0>

354 Zahtevi iz publikacije *Predlozi za prioritete nove Vlade i novog saziva Narodne skupštine 2022–2026. godine*, PrEUgovor koalicija, 23. 2. 2022, <https://www.preugovor.org/Prakticne-politike/1725/Predlozi-za-prioritete-nove-Vlade-i-novog-saziva.shtml>, 31. 3. 2022.

355 Ana Novaković, „Težak zločin u Somboru, muškarac ubio suprugu i dve čerke i zapalio kuću”, N1, 29. 12. 2021. <https://rs.n1info.com/vesti/zlocin-u-somboru-muskarac-ubio-porodicu-i-zapalio-kucu/>, 30. 3. 2022.

356 Prema određenju iz *Rezolucije Evropskog parlamenta od 6. oktobra 2021. o posledicama koje vrše partneri u intimnom partnerskom odnosu i prava starateljstva za žene i decu (2019/2166(INI))*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0406_EN.html, 29. 12. 2021.

357 Saopštenje AŽC-a, „Kaznimo neodgovorno postupanje institucija!”, 30. 12. 2021. <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1818-kaznimo-neodgovorno-postupanje-institucija>, 31. 3. 2022.

Više od 23.000 poruka objavljenih na društvenim mrežama pod #NisamPrijavila,³⁵⁸ čiji je neposredni povod bilo negativno iskustvo žrtve prilikom prijave nasilja policijskim službenicima u beogradskoj opštini Zvezdara,³⁵⁹ potvrđilo je da institucije ne obavljaju svoj posao sa dužnom pažnjom. Kao i ranije, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) u javnom saopštenju je najpre negiralo odgovornost, odnosno prebacilo je na žrtvu („nije podnela prijavu kako bi policija imala osnov za postupanje“³⁶⁰ iako se radi o krivičnom delu koje se goni po službenoj dužnosti), da bi u novom saopštenju (istog dana) iznelo da je policija „o svemu obavestila nadležno Prvo osnovno javno tužilaštvo, kome je prosleđen izveštaj na dalje postupanje“.³⁶¹ Takođe, MUP je zamolio „medije i političke partije“ da ovakve slučajevne ne koriste za „političke obraćune i napade na MUP“,³⁶² što predstavlja model za odricanje odgovornosti. Odmah potom oglasilo se tužilaštvo, navodeći da su „u toku predistražne radnje, odnosno da je policiji izdat nalog za prikupljanje potrebnih obaveštenja“,³⁶³ a utisak je da se to ne bi dogodilo da nije bilo ozbiljnog javnog i medijskog pritiska na institucije da rade svoj posao.

Uprkos nebrojenim apelima i smernicama za izveštavanje o nasilju prema ženama, te pozivima da se u javnom diskursu ubijene žene ne svode na brojeve i da se ne objektifikuju tokom polemika, podaci o ubijenim ženama iskorišćeni su u predizbornoj kampanji za argumentaciju koja je zasnovana na laičkoj interpretaciji, izdvojeno i izolovano od šireg problema nasilja prema ženama, i stavljeni u kontekst u kome nisu smeli da se nađu.³⁶⁴ Iako je AŽC izdao saopštenje o zloupotrebi podataka (i organizacije), novinska agencija Tanjug, odgovorna za širenje netačne informacije, nije ga objavila.

U februaru je započelo suđenje Miroslavu Aleksiću, optuženom za izvršenje više krivičnih dela protiv polnih sloboda³⁶⁵ od 2008. do 2020. godine na štetu sedam polaznica škole glume, čiji je bio vlasnik. Ženske organizacije izrazile su uznemirenost³⁶⁶ povodom odluke suda da suđenje bude otvoreno za javnost iako je tužilaštvo predložilo da se tokom trajanja glavnog pretresa isključi javnost radi zaštite privatnosti učesnika i učesnika u postupku (što je inače praksa Viših sudova u Srbiji kada su u pitanju ova dela). To je u suprotnosti i sa Nacionalnom strategijom za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela, koju je Vlada Srbije usvojila u avgustu 2020. godine.

Nedostatak svih usluga podrške za žrtve nasilja – opštih i specijalizovanih, njihova neodgovarajuća dostupnost i geografska raspoređenost, nedovoljni ljudski i finansijski resursi, neodgovarajuće znanje profesionalaca, kao i dugogodišnji izostanak finansiranja organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć žrtvama i svedocima u okviru javnog poziva za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, ostaju zadatak za koji država ne pokazuje spremnost, sudeći po konkursima nadležnih ministarstava i odlukama o dodeli projekata.³⁶⁷ Ženske organizacije u Srbiji očekuju od novog Ministarstva za socijalnu politiku da razmotri nezakonito uspostavljanje Nacionalnog SOS telefona u okviru javne službe, čime je ignorisano višedecenijsko iskustvo ženskih organizacija u pružanju ove usluge, te da tu nepravdu ispravi.

358 Mašina, „Ako ne zнате зашто #NisamPrijavila, прочитајте hiljade priča на Tวiterу“, 27. 12. 2022. <https://www.masina.rs/ako-ne-znate-zasto-nisamprijavila-procitajte-hiljade-prica-na-tviteru/>

359 Policijaci su žrtvi odgovorili „da ne mogu da urade ništa jer [žena] nema izveštaj lekara, iako ima nekoliko svedoka...“

360 Sofija Bogosavljev, „Oglasio se MUP o reperu nasilniku: Devojka nije podnela prijavu“, Nova.s, 27. 12. 2021. <https://nova.rs/vesti/chronika/oglasio-se-mup-o-reperu-nasilniku-devojka-nije-podnela-prijavu/>

361 Marko Radonjić, „Novo saopštenje MUP-a o reperu nasilniku: I bez prijave smo obavestili tužilaštvo“, Nova.s, 27. 12. 2021. <https://nova.rs/vesti/chronika/mup-opet-o-slucaju-repera-obavestili-smo-tuzilastvo-iako-nije-bilo-prijave/>

362 Isto saopštenje.

363 Sofija Bogosavljev, „Saznajemo: Tužilaštvo pokreće postupak protiv repera nasilnika“, Nova.rs, 27. 12. 2021. <https://nova.rs/vesti/chronika/saznajemo-tuzilastvo-pokrece-postupak-protiv-repera-nasilnika/>

364 Saopštenje za javnost: STOP ZLOUPOTREBI ŽRTAVA FEMICIDA, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1841-saopstenje-za-javnost-stop-zloupotrebi-zrtava-femicida>, 28. 3. 2022.

365 Reč je o dva produžena krivična dela silovanja, dva krivična dela silovanja, jedno produženo krivično delo nedozvoljenih polnih radnji i četiri krivična dela nedozvoljenih polnih radnji.

366 Mašina, „Aktivistkinje pružile podršku ženama ispred Palate pravde pre početka suđenja Miroslavu Miki Aleksiću“, 2. 2. 2022, <https://www.masina.rs/aktivistkinje-pruzile-podrsku-zenama-ispred-palate-pravde-pre-pocetka-sudjenja-miroslavu-miki-aleksicu/>

367 Aleksandar Đorđević, „Sporni konkurs Ministarstva za brigu o porodicu“, BIRN, 23. 11. 2021, <https://birn.rs/sporni-konkursi-ministarstva-za-brigu-o-porodici/>

PREPORUKE

- Nužno je da nova Vlada s dužnom pažnjom razmotriti standarde Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (Istanbulske konvencije), kao i preporuke GREVIO, i integriše ih u sve relevantne zakone i dokumente javnih politika u Republici Srbiji.
- Potrebno je obezbediti izmene i dopune Krivičnog zakonika u vezi sa delima seksualnog nasilja, uključujući u to i silovanje.³⁶⁸
- Treba planirati aktivnosti predviđene Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela, izmeniti Zakonik o krivičnom postupku i ponovo otvoriti javnu raspravu povodom izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku, te izmeniti diskriminatore odredbe Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koje se odnose na finansiranje usluga podrške za žrtve nasilja.
- Nužno je sistemski rešiti problem nedostatka svih usluga podrške za žrtve nasilja – opštih i specijalizovanih, te obezbediti praćenje i analiziranje primene postojećih instituta zaštite i podrške ženama i drugim žrtvama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici kako bi se povećala njihova bezbednost, kao i oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje, u skladu sa njihovim ljudskim pravima i standardima dobre prakse.

4.4.5. Zaštita i unapređenje seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja žena

Akušersko nasilje postalo je ključna medijska tema u Srbiji nakon što su trudnice i porodilje podelile svoja iskustva na društvenim mrežama. Nema nikakve naznake da se sprovode programi za zaštitu i unapređenje seksualnih i reproduktivnih prava. Državna politika u toj oblasti usko se povezuje sa demografskim problemima, a odgovornost (direktno ili indirektno) prebacuje na žene. Pozitivne promene u ovoj oblasti smeštene su u predizborni kontekst.

Ministar za brigu o porodici i demografiju, ukazujući na demografske prilike u Srbiji, nije propustio da se ponovo osvrne na „odgovornost žena”.³⁶⁹ Dok smatra da su učinjene sve mere populacione politike, a da je za demografiju ključno pitanje promena svesti o važnosti očuvanja porodice i negovanju dece kao „najveće lične i društvene vrednosti”, mediji podsećaju da u Srbiji ne postoji integrisana politika planiranja porodice (što bi uključivalo „zdravstvene, socijalne i politike zapošljavanja, jačanje javnih usluga kroz adekvatne kapacitete predškolskih i školskih ustanova, sprečavanje diskriminacije i drugo”).³⁷⁰

Sa jedne strane izostaje sistemsko sprovođenje javnih politika u oblasti zaštite i unapređenja seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja građana, posebno dece i mladih, a sa druge postoje povremene akcije za zabranu abortusa, što nam skreće pažnju na postojanje opasnosti da će biti ukinuta i ova već stekena prava. Ipak, pozitivno je što se ovo pravo tretira kao „jedno od osnovnih ljudskih prava koja štiti i Ustav Srbije i svaki pokušaj ugrožavanja prava žena je nedopustiv”.³⁷¹

368 Ovu preporuku dala je i Evropska komisija u poslednjem godišnjem izveštaju o Srbiji, 19. 10. 2021. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF

369 Mašina, Dokle vlast planira da optužuje žene za demografske probleme? <https://www.masina.rs/dokle-vlast-planira-da-optuzuje-zene-za-demografske-probleme/>

370 Ibid.

371 Iz pisanih saopštenja predsednice Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, „Zorana Mihajlović osudila kampanju za zabranu abortusa u Srbiji”, objavljeno FoNet, 9. 2. 2022, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/zorana-mihajlovic-osudila-kampanju-za-zabranu-abortusa-u-srbiji/>, 31. 3. 2022.

Stotine žena podelilo je iskustvo o poniženju koje su doživele u porodilištima.³⁷² I ranija istraživanja pokazala su da odnos zaposlenih prema porodiljama odlikuju „nedostatak empatije i ljudskosti”, a istraživanje Centra za mame potvrdilo je da, posle iskustva u porodilištu, svaka deseta žena ne želi više nikad da rodi. Na tretman pacijentkinja utiče i to što većina lekara radi i u državnoj i u privatnoj bolnici, zbog čega dolazi do sukoba interesa.³⁷³ Zbog takvih iskustava, tri pravnice formirale su tim za pomoći žrtvama akušerskog nasilja u Srbiji.³⁷⁴ Ministarstvo zdravlja nije reagovalo na podatke istraživanja ni pre šest godina, kao ni sada na objave, a u Centru za mame navode staru izjavu dr Vuka Stambolovića – „kakav je odnos prema ženi u društvu, takav je i porođaj”³⁷⁵ – koja je i danas aktuelna, i pored postojanja svih „mehanizama” za rodnu ravnopravnost.

Ipak, u ovoj oblasti registrovane su i dve pozitivne promene. U januaru je najavljeno da će od aprila 2022. godine za građane Srbije biti besplatna (pokrivena zdravstvenim osiguranjem) vakcina protiv HPV-a.³⁷⁶ Nešto kasnije Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) obaveštava o tome da je podignuta starosna granica za vantelesnu oplodnju podignuta sa 43 na 45 godina života. Ove vesti objavljene su u kontekstu funkcionske kampanje pred opšte izbore početkom aprila. Direktorka RFZO ne propušta da navede da se „proširenja prava u poslednje dve godine intezivno dešavaju u skladu sa demografskom politikom koju vodi predsednik Srbije Aleksandar Vučić”,³⁷⁷ iako on za to nije nadležan. Takođe, iako je potonja Odluka stupila na snagu 26. februara, o njoj je javnost saznala tek krajem marta.

PREPORUKE

- Nužno je započeti doslednu primenu Nacionalnog programa očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije i obezbediti dopunu ovog dokumenta u odnosu na sadržaj, učesnike, mehanizme saradnje i koordinacije.
- Potrebno je u planovima i programima nastave i učenja u osnovnim i srednjim školama osigurati sistemski i sveobuhvatan pristup temama obrazovanja za seksualna i reproduktivna prava i zdravlje dece i mladih, koji je usaglašen sa međunarodnim standardima i obavezama Srbije.
- Nužno je pristupiti primeni preporuka CEDAW Komiteta u dva izveštajna perioda (2013. i 2019. godine, para. 33–34 i 37–38), kao i preporukama izveštaja GREVIO (2020. godine, para 73–75), te uspostaviti odgovarajuće mehanizme administrativnog evidentiranja kako bi se redovno pratilo stanje u ovoj oblasti i (bar delimično) sprečilo širenje neproverenih podataka, kao i njihova (zlo)upotreba u kampanjama za ograničavanje seksualnih i reproduktivnih prava žena, suprotno međunarodnim standardima ljudskih prava žena.

372 Gošće N1 o akušerskom nasilju: Nedostatak empatije i ljudskosti u porodilištima, N1, 2. 2. 2022, <https://rs.n1info.com/vesti/gosce-n1-o-akuserskom-nasilju-nedostatak-empatije-i-ljudskosti-u-porodilistima/>

373 Ovo je mišljenje bivše direktorce GAK „Narodni front“ u Beogradu. *Euronews Srbija*, „Stotine prijava za akušersko nasilje u porodilištima u Srbiji“, 12. 3. 2022, <https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/40374/stotine-prijava-za-akusersko-nasilje-u-porodilistima-u-srbiji-zaboravi-se-bol-prilikom-porodaja-ali-ponizenje-nikada/vest>

374 Stotine prijava za akušersko nasilje u porodilištima u Srbiji: „Zaboravi se bol prilikom porođaja, ali poniženje nikada“, *Euronews Srbija*, 12. 3. 2022, <https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/40374/stotine-prijava-za-akusersko-nasilje-u-porodilistima-u-srbiji-zaboravi-se-bol-prilikom-porodaja-ali-ponizenje-nikada/vest>

375 Centar za mame, Akušersko nasilje – stara boljka u Srbiji, <http://centarzamame.rs/blog/2021/04/27/akusersko-nasilje-stara-boljka-zena-u-srbiji/>

376 „RFZO: Od aprila besplatna vakcina protiv HPV“, RTS, 19. 1. 2022, <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/4670596/vakcina-hpv.html>

377 „RFZO: Pomera se starosna granica za vantelesnu oplodnju sa 43 na 45 godina“, *Euronews Srbija*, 28. 3. 2022, <https://www.euronews.rs/srbija/drustvo/42577/rfzo-pomera-se-starosna-granica-za-vantelesnu-oplodnju-sa-43-na-45-godina/vest>

4.4.6. Prava deteta

Nasuprot zvaničnoj politici, upadljiva su kašnjenja u realizovanju planiranih mera i aktivnosti u ovoj oblasti. Utisak je da novoformirano Ministarstvo za brigu o porodici nije doprinelo unapređenju stanja. Svi pokazatelji stanja prava dece su skromni, uz odsustvo sistemskih i integrisanih politika, koje bi mogle da ih poprave.

Komitet UN za ekonomski, socijalni i kulturni prava u svojim Zaključnim zapažanjima vezanim za Treći periodični izveštaj Republike Srbije³⁷⁸ izražava zabrinutost zbog kontinuirane prakse dečijih brakova, posebno kada je reč o devojčicama, te njihovog ozbiljnog uticaja na ekonomski, socijalni i kulturni prava. Apeluje se na državu da obezbedi striktno poštovanje zakonskih odredaba i da preduzme sve mere kako bi eliminisala dečje brakove i informisala javnost o njihovoj štetnosti (para. 53 i 53). Komitet je zabrinut i zbog nedostataka koji se javljaju u postupku davanja azila, zbog nedovoljne zaštite i podrške deci bez pratnje i razdvojenoj deci (para. 32), kao i zbog nesrazmerno visokog procenta romske dece koja napušta školu i niskog procenta romske dece koja pohađaju predškolsko i srednje obrazovanje, te zbog kontinuirane segregacije dece sa invaliditetom u specijalnim školama i odeljenjima, uprkos postignutom napretku (para. 66).

Neodgovorno postupanje državnih organa prema deci žrtvama nasilja bilo je povod za saopštenje AŽC-a i Mreže organizacija za decu Srbije (MODS). One su podsetile tužilaštvo na obavezu da sa dužnom pažnjom pristupaju u slučajevima prijava nasilja i da sudu predlažu sve mere kojima će se zaštititi život i sprečiti višestruka viktimizacija dece.³⁷⁹ Srbija punih deset godina nije *Zakon o maloletnim učinocima i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih oštećenih* uskladila sa odredbama *Zakonika o krivičnom postupku*. Međutim, ta činjenica ne sprečava tužilaštva da maloletnim oštećenima dodeljuju status posebno osetljivog svedoka, postavljaju punomoćnike po službenoj dužnosti, predlažu sudu određivanje mere pritvora, kao i da predlažu sudu da osumnjičenima izreknu meru zabrane prilaženja, sastajanja ili komuniciranja sa određenim licem ili zabranu posećivanja određenih mesta, što u praksi izostaje.

Prijatelji dece Srbije izrazili su „zabrinutost zbog pojavljivanja i eksplorisanja dece u propagandnim aktivnostima i pozvali sve političke aktere da budu odgovorni i da decu izostave iz stranačke promocije i dnevne politike, te da se pridruže inicijativi zaštite dece od medijske i političke zloupotrebe.³⁸⁰ Ova organizacija je, takođe, pozvala političke partije da u svojim programima jasno definišu na koji će način unaprediti položaj dece u društvu, „prvenstveno uvezvi u obzir da svako dvanaesto dete u Srbiji živi u apsolutnom siromaštvu, a svako četvrto se nalazi na granici siromaštva“.³⁸¹

PREPORUKE

- Potrebno je da nova Vlada izmeni sve diskriminišuće odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, kao i da formira jedinstveni Fond za naknadu štete žrtvama krivičnih dela, alimentaciju i besplatnu pravnu pomoć, koji će se finansirati delom od sredstava prikupljenih od igara na sreću, delom iz premija osiguranja i delom iz sredstava koja država bude potraživala od dužnika zakonskog izdržavanja i naknade štete.
- Novo Ministarstvo za socijalnu politiku treba da otvorи široku javnu raspravu o najboljim modelima podrške porodici i deci suočenim sa ekstremnim siromaštvom i različitim životnim krizama, uključujući u to i porodice i decu sa svim vrstama invaliditeta, kako bi budući Zakon o socijalnoj zaštiti i nova nacionalna Strategija o socijalnoj zaštiti mogli da odgovore na realne potrebe porodica i dece u Srbiji.

378 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the third periodic report of Serbia* E/C.12/SRB/CO/3, 4 March 2022, <https://bit.ly/OHCHR-rs2022>, 31. 3. 2022.

379 AŽC, „Saopštenje za javnost: ZAŠTITA DECE ŽRTAVA NE SME DA ZAVISI OD INTERESOVANJA JAVNOSTI“, 26. 1. 2022, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1836-saopstenje-za-javnost-zastita-dece-zrtava-ne-sme-da-zavisi-od-interesovanja-javnosti>

380 MODS, „NE za zloupotrebu dece u predizbornoj kampanji!“, 15. 3. 2022, <https://zadecu.org/ne-za-zloupotrebu-dece-u-predizbornoj-kampanji/>

381 Ibid.

4.4.7. Jačanje procesnih garancija

Zaustavljeni sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i pratećeg Akcionog plana

Jedini sastanak Koordinacionog tela za podršku žrtvama i svedocima u krivičnim postupcima od njegovog formiranja bio je održan u septembru 2021. godine.³⁸² Iako su predviđeni, ne postoje javno dostupni tromesečni izveštaji Koordinacionog tela o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i pratećeg Akcionog plana, koji su usvojeni 30. jula 2020. godine.

Koordinaciono telo za sprovođenje Revidiranog AP 23 navodi da je većina aktivnosti u ovoj oblasti uspešno realizovana.³⁸³ Imajući u vidu to da je u Izveštaju navedeno da u trećem i četvrtom kvartalu 2021. godine nije bilo novih aktivnosti, ne može se ustanoviti na osnovu kojih je podataka Koordinaciono telo donelo zaključak o tome da su aktivnosti uspešno sprovedene.

Jedini podaci o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka zločina i pratećeg Akcionog plana i dalje se mogu pronaći samo na sajtu projekta „Podrška žrtvama i svedocima zločina u Srbiji”, koji finansiraju EU, a realizuju Ministarstvo pravde i Misija OEBS-a u Srbiji. Na internet stranici projekta navedene su informacije o sprovedenim aktivnostima projekta, ali se retko mogu naći podaci o tome kako su sprovedene aktivnosti uticale na živote žrtava/preživelih.

Dok se na sajtu projekta mogu naći samo hvalospevi o tome kako je položaj žrtava/oštećenih u krivičnom postupku unapređen, bez ijednog konkretnog podatka ili izveštaja, podaci istraživanja o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu,³⁸⁴ koji je pripremljen i objavljen na platformi saradnje organizacija civilnog društva „Otvorena vrata pravosuđa”, pokazuju da advokati i javni tužioци koji su učestvovali u istraživanju smatraju da se ni postojeća prava oštećenih u potpunosti ne poštuju u praksi (v. tabelu 5).

Tabela 5: Ocena standarda zaštite prava oštećenog u praksi

Standardi zaštite prava oštećenog lica	Bodovi 2021	Bodovi 2020
Oštećeni je dobio pismenu potvrdu podnete krivične prijave.	0,5/1 ▲	0/1
Oštećeni je obavešten o radnjama tužilaštva u skladu sa Zakonom.	0,5/1 ▲	0/1
Oštećeni je obavešten o vremenu i mestu ispitivanja svedoka ili veštaka	0,5/1 ▲	0/1
Oštećenom je omogućen pristup spisima i uvođenje dokaza u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku.	1/1	1/1
Oštećenom je dostavljena presuda.	1/1	1/1
Oštećeni je upoznat sa pravom na podnošenje imovinskopravnog zahteva.	0,5/0,5	0,5/0,5
Oštećeni je obavešten o puštanju na slobodu okrivljenog.	0/1	0/1
Oštećenom je omogućeno pravo na prevođenje i tumačenje.	0,5/1	0,5/1
UKUPNO BODOVA	60% ▲	40%

Izvor: Otvorena vrata pravosuđa³⁸⁵

382 Izveštaj 4/2021 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, op. cit., str. 219-222.

383 Navodi se da tri aktivnosti (3.5.1.14, 3.5.1.18, 3.5.1.21) nisu realizovane, dok je rok za aktivnost 3.5.1.13. produžen do kraja 2022. godine. Ibid.

384 <https://www.otvorenavratapravosudu.rs/stanje-u-pravosudu/izvestaj-o-pracenju-stanja-u-pravosudu-za-2021-godinu>

385 Ibid., str. 120.

Godinu dana nakon instaliranja najsavremenije opreme za video-konferencije u pet viših sudova u Srbiji,³⁸⁶ AŽC-u se nije obratila nijedna žrtva/preživela kojoj je omogućeno da svedoči putem audio/video linka u ovim specijalno opremljenim sudnicama.

Dosledno odbijanje države da finansira organizacije civilnog društva koje pružaju usluge žrtvama i besplatnu pravnu pomoć

Rešenje o dodeli sredstava prikupljenih primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja na sedmom javnom pozivu objavljeno je na sajtu Ministarstva pravde tek 27. aprila 2022.,³⁸⁷ iako je Rešenje Vlade doneto dve nedelje ranije.³⁸⁸ Više od četrdeset organizacija civilnog društva izrazilo je svoje nezadovoljstvo činjenicom da petu godinu za redom sredstva prikupljena kršenjem osnovnih prava žrtava putem primene oportuniteta nisu dodeljena nijednom projektu, čiji je cilj pružanje pomoći i podrške žrtvama krivičnih dela i besplatne pravne pomoći.³⁸⁹

Sredstva su prikupljena u slučajevima u kojima su tužioci odlučili da odlože krivično gonjenje, nalažeći osumnjičenima da uplate određeni novčani iznos u Fond Ministarstva pravde. U tim slučajevima tužioci nisu u obavezi da traže mišljenje žrtve. Tokom 2020. godine institut odlaganja krivičnog gonjenje primenjen je 10.945 puta.³⁹⁰ Međutim, nijedan dinar od ukupno 500 miliona dinara (4.251.747 evra) dodeljenih tokom 2022. godine nije bio namenjen žrtvama krivičnih dela.

Vlada Srbije je ovakvom svojom odlukom pokazala da je Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka samo još jedan u nizu dokumenata usvojenih da bi se tokom evropskih integracija „štiklirala kućica“. Takođe, pokazala je da, bez obzira na činjenicu da OCD značajno doprinose sistemu besplatne pravne pomoći u Srbiji, Vlada dosledno odbija da finansira OCD koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i/ili usluge ženama žrtvama nasilja i žrtvama krivičnih dela generalno.

Organizacija civilnog društva koja pruža usluge određenoj grupi građana, čiji je projekat među retkim izabran na ovom javnom pozivu, posvećena je tome da pruža podršku osuđenim licima da se integrušu nakon izlaska iz zatvora. Sa stanovišta AŽC-a, kao organizacije koja je posvećena pružanju podrške žrtvama, prilikom izbora projekata zanemarena su dva važna aspekta. Prvo, sa stanovišta reciprociteta, nepravedno je podržati učinioce krivičnih dela, a ne podržati žrtve makar istim iznosom odobrenih sredstava. Drugo, suosnivačica i bivša zakonska zastupnica ove organizacije (do 2020. godine) sada je aktuelna načelnica Odeljenja za tretman i izvršenje vanzavodskih sankcija i mera u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija pri Ministarstvu pravde,³⁹¹ što je ovu organizaciju moglo da stavi u „privilegovan položaj“ prilikom izbora.

386 <https://www.podrskazrtvama.rs/lat/posts/evropski-dan-zrtava-krivicnih-dela---visi-sudovi-dobili-opremu-za-videokonferencijsko-svedocenje-zrtava-136.php>

387 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/36446/pola-milijarde-dinara-za-projekte-od-javnog-interesa.php>

388 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/viewdoc?uuid=50c71afe-1485-44ce-af3b-7149e3aae735&actid=987434&doctype=og&abc=cba>

389 <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1864-saopstenje-za-javnost-organizacija-civilnog-drustva>

390 Bilten „Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji, 2020“, objavljena 24. decembra 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, str. 14-25. Zvanični statistički podaci nisu razvrstani prema sedam vrsta obaveza, koje mogu biti naložene odlaganjem krivičnog gonjenja (čl. 283 ZKP-a). Na osnovu iznosa sredstava dodeljenih putem ovog javnog poziva može se zaključiti da kao naložena obaveza dominira uplata u Fond Ministarstva pravde.

391 <https://rs.linkedin.com/in/jelena-srnic-nerac-16avg89>

Tabela 6: Primena instituta odlaganja krivičnog gonjenja u 2020. godini, po krivičnim delima za koje se lice sumnjiči

Krivično delo	Br. slučajeva
Protiv polnih sloboda	16
Silovanje	1
Nedozvoljene polne radnje	3
Seksualno uznemiravanje	12
Protiv braka i porodice	393
Nasilje u porodici	93
Nedavanje izdržavanja	267
Protiv života i tela	319
Laka telesna povreda	169
Teška telesna povreda	75
Ubistvo	2
Protiv sloboda i prava čoveka i građanina	336
Ugrožavanje sigurnosti	252
Proganjanje	42
Zlostavljanje i mučenje	23
Protiv bezbednosti javnog saobraćaja	4,435
Protiv zdravila ljudi	2,044
Protiv imovine	1,532
Protiv životne sredine	213
Protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine	175
Protiv državnih organa	114
Protiv pravosuđa	86
Krivično delo	Br. slučajeva
Protiv javnog reda i mira	273
Protiv pravnog saobraćaja	641

Izvor: Republički statistički zavod Republike Srbije³⁹²

392 <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>

✖ ALARM: Javna tužilaštva u Srbiji i dalje primenjuju institut odlaganja krivičnog gonjenja u slučajevima nasilja u porodici

Iako je broj prijavljenih slučajeva nasilja u porodici, u kojima je primjenjen institut odlaganja krivičnog gonjenja, značajno manji 2020. (93) nego 2018. godine (236), zabrinjava broj osnovnih javnih tužilaštava (OJT), koja ga i dalje primenjuju uprkos Obaveznom uputstvu Republičkog javnog tužilaštva, kojim se zabranjuje da se učiniocima nasilja u porodici nalaže uplata novčanog iznosa u Fond MP.

U skorašnjim slučajevima žrtava nasilja u porodici, AŽC je zapazio dve sporne odluke, kojima je odloženo krivično gonjenje. U prvom slučaju javni tužilac je promenio kvalifikaciju dela nasilja u porodici u delo zlostavljanja i mučenja,³⁹³ i na taj način zaobišao Obavezno uputstvo. Žrtva nije bila obaveštena o toj odluci tužioca. Nakon što je učinilac ispunio naloženu obavezu, žrtva je dobila Rešenje tužilaštva kojim se odbacuje krivična prijava, a na koje žrtva nije imala pravo žalbe.

U drugom slučaju tužiteljka je odlučila da odloži krivično gonjenje tako što je naložila učiniocu da se podvrgne psihosocijalnom tretmanu radi otklanjanja uzroka nasilničkog ponašanja u trajanju od jedne godine,³⁹⁴ a da prethodno nije tražila mišljenje centra za socijalni rad koji sprovodi psihosocijalni tretman o tome da li učinilac može da bude uključen u tretman. Žrtva nije bila obaveštena o ovoj odluci tužilaštva. Iako je učinilac ponovio nasilje tako što je prekršio mere zaštite od nasilja u porodici, koje mu je sud izrekao u postupku koji se vodi po Porodičnom zakonu, drugi tužilac istog tužilaštva odlučio je da nema mesta krivičnom gonjenju,³⁹⁵ ignorujući činjenicu da je učiniocu već bila data šansa da promeni svoje ponašanje primenom instituta odlaganja krivičnog gonjenja. Autonomni ženski centar pomogao je žrtvi da podnese pritužbu na rad tog javnog tužilaštva,³⁹⁶ sa molbom Republičkom javnom tužilaštvu da izda novo Obavezno uputstvo svim OJT u Srbiji, u kome će im narediti da od institucije koja sprovodi tretman mora prvo biti zatraženo mišljenje o tome da li učinilac može da bude uključen u tretman, pa da tek onda mogu doneti odluku o primeni instituta odlaganja.

Efekti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Godišnji izveštaj o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2021 godinu objavljen je sa zakašnjenjem³⁹⁷ i o tome ne postoji vest na sajtu Ministarstva pravde.

Uporedimo li podatke iz ovog izveštaja sa onim iz izveštaja za 2020. godinu,³⁹⁸ možemo videti da je broj lokalnih samouprava koje pružaju besplatnu pravnu pomoć (BPP) značajno opao, sa 155 na 138,³⁹⁹ ali i da je, nakon pada tokom 2020. godine, povećan broj advokata kao registrovanih pružalaca (sa 3.213 na 3.510). Tokom 2021. dva udruženja građana registrovala su se kao pružaoci besplatne pravne pomoći (sada ih ukupno ima 24) i sedam udruženja registrovalo se za pružanje besplatne pravne podrške (ukupno 37). Povećan je i broj medijatora kao pružalaca besplatne pravne podrške (sa 45 na 57), dok je broj registrovanih javnih beležnika ostao isti.

Ministarstvo pravde navelo je da nije dobilo podatke o broju pruženih usluga BPP-a od 82 jedinice lokalne samouprave (JLS), što je uslovilo da u Izveštaju bude navedeno da je tokom 2021. godine podneto 33% manje zahteva za BPP nego 2020. godine.⁴⁰⁰ Međutim, ohrabruje to što je povećan procenat odobrenih zahteva, sa 78% (5.367) 2020. na 94% (4.345) tokom 2021, iako je broj podnetih i odobrenih zahteva

393 Predmet br. Keo. 268/21 Osnovnog javnog tužilaštva u Somboru, odluka od 3. 12. 2021.

394 Predmet br. Keo. 141/21 (Ktr – 1171/21) Osnovnog javnog tužilaštva u Vršcu, odluka od 19. 11. 2021.

395 Predmet br. Ktr – 98/22 Osnovnog javnog tužilaštva u Vršcu, odluka od 5. 3. 2022.

396 Dana 16. 3. 2022.

397 Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, mart 2022, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20o%20pruzanju%20besplatne%20pravne%20pomoci%202021.pdf>

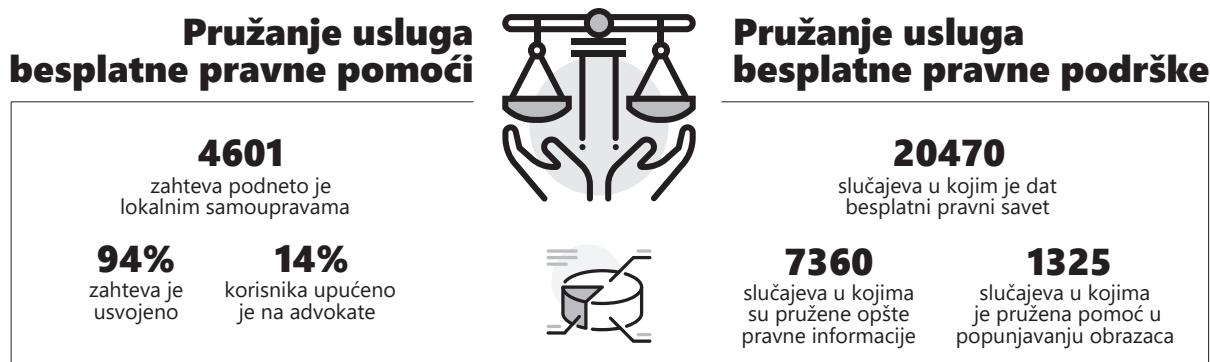
398 Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, mart 2021, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>

399 Od ukupno 165 jedinica lokalnih samouprava, koje bi sve trebalo da pružaju BPP.

400 Tokom 2020. godine bilo je podneto 6.883 zahteva za pružanje BPP-a, a 2021. podneto je 4.601.

značajno smanjen. Za trećinu je smanjen i broj građana koji su, radi pružanja besplatne pravne pomoći, upućeni na advokate kao pružaoce.⁴⁰¹ Izveštaj ne sadrži podatke o tome da li je usluga po odobrenim zahtevima zaista i pružena, odnosno u kom broju slučajeva je doneto rešenje o prestanku besplatne pravne pomoći.

Ilustracija 8: Pružanje besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške tokom 2021. godine



Izvor: Izveštaj Ministarstva pravde, mart 2022.

Što se tiče ostalih pružalaca usluga BPP-a, Ministarstvo pravde primilo je izveštaje od 198 advokata, od kojih je samo 131 pružao/la usluge BPP-a (3,7% ukupno registrovanih). Ne može se zaključiti da li su 602 zahteva građana, koji su bili upućeni na advokate kao pružaoce, bila upućena samo na ove advokate koji su dostavili izveštaje (131) ili ovi podaci pokazuju da većina advokata ne dostavlja izveštaje o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći.

Izveštaj je dostavilo i 19 medijatora, od kojih je samo četiri pružalo usluge BPP-a (7% ukupno registrovanih), deset javnih beležnika, od kojih su samo dva pružala usluge BPP-a (12% ukupno registrovanih), i 21 organizacija civilnog društva (od ukupno 37 registrovanih za pružanje besplatne pravne pomoći i za pružanje besplatne pravne podrške), od kojih je samo trinaest pružalo usluge BPP-a tokom 2021. godine.⁴⁰²

Iako podaci pokazuju da je tokom 2021. godine trinaest organizacija civilnog društva pružilo najmanje 2.954 usluge besplatne pravne pomoći,⁴⁰³ dok je 83 jedinice lokalne samouprave (koje su podnеле izveštaj) pružilo ukupno 3.743 usluge BPP-a, država Srbija već godinama ni na koji način ne podržava OCD, koje te usluge pružaju.

PREPORUKE

- Potrebno je objavljivati kvartalne izveštaje o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i pratećeg Akcionog plana.
- Treba izmeniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa preporukama CEDAW i GREVIO.
- Neophodno je izdvojiti budžetska sredstva, koja će biti namenjena organizacijama civilnog društva koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i besplatne usluge podrške žrtvama i svedocima.

401 Sa 954 u 2020. na 602 u 2021. godini.

402 Ibid.

403 Prema izveštajima dostavljenim Ministarstvu pravde, po broju korisnika kojima su pružili besplatnu pravnu pomoć i podršku ističu se Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila (4175), Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (1062), YUCOM (1080), AŽC (799), Praxis (452), Astra (157), Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti (124), Grupa Budi Jedan (95) i Osvit (87). Ibid., str. 9–11.

4.4.8. Zaštita podataka o ličnosti

Kasni se sa usklađivanjem drugih zakona sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine. Primenu zakona otežavaju njegova složena struktura i nedorečene odredbe, do čega je došlo zbog neodgovarajućeg transponovanja pravila Evropske unije u domaći pravni sistem. Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti bila je intenzivnija tokom 2021. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od namere da ozakoni i koristi tehnologiju prepoznavanja lica za masovni nadzor nad stanovništvom.

Veliki broj zakonskih i podzakonskih akata još nije izmenjen kako bi bio usklađen sa unapređenim standardima novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, iako je za to predviđeni rok istekao još krajem 2020. godine. Problemi sa usklađivanjem i primenom Zakona proizilaze delom i iz nedovoljno jasne strukture zakonskog teksta i nedorečenih odredaba, naročito kada je reč o obradi podataka u „posebne svrhe“, na šta je zakonodavcu blagovremeno ukazano.⁴⁰⁴ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) smatra da ovo kašnjenje treba iskoristiti kao priliku da se prvo unapredi tekst centralnog zakona.⁴⁰⁵

Iako postoji niz neusaglašenosti koje treba ukloniti u propisima koji uređuju sektor bezbednosti u Srbiji,⁴⁰⁶ u praksi je najvidljiviji spor između Poverenika i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) u vezi sa odredbama Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, koje propisuju trajno čuvanje podataka.⁴⁰⁷ Ove odredbe kose se sa načelom ograničenosti svrhe obrade, minimizacije podataka i ograničenog vremena čuvanja podataka, naročito kada je reč o licima protiv kojih je optužba odbačena ili se odustalo od krivičnog gonjenja ili su pravosnažno oslobođeni krivice, zbog čega se smatraju nevinima.⁴⁰⁸ Poverenik je, postupajući po pritužbama, naložio brisanje podataka u nizu pojedinačnih slučajeva, a MUP je reagovao podnošenjem 22 tužbe protiv Poverenika pred Upravnim sudom.⁴⁰⁹

Nepuna dva meseca od početka primene Zakona o socijalnoj karti⁴¹⁰ 1. marta 2022. godine organizacija A11 – Inicijativa za ekonomski i socijalni prava podnela je Ustavnom судu inicijativu za ocenu ustavnosti njegovih odredaba. Prema navodima A11, ovaj Zakon nalaže prikupljanje i obradu čak 135 podataka o korisnicima prava iz sistema socijalne zaštite, kao i o onima koji žele da postanu korisnici.⁴¹¹ Kao što je ukazano u prethodnim Alarm izveštajima, registar podataka koji ovaj Zakon uspostavlja kosi se sa načelom minimizacije podataka, a uključuje i podatke o nacionalnoj pripadnosti lica, o čemu svako lice ima ustavno pravo da se ne izjašnjava.⁴¹²

Radna grupa formirana sredinom 2021. godine još nije iznadrila nacrt prve Strategije za zaštitu podataka o ličnosti sa pratećim akcionim planom. Strategija treba da predviđi korake za otklanjanje uočenih normativnih nedostataka u ovoj oblasti, kao i za uređenje posebnih vidova obrade podataka, poput video-nadzora, digitalizacije i veštačke inteligencije.⁴¹³ U Radnoj grupi nema predstavnika nevladinog i privatnog sektora, ali posredstvom NKEU u njenom radu učestvuju dva predstavnika OCD-a sa ekspertizom u ovoj oblasti.

404 Jelena Pejić, *Komentari i sugestije za unapređenje odredaba novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u oblasti krivične pravde i zaštite nacionalne bezbednosti*, Koalicija preUgovor, Beograd, avgust 2019. <http://preugovor.org/Amandmani/1580/Komentari-i-sugestije-za-unapredjenje-odredaba.shtml>. Pogledati i prethodne preUgovor Alarm izveštaje.

405 Poverenik Milan Marinović na konferenciji „Nedelja privatnosti“, 24. 1. 2022.

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

407 U Izveštaju 4/2021 o sprovođenju AP 23 navodi se da se radi na izmenama ovog zakona radi njegovog potpunog usklađivanja sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Aktivnost 3.9.1.7, str. 316. Javnost nije upoznata sa tim dokle se došlo sa izradom nacrta amandmana.

408 Nevena Ružić, Ana Toskić Cvetinović, *Analiza propisa iz koji uređuju sektor bezbednosti iz aspekta zaštite podataka o ličnosti*, op. cit., str. 23.

409 Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Izveštaj o radu za 2021. godinu*, Beograd, mart 2022, str. 110, <https://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godišnji-izveštaji/3743-izveštaj-poverenika-za-2021-godinu.html>.

410 Sl. glasnik RS, br. 14/2021.

411 A11. „Podneta Inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti“, 29. 4. 2022, <https://www.a11initiative.org/podneta-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-zakona-o-socijalnoj-karti/>

412 Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, preUgovor, Beograd, maj 2021, str. 78, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>

413 Poverenik. *Izveštaj o radu za 2021. godinu*, op. cit., str. 40.

Intenzivnija praksa Poverenika u 2021. godini

U odnosu na prethodnu godinu, tokom 2021. Poverenik je primio i rešio za 40% više pritužbi, kao i sproveo više postupaka nadzora, ali su ti brojevi i dalje manji u odnosu na period pre početka primene novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Uvećao se i broj obavezujućih konačnih rešenja Poverenika, mada je po njima postupano u nešto manjem procentu (videti tabelu). Pritužbe se u velikoj većini odnose na ostvarivanje prava na pristup podacima. Više od polovine pritužbi podnete je protiv organa vlasti na svim nivoima, a najviše protiv pravosudnih organa (66) i MUP-a (34) kao rukovalaca. Prema evidenciji Poverenika, tek trećina zakonskih obveznika je do kraja 2021. godine imenovala lice za zaštitu podataka o ličnosti.⁴¹⁴

Tabela 7: Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u 2021. godini

Praksa Poverenika izražena u brojevima	2020.	2021.
Rešene pritužbe	149	209 ▲
Primljene pritužbe	139	204 ▲
Sprovedeni postupci nadzora	205	303 ▲
Pokrenuti postupci nadzora	223	363↑
Obavezujuća konačna rešenja (procenat onih po kojima je postupljeno)	56 (91%)	83 ▲ (85%) ▼
Krivične prijave koje je podneo Poverenik	3	3 ■
Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	6	3 ▼

Izvor: Godišnji izveštaji Poverenika za 2020. i 2021. godinu

Tokom 2021. godine nezadovoljni rukovaoci i podnosioci predstavke/pritužbe podneli su Upravnom суду ukupno 51 tužbu protiv odluka Poverenika, a od 12 rešenih tužbi, samo su dve uvažene. Ustavni sud je odbacio dve ustavne žalbe podnete protiv akata Poverenika u ovoj oblasti. S druge strane, Poverenik je za ovo vreme podneo tri krivične prijave zbog neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka i tri zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Na osnovu 48 krivičnih prijava, koje je Poverenik podneo od 2010. godine do kraja 2021., podignuta su samo dva optužna predloga, sa različitim konačnim ishodima, a 21 krivična prijava je odbačena, najčešće zbog primene principa oportuniteta.⁴¹⁵

Nove mere uvedene radi suzbijanja epidemije COVID-19 stvorile su i nove izazove za obradu podataka o ličnosti. Krajem oktobra 2021. godine uvedene su tzv. kovid propusnice, koje su bile uslov za boravak u ugostiteljskim objektima u zatvorenom prostoru u večernjim satima. Ovi dokumenti sadrže, između ostalog, JMBG i informacije o vakcinama koje je lice primilo protiv COVID-19, kao i podatke o urađenim testovima na ovaj virus. Dva meseca kasnije novinari redakcije BBC-ja na srpskom otkrili su da su linkovi ka ovim osetljivim ličnim podacima ostajali sačuvani u mobilnim telefonima, kojim su kovid redari ugostiteljskih objekata skenirali QR kodove sa kovid propusnicu svojih gostiju. Oni su potom mogli da im pristupe nebrojeno puta. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu reagovala je tek nakon što su im novinari ukazali na ovaj propust, koji su prethodno ocenili kao „prihvatljiv rizik“ odabranog softverskog rešenja, te su sveli broj podataka, koji se prikazuju prilikom skeniranja, na neophodni minimum.⁴¹⁶

414 Ibid., str. 19–21.

415 Ibid., str. 111–113.

416 Jovana Georgievski, „Korona virus, Srbija i zaštita podataka: BBC istražuje – zašto su kovid redari, ni krivi ni dužni, imali pristup ličnim podacima građana“, BBC na srpskom, 31. 12. 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59801978> (10. 4. 2022)

Upotreba tehnologije za prepoznavanje lica i dalje na agendi policije

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije odustalo od uvođenja i legalizovanja tehnologije za masovni pametni nadzor stanovništva. U međuvremenu je organizovalo tri sastanka sa predstavnicima civilnog društva na ovu temu u kontekstu revidiranja Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima.⁴¹⁷ Nacrt je neplanirano izrađen u letu 2021. godine, ali je povučen nakon burne reakcije javnosti zbog skandaloznih odredaba, među kojima su i one kojima se legalizuje masovni biometrijski nadzor.⁴¹⁸ Predstavnici MUP-a naveli su da je u izradi nova procena uticaja primene ove nametljive tehnologije na zaštitu podataka o ličnosti, nakon što je Poverenik ocenio da prethodne dve procene nisu zadovoljavajuće. Još uvek nisu predočeni jasni statistički podaci, koji bi ukazali na neophodnost uvođenja ove vrste nadzora, a ranije navedene svrhe suviše su široko definisane.

U MUP-u tvrde da, uprkos instaliranim kamerama na teritoriji Grada Beograda, nema pratećeg softvera za analizu biometrijskih podataka, te se ova tehnologija (još uvek) ne koristi. Preko hiljadu kamera u glavnom gradu zato može samo da detektuje lice, ali ne i da ga prepozna. Međutim, zvanična dokumenta pokazuju da je MUP planirao da takav softver nabavi do kraja 2021. godine.⁴¹⁹ Kako otkrivaju istraživački novinari, reč je o softveru koji prepoznaje lica čak i kad nose zatamnjene naočare, kao i tetovaže, objekte, vozila, znakove i organizacije, a može i da ukršta podatke sa podacima na internetu na osnovu lokacije i vremena kad je snimak napravljen.⁴²⁰ Nabavka ipak nije sprovedena, pošto pomenuti nacrt zakona nije usvojen.

Iako policija (još uvek) ne sme da upotrebljava ovu tehnologiju, kada su građanima širom Srbije počele da stižu prekršajne prijave za učestvovanje na ekološkim protestima krajem 2021. godine, a da ih pritom niko nije legitimisao, postavilo se pitanje kako su uopšte identifikovani. Povodom sumnji da su tom prilikom korišćeni mobilni uređaji sa opcijom prepoznavanja lica, Poverenik je u januaru sproveo postupak nadzora u MUP-u u Beogradu i „nije utvrđio da je tehnologija prepoznavanja lica (*Facial Recognition Technology*) korišćena od strane policije tokom navedenih događaja“.⁴²¹

Nabavka sofisticirane opreme, koja uključuje i kamere visoke osetljivosti za prepoznavanje lica i minijaturne audio-snimače za skrivenu upotrebu, opet je došla u žihu javnosti u martu 2022. godine, kada su novinari BIRN-a otkrili da ju je pre tri godine sprovelo javno preduzeće Elektroprivreda Srbije (EPS).⁴²² Tajni nadzor u Srbiji smeju da primenjuju samo policija i nadležne službe bezbednosti, te je ovakva oprema nepotrebna i nezakonita u ovom preduzeću. Tužilaštvo za organizovani kriminal istražuje slučaj.

PREPORUKE

- Potrebno je participativnim i transparentnim procesom usvojiti novu Strategiju zaštite ličnih podataka, sa pratećim akcionim planom, te uspostaviti radno telo koje će nadzirati sprovođenje ovih akata.
- Što pre treba unaprediti nedorečene odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, te nastaviti proces usklađivanja odredaba pojedinih zakona sa ovim zakonom, uključujući u to i Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova i Zakon o socijalnoj karti, te zakonski urediti (obični) video-nadzor.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da odustane od uvođenja i legalizovanja pametnog masovnog biometrijskog nadzora, u skladu sa preporukama međunarodnih tela. U suprotnom, mora da predoči detaljnu statistiku, koja bi jasno ukazala na neophodnost uvođenja ove vrste nadzora i na srazmernost svrhe primene ove nametljive tehnologije u odnosu na zadiranje u osnovna ljudska prava i slobode, te da predviđi stroge mehanizme za zaštitu podataka o ličnosti od mogućih zloupotreba.

417 Sastanci su održani 29. 10. 2021, 21. 12. 2021. i 22. 2. 2022. godine na Kriminalističko-policajskom univerzitetu.

418 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1, prEUgovor, Beograd, novembar 2021, str. 95 i 102, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

419 Aleksa Tešić, „MUP planira nabavku tehnologije za prepoznavanje lica, Poverenik kaže da nemaju pravo“, BIRN, 12. 4. 2022, <https://birn.rs/mup-planira-nabavku-tehnologije-za-prepoznavanje-lica/>

420 Ibid.

421 Saopštenje Poverenika od 18. 2. 2022, <https://www.poverenik.rs/sr/caopsteja/3730-повореник-спровео-поступак-надзора-у-муп-повођом-сумњи-на-употребу-технологије-за-препознавање-лица-facial-recognition-technology.html>

422 Jelena Veljković, Aleksa Tešić, „Prislušni centri unutar EPS-a: Nabavili opremu kakvu koriste tajne službe“, 29. 3. 2022, <https://birn.rs/prislusni-centri-unutar-eps-a-nabavili-opremu-kakvu-koriste-tajne-sluzbe/>

4.4.9. Prava građana na opštim izborima 2022. godine

Na osnovu podataka posmatračke misije organizacije „Lokalni front”, na izborima 3. aprila 2022. godine i tokom izborne kampanje uočen je niz povreda osnovnih prava građana, na koje nadležni organi nisu adekvatno reagovali.

Cilj posmatračke misije organizacije „Lokalni front” bila je građanska kontrola i pravno procesuiranje svih prekršaja koji se čine u doba predizborne kampanje, kao i nepravilnosti koje se dešavaju u toku samog izbornog procesa, što je odgovor na promene seta izbornih zakona, kojima je gotovo onemogućena građanska aktivna kontrola i unapređenje izbornog procesa. Preko 200 akreditovanih mobilnih timova bilo je raspoređeno na području cele države. Posmatrači su posredstvom društvenih mreža i medija pre sami izbora i tokom njih mogli uočiti upotrebu mehanizama ucena, kupovine glasova, ali i trgovanje političkim i drugim uticajima.⁴²³

Izmenama seta izbornih zakona u februaru 2022. godine, neposredno pred raspisivanje izbora, ukinuta je aktivna legitimacija svakog građanina i građanke da prijavi ili ospori regularnost izbornog procesa i prenesena samo na građane čije je biračko pravo osporeno ili ugroženo. To znači da ne može svako ko primeti povrede prava da se obrati nadležnim institucijama, već samo ono lice čija su prava direktno povređena. Time je temeljno ugrožen suverenitet građana, koji je propisan Ustavom.

U periodu nakon raspisivanja izbora kulminiralo je kršenje onih prava, koje Ustav jemči kao neotuđiva i koja služe očuvanju „ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu” (član 19).

Za vladajuće stranke kampanja je bila vreme finalizacije neprestanog promotivnog perioda i njegove validacije konverzijom ciljnih grupa u glasače, što je činjeno uz česte, nekad i sistemske, povrede zaštite podataka o ličnosti. Ustavom zaštićeni podaci o ličnosti prikupljeni su prilikom formiranja baze takozvanih sigurnih glasova, koja po sebi nije nelegalna, ali su način prikupljanja, obrada i korišćenje tih podataka bili u najmanju ruku sporni. Dobrovoljno davanje podataka često se dešavalo tako da nije bilo dovoljno informacija o nameri i nameni njihovog prikupljanja, bez jasnih metoda korišćenja i mehanizama zaštite. Iako u legitimnim kampanjama građani mogu biti nasumično posećivani na kućnim adresama, brojevi telefona davani su bez saglasnosti vlasnika koji su naknadno pozivani i ispitivani o namerama da podrže dominantnu vladajuću stranku. Nekoliko desetina brojeva sa beogradskim pozivnim znakom evidentirano je kao kontakt kol-centra i dostavljeno štabu organizacije „Lokalni front”.

Pravo na istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavanje bilo je u ovom izbornom ciklusu prividno bolje poštovano nego ranije, jer su i televizije sa nacionalnim frekvencijama, koje još uvek dominiraju u toj ulozi, imale nekoliko emisija za tzv. ravnopravno predstavljanje kandidata i opcija. Vrlo mali procenat sadržaja, gotovo isključivo na javnom medijskom servisu, bio je prilagođen osobama sa oštećenim sluhom.

Kada je reč o društveno osjetljivim kategorijama stanovništva, važno je pomenuti da je romska nacionalna manjina u više pojedinačnih navrata trpela nasrtaje na dostojanstvo emitovanjem i širenjem na mrežama sadržaja koji tendenciozno ukazuju na koruptivnu prirodu te etničke zajednice. Naročito se kao nedopustiv u tom smislu izdvaja snimak posete jednog beogradskog funkcionera romskoj zajednici u Beogradu, kao i muzički spot alter političkog dueta iz Zrenjanina.

Tokom izbora pokazalo se da ne postoji nikakava procedura kada je reč o postupanju prema osobama sa invaliditetom koji ograničava ili onemogućava kretanje osobe. Na preko 900 kontrolisanih biračkih mesta bilo je vrlo teško ili nemoguće pristupiti kolicima, a samo u jednom odboru zabeleženo je da postoji članica koja koristi tu vrstu pomagala. Ovo naročito govori o posrednoj diskriminaciji, koju Ustav strogo zabranjuje (član 21) u svetlu onog što je Ustavom takođe definisano kao izborno pravo (član 52).

423 Ova celina je nastala na osnovu izlaganja Predraga Voštinića iz organizacije „Lokalni front” na ekspertskoj radionici koalicije prEUgovor pod nazivom „Ljudska prava i demokratski procesi u Srbiji – izbori, protesti, referendum i narodna inicijativa”, održanoj 18. aprila u Beogradu. Više na: <https://www.preugovor.org/Vesti/1740/Ozbiljna-krsenja-osnovnih-prava-i-demokratskih.shtml>

Ophođenje prema osobama koje prilikom glasanja mogu imati asistenta umnogome govori ne samo o stepenu nepostojanja tolerancije, na koju se Republika Srbija obavezuje i koju je dužna da aktivno promoviše još od potpisivanja Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (2007), već i o velikom neznanju i nepoznavanju procedura vezanih za obavezu uključivanja takvih članova društva u lokalne zajednice i njihovo osamostaljivanje. Osobama sa otežanim kretanjem neki birački odbori određivali su glasanje van biračkog mesta i bez njihovog zahteva, sugerijući tako da je neophodno da glasaju, pa čak i za koga da glasaju, što je u suprotnosti sa slobodom svakog pojedinca da svoje bilo koje uverenje ne mora, naročito ne javno, iskazivati. U većini slučajeva se ipak podrazumevalo da pristup ne mora biti obezbeđen, a za eventualnog asistenta prilikom glasanja određivani su članovi biračkog odbora, iako izbor asistenta mora isključivo vršiti osoba koja na to polaže pravo. Tako je narušavana i tajnost glasanja, što je jedno od osnovnih načela slobodnih i demokratskih izbora.

Tajnost glasanja narušvana je u velikoj meri u seoskim sredinama, gde se neretko dešavalo da jedan član porodice stoji iza paravana ili sugeriše drugom kako da glasa, a bilo je i flagrantnih primera, gde se glasalo umesto članova porodice, koji nisu uopšte bili prisutni. Identifikacija ličnim dokumentima često se smatra suvišnom i narušava familijarnost, na koju su ljudi u malim sredinama navikli.

Izostali su i pravni postupci u slučajevima koji su mogli biti pokrenuti po Zakonu o zaštiti uzbunjivača,⁴²⁴ jer je upravo procedurama koje predviđa ovaj Zakon moglo biti sprečeno na desetine manje ili više grubih zloupotreba službenog položaja, trgovina uticajem i zloupotreba javnih resursa radi vođenja kampanje. Ispitujući efikasnost ovih mehanizama u toku predizborne kampanje, organizacija „Lokalni front“ otkrila je da je zanemarljiv broj javnih preduzeća, ustanova i institucija, koji je uopšte uvrstio ovaj institut u svoje upravljanje, te da preko 80% takvih pravnih lica nije imenovalo osobu za sprovođenje procedure unutrašnjeg uzbunjivanja, zbog čega je ova organizacija najavila podnošenje prekršajnih prijava protiv odgovornih lica.

424 Sl. glasnik RS, br. 128/2014.

5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

5.1. Reforma policije

Netransparentna organizaciona reforma Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP-a) i neuspeh u tome da se operativna autonomija policije zaštiti od uticaja politike i organizovanog kriminala i dalje su glavne prepreke u reformi policije u Srbiji. Zabrinutost zbog nedozvoljenog ponašanja policije javila se tokom ekoloških protesta građana krajem 2021. godine, kada je prijavljen veliki broj slučajeva zloupotrebe ovlašćenja i nezakonitog ponašanja policije. Izjave ministra unutrašnjih poslova uoči izbora mogle su da izazovu atmosferu straha na dan samih izbora i ukazuju na dalju zloupotrebu policije u političke svrhe.

Ministarstvo unutrašnjih poslova unapredilo je svoju praksu objavljinjanja izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24. Poslednji izveštaj, koji pokriva period od jula do decembra 2021. godine, bio je prvi od 2018. godine koji je objavljen na vreme.⁴²⁵ Štaviše, 9. novembra 2021. godine konačno je organizovan i sastanak Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 i Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 24, koji nije održan od februara 2020. godine.⁴²⁶ Tema sastanka bila je reforma policije u svetu predstavljenog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, koji je povučen nakon što je dobio brojne kritike. Od tada, zbog opštih izbora koji su održani u aprilu, MUP nije usvojio nijedan bitan politički ili strateški dokument, a javnost nije obaveštavana o novim dešavanjima u vezi sa izmenama Nacrta zakona o policiji.

Kao što je već više puta rečeno, organizaciona reforma policije i dalje je ključni preduslov za uspešno sprovođenje svih ostalih reformi koje se odnose na Poglavlje 24.⁴²⁷ Krajem decembra 2021. godine u medijima je objavljeno da Vladimir Rebić više nije direktor policije, jer je Vlada Srbije donela odluku da mu prekine mandat dok je bio na godišnjem odmoru.⁴²⁸ Procedura za imenovanje novog direktora nije pokrenuta. Ovo će biti prvi veliki test nove Vlade i njene spremnosti da srpsku policiju istinski transformiše u službu posvećenu građanima.

Navedeno je posebno važno, jer je došlo do još jedne serije otpuštanja i postavljanja na rukovodeća mesta u policiji, koja je ozbiljno bacila senku na uspostavljeni sistem ispravnog upravljanja ljudskim resursima. Za ova otpuštanja ili procedure zapošljavanja nisu data odgovarajuća objašnjenja, iako se to nalaže Zakonom o policiji. Reč je o razrešenju i postavljanju načelnika policijskih uprava u Užicu⁴²⁹ i Vranju,⁴³⁰ što su mediji predstavili kao nastavak unutrašnje borbe između ljudi lojalnih sadašnjem i prethodnom ministru. Još jedan istaknut slučaj je hapšenje načelnika Uprave policije u Novom Sadu jer je bio član organizovane kriminalne grupe, što je dokazalo da postoje problemi kada je reč o tome ko rukovodi policijom u Srbiji.⁴³¹ U istoj akciji uhapšeni su i načelnik kriminalističke policije u Prijepolju i još jedno lice iz odseka lokalne policije za suzbijanje korupcije.⁴³² Povodom ovog slučaja koalicija prEUgovor je još krajem 2020. godine upozoravala na nepropisnu smenu tadašnjeg načelnika Uprave policije u Novom Sadu i imenovanje novog bez transparentnog postupka, tim pre što su mediji u to vreme izveštavali o

425 Internet prezentacija Ministarstva unutrašnjih poslova, odeljak posvećen evropskim integracijama, <https://bit.ly/3wRRQOP>, 20. 4. 2022.

426 *Nastavljen dijalog sa MUP-om o Poglavlju 24*, BCBP, 9. 11. 2021, <https://bit.ly/3JRQV6o>, 20. 4. 2022.

427 Evropska komisija, 2016, Skrining izveštaj za Srbiju o Poglavlju 24, str.1.

428 „Rebić više nije direktor policije”, *Danas online*, 23. 12. 2021, <https://bit.ly/3EC42rh> (20. 4. 2022).

429 N. K., „Umesto smenjenog Saše Misailovića, novi načelnik Policijske uprave Užice Milovan Knežević”, *Danas*, 9. 4. 2022, <https://bit.ly/3uZ7IA0>, 20. 4. 2022.

430 V. Ristić, „Vulin samo ozvaničio davno najavljenu smenu na čelu vranjske policije”, *Danas*, 30. 3. 2022, <https://bit.ly/37pxR2k>, 20. 4. 2022.

431 FoNet, „Uhapšen načelnik novosadske policije Slobodan Malešić”, *Danas*, 5. 4. 2022, <https://bit.ly/3uYVlyP>, 20. 4. 2022.

432 N.K., „Uhapšeni načelnik kriminalističke policije u Prijepolju, prijepoljski biznismen i lice iz odseka za suzbijanje korupcije”, *Danas*, 5. 4. 2022, <https://bit.ly/3vth0DD>, 20. 4. 2022.

njegovim vezama sa navodnim kriminalnim bosom Zvonkom Veselinovićem.⁴³³ S obzirom na prisutnu zabrinutost vezanu za upravljanje ljudskim resursima u MUP-u, izuzetno je značajno da, pri imenovanju novog direktora policije, postupak bude transparentan.

Zbog događaja koji su se odigrali tokom poslednjih šest meseci, neophodno je hitno ispuniti privremeno merilo Evropske komisije, kojim se predviđa uspostavljanje snažnih zaštitnih mehanizama unutar policije kako bi se spriječio uticaj politike i organizovanog kriminala na njen operativni rad.⁴³⁴ Prvo, kraj 2021. godine obeležili su građanski ekološki protesti, koji su organizovani u mnogim gradovima i mestima širom Srbije. Zabrinutost je izazvalo postupanje policije tokom samih protesta, ali i pre i nakon njih. Koalicija prEUgovor je već izvestila⁴³⁵ o prekomernoj upotrebi sile protiv demonstranata i neprimerenom političkom uticaju na operativni rad policije tokom protesta, o pretnjama ministra unutrašnjih poslova koje su bile upućene demonstrantima, kao i o nečemu što je delovalo kao kampanja zastrašivanja usmerena protiv novinara⁴³⁶, aktivista i potencijalnih učesnika ovih protesta, kojima je direktno ograničavano pravo na slobodno okupljanje. Po okončanju protesta, više od 600 građana prijavilo je da im je uručena prekršajna prijava zbog toga što su prisustvovali protestima. Ovo zabrinjava zbog toga što je nastavljeno zastrašivanje građana, kao i zbog zakonitosti postupanja policije tokom pribavljanja dokaza u ovim predmetima.⁴³⁷

Drugo, građanski nemiri do kojih je došlo u neposrednoj blizini murala posvećenog osuđenom ratnom zločincu Ratku Mladiću u Beogradu dodatno ukazuju na činjenicu da je srpska policija izložena nedozvoljenom političkom uticaju. Grupa aktivista, koja je nameravala da ukloni mural i koja je ušla u dugotrajni sukob sa desničarskim grupama koje su želele da ga sačuvaju, optužila je policiju da je štitila interes druge grupe, odbijajući da zaštititi pravo prve na slobodno okupljanje, kao i da je protiv njih nezakonito upotrebila silu.⁴³⁸ Zbog ovih događaja postavlja se i pitanje političke neutralnosti policije, posebno kada se imaju u vidu ekstremističke i desničarske ideje, koje redovno iznosi minister unutrašnjih poslova. Policija ima kapacitete da se izbori sa ekstremizmom u svojim redovima, o čemu svedoče brzi disciplinski postupci pokrenuti protiv policajaca, koji su snimljeni kako pevaju pesme u kojima se poziva na ponavljanje genocida u Srebrenici.⁴³⁹ Međutim, stiče se utisak da politički uticaj na policiju predstavlja ključnu prepreku, koja onemogućava ispravno ponašanje pripadnika ove službe.

Konačno, događaji vezani za opšte izbore održane u aprilu 2022. godine dodatno zabrinjavaju zbog nedozvoljenog političkog uticaja na policiju i zbog njene instrumentalizacije radi sticanja političkih poena lica i stranaka na vlasti. Samo nekoliko dana pred izbore minister unutrašnjih poslova oglasio se saopštenjem u kome navodi da policija raspolaže operativnim saznanjima o tome da više organizovanih grupa planira da kompromituje i spreči organizovanje izbora, najavljujući da će tog dana policija biti prisutnija nego inače.⁴⁴⁰ Ovakva izjava mogla je da doprinese stvaranju atmosfere straha i da, samo četiri dana pred izbore, zastraši birače. Dan nakon izbora minister je izdao saopštenje u kome se navodi da je policija uspela da zaustavi ove grupe i spreči ih da naprave haos u Srbiji na dan izbora, ne ponudivši ponovo nikakve dokaze za te svoje tvrdnje.⁴⁴¹ Između ova dva saopštenja pojавio se i poverljiv policijski izveštaj⁴⁴², u kojem se navodi da postoje operativni nalazi da su pojedini lideri opozicionih stranaka bili direktno povezani sa organizovanim grupama i da su nameravali da sabotiraju izbore. Budući da autentičnost ovog izveštaja nije bilo moguće potvrditi, sve je ukazivalo na to da se zapravo radilo o lažnoj (*false flag*) operaciji, koju je vodio ili koordinirao sam MUP, a u okviru koje je na dan izbora trebalo da

433 Jelena Pejić Nikić, ur. (nov. 2020), Izveštaj PrEUgovor koalicije o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – novembar 2020, prEUgovor, Beograd, <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>

434 Skrining izveštaj za Srbiju o Poglavlju 24.

435 PrEUgovor, „Napad na slobodu okupljanja: Problematično ponašanje policije na ekološkim protestima”, 13. 12. 2021, <https://www.preugovor.org/Brze-reakcije/1700/Sloboda-okupljanja-na-udaru-problematicno.shtml>

436 NUNS, „Policija od jutros zastrašuje novinare po Srbiji”, *N1 online*, 4. 12. 2022, <https://bit.ly/38STLiM>, 20. 4. 2022.

437 Građanske inicijative (feb. 2022), „Prekšajne prijave zbog blokada sistemski napad režima na građane”, <https://bit.ly/3vvWIB>, 20. 4. 2022.

438 „Đurić (Inicijativa mladih za ljudska prava): Policija čuva mural Mladiću, podilazi nasilnoj grupi ljudi”, *N1 online*, 9. 11. 2021, <https://bit.ly/3rz1iFV>, 20. 4. 2022.

439 Beta, „Disciplinski postupak protiv policajaca koji su pevali o Srebrenici u Priboju”, *N1 online*, 5. 1. 2022, <https://bit.ly/3rC9V2g>, 20. 4. 2022.

440 „Vulin izneo tvrdnje o pripremi ‘kompromitovanja i sprečavanja’ izbora u Srbiji”, *Slobodna Evropa*, 30. 3. 2022, <https://bit.ly/3vCaH0K>, 20. 4. 2022.

441 „Vulin: Policija zaustavila više grupa, planirale da izazovu nemire tokom izbora”, *N1 online*, 5. 4. 2022, <https://bit.ly/3EyyWRh>, 20. 4. 2022.

442 Autor ovog izveštaja poseduje pomenuti dokument.

se organizuju kontrolisani incidenti da bi se za njih okrivili čelnici opozicije.⁴⁴³ Ovo nije jedini put da je policija iskorišćena kako bi se uticalo na ishod izbora, jer je na lokalnim izborima u Negotinu u oktobru 2021. godine zapamćen još jedan slučaj u kome je policija potencijalno bila zloupotrebljena na štetu opozicije.⁴⁴⁴

PREPORUKE

- Vlada Republike Srbije, Narodna skupština, politički akteri, institucije EU, države članice EU, organizacije građanskog društva i mediji moraju zajedno da insistiraju i rade na stvaranju ambijenta koji doprinosi unapređenju operativne samostalnosti policije. Problemi koji već dugo postoje moraju se hitno rešiti kako bi se u ovoj oblasti postigao primetan napredak u ispunjavanju privremenih merila.
- U predstojeći konsultativni proces o reformi policije, a u kontekstu izrade Zakona o unutrašnjim poslovima, potrebno je uključiti sve zainteresovane strane i utvrditi rešenja za sve navedene probleme, koji bi potencijalno mogli da ugroze prava građana i snize standarde vezane za rad policije.
- Čim se formira nova Vlada, potrebno je organizovati otvoren i transparentan postupak za imenovanje novog direktora policije.

5.2. Migracije i azil

U izveštajnom periodu nije bilo značajnijeg napretka u sprovođenju Zakona o strancima. Neophodno je ojačati sprovođenje pravnih koncepta, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čija je svrha uredenje boravka migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije.

Opšti pregled situacije

Tabela 8: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji oktobar 2021 – mart 2022.

Brojevi na mesečnom nivou	Oktobar 2021. godine	Mart 2022. godine
Broj migranata i izbeglica koji su prisutni u Srbiji	6200	4896
Broj evidentiranih novih ulazaka u centre	6570	4493
Broj migranta i tražilaca azila smeštenih u državnim smeštajnim objektima	5000	3633

Izvor: Agencija UN za izbeglice (UNHCR), Kratak izveštaj za oktobar 2021. godine i mart 2022. godine.

Iako dostupni statistički podaci ukazuju na to da se broj migranta i tražilaca azila smeštenih u državnim smeštajnim objektima smanjio, i dalje postoji pritisak na tri prihvatna/tranzitna centra, u kojima su smešteni uglavnom muškarci bez porodica.⁴⁴⁵ Njihova nacionalna struktura je ostala gotovo nepromenjena: većina su bili državljeni Avganistana, Pakistana, Sirije i Bangladeša. Pored toga, podaci sa terena pokazuju da migranti u centrima borave kraće vreme,⁴⁴⁶ kao i da se broj pokušaja ilegalnog prelaska granice povećao.⁴⁴⁷

Tokom izveštajnog perioda, od devetnaest dostupnih smeštajnih objekata (centri za azil i prihvatni centri), aktivno je bilo trinaest.

443 FoNet, „Dragan Djilas: Vlast pozvala navijače da izazovu nerede”, *Vreme*, 3. 4. 2022, <https://bit.ly/3uW952r>, 20. 4. 2022.

444 „Izbori u Negotinu: Policija privodi članove NS”, *Danas online*, 17. 10. 2021, <https://bit.ly/3Opw9yh>, 20. 4. 2022.

445 Kikinda (646), Sombor (488), Subotica (241), Mesni profili UNHCR-a, mart 2022. godine.

446 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 4. april 2022. godine

447 Info park, dvonedeljni ažurirani podaci, br. 105.

Uprkos relativno malom broju registrovanih namera za traženje azila, sada je zahtev za azil podneo veći broj državljanina trećih zemalja nego u prethodnom izveštajnom periodu.

Tabela 9: Statistički podaci o azilu za Srbiju

	Okt 2021.	Nov 2021.	Dec 2021.	Jan 2022.	Feb 2022.	Mar 2022.
Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil	313	391	276	201	210	277
Broj zahteva za azil	20	9	18	41	21	30
Broj odobrenih zahteva		0	1	0	1	0

Izvor: UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za februar 2022. godine, UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za decembar 2021. godine, UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (Snapshot) za oktobar 2021. godine

Nacionalni preventivni mehanizam Srbije konstatovao je u svom Izveštaju o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Hrvatskom u martu 2022. godine da je bilo više izjava o ilegalnim prisilnim neformalnim vraćanjima (*push-backs*) migranata iz Hrvatske, Mađarske, Bosne i Hercegovine i Rumunije. Ona su često uključivala fizičko i verbalno nasilje policije susednih zemalja, kao što je krađa novca, ličnih stvari, telefona i slično.⁴⁴⁸

✖ **ALARM: Srpske vlasti su nezakonito izručile državljanina Bahreina**

Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu Sud) izdao je 21. januara privremenu meru, kojom se sprečava izručenje iz Srbije g. A. M., političkog aktiviste iz Bahreina, „do 17 časova (po francuskom vremenu) u petak, 25. februara 2022.”, jer se čeka više informacija o njegovom slučaju, uključujući u to i obrazloženje „mogućih rizika od mučenja i ili lošeg postupanja sa kojima bi se podnosiac predstavke suočio ako bude izručen Bahreinu”.⁴⁴⁹ Uprkos odluci Suda, srpske vlasti su, u saradnji sa Interpolom, izručile 24. januara gospodina A. M. u Bahrein po međunarodnom nalogu za hapšenje iz 2015. godine.⁴⁵⁰ U svom odgovoru Sudu Državno prvočlanstvo navelo je da je do nepostupanja po privremenoj meri došlo usled kratkog vremenskog razmaka između njenog izdavanja i same ekstradicije (iako su pravni zastupnici podnosioca predstavke istakli da je prošlo više od dva dana od trenutka kada su nadležni organi Srbije dobili privremenu meru do trenutka samog izručenja).⁴⁵¹ Ovom akcijom vlasti ne samo da nisu poštovale proceduru Suda već, imajući u vidu navode g. A. M. o strahu za svoj život u slučaju povratka u zemlju porekla⁴⁵², njegovo izručenje otvara pitanje mogućeg kršenja principa zabrane proterivanja. Pravni zastupnici g. A. M. podneli su i predstavku Evropskom sudu za ljudska prava, pa ostaje da se vidi kakvi će biti nalazi Suda.

Kretanja migranata u zemlji i dalje prati sve vidljiviji fenomen njihovog krijumčarenja. Prema dostupnim izvorima, tokom 2021. godine policijski službenici Ministarstva unutrašnjih poslova podneli su ukupno 129 krivičnih prijava (u odnosu na 128 krivičnih prijava 2020. godine) protiv 190 lica (177 u 2020. godini) zbog osnovane sumnje da su ta lica počinila krivično delo ilegalnog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudima. Služba za borbu protiv organizovanog kriminala, Odeljenje za suzbijanje trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi podnelo je 2021. godine sedam krivičnih prijava protiv 46 pripadnika organizovanih kriminalnih grupa, koje su krijumčarile iregularne migrante u Bosnu i Hercegovinu, Mađarsku i Hrvatsku.⁴⁵³

448 NPM, Izveštaj o praćenju postupanja prema migrantima na državnoj granici sa Hrvatskom, str. 5–6. Više informacija na: <https://bit.ly/3x4v4pu>

449 Beogradski centar za ljudska prava, Privremena mera ESLJP-a, Više informacija na: <https://bit.ly/37Qq65x>

450 Human Rights Watch, Serbia: Bahraini Dissident Unlawfully Extraded, 27. 1. 2022, <https://bit.ly/38yvOco>

451 Beogradski centar za ljudska prava, Odgovor Srbije Evropskom sudu za ljudska prava povodom izručenja državljanina Bahreina uprkos privremenoj meri, 28. 1. 2022, <https://bit.ly/3KnZpCu>

452 Beogradski centar za ljudska prava, Pisane molbe državljanina Bahreina nadležnim organim Srbije, decembar 2021. godine. <https://bit.ly/3MxmHaw>

453 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul – decembar 2021. godine (engleska verzija), <https://bit.ly/37wi6Gb>

Boravak migranata van državnih smeštajnih objekata predstavlja rizik po njihovu bezbednost

Primećeno je da je tokom zimskih meseci veći broj migranata boravio na otvorenim lokacijama u pograničnim područjima, posebno u Subotici, u blizini železničke i autobuske stanice.⁴⁵⁴ Njihov boravak pratili su brojni incidenti, kako između njih samih, tako i između njih i lokalnog stanovništva. Prema Informatoru o radu Ministarstva unutrašnjih poslova, od ukupno 69 krivičnih dela protiv migranata u 2020. godini, većina ih je počinjeno u Subotici (13). S druge strane, od 371 krivičnog dela koje su počinili migranti, većina je počinjena na području Beograda – 95, pa zatim u Subotici – 76.

Pod izgovorom da žele da skrenu pažnju na sve učestalije napade na lokalno stanovništvo, pripadnici grupe „Narodne patrole“ organizovali su 27. marta protestnu šetnju u Subotici. Tom prilikom su pretražili napuštena mesta u blizini železničke stanice, tražeći migrante i ulazeći u verbalne sukobe sa njima. Prema dostupnim video-snimačima i izveštajima iz medija, zahvaljujući intervenciji policije, izbegnuti su mogući fizički incidenti i dalja eskalacija sukoba.⁴⁵⁵

Da bi sačuvala bezbednost i sigurnost građana i migranata u lokalnim zajednicama, u kojima migranti borave napolju u neformalnim naseljima (Sombor,⁴⁵⁶ Kikinda i Subotica⁴⁵⁷), policija je tokom izveštajnog perioda nastavila da sprovodi akcije pronalaženja i prebacivanja iregularnih migranata u centre za smeštaj migranata i tražilaca azila.

Ukrajinska izbeglička kriza – nezapamćeno raseljavanje stanovništva

Prema podacima Agencije UN za izbeglice (UNHCR), preko 4,3 miliona ljudi⁴⁵⁸ pobeglo je iz Ukrajine, dok podaci Međunarodne organizacije za migracije (IOM) otkrivaju da je 7,1 milion⁴⁵⁹ interno raseljenih ljudi.

Kada je reč o Srbiji, prema podacima Komesarijata za izbeglice i migracije (u daljem tekstu skraćeno KIRS), od početka rata u Ukrajini u Srbiju je ušlo preko 23.000 državljana Ukrajine. Međutim, samo mali broj njih je ostao u Srbiji (5698 na kraju marta), a većina se smestila kod prijatelja i rođaka.⁴⁶⁰

Nadležni organi preduzeli su niz koraka kako bi organizovali prihvat i pružanje pomoći. Obrazovana je posebna Radna grupa povodom situacije sa ukrajinskim izbeglicama, koju čine predstavnici KIRS-a i svih nadležnih ministarstava.⁴⁶¹ Data je instrukcija poverenicima za izbeglice i migracije u svakoj opštini u Srbiji o tome na koji način mogu da pruže pomoć izbeglicama iz Ukrajine.⁴⁶² Formirano je pet terenskih timova sačinjenih od predstavnika KIRS-a, koji dočekuju lude iz Ukrajine na nekoliko graničnih prelaza sa Mađarskom i Rumunijom (Horgoš, Vatin, Srpska Crnja, Jaša Tomić, Gradina), deleći brošure o njihovim pravima i pravnom statusu u Srbiji, kao i upitnike kojima se ispituju njihove potrebe, naročito potrebe pripadnika ranjivih grupa.

454 Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, <https://www.facebook.com/AzilUSrbiji/photos/a.1134567566703084/2128412217318609/>

455 „Policija razdvajala takozvane Narodne patrole i migrante u Subotici“, N1, 27. 3. 2022, <https://bit.ly/3xbsWwc>

456 „Relocirano stotinak izbeglica“, Sombor info, 30. 3. 2022, <https://bit.ly/3r2UorZ>

457 MUP, Ministar Aleksandar Vulin je ponovio da Srbija ne može biti parking za migrante, 7. 2. 2022, <https://bit.ly/3u9LpY5>

458 Podaci UNHCR-a, Izbeglička situacija u Ukrajini, <https://bit.ly/3NVHuWI>

459 Twitter, <https://bit.ly/3DVoDGw>

460 KIRS, Ambasadori zemalja EU i Ukrajine posetili ukrajinske izbeglice smeštene u Centru za azil u Vranju, <https://bit.ly/3xpUIKX>

461 Sastanak u KIRS-a održan 11. 3. 2022.

462 KIRS, Instrukcija svim poverenicima za izbeglice i migracije o načinu pomoći izbeglicama iz Ukrajine, 4. 3. 2021, <https://bit.ly/3v4Axdb>

ISTAKNUTO: Republika Srbija je aktivirala mehanizam privremene zaštite za ljudе koji su izbegli iz Ukrajine

Sledeći primere EU i nekih susednih zemalja, Vlada RS donela je odluku da, kao odgovor na priliv raseljenih lica koja dolaze iz Ukrajine, uspostavi mehanizam privremene zaštite. Prema toj odluci, privremena zaštita na period od godinu dana odobrava se: svim državljanima Ukrajine i članovima njihovih porodica koji su boravili u Ukrayini; tražiocima azila; licima bez državljanstva i stranim državljanima, kojima je u Ukrayini odobren azil ili istovetna nacionalna zaštita, kao i članovima njihovih porodica koji su u Ukrayini imali odobren boravak; stranim državljanima koji su u Ukrayini imali odobreno važeće stalno nastanjenje ili privremeni boravak i koji ne mogu da se vrate u svoju zemlju porekla pod trajnim i dugoročnim okolnostima. Tokom tog perioda, oni će imati pravo na smeštaj u objektima namenjenim za to, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na pristup tržištu rada, pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje, bespalktnu pravnu pomoć itd.

Radna grupa za rešavanje problema mešovitih migracionih tokova usvojila je Plan za prijem državljana Ukrayine i ranjivih grupa, koji su napustili zemlju.⁴⁶³ Određeni kapaciteti KIRS-a za kolektivni smeštaj određeni su za smeštaj državljana Ukrayine, uz mogućnost proširenja kapaciteta na ukupno 5000 mesta. Trenutno je 69 ljudi iz Ukrayine smešteno u centrima u Vranju (46) i Obrenovcu (23).⁴⁶⁴ Deca ukrajinskih izbeglica, koja su smeštena u Centru za azil u Vranju, upisana su u školu 4. aprila 2022. godine.⁴⁶⁵

Upis dece migranata u redovne škole se nastavlja

Upis dece migranata u redovne škole nastavljen je regularnom dinamikom. Prema podacima KIRS-a, od 58 registrovane školske dece u centrima za azil i prihvatz, na dan 1. februara 53 dece iz Krnjače, Šida, Bosilegrada i Bogovađe upisano je u osnovnu školu, a petoro u srednju školu.⁴⁶⁶

Zakonodavne aktivnosti – pripreme u toku

Tokom izveštajnog perioda pripremljene su prve radne verzije nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, koje su relevantna ministarstva predstavila tokom javnih konsultacija u novembru 2021. godine. Učesnici konsultacija bili su pozvani da dostave pisane komentare i predloge za dalje unapređenje radnih verzija. U toku je uključivanje predloga koje su podnеле relevantne organizacije civilnog društva (OCD), međunarodne organizacije i druge zainteresovane strane u vezi sa predstavljenim tekstovima u postojeći tekst nacrta.

Izmene i dopune Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca uglavnom su se odnosile na usklađivanje domaćeg zakonodavstva u vezi sa izdavanjem jedinstvene dozvole za boravak i rad i na primenu Direktive 2011/98/EU na domaće zakonodavstvo. Izmene Zakona o azilu i privremenoj zaštiti uglavnom su bile usmerene na unapređenje pravnog položaja stranaca čija je namera da podnese zahtev za azil registrovana, definisanjem opsega prava i dodatnim usklađivanjem sa Direktivom 2013/32/EU, naročito u vezi sa graničnom procedurom itd.

Posebno je važno naglasiti da radne verzije Nacrta zakona sadrže rešenja koja značajnom broju kategorija stranaca omogućavaju pristup tržištu rada, čime se jača pravna zaštita migranata, a tražiocima azila i drugim kategorijama migranata omogućava se direktni pristup tržištu.

463 MUP, Vulin: Srbija pod vođstvom Aleksandra Vučića još jednom pokazuje da ima institucionalne odgovore i na krizu usled situacije u Ukrayini, 10. 3. 2022. <https://bit.ly/3LNs84K>

464 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 4. 4. 2022. godine.

465 KIRS, Mališani iz Ukrayine smešteni u CA Vranje krenuli u školu, 4. 4. 2022. godine, <https://bit.ly/3jy2HIp>

466 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece, 4. 2. 2022. godine.

Uporedno sa izradom izmena i dopuna Zakona o strancima, izrađen je i Nacrt Zakona o zapošljavanju stranaca, koji je takođe povezan sa Direktivom 2011/98/EU. Tokom izveštajnog perioda održane su javne rasprave o ovom Nacrtu zakona, a u toku je i uključivanje predloga iz komentara iznetih tokom javnih rasprava.

I tokom ove izborne kampanje izostao je konstruktivan pristup pitanju migracija

Pitanje migracija nije bilo naročito prisutno u predizbornim izjavama i programima političkih stranaka. Izuzetak su političke stranke desnog političkog spektra, kao što su Zavetnici, koji su, povezujući terorozam i iregularne migracije, sve državne organe i bezbednosne službe pozivali da posebno obrate pažnju na sve veći obim iregularnih migracija.⁴⁶⁷

Zatim, predstavnici Dveri kritikovali su aktuelnu vlast zbog načina na koji vode migracionu politiku⁴⁶⁸ i promovisali svoj program migracione politike, koji se zasniva na diskriminatornom pristupu i oslanja na dezinformacije.⁴⁶⁹

PREPORUKE

- Neophodno je intenzivirati aktivnosti koje će senzitizovati lokalne zajednice i pokrenuti dijalog koji bi doprineo razumevanju potreba migranata i lokalnih zajednica koje su njihovi domaćini.
- Od suštinskog je značaja obezbediti sve neophodne preduslove za potpuno i delotvorno sprovodenje 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, te standarda zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljeni trećih zemalja.
- Od suštinskog je značaja pratiti posledice primene Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, posebno onih odredaba koje se odnose na načelo zabrane vraćanja (*non-refoulement*).
- Važno je ojačati vezu između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Neophodno je stvoriti uslove da se Odluka o privremenoj zaštiti u potpunosti primenjuje i da lica koja su napustila Ukrajinu mogu da iskoriste svoja prava.

467 Zavetnici, Nacionalna bezbednost i sigurnost građana, <https://bit.ly/3rlz3u5>

468 SolInfo, Obradović: Sombor potpuno zanemaren, jedan od retkih gradova u kojem se ne otvaraju nove fabrike, 13. 2. 2020. godine, <https://bit.ly/3xidcHJ>

469 Na primer: Izjava da je Vlada Republike Srbije zaključila sporazume sa zapadnim zemljama na osnovu kojih će svi oni migranti koji ne dobiju azil u tim zemljama, a koji ne mogu da se vratre u svoje zemlje porekla, biti враćeni u Srbiju. Više informacija: Dveri, Migrantska politika – Program Srpskog pokreta Dveri, <https://bit.ly/3Jsv45n>

5.3 Borba protiv organizovanog kriminala

Između izjava državnih zvaničnika i izveštaja nezavisnih i profesionalnih medija postoji jaz kada je reč o borbi protiv organizovanog kriminala u Srbiji. Rezultati nadležnih institucija nisu poznati i njihovo delovanje je ograničeno političkom voljom. Uprkos tome, srpska policija je nastavila uspešnu regionalnu policijsku saradnju. Fokus je i dalje na pojedinačnim slučajevima organizovanog kriminala („Belivuk“, „Jovanjica“ i „Jovanjica 2“), dok izostaje strateški pristup u borbi protiv ovog fenomena.

Srpska policija je nastavila uspešnu saradnju sa policijama drugih država i važi za pouzdanog partnera. Na primer, nakon višemesečne istrage uhapšeni su pripadnici organizovane kriminalne grupe, koji su krijumčarili migrante i tako je polovinom marta presečen lanac krijumčarenja ljudi.⁴⁷⁰ Ova akcija je sprovedena u saradnji sa mađarskom policijom, uz podršku Centra za sprovođenje zakona u Jugoistočnoj Evropi (SELEC). U drugoj međunarodnoj policijskoj akciji, u kojoj su učestvovali Evropol i Evrodižast, srpska policija je polovinom aprila uhapsila Darka Šarića, optuženog vođu kriminalne grupe koja je trgovala kokainom.⁴⁷¹ On je osumnjičen da je, dok je bio u pritvoru, organizovao kriminalnu grupu za izvršenje ubistava i drugih krivičnih dela.⁴⁷² Darko Šarić je u tužilaštvu negirao izvršenje tih zločina, ali mu je ipak određen pritvor.⁴⁷³ U ovom slučaju potrebno je sprovesti vanrednu kontrolu rada obezbeđenja pritvorske jedinice, gde je Šarić bio smešten i otkriti ko mu je obezbedio privilegovan položaj.

Narodna skupština Republike Srbije ponovo je izabrala Mladena Nenadića za tužioca za organizovani kriminal.⁴⁷⁴ U drugom mandatu od njega se očekuje da češće nego do sada informiše javnost o svom radu, umesto da to prepusta predstavnicima izvršne vlasti. Ministar unutrašnjih poslova naveo je da je tokom 2021. godine policija uhapsila pripadnike 24 organizovane kriminalne grupe.⁴⁷⁵ Iako je svrha ove izjave da pokaže kako je Vlada Srbije efektivna u borbi protiv organizovanog kriminala i da rat protiv mafije daje rezultate, nju je teško proveriti usled nedostupnosti podataka.

Ubrzo potom, na vanrednoj konferenciji za medije, ministar Aleksandar Vulin izjavio je da je organizovana kriminalna grupa, na čijem je čelu vođa kavačkog crnogorskog klana, planirala atentat na predsednika Srbije. Ta informacija je stigla posredstvom Evropola iz jedne zemlje EU.⁴⁷⁶ Evropol nije komentarisao ili potvrdio ovu informaciju. Način na koji je ona saopštена javnosti podriva poverenje regionalnih i međunarodnih partnera u srpsku policiju. Neophodno je podsetiti da zvanični narativ personifikuje rat protiv mafije u Srbiji, predstavljajući ga u liku predsednika Aleksandra Vučića.⁴⁷⁷

U predmetu protiv Belivukove grupe,⁴⁷⁸ istraga je proširena na još dva ubistva, koja su Belivuk i njegov najbliži saradnik negirali u tužilaštvu.⁴⁷⁹ Detalje tih ubistava opisao je član kriminalne grupe, koji ima status okrivljenog svedoka.⁴⁸⁰ Prema pisanjima medija, na pripremnom ročištu, koje je počelo početkom marta 2022. godine, Belivuk je iskoristio priliku da podseti kako je obavljaо određene stvari za vladajuću Srpsku naprednu stranku i naglasio je da je to njegov lični rat sa Vučićem.⁴⁸¹ Njegov advokat je podneo zahtev za izuzeće predsednice sudskog veća, predsednika Višeg suda (u okviru kog postupa Posebno

470 „MUP: Uhapšena organizovana kriminalna grupa za krijumčarenje migranata“, *N1*, 16. 3. 2022, <https://bit.ly/3DGd6Lj>, 5. 4. 2022.

471 Darko Šarić se predao srpskim istražnim organima 2014. godine. Do decembra 2021. godine bio je u pritvoru, a nakon toga je prebačen u kućni pritvor. Protiv njega se vode dva krivična postupka: jedan za šverc 5,7 tona kokaina i drugi za pranje 20 miliona evra stečenih prodajom kokaina.

472 „MUP: Šarić uhapšen kao šef kriminalne grupe, priveden i njegov advokat“, *KRIK*, 14. 4. 2020, <https://bit.ly/3ErOMNv>, 18. 4. 2022.

473 „Šarić negirao optužbe, određen mu pritvor“, *KRIK*, 16. 4. 2022, <https://bit.ly/3xI3grh>, 18. 4. 2022.

474 „Nenadić ponovo izabran za tužioca za organizovani kriminal“, *KRIK*, 24. 12. 2021, <https://bit.ly/3joi5H0>, 5. 4. 2022.

475 „Vulin: Policija razbila 24 organizovane kriminalne grupe u 2021. godini“, *N1*, 28. 12. 2021, <https://bit.ly/3JeNjuK>, 5. 4. 2022.

476 „Aleksandar Vulin: Još jedan atentat na Vučića“, *Vreme*, 21. 1. 2022, <https://bit.ly/3LJmPmK>, 5. 4. 2022.

477 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, Maj 2021, str. 95, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>

478 Više detalja o ovoj kriminalnoj grupi možete pročitati u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, Koalicija prEUgovor, Beograd, Novembar 2021, str. 116-117, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

479 „Proširena istraga protiv Belivuka za ubistvo još jednog mladića“, *KRIK*, 2. 2. 2022, <https://bit.ly/36UzIMI>, 5. 4. 2022.

480 „Belivukov saradnik sklopio sporazum sa tužilaštvom i izneo detalje o ubistvu Mihajlovića“, *KRIK*, 25. 2. 2022, <https://bit.ly/38Bmh4j>, 5. 4. 2022.

481 „Lični rat sa Vučićem“, *Vreme*, 17. 3. 2022, <https://bit.ly/36ZTaHn>, 5. 4. 2022.

odeljenje za organizovani kriminal), tužioca za organizovani kriminal i njegovih zamenika.⁴⁸² Zbog toga nije održano pripremno ročište i očekuje se da bude zakazano u narednom periodu.

Pored toga, objavljeni su detalji izveštaja o izvršenim proverama i sadržaju komunikacije koja je sa Belivukovog telefona obavljana sa pripadnikom Žandarmerije (policjska jedinica u Srbiji). U pitanju su poruke u kojima se navodi da su „šef” i „glavni šef” informisani o uspesima Belivukove grupe u kriminalnom podzemlju, ali je nepoznato ko su oni.⁴⁸³ Taj izveštaj je Tužilaštvo za organizovani kriminal dostavilo tokom krivičnog postupka protiv Dijane Hrkalović, bivše državne sekretarke MUP-a. Ona je optužena za trgovinu uticajem, jer je naredila da se izveštaj o vestačenju Belivukog telefona ne dostavi u okviru ranije istrage za ubistvo izvršeno januara 2017. godine.⁴⁸⁴ U krivičnom postupku za to ubistvo najpre je bio optužen Belivuk, ali je kasnije oslobođen zbog nedostatka dokaza.

Nezavisni mediji pisali su da je ona doprinela razvoju i uspehu Belivukove grupe.⁴⁸⁵ Najnoviji medijski izveštaji to potvrđuju, ali optužnica protiv Belivukove grupe pokriva period od 2019. godine, kad je ona napustila MUP. Nekoliko meseci provela je u pritvoru tokom 2021. godine, ali je, ubrzo nakon što je Vladimir Đukanović postao njen advokat,⁴⁸⁶ prebačena u kučni pritvor.⁴⁸⁷ U drugom istaknutom slučaju „Jovanjica“ i „Jovanjica 2“,⁴⁸⁸ Vladimir Đukanović je takođe imao značajnu ulogu, jer je Predrag Koluvija, iako optužen kao vođa organizovane kriminalne grupe, prebačen u kučni pritvor. U predmetu „Jovanjica 2“ još uvek nije održano pripremno ročište i postupak nije počeo. Predrag Koluvija je već nekoliko puta menjao advokate u svom timu odbrane, što se potencijalno može tumačiti kao opstrukcija postupka.⁴⁸⁹

Nema napretka u definisanju uloge službi bezbednosti u krivičnim istragama

Službe bezbednosti i dalje imaju ulogu u krivičnim istragama, kako u zakonu, tako i u praksi, a Vlada ne pokazuje interesovanje da započne neophodne reforme. I pored toga što je Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 (AP 24) razvodnio postavljene ciljeve,⁴⁹⁰ nijedna od četiri aktivnosti obuhvaćenih ovim prelaznim merilom nije sprovedena.⁴⁹¹ Predstavnici MUP-a su na sastanku sa Radnom grupom NKEU za Poglavlje 24 početkom novembra 2021. godine konstatovali da je formirana međuresorna radna grupa za početnu aktivnost (koncipiranje uporedne analize), te da do tog trenutka nije izabran ni referentni uporedni model, niti je izvršena procena troškova.

Oprema za presretanje komunikacije nalazi se u BIA, s tim da je to, pre skoro sedam godina, bilo predviđeno samo kao privremeno rešenje.⁴⁹² To znači da policija, kada tajno prисluškuje komunikacije, mora da se oslanja na resurse BIA.⁴⁹³ Uz to, BIA i dalje ima policijska ovlašćenja, odnosno pravo da koristi silu i oružje, kao i da hapsi.

482 Ibid.

483 „NIN objavio detalje prepiske Belivuka sa pripadnicima policije“, *N1*, 3. 3. 2022, <https://bit.ly/3JqXCvL>, 5. 4. 2022.

484 „Dijana Hrkalović optužena za trgovinu uticajem“, *KRIK*, 10. 12. 2021, <https://bit.ly/3DVVU4V>, 5. 4. 2022.

485 „Period Dijane Hrkalović u MUP-u: mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje“, *KRIK*, 29. 5. 2019, <https://bit.ly/3NWFzRD>, 5. 4. 2022.

486 „Član SNS-a Vladimir Đukanović novi advokat Dijane Hrkalović“, *KRIK*, 28. 2. 2022, <https://bit.ly/3v5DH0m>, 5. 4. 2022. Đukanović je bio poslanik vladajuće stranke u prethodnom sazivu parlamenta, predsednik skupštinskog Odbora za pravosuđe i član Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca.

487 „Dijana Hrkalović puštena u kučni pritvor“, *KRIK*, 31. 3. 2022, <https://bit.ly/3KpdL6i>, 5. 4. 2022.

488 Više detalja o ovim slučajevima možete pročitati u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEugor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, op. cit., str. 118.

489 „Jovanjica 2“: Sud godinu dana ne uspeva da održi pripremno ročište“, *BIRN Srbija*, 6. 4. 2022, <https://bit.ly/3xbiogu>, 6. 4. 2022.

490 Novi predviđeni rezultat je: *Odvojiti mandate i propise koji se odnose na presretanje komunikacija u krivičnim istragama od onih koji se odnose na presretanje komunikacija u svrhu zaštite nacionalne bezbednosti*. Umesto ranije formulacije: *Policija je nezavisna od službi bezbednosti u oblasti posebnih istražnih radnji, u skladu sa najboljim praksama EU*.

491 Aktivnosti 6.2.4.1-4. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Izveštaj o sprovođenju AP 24 za period jul – decembar 2021, https://bit.ly/AP24_II2021SR

492 „Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88 od 23. 11. 2015.

493 J. Pejić Nikić i P. Petrović. „Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji“, u: P. Petrović i J. Pejić Nikić (ur.), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, jun 2020, str. 20–22, <https://bit.ly/3tTjfN>

PREPORUKE

- Srbija treba da usvoji i primeni strateški pristup u borbi protiv organizovanog kriminala umesto što se fokusira na pojedinačne slučajeve.
- Predstavnici izvršne vlasti u Srbiji treba manje da utiču na rad institucija nadležnih za borbu protiv organizovanog kriminala.
- Evidencija rezultata (policije, tužilaštva i suda) u borbi protiv organizovanog kriminala treba da bude javna kako bi zainteresovana javnost mogla da se informiše o uspešnosti njihovog rada.

5.3.1. Borba protiv visokotehnološkog kriminala

U ovoj oblasti najveći problem i dalje predstavlja hroničan nedostatak ljudskih resursa. Srbija tek treba da unapredi zakonodavni okvir u skladu sa strateškim i operativnim elementima vezanim za pristupanje Evropskoj uniji.

Ključni dokumenti u ovoj oblasti su Strategija za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019–2023, koja je usvojena u septembru 2018. godine, i Akcioni plan za sprovođenje te Strategije za period 2019–2020. Cilj Strategije je da se uspostavi efikasan i održiv sistem, koji bi objedinio sve institucije zadužene za borbu protiv visokotehnološkog kriminala. Budući da je Akcioni plan istekao 2020. godine, a novi još nije izrađen, nije poznato kako će se Strategija dalje sprovoditi.

Kapacitet Posebnog tužilaštva za visokotehnološki kriminal povećan je 2021. godine. To tužilaštvo sada ima specijalnog tužioca za visokotehnološki kriminal, pet zamenika specijalnog tužioca, pet pomoćnika specijalnog tužioca i tri službenika koji se bave administrativnim poslovima. Dakle, ima ukupno 14 zaposlenih,⁴⁹⁴ kojima je, zbog povećanja broja predmeta, neophodno obezbediti veći kancelarijski prostor kako bi mogli normalno da rade.⁴⁹⁵

Republička javna tužiteljka je u novembru 2021. godine najavila da će Srbija potpisati Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu o pojačanoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza.⁴⁹⁶ Nakon što je formalno odobren 17. novembra 2021. godine, ovaj Protokol, čiji je cilj da se unapredi način na koji se prikupljaju elektronski dokazi, biće otvoren za potpisivanje 12. maja 2022. godine u Savetu Evrope.⁴⁹⁷

Ulažu se naporci da se podigne svest stručne i šire javnosti o opasnostima visokotehnološkog kriminala i njegovom uticaju na društvo,⁴⁹⁸ ali to nije dovoljno jer su rizici od te vrste kriminala u stalnom porastu.

494 Strategija za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019–2023. godine i Akcioni plan 2019–2020 za sprovođenje Strategije za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019–2023. godine, <https://bit.ly/36TENV9>, 6. 4. 2022.

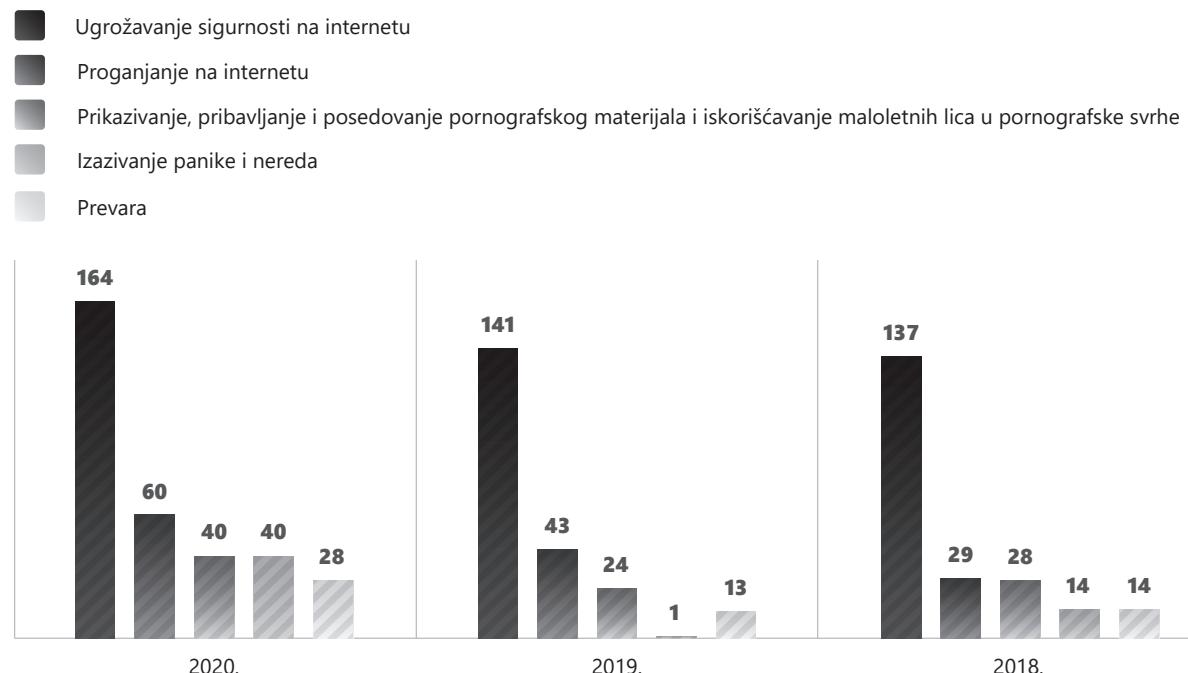
495 *Ibid.*

496 Republički javni tužilac Zagorka Dolovac na Konferenciji *Octopus*, 16–18. novembra 2021. godine, Savet Evrope, <https://bit.ly/37lgG1s>, 6. 4. 2022. (3:00:00)

497 Savet Evrope, Visokotehnološki kriminal, međunarodna konferencija i otvaranje potpisivanja Drugog dodatnog protokola uz Budimpeštansku konvenciju o visokotehnološkom kriminalu, <https://bit.ly/3Kj9t0c>, 6. 4. 2022.

498 Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2021. godinu, <https://bit.ly/3utGZeQ>, 6. 4. 2022, str. 51.

Ilustracija 9: Pet najčešćih vrsta visokotehnološkog kriminala u Srbiji



Izvor: Republičko javno tužilaštvo⁴⁹⁹

PREPORUKE

- Potrebno je izraditi novi Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2022–2023.
- U policijskom odeljenju za visokotehnološki kriminal treba povećati broj zaposlenih, kao i kancelarijski prostor Posebnog tužilaštva za visokotehnološki kriminal.
- Srbija treba da potpiše Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu o pojačanoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza.

499 Republičko javno tužilaštvo, Izveštaj o radu javnih tužilaštava na prevenciji kriminala i zaštiti ustavnosti u 2020. godini, str. 29–30, <https://bit.ly/3DKCAHg>, 6. 4. 2022.

5.4 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Rat u Ukrajini je, između ostalog, doveo u žiju svetske javnosti i problem trgovine ljudima⁵⁰⁰. Zločin koji podrazumeva toliko nasilja i dehumanizacije izdignut je na novi nivo surovosti, gde trgovci ljudima bez prikrivanja postavljaju zamke za žene, decu i muškarce koji beže od rata. Srbija je, za sada, zemlja tranzita za veći deo ljudi koji beže od ratnih sukoba. Ipak, s obzirom na to da se najveći talas izbeglica tek očekuje, pretpostavlja se da će jedan deo ovih ljudi verovatno ostati u Srbiji jer neće imati druge opcije. Rizik od upadanja u lanac trgovine ljudima je visok, kako kod onih koji kroz Srbiju samo prolaze, tako i kod ovih drugih, koji odlučuju da se u zemlji neko vreme zadrže.

Istovremeno, Nacionalni mehanizam za upućivanje (NMU) žrtava trgovine ljudima u Srbiji pokazuje znakove dugoročnog propadanja, koji izazivaju zabrinutost⁵⁰¹. Pored onog najočiglednijeg znaka za uzbunu – rekordno malog broja identifikovanih žrtava tokom 2019 – i drugi problemi su nastavili da se nagomilavaju: otvaranje i zatvaranje prvog državnog skloništa za žene žrtve trgovine ljudima, problemi sa licencama, kako za pomenuto sklonište, tako i za stručne radnike, hronični nedostatak kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (Centar), diskutabilna zakonitost dokumenata i odluka koje Centar donosi, gotovo trogodišnje nezasedanje Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, zbog čega nije bilo usvojenog ni funkcionalnog Akcionog plana za poslednje dve godine (2021/22) Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, naročito ženama i decom, i zaštite,⁵⁰² i tako dalje.

Srbija ne pokazuje da je odlučna, niti da poseduje kapacitete kojima bi sprečila trgovinu ljudima, ili zaštitila svoje građane od ovog krivičnog dela. Događaji sa kraja 2021. potvrđili su da isto važi i za strane državljanе – bilo da se radi o većim grupama ljudi (vijetnamski radnici u fabrici Linglong u Zrenjaninu), ili pojedincima koji se namamljuju u Srbiju lažnim obećanjima, da bi se kada stignu na njenu teritoriju eksploatisali na različite načine. Dotok potencijalnih žrtava iz Ukrajine i Rusije predstavlja samo još jedan u nizu izazova za čije rešavanje Srbija nema ni odgovarajućih kapaciteta, niti volje.

5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 – deluje kao neobavezujući spisak želja

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24,⁵⁰³ koji je usvojen sredinom 2020, a koji se odnosi na borbu protiv trgovine ljudima, trebalo bi da služi kao mapa Republići Srbiji u posvećenom kreiranju, usvajanju i realizaciji aktivnosti koje su u skladu sa Strategijom EU za borbu protiv trgovine ljudima, dok se istovremeno poštuje i promoviše pristup zasnovan na ljudskim pravima. Od ukupno trinaest aktivnosti koje bi trebalo da doprinesu postizanju merljivog napretka u borbi protiv trgovine ljudima, one koje se zaista realizuju i imaju neke efekte predstavljaju pre izuzetak, nego pravilo.

Dva najznačajnija međusektorska dokumenta, koji treba da služe kao sveukupne smernice svim ključnim akterima u NMU: Akcioni plan za realizaciju Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, naročito ženama i decom, i zaštite žrtava u Republići Srbiji⁵⁰⁴ (AP), kao i sama Strategija, kao da se uopšte ne nalaze u agendi Vlade. Akcioni plan za poslednje dve godine realizacije Strategije (2021-22) trebalo je da bude usvojen u četvrtom tromesečju 2020. Iako je postupak izrade Akcionog plana uz ogromna kašnjenja ipak sproveden u julu 2021, nikada nije došlo do zvaničnog usvajanja konačnog dokumenta.

500 Zajedno sa organizacijama civilnog društva iz Mreže za borbu protiv trgovine ljudima, ASTRA je učestvovala u izradi flajera na ukrajinskom jeziku o ličnoj zaštiti od trgovine ljudima prilikom prolaska kroz Srbiju, ili boravka u njoj. Flajere možete pronaći na sledećim internet adresama: <https://bit.ly/AstraLeaflet1> i <https://bit.ly/AstraLeaflet2>

501 Liliana Sorentino, „Ocena Nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji“, ASTRA, Oktobar 2020, dostupno na: https://drive.google.com/file/d/1h9YYHRSqOpgNw_u8vz94Zot77Fsm43D/view

502 AP 24, Aktivnost 6.2.8.3.

503 U poglavlu 6: Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, odeljak 6.2, u Privremenima mera 8, 2020, <https://bit.ly/3Bxzk0f>

504 AP 24, Aktivnost 6.2.8.3.

Savet za borbu protiv trgovine ljudima, koji predstavlja ključno telo u rukovođenju, koordinaciji i podršci intersektorskom odgovoru na problem trgovine ljudima, a koji je takođe bio zadužen za usvajanje Akcionog plana, nije se sastao čitave 3 godine!⁵⁰⁵ Ovo telo, koje se sastoji od 6 ministara,⁵⁰⁶ ima obavezu da se sastaje najmanje dva puta godišnje, a po potrebi i češće. U protekle tri godine, *Savet za borbu protiv trgovine ljudima* nije prepoznao potrebu da se sastane i prodiskutuje reakcije na nekoliko izuzetno važnih problema koji i dalje muče srpske aktere u borbi protiv trgovine ljudima i dovode do opsežnih reakcija javnosti, uključujući: (1) rekordno nizak broj žrtava identifikovanih u 2019. godini, (2) slučaj radne eksploatacije indijskih radnika na javno finansiran građevinskim projektima (2019, 2020), (3) potencijalni slučaj trgovine ljudima sa elementima seksualne eksploatacije koju su omogućili državni zvaničnici u Jagodini (2021), (4) potencijalni slučaj prisilnog rada vijetnamskih radnika u fabrici Linglong u Zrenjaninu (2021), i najzad, (5) nadolazeću krizu izazvanu talasom izbeglica iz Ukrajine, Rusije i drugih zemalja uključenih u ovaj sukob. Napokon, nefunkcionisanje Saveta blokira usvajanje (i primenu) ključnih strateških i operativnih dokumenata koji su od ključnog značaja za funkcionisanje sistema borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji.

Umesto da se fokusiraju na finalizaciju aktivnosti iz poslednjeg dvogodišnjeg Akcionog plana (2021-2022), pripremaju izveštaje i procene aktivnosti, diskutuju efekte ključnog strateškog dokumenta (Strategije) i prikupljaju kvalitetne informacije za naredni period planiranja i realizacije (2023-2028), srpske institucije koje su odgovorne za suzbijanje i prevenciju trgovine ljudima na ovaj su način lišene plana, uputstava i podrške, pa samim tim nema ni odgovarajuće procene njihovih postignuća. Proceniti uticaj ovakvih okolnosti takođe predstavlja nemoguću misiju. AP 24 predviđa opsežnu evaluaciju postignuća Strategije, tokom koje bi se došlo do kvalitetnih i preciznih preporuka koje bi se primenile prilikom izrade nove strategije. Veliko je pitanje kako će ova evaluacija biti sprovedena bez zvanične realizacije Akcionog plana u poslednje dve godine važenja Strategije.

5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima kao da je demontiran

Uloga i rezultati *Saveta za borbu protiv trgovine ljudima* kao vrhovnog tela u srpskom sistemu za borbu protiv trgovine ljudima, već su elaborirani u prethodnom odeljku. *Nacionalna kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima* (Kancelarija), čiji je rad direktno povezan sa radom Saveta, kao da je usvojila sličan operativni model niske vidljivosti (i neaktivnosti?) tokom perioda izveštavanja. Žonglirajući između zadataka opšte koordinacije i mikromenadžmenta, kao i mnogih projekata koje sprovode donatori i međunarodne organizacije, Kancelarija je propustila priliku da preuzeme značajniju ulogu u rešavanju ključnih pitanja koja se tiču prepostavljenih slučajeva trgovine ljudima tokom perioda izveštavanja (odnosno slučaja vijetnamskih radnika u Zrenjaninu).

Takođe, nije poznato da li se *Kancelarija*, kao ključno telo u koordinaciji aktivnosti borbe protiv trgovine ljudima, zvanično obratila *Savetu za borbu protiv trgovine ljudima*, kako bi istakla da (1) izveštaj o realizaciji Akcionog plana za 2019-2020. nije usvojen, (2) da je koordinaciono telo za praćenje realizacije Strategije i Akcionog plana raspušteno (pošto je bilo ovlašćeno za praćenje AP 2019-2020), (3) da se mora raspravljati o Akcionom planu za 2021-2022. i da se on mora usvojiti, i napokon, ali ne i najmanje važno, (4) da postoji slučaj vijetnamskih radnika u fabrici Linglong, koji je privukao pažnju kako srpske, tako i međunarodne javnosti. Kod svih pobrojanih pitanja, postoji očajnička potreba za njihovim diskutovanjem i rešavanjem, u skladu sa ovlašćenjima. Bilo kako bilo, u ovom cilju nisu preduzeti nikakvi javno vidljivi postupci.

Od novembra 2021, srpski institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima i NMU, dobili su pojačanje u vidu *Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima*. Usvajanjem amandmana na Zakon o Zaštitniku građana, ova funkcija je dodata ovlašćenjima Zaštitnika građana (ombudsmana) i treba da se realizuje u vidu jednog zameničkog mesta. Ova novina u srpskom sistemu borbe protiv trgovine ljudima više je nego dobrodošla.

⁵⁰⁵ „Na današnjoj sednici Saveta za borbu protiv trgovine ljudima sumirani dosadašnji rezultati i usvojene smernice za dalji rad“. Ministarstvo unutrašnjih poslova, 25. januar 2019. <https://bit.ly/3DtB2jQ>, 6. april 2022.

⁵⁰⁶ [https://www.paragraf.rs/propisi/odluka_o_obrazovanju_saveta_za_borbu_protiv_trgovine_ljudima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/odлука_o_obrazovanju_saveta_za_borbu_protiv_trgovine_ljudima.html)

Uprkos činjenici da su akteri u borbi protiv trgovine ljudima zagovarali sasvim nezavisnu funkciju izvestioca, obrazloženje za pripajanje funkcije izvestioca (mnogobrojnim) ovlašćenjima ombudsmana, prihvaćena su kao kompromis. Ipak, gotovo 5 meseci nakon što je Zakon izmenjen, i dalje nema reakcija iz kancelarije Zaštitnika građana u pogledu narednih koraka u operacionalizovanju funkcije nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima. O ulozi Zaštitnika građana u skorašnjim slučajevima pretpostavljene trgovine ljudima, biće više reči u odeljku 5.4.3.

U decembru 2021, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti trebalo je da se nađe na dnevnom redu Vlade. Dugo očekivane izmene jednog od najsloženijih zakonodavnih instrumenata, koji je od ključnog značaja za kvalitet realizacije socijalne zaštite za, između ostalih, i žrtve trgovine ljudima, još uvek se očekuju. Uprkos tome što je nekoliko izmenjenih verzija ovog zakona bilo u opticaju u prethodne tri godine, trenutno i dalje ne postoji konačni nacrt. Ovaj zakon je od posebnog značaja za srpski NMU, jer se očekuje da u njemu budu definisane uloge i pozicija Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u okviru sistema socijalne zaštite.⁵⁰⁷ Za mnoge aktere u borbi protiv trgovine ljudima, javna rasprava očekivanih izmena biće prilika da se utiče na položaj Centra, na osnovu prethodnih 10 godina njegovog funkcionisanja. U odeljku 5.4.5. ovog izveštaja, biće više reči o nekolicini strateških inicijativa koje se tiču Centra.

Standardne operativne procedure (SOP) za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima i dalje ne predstavljaju obavezu za zaposlene u organima Ministarstva unutrašnjih poslova, uprkos najavama iz Nacionalne kancelarije za koordinaciju borbe protiv trgovine ljudima. Sam dokument napisan je u formi preporuka, tako da bi dodatno integrisanje odredbi i procedura SOP u postojeći zakonodavni okvir (zakone i podzakonska akta) doprinelo boljoj primeni, jer bi se time jasno definisale dužnosti i odgovornosti svih aktera. Pored toga, ne sledi se ni dogovorena procedura praćenja i izmene SOP.

5.4.3. Nova verzija robovlasištva za 21. vek – uspešno ignorisanje (pa tako i omogućavanje) od strane srpskih državnih organa

Slučaj vijetnamskih radnika zaposlenih u kompaniji za izradu guma Linglong u Zrenjaninu, dospeo je u žižu lokalne i međunarodne javnosti početkom novembra 2021, nakon članka koji je objavio Vojvođanski istraživačko-analitički centar VOICE.⁵⁰⁸ Jedna grupa NVO obavila je terenske posete ubrzo nakon prvih napisa u medijima, pa je sastavljen zajednički inicijalni izveštaj u kome se poziva na odgovornost svih državnih aktera.⁵⁰⁹ U prethodnih šest meseci (novembar 2021 – april 2022), članica koalicije prEUgovor, ASTRA, sprovela je više aktivnosti uključujući: direktnu podršku radnicima, terenske posete, koordinaciju sa aktivistima na terenu, kao i intenzivnu prepisku sa državnim ustanovama, u kojoj su pozvane na odgovornost, vršenje pritiska na Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima, postupanje u skladu sa SOP, učešće na više od 30 sastanak i događaja (on-lajn i uživo), i pisanje priloga za nacionalne i međunarodne aktere.⁵¹⁰

Slučaj radne eksploatacije vijetnamskih radnika ima dosta sličnih elemenata i gotovo identičan modus operandi poput onoga identifikovanog u slučaju SerbAz, a u vezi sa kojim je ASTRA izradila opsežan izveštaj koji je korišćen i naveden u nedavno donesenoj presudi Evropskog suda za ljudska prava, *Zoletić i drugi protiv Azerbejdžana – 20116/12*.⁵¹¹ Takođe uznemiruje i sličnost slučaja SerbAz sa slučajem radne eksploatacije velike grupe indijskih državlјana, koji je ASTRA takođe prijavljivala nešto ranije, od 2019. do 2021, u kome se trenutno vodi sudski postupak protiv poslodavaca.⁵¹²

507 Uspostavljen 2012. odlukom Vlad Republike Srbije, Službeni glasnik RS br. 16/2012.

508 <https://voice.org.rs/vise-od-750-vijetnamaca-i-kineza-u-industrijskoj-zoni-zrenjanin-beznade-nevidljivih/>

509 <https://www.astra.rs/zahet-za-hitnu-reakciju-nadleznih-insiticija-u-slucaju-potencijalne-trgovine-ljudima-u-cilju-radne-eksploatacije-radnika-iz-vijetnama/>

510 <https://preugovor.org/Brze-reakcije/1695/Propusti-drzave-u-slucaju-izgradnje-fabrike.shtml>

511 Presuda od 7. 10. 2021.

512 Jelena Pejić Nikić (ur.) prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2020, str. 98, <http://bit.ly/AlarmMaj2020>

Nažalost, reakcije nadležnih organa Republike Srbije u sva tri slučaja (SerbAz, indijski radnici, vijetnamski radnici) takođe su bile slične reakcijama azerbejdžanskih vlasti u slučaju SerbAz – poricanje odgovornosti za ugovore koje su radnici potpisali sa stranom kompanijom, okretanje glave na surove uslove eksplotacije i prinude – dok je način na koji su se (indijski) radnici napokon vratili svojim kućama, bez isplaćenih zarada, itd., takođe podsetio na azerbejdžanski slučaj.

✖ **ALARM: Pozivi na odgovornost se ignorišu**

Postupajući u skladu sa Nacionalnim mehanizmom za upućivanje (NMU) za žrtve trgovine ljudima, kao i prema Standardnim operativnim procedurama (SOP) za žrtve trgovine ljudima, ASTRA je podnela 44 oficijelna zahteva i prijave u 16 različitih državnih institucija koje su dužne i delegirane da sprovode zakone u ovom slučaju. Do današnjeg dana, ASTRA je primila samo 16 zvaničnih odgovora (36%) od 7 institucija (44%). Većina zvaničnih odgovora pristigla je iz lokalne Policijske uprave u Zrenjaninu, koja je obavestila ASTRU da je primila nalog od Višeg javnog tužilaštva u Zrenjaninu da pokrene istragu i prikupi dokaze prema prijavama koje je podnела ASTRA. Svojim generalnim sadržajem, ovi odgovori uglavnom obaveštavaju da su određen aktivnosti pokrenute, ali se ni nakon 6 meseci ne naziru konkretni ishodi ili rezultati.

Nekolicina važnih tela u borbi protiv trgovine ljudima, ili nikada nisu odgovorila na upite i prijave, ili nisu nikad sprovele aktivnosti za koje su opunomoćene, npr. Nacionalna kancelarija za koordinaciju borbe protiv trgovine ljudima (nije dala direktni odgovor, samo je pomenula da je odgovoren na belešku zrenjaninske policije); Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima – nije sproveo formalne intervjuje kako bi se ustanovile okolnosti i ispitala pretpostavljena eksplotacija radnika. U godišnjem izveštaju Centra postoji kratak komentar o prijavi koju su primili od NVO o jednom broju radnika – potencijalnih žrtava trgovine ljudima. Ipak, za sada nije sprovedena nijedna od konkretnih aktivnosti za koje je Centar ovlašćen, a za nepostupanje nije dato nikakvo objašnjenje.

Što se tiče drugih institucija, Inspekcija rada je utvrdila da činjenice pobrojane u prijavama koje je podnela ASTRA nisu u delokrugu njihovih ovlašćenja, a Zaštitnik građana je davao javne izjave da nije bilo trgovine ljudima (iako je jedina ustanova ovlašćena da daje takve ocene Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima). U svom godišnjem izveštaju za 2021. godinu, Zaštitnik građana ne pominje ni fabriku Linglong u Zrenjaninu, niti vijetnamske radnike, uprkos vrlo živoj javnoj aktivnosti i izjavama koje je Zaštitnik građana davao u pogledu ovog slučaja. U samo jednoj rečenici u ovom izveštaju, Zaštitnik građana navodi da su „utvrđeni propusti u radu nadležnih organa i preporukama koje su poslate Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, kao i nadležnim centrima za socijalni rad i obrazovnim ustanovama“. Ipak, imajući u vidu da se u narednoj rečenici izveštaja takođe pominju i deca, a u fusnoti koja se na ovom mestu nalazi jeste naveden samo broj slučaja, ne može se tvrditi da je Zaštitnik građana na ovom mestu uopšte mislio na slučaj vijetnamskih radnika.

Slučaj vijetnamskih radnika: međunarodna tela reaguju, a Vlada Srbije ne

Tokom šest meseci otkako je slučaj vijetnamskih radnika dospeo u žižu javnosti, Srbija nije pokazala jasnu nameru da primenjuje sopstveni zakonodavni okvir u ovom slučaju, i da pruži adekvatnu zaštitu i podršku pretpostavljenim žrtvama trgovine ljudima. Većina reakcija, izuzev kada su u pitanju srpske NVO, aktivisti, akademski zajednici i nezavisni mediji, dolazila je izvan zemlje – od međunarodnih aktera, organizacija i tela.

Do sada su se tri važna međunarodna aktera oglasila povodom ovog slučaja: Evropski parlament svojom Rezolucijom⁵¹³ o prisilnom radu u fabrici Linglong i ekološkim protestima u Srbiji (decembar 2021), UN eksperti zajedničkom izjavom⁵¹⁴ (januar 2022) u kojoj izražavaju svoju duboku zabrinutost zbog navoda o trgovini vijetnamskim radnicima migrantima u Srbiji, i UN Komitet za ekonomsku, socijalnu i kulturnu

513 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0600_EN.html

514 <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=28046&LangID=E>

prava sa svojim Zaključnim zapažanjima⁵¹⁵ koja se tiču trgovine ljudima, unapređenja položaja i poštovanja prava žrtava i posebno slučajem potencijalne trgovine ljudima u svrhu radne eksploracije vijetnamskih radnika angažovanih na izgradnji fabrike guma Linglong u Zrenjaninu.

Državni akteri ili čute, ili se trude da minimizuju važnost izveštaja međunarodnih organizacija i tela (npr. izjava srpskog Ministra unutrašnjih poslova⁵¹⁶). Neke međunarodne inicijative zahtevaju zvaničnu reakciju i odgovor države (npr. eksperti UN, EKOSOK), ali (ukoliko ih je i bilo) ovakve reakcije za sada nisu dostupne javnosti.

5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistike i trendovi

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima – 10 godina rada bez puno razloga za slavlje

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima trebalo bi da bude centralna ustanova u Nacionalnom mehanizmu za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji. Centar je ustanova socijalne zaštite koja je zadužena za identifikovanje žrtava trgovine ljudima (utvrđivanje statusa), i koordinaciju njihove zaštite. U međunarodnom kontekstu, o Centru se često govori kao o primeru dobre prakse. Ipak, pažljivom analizom rada Centra, naročito u prethodnih sedam godina, utvrđeno je da ova ustanova nije uspela da se na odgovarajući način pozicionira unutar sistema, da razvija i jača svoje kapacitete i postigne vidljiv uticaj na poboljšanje podrške i zaštite žrtava trgovine ljudima. Počevši od (1) načina na koji je Centar osnovan (još uvek nije integriran u Zakon o socijalnoj zaštiti), (2) nejasne prirode odluka koje je Centar ovlašćen da donosi i stalnog manjka kapaciteta, (3) nestabilnog kvaliteta saradnje sa organizacijama civilnog društva – ko-akterima u NMU, (4) nejasnih odnosa i podele uloga sa drugim akterima u sistemu socijalne zaštite i mnogih drugih problema koji su se javljali u prethodnih 10 godina, potrebna je ozbiljna evaluacija stvarnih postignuća Centra, kao i pažljiva izrada planova za njegov rad u narednoj deceniji.

Osim onoga što je ASTRA zapazila na osnovu svog iskustva direktne saradnje sa Centrom, u prethodne tri godine postaje sve teže da se rad Centra prati, usled nedoslednosti, sve nižeg kvaliteta i male količine detalja u izveštajima Centra. Uz puno razumevanje za hronični manjak zaposlenih koji Centar ima i preopterećenost radnika, ne sme se zanemariti važnost adekvatnog praćenja i sistematizacije podataka Centra. Kao jedina institucija koja je ovlašćena za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima, Centar jeste upravo to što mu ime govori – središte najvažnijih informacija, podataka i trendova koji se tiču potencijalnih, prepostavljenih i formalno identifikovanih žrtava trgovine ljudima. Centar je takođe i ključni izvor informacija koje se tiču tretmana žrtava i zaštite njihovih prava pred drugim državnim organima: policijom, tužilaštvom, sudstvom, azilnom administracijom, nacionalnom službom za zapošljavanje, zdravstvenim i obrazovnim ustanovama. Način na koji su se informacije i podaci do sada predstavljali ne ide u prilog ulozi i očekivanom položaju Centra. Naprotiv, on doprinosi podrivanju svakodnevnih napora koje ulažu radnici Centra, koji obavljaju teške i osetljive zadatke, pa tako i minimizuje ukupnu ulogu i uticaj same ustanove.

Među „najzanimljivijim“ tezama koje se javljaju u izveštavanju Centra o sopstvenim aktivnostima jesu: (1) tvrdnja da su 2021. godine razvili 16 lista indikatora, što im je „značajno pomoglo u standardizovanju postupka formalne identifikacije“⁵¹⁷ (postavlja se pitanje zašto se čekalo 10 godina na razvoj ovih indikatora); (2) tvrdnja da imaju mali broj identifikovanih žrtava među migrantima⁵¹⁸ (a da pri tom nisu sproveli nijedan formalni identifikacioni intervju u slučaju vijetnamskih radnika); (3) tvrdnja da su „unapredili rad Skloništa“ u 2021. (iako su prethodno izvestili da Sklonište ne radi od jeseni 2020), i tako dalje. U drugim izveštajima, Centar upućuje čitaoce na Izveštaj o Skloništu koji se ne može pronaći na njihovoju internet stranici.

515 <https://bit.ly/OHCHR-rs2022>

516 Ministar unutrašnjih poslova, Aleksandar Vulin, osvrnuo se u izjavi koju je dao provladinoj nacionalnoj televiziji RTS na Rezoluciju EU parlamenta, tvrdeći da se „Poslanici Evropskog parlamenta [...] u svojim zemljama ne pitaju ništa, zato svoje frustracije hoće da leče na Srbiji“. Ministar je govorio o delu EU rezolucije koji se ticao brutalnosti policije, a nije komentarisao upozorenja koja su data u pogledu navodne trgovine ljudima u Zrenjaninu. https://rtv.rs/sr_lat/politika/vulin-poslanicima-ep-u-svojim-zemljama-se-ne-pitaju-nista-zato-svoje-frustracije-hoce-da-lece-na-srbiji_1298054.html

517 Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Godišnji izveštaj za 2021, str. 10, <http://centarzrtlj.rs/wp-content/uploads/2022/03/20220228102824.pdf>

518 Ibid, str. 8.

Opis aktivnosti stručnih radnika koje Centar daje takođe je zbumujući i vodi ka postavljanju pitanja o izvodljivosti i kvalitetu. U istom izveštaju za 2021, govori se o smanjenju broja stručnih radnika, ali se ne precizira koliko je njih tačno radilo tokom 2021.⁵¹⁹ Čak i sa takvim smanjenjem ljudskih resursa, Centar priavljuje sprovođenje „15.965 aktivnosti”, od kojih su najčešće *savetodavno usmeravanje i osnaživanje* (5.001), *podrška korisniku i porodicu i održavanje kontakta sa korisnikom telefonom* (5.112), *informisanje korisnika* (952), *popunjavanje obrazaca* (825) i *zastupanje i lobiranje za dobijanje prava žrtava* (752). U najoptimalnijim okolnostima, gde Centar funkcioniše sa 3 stručna radnika tokom godine izveštavanja, ispostavlja se da je svaki od radnika u proseku obavljao 20 (!) aktivnosti po radnom danu.

Takođe treba napomenuti da nisu svi relevantni izveštaji o radu Centra dostupni za javnost (a trebalo bi da budu), pa je stoga članica koalicije prEUgovor, ASTRA, pisala Centru i nadležnom Ministarstvu kako bi te izveštaje dobila. Na primer, Finansijski izveštaj Centra za 2020. dostavljen je ASTRI tek kada je kontaktirano Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Nakon pažljive provere nekih ključnih podataka o radu i postignućima Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, još je teže razumeti kako i zašto zapravo Centar (ne?) funkcioniše u skladu sa planom i očekivanjima. U narednoj tabeli predstavljen je jednostavan prikaz broja formalno identifikovanih žrtava i godišnjeg budžeta Centra (to nisu jedini faktori koji su u korelaciji ili imaju uticaj, ali su svakako veoma važni):

Tabela 10: Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima i godišnji budžet Centra za zaštitu žrtava

Godina	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Godišnji budžet dobijen od države (u evrima)	127.430	203.812	173.051	309.802	261.000
Broj formalno identifikovanih žrtava	76	39	57	46	*biće utvrđeno

Izvor: Godišnji izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Prvo očigledno pitanje jeste kako je povećanje u godišnjem budžetu od 59,9% (2018. uporedjena sa 2019), dovelo do smanjenja u broju identifikovanih žrtava od 48%? Budžet za 2019. godinu je prilično veći od onoga za prethodnu godinu, (verovatno) zbog priličnog broja žrtava koje su identifikovane 2018. godine (76). Druga upadljiva nedoslednost uočava se pri poređenju sa brojem identifikovanih žrtava tokom 2020. – gde je tokom gotovo jedne trećine godine na snazi bio policijski čas, a kretanje je bilo ograničeno, dok su radnici Centra većinu vremena radili od kuće – pa ipak su uspeli da identifikuju 57 žrtava (31% više nego u prethodnoj, ne-COVID godini, koja je imala rekordno nizak broj identifikovanih žrtava). Treće, što je nejasno jeste kako je povećanje budžeta od 79% (2021. u odnosu na 2020) dovelo do smanjenog broja identifikovanih žrtava od 19%. Bilo bi veoma korisno kada bi se mogli saznati razlozi koji su doveli do toga da se tokom 2021. postignu lošiji rezultati, u poređenju sa izuzetno teškom 2020. godinom, bez obzira na ogromno povećanje u raspoloživom budžetu.

Pored analize kvantitativnih indikatora koja je već izložena, ASTRA je takođe prikupljala i glavne probleme koji su utvrđeni tokom svakodnevne saradnje sa Centrom. Nekoliko najvažnijih stavki je detaljnije razmotreno i formulisano kao konkretne strateške inicijative, sa ciljem poboljšanja zakonodavnog i operativnog okvira Centra, kako bi se postigla bolja zaštita prava žrtava trgovine ljudima. Utvrđena su tri ključna problema:

- (1) Donošenje odluka o statusu žrtve trgovine ljudima u formi *nalaza i mišljenja*, a ne *rešenja*, nije u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku koji propisuje da imaoci javnih ovlašćenja (Centar), kada odlučuju o administrativnim stvarima (status žrtve), treba da primenjuju pravila upravnog postupka i

⁵¹⁹ U prethodnim godinama bilo je 3 radnika, kao i koordinator koji je radio kao stručni radnik/voditelj slučaja, ali se iz izveštaja za 2021. zaključuje da centar radi sa isključivo 2 do 3 radnika.

da odlučuju o pravu, obavezi i pravnom interesu lica⁵²⁰. Samim tim, Centar bi trebalo da u svom radu donosi rešenja, gde bi nakon postupka identifikacije, utvrdio da li je određena osoba žrtva trgovine ljudima ili nije.

- (2) Nepostojanje pravnog leka koji bi doveo do preispitivanja nalaza i mišljenja Centra ukoliko radnik Centra utvrdi da određena osoba nije žrtva trgovine ljudima. Nalazi i mišljenja Centra sprečavaju podnošenje žalbi. Kao direktna posledica ovoga, osoba (prepostavljena žrtva trgovine ljudima) kojoj nije potvrđen status žrtve, gubi sva prava i vrste pomoći koje bi joj bile dostupne ukoliko bi joj status žrtve bio potvrđen. Ukoliko bi Centar donosio rešenja, ovakve osobe bi imale mogućnost da pokrenu zvaničnu žalbenu proceduru.
- (3) Ne postoji predviđen žalbeni postupak protiv postupanja konkretnog stručnog radnika od strane osobe koja se nalazi u postupku identifikacije⁵²¹. Tokom procesa identifikacije, same žrtve mogu se susresti sa diskriminacijom, ili neprofesionalnim ponašanjem voditelja slučaja/zaposlenog Centra. Ne postoji formalno usvojena procedura ukoliko potencijalna žrtva želi da promeni dodeljenog joj radnika (da uloži žalbu/pritužbu na rad radnika). Mogućnost da prijave nadležnim u Centru potencijalno kršenje kodeksa ponašanja stručnog radnika, imaju samo drugi stručni radnici Centra.⁵²²

Izazovi u regulisanju boravišnog statusa inostranih žrtava trgovine ljudima

U širem kontekstu, koji nije isključivo vezan sa funkcionisanjem Centra, ASTRA je zapazila nekolicinu važnih problema koji se tiču procedure izdavanja boravišnih dozvola stranim državljanima koji su žrtve trgovine ljudima. Ovi nalazi, kao i konkretni predlozi za unapređenja, predstavljeni su u publikaciji „Izazovi u regulisanju boravka inostranih žrtava trgovine ljudima“⁵²³ uz koju je izdata i informativna brošura, gde su opisane postojeće procedure, njihove prednosti i prava koja one donose. Pored odredaba predmetnih zakona, posebna pažnja je posvećena identifikovanju faktora koji utiču na odluke pružalaca usluga o izboru zakonske procedure za pribavljanje zakonskog statusa u pojedinačnim slučajevima, kod različitih kategorija migranata, za identifikovanje ključnih izazova i primera dobre prakse.

ASTRA Tim za podršku žrtvama – napori preko granica kapaciteta kako bi se odgovorilo na sve potrebe – i dalje bez javnog finansiranja

Tokom 2021, 20 žrtava trgovine ljudima identifikovano je putem ASTRA SOS telefonske linije, od toga 13 žena i 7 muškaraca. Iste godine, 278 osoba je kontaktiralo organizaciju ASTRA po prvi put. Od ovog broja, 82% poziva bilo je direktno u vezi sa elementima trgovine ljudima, a zatim je tu bila prevencija trgovine ljudima (9% poziva), dok je preostalih 9% poziva bilo u vezi sa ostalim temama.

Od ukupno 13 ženskih žrtava koje je ASTRA identifikovala, 8 su bile odrasle (3 žrtve radne eksploracije, dve žrtve seksualne eksploracije i 3 žrtve višestruke eksploracije)⁵²⁴. ASTRA je takođe pružila pomoći za 5 maloletnih žrtava (3 žrtve seksualne eksploracije, 1 žrtva prinude na prosjačenje i 1 žrtva višestruke eksploracije – seksualna eksploracija i prinuda na izvršenje krivičnog dela).

520 Zakon o upravnom postupku Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje), član. 136.; Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – drugi zakoni), članovi 1, 4, 136; ali takođe od važnosti: Zakon o socijalnoj zaštiti ("Službeni glasnik RS", br. 24/2011), član 62; Zakon o javnim službama ("Službeni glasnik RS", br. 42/91, 71/94, 79/2005 – drugi zakoni, 81/2005 – ispravka drugog zakona, 83/2005 – ispravka drugog zakona i 83/2014 – drugi zakon), članovi 1, 3, 4.

521 ASTRA slučaj br. 6532.

522 ASTRA. *Izazovi dodeljivanja statusa žrtve trgovine ljudima u Republici Srbiji*, prEUgovor, April 2022, <https://www.preugovor.org/Prakticne-politike/1741/Izazovi-dodeljivanja-statusa-zrtve-trgovine.shtml>

523 Strateški dokument Izazovi u regulisanju boravišta za inostrane žrtve trgovine ljudima – publikacija izlazi uskoro.

524 To su: (a) prinudni brak i prinuda na izvršenje krivičnog dela, (b) prinudni brak, seksualna eksploracija, prinuda na prosjačenje i prinuda na izvršenje krivičnog dela, i u poslednjem slučaju (c) seksualna i radna eksploracija).

Što se tiče muških žrtava, 5 ih je bilo izloženo radnoj eksploraciji, 1 je bio žrtva prinude na izvršenje krivičnog dela, dok je 1 bio žrtva višestruke eksploracije koja se sastojala od seksualne eksploracije i prinude na izvršenje krivičnog dela.

Većina žrtava (70%) bili su građani Srbije (14), čija se eksploracija vršila u Srbiji (7), ali takođe i u Švajcarskoj (2), Italiji (2), Austriji (2), i Mađarskoj (1). Sve inostrane žrtve kojima je ASTRA pružila podršku tokom 2021. bile su žrtve radne eksploracije u Srbiji.

Kao i u prethodnih 20 godina rada, ASTRA je nastavila da pruža podršku, vodi licencirane SOS telefonske linije za žrtve trgovine ljudima⁵²⁵ i nestalu decu⁵²⁶, bez podrške države, oslanjajući se na međunarodnu pomoć i finansiranje od strane donatora.

PREPORUKE

- Nastaviti sa praćenjem relevantnih strateških i operativnih okvira Evropske Unije, preuzimanjem široko definisanih pristupa i rešenja primenjivih u Srbiji, i maksimizovanjem prilika za uključivanje i povezivanje sa zemljama koje ne pripadaju EU;
- Angažovanje svih relevantnih institucija (ministarstava) i, kroz poštovanje postojećih procedura, započinjanje postupak izmena i dopuna zakonodavnog okvira, kako bi se on harmonizovao sa pravnim tekovinama EU na polju prevencije i borbe protiv trgovine ljudima;
- Pripremiti i usvojiti podzakonska akta kojima se obezbeđuje minimum aktivnosti i standarda koje ustanove moraju da ispune kada rade na pitanjima u vezi sa trgovinom ljudima, naročito kada govorimo o podršci žrtvama tokom vanrednog stanja, ograničenog pristupa institucijama i organizacijama usled pandemijskih rizika, itd;
- Uložiti napore i resurse u izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, počevši od kadrovske problema i dalje razraditi i precizirati uloge Centra unutar sistema socijalne zaštite u celini (saradnja, koordinacija);
- Ponovno uspostaviti rad Prihvatališta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u najkraćem mogućem roku;
- Poboljšati izveštavanja o opsegu, vrsti, nivou, dužini i delotvornosti usluga podrške pruženih žrtvama trgovine ljudima i stalno ažurirati spisak usluga koje nedostaju, kako bi se one mogle planirati i obezbediti sredstva za njihovu realizaciju;
- Planirati resurse za dalji razvoj i poboljšanje usluga za žrtve trgovine ljudima, koje će podjednako uključivati organizacije civilnog društva sa istaknutom na ovom polju i u potpunosti koristiti sve raspoložive kapacitete u cilju stvaranja usluga koje su optimalnijeg opsega i boljeg kvaliteta;
- Jačati kapacitete i povezanosti različitih aktera u rešavanju eksploracije dece na internetu i jačati međuagencijsku saradnju u on-lajn i of-lajn zaštiti dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksploracije;
- Jačati delotvornu i efikasnu inspekciju tržišta i rada i njihovo praćenje rizičnih sektora, kao i suzbijati neetičke i eksploracijske prakse;
- Nastaviti poboljšanja u upućivanju žrtava trgovine ljudima, uz korišćenje svih raspoloživih kapaciteta i resursa, uključujući i one civilnog društva;
- Sprovesti proaktivnu, nezavisnu istragu u složenom slučaju vijetnamskih radnika u fabrici Linglong u Zrenjaninu, kao i u slučaju Jagodina, i obezbediti da svi relevantni državni akteri ispunjavaju svoje dužnosti i odgovornosti u skladu sa ovlašćenjima. Obezbediti i pružiti punu podršku i zaštitu svim potencijalnim žrtvama.

525 ASTRA - SOS telefonska linija za žrtve trgovine ljudima: +381117850000.

526 ASTRA – Evropski broj za nestalu decu: 116000.

5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

Povećana aktivnost ekstremne desnice – koja je primećena u prethodnim izveštajima – i dalje je prisutna u Srbiji, kako u realnom, tako i u virtuelnom prostoru. Antimigrantski narativ i veličanje osuđenih ratnih zločinaca i ratnih zločina, koji su tokom devedesetih godina prošlog veka počinjeni nad Bošnjacima, i dalje su dominantni. Ruska invazija na Ukrajinu podstakla je ekstremne desničarske grupe da šire proruske poruke na skupovima po srpskim gradovima i na društvenim mrežama. Odgovor državnih organa na aktivnosti ekstremne desnice još uvek je slab, što dovodi do dalje normalizacije (nasilnih) ekstremističkih stavova i delovanja u Srbiji.

Najaktivnija ekstremno desničarska grupa i dalje je grupa pod nazivom *Narodna patrola*, čiji su pripadnici nastavili sa antimigrantskim aktivnostima u Beogradu, ali i u pograničnim mestima (npr. u Somboru ili Subotici), u kojima je broj izbeglica i migranata veći. Te aktivnosti uključuju: patroliranje ulicama u potrazi za migrantima, njihovo zaustavljanje i upućivanje pretnji, a ponekad čak i 'građansko hapšenje'.⁵²⁷ Ove akcije se snimaju i objavljaju na profilima društvenih mreža grupe *Narodna patrola* (na Fejsbuku i na Instagramu), praćene porukama da oni rade posao policije, štite državljane Srbije od navodnih krivičnih dela migranata (npr. silovanja, napada i krađa), čime rizikuju svoje živote za dobro nacije.⁵²⁸ Poručuju da policija, umesto da hapsi migrante, hapsi pripadnike grupe *Narodne patrole*, predstavljajući se na taj način i kao žrtve režima, a ne samo kao spasioci nacije. Uz to, poruke su im krajnje ksenofobične i islamofobične.

✖ **ALARM: Vlasti tolerišu to što ekstremna desnica veliča osuđene ratne zločince**

Tokom ovog perioda postalo je jasno da državne institucije, na čelu sa aktuelnom Vladom, ne žele da se bave govorom mržnje krajne desnice i veličanjem osuđenih ratnih zločinaca. Mural Ratka Mladića, ratnog vođe bosanskih Srba osuđenog za genocid nad Bošnjacima u Srebrenici, naslikan je u julu 2021. godine na zgradi koja se nalazi u jednom od centralnih beogradskih kvartova, i to samo mesec dana nakon što je Međunarodni krivični sud u Hagu potvrdio Mladiću doživotnu robiju za počinjen genocid. Otkako je mural naslikan, bilo je devet pokušaja da se on ošteti ili ukloni, ali su ga desničari svaki put gotovo odmah očistili i vratili u prvobitno stanje.⁵²⁹ Konačno, sredinom septembra, Komunalna policija je naložila stanašima zgrade da ga u određenom roku uklone sami. Problem je bio u tome što firme koje se bave čišćenjem nisu htale da prihvate posao, plašeći se za bezbednost svojih radnika, kao i fizičkih napada ekstremnih desničara.

Organizacija civilnog društva *Inicijativa mladih za ljudska prava* (YIHR) najavila je da će njihovi aktivisti mural ukloniti 9. novembra, na Međunarodni dan borbe protiv fašizma i antisemitizma, ali je srpska policija zabranila okupljanje uz obrazloženje da želi da spreči moguće sukobe između aktivista i desničara koji generala Mladića smatraju herojem.⁵³⁰ U danima koji su usledili nakon toga policija je obezbeđivala mesto oko murala, i to tako što je držala podalje aktiviste koji su namerali da ga uklone. Oni su kasnije uspeli da prefarabaju mural belom bojom, ali su ga ekstremni desničari vrlo brzo očistili. Mural još uvek stoji.⁵³¹ Sve se završilo hapšenjem dve aktivistkinje, napadom na prostorije udruženja i paljenjem transparenta mirnih demonstranata, koji su pozivali na sećanje na genocid u Srebrenici.⁵³²

527 Za više informacija o institutu građanskog hapšenja u srpskom zakonodavstvu, videti: Grupa 484, *Pravni institut građanskog hapšenja u Republici Srbiji*, prEUgovor, Beograd, februar 2022, <https://www.preugovor.org/Prakticne-politike/1732/Institut-gradjanskog-hapsenja-u-Republici-Srbiji.shtml>

528 Pejić Nikić, Jelena (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1*, prEUgovor, Beograd, novembar 2021, str. 123–125, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>.

529 Stojanović Milica, „Zašto je tako teško ukloniti mural Ratka Mladića u Srbiji”, *BIRN*, 12. 11. 2021, <https://balkaninsight.com/2021/11/12/why-a-ratko-mladic-mural-is-so-hard-to-remove-in-serbia/>, 4. 4. 2022.

530 „Srbija i Ratko Mladić: Stanari zgrade u centru Beograda imaju nalog da uklone mural, ali postoji strah”, *BBC Srbija*, 10. 11. 2021, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-59240086>, 4. 4. 2022.

531 Popović, Sofija, „Slučaj Mladićevog murala pokazuje da vlasti u Srbiji nemaju namjeru da se bave ratnim zločinima”, *European Western Balkans*, 12. 11. 2021, <https://europeanwesternbalkans.com/2021/11/12/the-case-of-mladic-mural-shows-that-authorities-in-serbia-have-no-intention-to-deal-with-war-crimes/>, 4. 4. 2022.

532 „Izvestioci Parlamentarne skupštine Saveta Evrope pozivaju srpske vlasti da uklone mural Ratka Mladića u Beogradu i preduzmu oštре mere protiv veličanja ratnih zločinaca”, *Savet Evrope*, 19. 11. 2021, <https://www.coe.int/en/web/belgrade-/pace-rapporteurs-urge-serbian-authorities-to-remove-the-ratko-mladic-mural-in-belgrade-and-take-strong-measures-against-glorification-of-war-criminals>, 4. 4. 2022.

Razlog zbog kog policija nije dozvolila uklanjanje murala, kao i zbog čega on i dalje stoji, moguće je naći u stavu ministra unutrašnjih poslova Srbije Aleksandra Vulina prema Haškom sudu i Mladićevoj presudi. Ministar Vulin je izjavio da Haški sud „nije osnovan da bi tražio pravdu i doprineo pomirenju, već da bi se sudilo Srbima”, a Mladićevu doživotnu kaznu je opisao kao „osvetu, a ne presudu”.⁵³³ Srpski zvaničnici ne prihvataju to da je masakr nad Bošnjacima iz Srebrenice predstavljao genocid.

Ruska invazija na Ukrajinu dodatno podstiče srpsku ekstremnu desnicu

Ruska invazija na Ukrajinu dala je snažan veter u leđa srpskim ekstremno desnim grupama i političkim strankama, koje su ovaj ruski potez pozdravile i proslavile na skupovima i društvenim mrežama, shvativši invaziju kao početak oslobađanja srpskih istorijskih teritorija, koje su trenutno pod neprijateljskom okupacijom.

Prvi skup podrške Rusiji održan je 4. marta u Beogradu i – na iznenađenje onih koji nisu upoznati sa aktuelnim trendovima na Zapadnom Balkanu – okupio je nekoliko hiljada ljudi. Na mitingu su se mogle čuti poruke poput ovih: „Srbi i Rusi su braća zauvek”; „Krim je Rusija, Kosovo je Srbija” i „Srbija, Rusija, ne treba nam [Evropska] unija”. Ratko Mladić je, takođe, pominjan u pozitivnom smislu. Okupljeni su izjavili da „Srbija sedi samo na jednoj stolici, i to ruskoj”. Skupova je bilo i u drugim gradovima Srbije, kao i u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini.⁵³⁴

Glavni pokretač proruskih skupova u Srbiji bila je grupa *Narodna patrola*. Prisutni su bili i Mladen Obradović, lider Obraza (čije je delovanje Ustavni sud zabranio 2012. godine), i Mlađan Đorđević, lider proruskog Oslobodilačkog pokreta. Treba napomenuti da je Denis Garijev, lider *Ruskog imperijalnog pokreta*, objavio video-poruku u kojoj poziva Srbe da podrže „obnovu Rusije u njenim istorijskim granicama”. Poruka je potom distribuirana putem naloga i profila krajnje desnice.⁵³⁵ Pokret je poznat po svom paravojnem krilu zvanom *Imperijalna legija*, koje je provodilo obuku iz urbanog ratovanja za ekstremne desničare u Rusiji i širom Evrope, i čiji su neki članovi osuđeni za terorizam. Sredinom 2020. godine američka administracija označila je taj pokret kao globalnu terističku pretnju.⁵³⁶

Kao i u slučaju Mladićevog murala, srpske vlasti nisu odgovarajuće odreagovale na ove skupove time što su uopšte dozvolile njihovo održavanje. Zbog izostanka institucionalnog odgovora, dvojica advokata su protiv organizatora proruskih skupova podnela zasebne krivične prijave, s obrazloženjem da su „pozivali i ohrabrivali okupljene građane da podrže agresivan rat”, što je krivično delo za koje je zaprećena kazna od 2 do 12 godina zatvora.⁵³⁷ Oba advokata još čekaju odgovor tužilaštva.⁵³⁸

Veoma važna posledica činjenice da srpske vlasti tolerišu delovanje krajnje desnice jeste normalizacija stavova i vrednosti, koji su ultrakonzervativni i suprotvi vrednostima i načelima demokratskog poretka. Najnovije istraživanje sugeriše da ekstremno desničarske grupe imaju ograničen uspeh kada je reč o privlačenju novih članova, ali da su veoma uspešne kada je reč o širenju nedemokratskih vrednosti, jer su ovladale tehnikama manipulacije koje se koriste na društvenim mrežama.⁵³⁹ Samim tim, nije ni čudo što

533 Stojanović, Milica, „Zašto je tako teško ukloniti mural Ratka Mladića u Srbiji”, *BIRN*, 12. 11. 2021, <https://balkaninsight.com/2021/11/12/why-a-ratko-mladic-mural-is-so-hard-to-remove-in-serbia/>, 4. 4. 2022.

534 Petrović Predrag, „Srbi i Rusi braća zauvek”: Podrška krajnje desnice Putinovoj invaziji na Ukrajinu”, *Atlantska inicijativa*, 30. 3. 2022, <https://atlanticinitiative.org/serbs-and-russians-are-brothers-forever-far-right-support-for-putins-invasion-of-ukraine/>, 4. 4. 2022.

535 „U petak veliki protest u Beogradu, stigla podrška od ruske braće!”, *Srbin.info*, 1. 3. 2022, <https://srbin.info/politika/za-rusiju-u-petak-protest-u-beogradu-stigla-podrska-od-ruske-brace-video/?lang=lat>, 4. 4. 2022.

536 Više o ruskom imperijalnom pokretu: Džejon Blazakis i Kolin Klark, Unutar ruskog imperijalnog pokreta (Njujork: The Soufan Center, 2020). <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2020/06/TSC-Report-Inside-the-Russian-Imperial-Movement-Practical-Implications-of-U.S.-Sanctions.pdf>

537 Član 386 Krivičnog zakonika, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

538 ‘Olenik: „Krivična prijava protiv desničara zbog pozivanja na agresivan rat”, *Danas*, 15. 3. 2022, <https://www.danas.rs/vesti/politika/olenik-kriticna-prijava-protiv-desnicara-zbog-pozivanja-na-agresivni-rat/>, 4. 4. 2022.

539 Videti najnovije istraživanje BCBP-a: Predrag Petrović i Marija Ignatijević, *Migranti odlaze, mržnja ostaje – Antimigrantska ekstremna desnica u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2022, str. 44–46, <https://bezbednost.org/publikacija/migranti-odlaze-mrznja-ostaje-antimigrantska-ekstremna-desnica-u-srbiji/>. Takođe, Predrag Petrović i Srđan Hercigonja, *U Srbiji demokratije nema, a nije ni poželjna*, BCBP and KCSS, Beograd, 2022, <https://bezbednost.org/publikacija/demokratije-u-srbiji-nema-a-nije-ni-pozeljna/>

su na poslednjim parlamentarnim izborima, održanim 3. aprila, u skupštinu ušle tri radikalno desničarske političke stranke, koje su osvojile približno 13% glasova. Srbija je tako postala jedina zemlja na Zapadnom Balkanu, koja ima toliki broj desničarskih partija u parlamentu.⁵⁴⁰

Finansijsko-obaveštajna služba nije uklonila štetu koju je prouzrokovala nezakonitom istragom organizacija građanskog društva, medija i pojedinaca

Tokom protekle godine postalo je jasno da je *Uprava za sprečavanje pranja novca* (srpska Finansijsko-obaveštajna služba) zloupotrebila svoj mandat i nadležnosti kako bi utišala glasove organizacija građanskog društva i medija, koji se kritički odnose prema aktuelnoj vlasti, tako što je od banaka zatražila da joj dostave sve finansijske podatke 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca (slučaj ‘Spisak’).⁵⁴¹ Ovo je bilo evidentno ne samo iz zaključaka glavnih (stručnih) organa u ovoj oblasti,⁵⁴² već i iz činjenice da je *Srpski telegraf*, tabloid blizak vladajućoj stranci, objavio (inače javnosti nedostupne) bankovne transakcije nekoliko organizacija kako bi one bile javno etiketirane kao izdajničke. Organizacije koje su se tada našle na meti kasnije su podnеле krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika tabloida.⁵⁴³

Uprkos ovim činjenicama, Finansijsko-obaveštajna služba odbija da objavi detaljan izveštaj o finansijskoj istrazi 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca, i da – time što bi javno priznala da posluju u skladu sa Zakonom i obavestila poslovne banke u Srbiji o ovim saznanjima – popravi štetu koju je nanela ciljanim organizacijama i pojedincima.

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;
- 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.

540 „Pet odgovora o rezultatima izbora u Srbiji”, RSE, 4. 4. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-srbija-rezultati/31784390.html>, 4. 4. 2022.

541 Za dodatne informacije o slučaju ‘Spisak’, videti: Pejić Nikić, Jelena (ur.), *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, prEUgovor*, Beograd, maj 2021, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>, str. 28–29. i 102–103.

542 Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Međunarodne radne grupe za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) i Komiteta eksperata za procenu mera u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (Moneyval).

543 „Organizacije građanskog društva podnеле krivične prijave protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i glavnog i odgovornog urednika Srpskog telegraфа”, Južne vesti, 25. 9. 2021. [https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Organizacije-civilnog-drustva-podnèle-prijavuprotiv-Uprave-za-sprečavanje-pranja-novca-i-urednika-Srpskog-telegraфа.sr.html](https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Organizacije-civilnog-drustva-podnеле-prijavuprotiv-Uprave-za-sprečavanje-pranja-novca-i-urednika-Srpskog-telegraфа.sr.html), 18. 10. 2021.

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 Bojan Elek... [et al.]] ; urednica Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku : Transparentnost Srbija, 2022 (Beograd : Unagraf). - 127 str. ; ilustr. ; 30 cm

Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-84711-45-0 (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 66212105

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

Autonomni ženski centar (AŽC)
www.womenngo.org.rs

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

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

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

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

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

Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.



 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-978-86-84711-45-0