

# PREUGOVOR ALARM

## IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE

### U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, maj 2023.

5

23

32

24

18



PREUGOVOR



# PREUGOVOR ALARM

## IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Urednica:  
Jelena Pejić Nikić

---

Beograd, maj 2023.

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1  
Maj 2023.

---

**Izdavač**

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

**Urednica**

Jelena Pejić Nikić

**Autori (abecednim redom)**

Rade Đurić, Bojan Elek, Gordana Grujičić, Srđan Hercigonja, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miroslava Jelačić Kojić, Miloš Jovanović, Jasmina Krunic, Sofija Mandić, Vanja Macanović, Milutin Milošević, Nemanja Nenadić, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Milica Starinac

**Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

**Prevod**

Alisa Radić, Stanislava Lazarević, Milan Marković, Dragana Pokrajac

**Dizajn i prelom**

Marko Zakovski

**Štampa**

Unagraf

**Mesto štampanja:**

Beograd

**Tiraž:** 100 kom

**ISBN -978-86-6237-226-0**

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



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.

**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



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.

## O prEUgovoru

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



[www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)



[www.facebook.com/prEUgovor](https://www.facebook.com/prEUgovor)



[www.twitter.com/prEUgovor](https://www.twitter.com/prEUgovor)

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

Autonomni ženski centar (AŽC)

[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

[www.cins.rs](http://www.cins.rs)

Grupa 484

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

Transparentnost Srbija (TS)

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

## O prEUgovor Alarm izveštaju

*PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1* je redovni, polugodišnji izveštaj iz senke, koji zajednički izrađuje i objavljuje sedam organizacija civilnog društva koje čine koaliciju prEUgovor. Alarm izveštaji predstavljaju kamen temeljac rada koalicije od njenog osnivanja i bave se praćenjem napretka i učinka Vlade Srbije u sprovođenju reformi vezanih za vladavinu prava. Izveštaji se prvenstveno fokusiraju na odabrane oblasti javnih politika u okviru Političkih kriterijuma, Poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlja 24 (Pravda, sloboda, bezbednost) procesa pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, odnosno u okviru klastera 1 po novoj metodologiji proširenja.

Alarm izveštaji prate u kojoj meri nadležni organi ispunjavaju svoje obaveze predviđene akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, kao i druge srodne inicijative relevantne za vladavinu prava (npr. Izveštavanje Ujedinjenim nacijama i Savetu Evrope o pojedinim konvencijama). U Alarmima, članovi prEUgovora ocenjuju stepen ispunjenja relevantnih preporuka, aktivnosti i pridržavanje vremenskog okvira, pružaju kvalitativnu analizu zakonodavnih i političkih inicijativa i procenjuju u kojoj meri su ove odredbe usklađene sa regulatornim okvirom EU. Izveštaji ne pokrivaju sve oblasti javnih politika iz klastera 1, niti imaju nameru da pruže sveobuhvatnu ocenu vladinog programa reformi. Izveštaji se fokusiraju na ključne politike iz navedenih oblasti, one koje odgovaraju oblasti stručnosti svake organizacije članice i u kojoj poseduju relevantno znanje i iskustvo. Dodatno, Alarmi se fokusiraju na najznačajnije probleme u konkretnom periodu, zbog čega se njihov sadržaj i dužina mogu razlikovati u zavisnosti od reformskih prioriteta.

Prilikom pisanja izveštaja koalicija prEUgovor oslanja se isključivo na javno dostupne podatke, koji su relevantni za tekuće reformske procese. To uključuje zakone, podzakonske akte, strateške dokumente, analize i izveštaje državnih organa i međunarodnih organizacija, medijske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervjue relevantnih aktera. Na kraju, članovi prEUgovora pribavljaju značajnu količinu podataka 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 ovoga obima.

# Sadržaj

|  |           |
|--|-----------|
| O prEUgovoru .....   | 3         |
| O prEUgovor Alarm izveštaju .....  | 4         |
| Spisak skraćenica .....  | 8         |
| Uvod sa sažetkom .....   | 11        |
| <b>1. DEMOKRATIJA .....</b>  | <b>15</b> |
| 1.1. Izbori .....  | 15        |
| 1.1.1. Izveštaji o kontroli izborne kampanje – previše nerazjašnjenih pitanja .....                                    | 15        |
| 1.1.2. Dok se spekulirše o vanrednim izborima, predsednik Republike promovirše novi politički pokret .....             | 18        |
| PREPORUKE .....  | 20        |
| 1.2. Rad Narodne skupštine .....   | 21        |
| 1.2.1. Manipulirše se skupštinskom procedurom kako bi se zaobišli predlozi opozicije .....                             | 21        |
| 1.2.2. Imenovanja i predlozi – unapred su dogovoreni ili se odlučuje na osnovu kvaliteta? .....                        | 23        |
| 1.2.3. Izveštaji nezavisnih tela – nedosledna praksa i retke vredne preporuke Vladi .....                              | 26        |
| 1.2.4. Zakonodavni rad i nerad: usvojena dva seta zakona, predlozi opozicije na čekanju .....                          | 27        |
| ALARM: Budžet za 2023. i završni račun za 2021. godinu postavljaju više pitanja, nego što daju odgovora ..             | 28        |
| PREPORUKE .....  | 30        |
| 1.2.5. Nastavak zloupotrebe skupštinskih procedura ometa nadzor nad sektorom bezbednosti .....                         | 31        |
| PREPORUKE .....  | 33        |
| 1.3. Institucionalizacija saradnje između civilnog društva i države dok se napadi na aktiviste nastavljaju ....        | 34        |
| PREPORUKE .....  | 35        |
| <b>2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDKI ODNOSI .....</b>   | <b>36</b> |
| 2.1. Procesuiranje ratnih zločina: Mešoviti rezultati .....  | 36        |
| 2.2. Odnosi sa Kosovom: prelazni sporazum je na snazi .....  | 37        |
| 2.3. Multilateralni odnosi: pomešani prioriteta regionalnih ekonomskih integracija .....                               | 38        |
| 2.4. Bilateralni odnosi: zaokret na bolje, bar na rečima .....   | 39        |
| PREPORUKE .....  | 40        |
| <b>3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI .....</b>  | <b>41</b> |
| <b>4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA .....</b>   | <b>43</b> |
| 4.1. Pravosuđe .....   | 43        |
| 4.1.1. Usvojeno devet pravosudnih zakona radi usklađivanja sa ustavnim amandmanima .....                               | 43        |
| ALARM: Premeštanje dve zamenice javnog tužioca iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije –<br>nejasan epilog ..... | 45        |
| 4.1.2. Izbor istaknutih pravnikar – od slabe konkurencije do rezultata koji odražavaju stav skupštinske većine         | 50        |
| PREPORUKE .....  | 52        |
| 4.2. Borba protiv korupcije .....  | 52        |
| 4.3.1. Nova strategija za borbu protiv korupcije – konačno se započelo sa radom .....                                  | 53        |
| 4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni .....  | 58        |
| 4.3.3. Suzbijanje korupcije – sličan broj optužnica, dostupne određene informacije o nanetoj šteti .....               | 60        |
| 4.3.4. Javne nabavke: Najavljene izmene i dopune Zakona .....  | 63        |
| PREPORUKE .....  | 66        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>4.3. Osnovna prava</b> .....  | <b>67</b>  |
| 4.3.1. Sloboda izražavanja i medija .....  | 67         |
| PREPORUKE .....  | 71         |
| 4.3.2. Pravo na obaveštenost .....   | 72         |
| PREPORUKE .....  | 75         |
| 4.3.3. Načelo nediskriminacije između zvaničnih izveštaja i prakse .....   | 75         |
| PREPORUKE .....  | 79         |
| 4.3.4. Rodna ravnopravnost .....   | 80         |
| ALARM: Kuda ide novac za žene i druge pripadnike/-ce depriviranih socijalnih grupa? .....  | 83         |
| PREPORUKE .....  | 84         |
| 4.3.5. Nasilje protiv žena .....   | 85         |
| ALARM: Epidemija femicida bez odgovora nadležnih .....   | 85         |
| PREPORUKE .....  | 88         |
| 4.3.6. Prava deteta .....  | 89         |
| PREPORUKE .....  | 90         |
| 4.3.7. Zaštita podataka o ličnosti .....   | 91         |
| PREPORUKE .....  | 93         |
| <b>5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST</b> .....  | <b>94</b>  |
| <b>5.1. Reforma policije</b> .....   | <b>94</b>  |
| ALARM: Ključni nedostaci Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine .....  | 95         |
| PREPORUKE .....  | 98         |
| <b>5.2. Migracije i azil</b> .....   | <b>99</b>  |
| ALARM: Policija mora utvrditi činjenice i okolnosti događaja na graničnom prelazu Mali Zvornik i u prihvatnom centru u Somboru i preduzeti adekvatne mere .....                | 102        |
| PREPORUKE .....  | 103        |
| <b>5.3. Borba protiv organizovanog kriminala</b> .....   | <b>104</b> |
| PREPORUKE .....  | 106        |
| <b>5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima</b> .....   | <b>106</b> |
| 5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24: i dalje spisak nerealizovanih i nepotvrđenih aktivnosti, ali bez upozorenja u zvaničnom izveštaju ..... | 107        |
| 5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima – na čekanju? .....  | 109        |
| 5.4.3. Novo ropstvo za 21. vek – nema epiloga, samo novi izazovi .....   | 110        |
| 5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistika i trendovi .....  | 111        |
| PREPORUKE .....  | 114        |
| <b>5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma</b> .....  | <b>116</b> |
| ALARM: Bliske veze srpske krajnje desnice sa paravojnom grupom „Vagner“ .....  | 116        |
| PREPORUKE .....  | 119        |
| <b>5.6. Saradnja u oblasti droga</b> .....   | <b>120</b> |
| PREPORUKE .....  | 125        |



## Spisak istraživačkih priča

|   |    |
|---|----|
| Istraživačka priča 1: Vođa „Levijatana“ pod lupom tužilaštva zbog novca iz izborne kampanje ..... | 18 |
| Istraživačka priča 2: Gradonačelnik Beograda nije prijavio kuću vrednu 820.000 evra .....         | 62 |
| Istraživačka priča 3: Tajni ugovor – Kako je Srbija kupovala medicinsku opremu tokom korone ..... | 63 |
| Istraživačka priča 4: Proces – Kako je čovek osuđen da je vozio kola u koja nikad nije ušao ..... | 98 |

## Spisak tabela

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1: Policijske istrage o korupciji, utvrđena šteta i protivpravna korist u 2022. godini .....               | 60  |
| Tabela 2: Godišnji statistički podaci odeljenja za suzbijanje korupcije viših javnih tužilaštava, 2021–2022. .... | 61  |
| Tabela 3: Statistika Tužilaštva za organizovani kriminal kada je reč o krivičnim delima korupcije .....           | 62  |
| Tabela 4: Struktura žalbi koje je Poverenik rešio tokom 2022. godine .....  | 73  |
| Tabela 5: Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u 2022. godini .....                                   | 91  |
| Tabela 6: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji septembar 2022 – mart 2023. ....                           | 99  |
| Tabela 7: Statistički podaci o azilu za Srbiju .....  | 100 |
| Tabela 8: Zvanične i ASTRINE procene o sprovođenju aktivnosti za borbu protiv trgovine ljudima u AP 24 .....      | 108 |

## Spisak ilustracija

|  |     |
|--|-----|
| Ilustracija 1: Stavovi građana o najvažnijim trgovinskim i političkim partnerima Srbije, decembar 2022. .... | 41  |
| Ilustracija 2: Prijavljeni učinioci krivičnih dela povezanih sa drogama 2010-2021. ....                      | 121 |
| Ilustracija 3: Količina zaplenjene droge, godišnje, u periodu 2010–2022. ....                                | 125 |

## 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                         |
| BAN      | Balkanska mreža za borbu protiv trgovine ljudima   |
| BIA      | Bezbednosno-informativna agencija  |
| BiH      | Bosna i Hercegovina  |
| CEDAW    | Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena  |
| CEPOL    | Agencija Evropske unije za obuku organa zaduženih za sprovođenje zakona  |
| CJH      | Centralna jedinica za harmonizaciju  |
| CPI      | Indeks percepcije korupcije  |
| DPNSEE   | Mreža za politike prema drogama u Jugoistočnoj Evropi  |
| DRI      | Državna revizorska institucija   |
| DSS      | Demokratska stranka Srbije   |
| EMCDDA   | Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga  |
| EPS      | Elektroprivreda Srbije   |
| EU       | Evropska unija   |
| FATF     | (međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma             |
| GOPAC    | Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije   |
| 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)               |
| KIRS     | Komesarijat za izbeglice i migracije   |
| KJN      | Kancelarija za javne nabavke   |
| KT       | Koordinaciono telo za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23                                      |
| KT RR    | Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost  |
| KZBPD    | Kancelarija za borbu protiv droga  |
| LGBTQ+   | lezbejke, gej, biseksualne, transrodne, queer osobe  |
| 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   |
| NKEU     | Nacionalni konvent o Evropskoj uniji   |
| NMU      | Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji  |
| NPM      | Nacionalni mehanizam za prevenciju torture   |

|       |  |
|-------|--|
| NPS   | Nacionalni prosvetni savet   |
| NVO   | Nevladina organizacija   |
| OCD   | Organizacija civilnog društva  |
| ODIHR | Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava                                |
| OEBS  | Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju   |
| REM   | Regulatorno telo za elektronske medije   |
| RFZO  | Republički fond za zdravstveno osiguranje  |
| RIK   | Republička izborna komisija  |
| RJT   | Republičko javno tužilaštvo  |
| RTS   | Radio televizija Srbije  |
| RZS   | Republički zavod za statistiku   |
| SAD   | Sjedinjene Američke Države   |
| SDA   | Stranka demokratske akcije   |
| 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   |
| v.d.  | Vršilac dužnosti   |
| VJT   | Više javno tužilaštvo  |
| VSS   | Visoki savet sudstva   |
| VST   | Visoki savet tužilaca  |
| ZJN   | Zakon o javnim nabavkama   |
| ZKP   | Zakonik o krivičnom postupku   |
| ZUOV  | Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja  |



## Uvod sa sažetkom

Pred čitaocima je jubilarni, dvadeseti po redu prEUgovor Alarm izveštaj, redovni šestomesečni presek stanja reformi u Srbiji u ključnim oblastima evropskih integracija. Već deset godina organizacije okupljene u koaliciji prEUgovor dokumentuju reči i dela vlasti Srbije i nadležnih institucija, analiziraju ih i stavljaju u širi kontekst, kako bi i domaća i međunarodna javnost razumela značaj i domet preduzetih reformskih aktivnosti. Alarm izveštaji su izlazili i kad su zvanični izveštaji o sprovođenju akcionih planova zatajili ili su nudili sliku paralelne realnosti, čije je naličje trebalo osvetliti. Ovih dvadeset izveštaja zato zajedno daje obuhvatan i veran, kritički obojen prikaz decenije evropskih integracija Srbije.

U tom periodu povodi za alarmiranje javnosti nisu iščezli, naprotiv. Obim izveštaja je stalno rastao, a preporuke su se često ponavljale jer su retko bile ispunjene. Već godinama koalicija prEUgovor upozorava na zarobljavanje države, koje se odvija uporedo i isprepletano sa procesom pristupanja Evropskoj uniji. Dok vlasti nastoje da prikažu određeni napredak u formalnom procesu i otvore nova pregovaračka poglavlja, odnosno klastere, efekti preduzetih aktivnosti na terenu nisu zadovoljavajući. Obaveze se neretko tumače minimalistički, kritike se omalovažavaju a rezultati predstavljaju boljima nego što jesu. S druge strane, izveštaji Evropske komisije postali su kritičniji u prethodne tri godine, a rezolucije Evropskog parlamenta sve oštrije u osudama loših praksi u Srbiji.

Srbija je i dalje tek na sredini puta kada je reč o standardima koje treba da dostigne i dosledno primenjuje u poglavljima 23 i 24. Problematično funkcionisanje demokratskih institucija, koje se prati u okviru političkih kriterijuma, preliva se na ostale oblasti. Hronično loše ocene za stanje slobode medija, nezavisnosti pravosuđa, borbe protiv korupcije na visokom nivou i organizovanog kriminala pokazuju da nema volje da se ključni i već identifikovani problemi reše, dok se odgovornost izbegava. Politička i medijska scena vrlo su polarizovane, nedostaje kultura dijaloga i tolerancija kritike, koje su neophodne za iznalaženje najboljih i legitimnih rešenja.

Period koji pokriva ovaj Alarm izveštaj – od novembra 2022. do aprila 2023. godine – preklapa sa prvih šest meseci rada nove vlade. U oblastima koje prati koalicija prEUgovor glavni fokus bio je na dovršetku reforme pravosuđa usvajanjem pravosudnih zakona, te na izradi novog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, čije su odredbe prethodno izazvale burne reakcije stručne javnosti i građana. Niz incidenata ukazuje na sistemske propuste i nemar prema osnovnim pravima i slobodama.

Koalicija prEUgovor podseća da je neophodno kredibilnim rečima i delima oživeti transformacioni potencijal politike proširenja EU. I insistira, jednako kao pre deset godina, da proces pristupanja ne sme biti cilj sam po sebi, već sredstvo za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji i uređenju zemlje, zasnovanom na vladavini prava.

### POLITIČKI KRITERIJUMI

Agencija za sprečavanje korupcije objavila je izveštaje o kontroli izborne kampanje za parlamentarne, predsedničke i lokalne **izbore** održane u aprilu 2022. godine, ali oni ostavljaju previše nerazjašnjenih pitanja. Podaci o ishodu daljih kontrola i o pokrenutim postupcima biće možda vidljivi tek naknadno. Dok se spekulise o održavanju vanrednih izbora na jesen, predsednik Republike i lider vladajuće partije promoviše novi politički pokret širom Srbije.

Predsednik Narodne skupštine i predsednici ili potpredsednici skupštinskih odbora iz redova skupštinske većine nastavili su da ometaju **rad Skupštine**, ponekad kršeći čak i Ustav ili Poslovnik. Skupština je počela redovno da zaseda 19. aprila 2023. godine, sa zakašnjenjem od 50 dana. Poslanici opozicije tokom izveštajnog perioda svoje predloge nisu mogli da stave na dnevni red zbog manipulacija sa zakazivanjem sednica. Slično tome, opstruirani su i pokušaji predsednika ili potpredsednika odbora iz redova opozicije da zakažu sednice odbora. Potpisi koji su prikupljeni u okviru narodne inicijative da se u Skupštini raspravlja o zakonu kojim bi se zabranilo iskopavanje litijuma u Srbiji još uvek su „zagubljeni”. Skupština je najzad razmatrala izveštaje nezavisnih tela za 2021. godinu i izabrala čelnike nekoliko nezavisnih institucija u postupcima koje treba unaprediti. Transparentnost rada Skupštine nije sistemski unapređena, a Kodeks ponašanja ostao je mrtvo slovo na papiru. Iako se o bezbednosnim temama raspravljalo na plenarnim sednicama, a nadležni odbori su redovno održavali sednice, ne može se reći da je Narodna skupština u izveštajnom periodu efikasno nadzirala sektor bezbednosti.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog utvrdilo je agendu konsultacija za osnivanje Saveta za razvoj i **saradnju sa civilnim društvom**, čiji će legitimitet u velikoj meri zavisiti od broja organizacija civilnog društva (OCD) uključenih u njegovo formiranje. Čak i kada OCD učestvuju u formalnim procedurama, njihovi predlozi se retko prihvataju. U međuvremenu, nastavljeni su napadi na branioce ljudskih prava. Novo istraživanje je otkrilo da su ogromne količine javnog novca donirane GONGO organizacijama i tabloidima.

Tokom izveštajnog perioda **odnosi Srbije sa susedima** bili su stabilni. Posle velikih tenzija prošle jeseni, Srbija i Kosovo ušli su u fazu intenzivnih pregovora na najvišem političkom nivou, što je rezultiralo prihvatanjem EU predloga sporazuma koji vodi ka normalizaciji odnosa, sa aneksom primene sporazuma. To je stvorilo prostor za primenu u praksi, koja bi trebalo da bude u fokusu tokom narednog perioda. Na multilateralnim forumima Srbija je u načelu zadržala svoju konstruktivnu ulogu, a Beograd je zadržao fokus na inicijativi Otvoreni Balkan. Došlo je do poboljšanja bilateralnih odnosa, pre svega, sa Hrvatskom, dok su odnosi sa drugim susedima imali pozitivan ton.

Kada je reč o **deklarativnoj privrženosti evropskim integracijama**, u izveštajnom periodu primetno je da srpski zvaničnici manje javno kritikuju EU. Mada se Srbija nije uskladila ni sa jednom od restriktivnih mera EU prema Rusiji u vezi sa ruskim ratom protiv Ukrajine, srpski zvaničnici su generalno izbegavali da iznose optužbe protiv EU kao što su to radili tokom prethodnog izveštajnog perioda.

## POGLAVLJE 23

Devet **pravosudnih zakona** usvojeno je početkom februara 2023. radi usklađivanja sa ustavnim amandmanima u predviđenom roku. Osim pet zakona koji su prošli javnu raspravu i evaluaciju Venecijanske komisije, četiri zakona o suzbijanju posebnih oblika kriminala izmenjena su naprečac, a njihove naizgled tehničke izmene kriju suštinski loša rešenja. Formalne procedure u kojima je bila uključena zainteresovana javnost obesmišljene su u ubrzanoj završnici procesa, koja nije ostavila vreme da se zaista razmotre dati predlozi i komentari za unapređenje zakonskih odredaba. Zato su prethodno kritikovana rešenja zadržana – o kvorumu za odlučivanje u pravosudnim savetima, o javnosti njihovog rada ili o kriterijumima za izbor istaknutih pravnika, između ostalog.

Primena novih zakona započeta je izborom istaknutih pravnika u dva pravosudna saveta. Uprkos određenim nastojanjima da politički uticaj na ovaj postupak bude smanjen tako da dovede do međustranačkog konsenzusa, nedostatak takvog konsenzusa pokrenuo je mehanizam deblokade koji su kritikovali stručna zajednica i Venecijanska komisija, a krajnja odluka o imenovanju odrazila je stav skupštinske većine. Uporedo s tim, naprasno premeštanje dve tužiteljke koje su upravljale postupcima o zloupotrebi službenog položaja u javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“ bacilo je senku na diskurs o jačanju samostalnosti tužilaštva i izazvalo burnu reakciju stručne i opšte javnosti.

Svi negativni trendovi, koji su uočeni u prethodnim izveštajima u oblasti **borbe protiv korupcije**, nastavljeni su ili intenzivirani, posebno kada je reč o upravljanju državnim preduzećima, javnoj upravi i javnim nabavkama. Takođe, transformisanje najvećeg državnog preduzeća (EPS) sprovedeno je tako da u velikoj meri smanjuje ili sasvim isključuje primenu antikorupcijskih pravila na to preduzeće i njene rukovodioce. Vlada u izveštajnom periodu nije ni počela da priprema izmene i dopune antikorupcijskih zakona u skladu sa preporukama relevantnih međunarodnih tela. Rad na novoj Strategiji za borbu protiv korupcije započet je u martu 2023. godine sa velikim zakašnjenjem i bez sveobuhvatne analize i angažovanja institucija. Rezultati primene Operativnog plana za borbu protiv korupcije u oblastima od posebnog rizika još uvek nisu vidljivi. Ovaj period obeležio je i izostanak reakcije nadležnih u određenim potencijalnim slučajevima korupcije na visokom nivou. Statistika za 2022. pokazuje trend smanjenja ukupnog broja krivičnih prijava, optužnica i presuda u odnosu na prethodnu godinu.

Uprkos postojanju zakonskog okvira **slobode izražavanja i slobode medija**, koji je u velikoj meri usklađen sa evropskim standardima, devet godina od početka primene medijske regulative Srbiju i dalje muče veliki problemi u ovoj oblasti. Neke problematične oblasti, kao što su internet, zastrašivanje i blaži oblici govora mržnje, teški pritisci, SLAPP tužbe, ostaju potpuno neregulisane. Napredak je opet ograničen uspostavljanjem određenih pravnih okvira ili novih radnih grupa, a nedostaje politička volja da se omogući implementacija, adekvatna kontrola i odgovornost institucija.

Kada je reč o **statusu ranjivih grupa i zabrani diskriminacije**, zaštita lica sa mentalnim smetnjama, a posebno zaštita prava deteta i dalje ozbiljno zabrinjava, jer se planirane aktivnosti (od kojih su mnoge normativne) ne realizuju godinama unazad i pored toga što postoje pokazatelji alarmantnog stanja. Javni prostor obiluje primerima diskriminatornog govora i ponašanja, uključujući u to i napade na nacionalne, rasne i druge manjine, kao i na sve vrste neistomišljenika. S druge strane, država računa da je ispunila obaveze u oblasti nediskriminacije time što su usvojeni strategija i akcioni plan, te formiran Savet za njihovo praćenje. Domaće i međunarodne organizacije jedinstvene su u oceni da se u Srbiji registruje stalni pad sloboda i demokratskih procesa, te da društveno-politički uslovi nisu povoljni za ostvarivanje ljudskih prava u mnogim oblastima, kao i prava više manjinskih grupa.

**Rodna neravnopravnost** posebno je vidljiva u porodičnom okruženju i u vezi sa finansijama. Jak je i otpor rodno osetljivom jeziku, koji postaje zakonska obaveza u udžbenicima od sredine 2024. godine. Nema reakcije nadležnih u vezi sa dvanaest ubistava žena (i dve devojčice) u prva četiri meseca 2023. godine. Ponavljani zahtevi ženskih organizacija da se uspostavi Nacionalni mehanizam za praćenje i analizu slučajeva femicida ostaju bez odgovora, dok postupci institucija obeshrabruju žene da prijave nasilje. Nastavljaju se različite vrste ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na (ženske) organizacije, koje ukazuju na koruptivno delovanje državnih organa, dok se javni novac deli tajnim projektima i fiktivnim organizacijama.

Izmene zakona nisu donele opipljiv napredak u pogledu **pristupa informacijama od javnog značaja** – problemi ćutanja uprave, zloupotrebe prava i neizvršenja rešenja Poverenika i dalje su prisutni. Još se čeka na usvajanje Strategije **zaštite podataka o ličnosti** i izmenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i drugih propisa. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) nastavilo je rad na legalizaciji upotrebe tehnologije za masovni biometrijski nadzor stanovništva.

## POGLAVLJE 24

Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek nije uspelo da izradi dovoljno kvalitetan novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i da obezbedi odgovarajući proces konsultacija, zbog čega je Nacrt u decembru 2022. godine po drugi put povučen iz zakonodavne procedure. Tokom naknadnih konsultacija sa organizacijama građanskog društva u okviru izrade trećeg nacrta, u policijskoj organizaciji uočeni su zabrinjavajući trendovi, koji prete da ovoj instituciji dodatno naruše integritet i profesionalnost. Unapređenje integriteta policije i obezbeđivanje njene operativne nezavisnosti, tako što će biti zaštićena od uticaja politike i organizovanog kriminala, ostaje ključni aspekt **reformе policije**, što je u skladu sa prelaznim merilima iz Poglavlja 24.

U oblasti **migracija i azila**, u izveštajnom periodu nadležni organi usredsredili su svoj rad na izmenu zakonodavnog okvira u cilju liberalizacije tržišta rada za značajan broj kategorija stranaca. Međutim, konstantno prisustvo migranata bez regulisanog pravnog statusa ukazuje na potrebu da se bolje primene pravni koncepti, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti. Srbija je uskladila svoju viznu politiku sa zahtevima koji su izneti nadležnim organima, što je uticalo na migratorna kretanja ka EU preko zapadnobalkanske rute. Pored toga, još uvek se javljaju prekogranični incidenti koji uključuju elemente nasilja.

Strateški pristup **borbi protiv organizovanog kriminala** još uvek se ne primenjuje u Srbiji. Umesto toga, praksa nadležnih državnih organa usmerena je na pojedinačne slučajeve. Tokom ovog izveštajnog perioda uhapšena je organizovana kriminalna grupa „Vračarci“. Tužilaštvo za organizovani kriminal održava uspešnu bilateralnu saradnju sa javnim tužilaštvima iz regiona i Evropske unije. Predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova obavestili su javnost da je borba protiv organizovanog kriminala tokom 2022. godine bila uspešna, ali podaci o tome nisu javno dostupni. Neophodno je istražiti navode profesionalnih novinara o povezanosti političkih struktura i kriminalnih grupa.

Nastavljeno je pogoršavanje državnog okvira za **borbu protiv trgovine ljudima**. Krovni nacionalni dokument javne politike u ovoj oblasti prestao je da važi krajem 2022. godine. Savet za borbu protiv trgovine ljudima nije zasedao već četiri godine. Pravni status Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima je nejasan, inostrane žrtve radne eksploatacije ostaju nevidljive za ovo telo, a zbog nepoverenja žrtve ne žele da sarađuju sa Centrom i drugim državnim institucijama. Raznovrsnost i složenost slučajeva sa kojim se susreću organizacije civilnog društva u ovoj oblasti sve je veća, dok podrška države u bilo kom obliku izostaje.

**Ekstremno desničarske grupe** i parlamentarne stranke bile su veoma aktivne tokom poslednjih šest meseci, fokusirajući svoje aktivnosti na podrivanje prihvatanja francusko-nemačkog okvira za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova. Suočene sa padom popularnosti i sve manjim strpljenjem zapadnih zemalja, vlasti u Srbiji su ovoga puta odreagovale odlučno – uhapšeno je nekoliko ekstremnih desničara, koji su pretili nasiljem, i organizovana je kampanja difamacije protiv lidera ekstremno desničarskih parlamentarnih stranaka. Istraživanje javnog mnjenja pokazalo je da su krajnje desničarski i proruski stavovi među građanima Srbije, a posebno među mladima, rasprostranjeni usled nacionalističke i proruske retorike, kojom se vladajuća stranka dosledno služi već više od 10 godina.

Ključni problemi u oblasti **droge** jesu nedostatak strateškog planiranja i slaba koordinacija različitih aktera. Upotreba narkotika i njihovo posedovanje radi lične upotrebe i dalje su kriminalizovani. Srbija nije sprovela veći broj aktivnosti povezanih sa tretmanom i uništavanjem oduzetih prekurzora i izmenom Zakona o krivičnom postupku u delu koji se odnosi na postupak uništavanja psihoaktivnih supstanci. Međunarodna saradnja je plodonosna, a poboljšava se i izgradnja kapaciteta za sprovođenje zakona. Pitanja javnog zdravlja u vezi sa konzumiranjem droga su marginalizovana, posebno tokom procesa pristupanja EU.



# 1. DEMOKRATIJA

## 1.1. Izbori

### 1.1.1. Izveštaji o kontroli izborne kampanje – previše nerazjašnjenih pitanja

Agencija za sprečavanje korupcije objavila je prvo izveštaj o sprovedenoj kontroli finansiranja kampanje u svim gradovima i opštinama gde su izbori održani aprila 2022, a zatim i poseban izveštaj koji se odnosi na predsedničke i beogradske izbore,<sup>1</sup> da bi na kraju, početkom decembra 2022, objavila i nalaze o kontroli izveštaja vezanih za parlamentarne izbore<sup>2</sup>.

Svi ovi izveštaji objavljeni su u okviru zakonskog roka, koji je prvi put bio propisan za ovogodišnje izbore (120 dana od isteka roka političkim subjektima za predaju izveštaja o troškovima kampanje). To je najbolje što se o njima može reći i bez rezerve pohvaliti. Kao što je članica prEUgovora „Transparentnost Srbija“ ukazivala u doba usvajanja „novog“ Zakona o finansiranju političkih aktivnosti<sup>3</sup> pred izbore 2022, propuštena je prilika da se precizno odredi šta sve mora da bude predmet kontrole koju vrši Agencija i koji je minimum podataka koje bi Agencija trebalo da prikaže u svom izveštaju o sprovedenoj kontroli.

Agencija navodi da je tokom analize i kontrole, pored samih izveštaja, upućivala političkim strankama, koalicijama i grupama građana zahteve za dopunu izveštaja i zahteve za dostavljanjem specifikacije podataka. Agencija takođe navodi da je podatke tražila i od drugih javnih institucija, koje su sve dostavile tražene podatke. Tako su pre svega dobijeni podaci o transferima za finansiranje političkih subjekata iz budžeta. S druge strane, na osnovu spiska organa od kojih su tražene informacije izgleda da od institucija nisu traženi neki drugi, potencijalno relevantni podaci (npr. podaci o korišćenju nekretnina u javnoj svojini). U Izveštaju Agencije ne navodi se da li su traženi podaci od Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u vezi sa oglašavanjem političkih subjekata na TV i radio stanicama, kao ni od Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) u vezi sa održavanjem javnih skupova. Sve poslovne banke dostavile su Agenciji tražene podatke o prometu na tekućim računima. Najzad, Agencija sumarno navodi da su podaci traženi i od pružalaca usluga (marketinških agencija, izdavaoci bilborda, medija).

U svim slučajevima u kojima su utvrđene nepravilnosti koristi se sintagma „nepravilnosti koje ukazuju na eventualne povrede Zakona“, a zatim stoji „da je pred Agencijom u toku postupak provere činjeničnog stanja radi utvrđivanja postojanja povrede zakona“. Na taj način gubi se smisao vremenski oročene kontrole, odnosno smisao postavljanja roka za izradu izveštaja o kontroli finansiranja kampanje. Naime, Zakon je predvideo da Agencija ima obavezu da objavi samo jedan izveštaj u roku od 120 dana, što implicitno podrazumeva da kompletan postupak kontrole mora biti završen do tog momenta. Podaci o ishodu daljih kontrola i o pokrenutim postupcima biće možda vidljivi na neki način samo u godišnjim izveštajima o radu Agencije. Dosadašnje iskustvo pokazuje da se ti podaci prikazuju sumarno, na nivou pokrenutih postupaka i ishoda tokom kalendarske godine, pa tako nije moguće pratiti podatke o pojedinim izbornim kampanjama i prekršiocima.

Zadatak da se sve bitne činjenice utvrde tokom četiri meseca iziskivao bi možda i angažovanje dodatnog ljudstva radi provera.<sup>4</sup> Agencija ima pravo „da angažuje odgovarajuće stručnjake i institucije“ za obavljanje kontrole, a ne samo posmatrača koji prate pojedine aktivnosti tokom kampanje. Zarad efikasne kontrole,

1 <https://bit.ly/3h5Wwgx>

2 <https://bit.ly/40waFWe>

3 Kako unaprediti javnost i kontrolu finansiranja kampanje, Koalicija prEUgovor, decembar 2021, str. 21–23, <https://preugovor.org/Amandmani/1703/Kako-unaprediti-javnost-i-kontrolu-finansiranja.shtml>

4 Agencija je ovlašćena da ovo učini na osnovu člana 32, stav 1 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Agencija ima zakonsko pravo da dobije dodatna sredstva. Konkretno, to znači da je Agencija imala pravo da za aprilске izbore 2022. godine iz budžeta Srbije zahteva 8,7 miliona dinara za kontrolu predsedničkih izbora, još toliko za kontrolu parlamentarnih i oko 4,4 miliona za kontrolu beogradskih, odnosno oko dva miliona dinara više nego što je traženo, dobijeno i utrošeno na posmatračе.

## **Nalazi Agencije za predsedničku kampanju – neke nepravilnosti pronađene, nedostaju bitne informacije**

Agencija navodi da prilikom kontrole izveštaja za predsedničke izbore nije pronašla nepravilnosti u izveštajima predsedničkih kandidata koalicija „Moramo“, „Za ujedinjenu, pravednu i stabilnu Srbiju“ i „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“.

Na predsedničkim izborima je najviše takvih nepravilnosti pronađeno u izveštaju koalicije „Suverenisti“. Tako se navodi da jedan račun nije prikazan u izveštaju (na koji su preneti sredstva iz javnih izvora), da su troškovi izbornog materijala i ostali troškovi kampanje veći u odnosu na izdate račune, da je veći deo troškova kampanje plaćen sa računa Udruženja građana „Dosta je bilo – Restart“. U izveštaju Agencije to se ne obrazlaže dalje, ali bi ovde u pitanju mogla da budu dva prekršaja – izbornu kampanju finansiralo je udruženje građana, što nikako nije dozvoljeno, i troškovi kampanje plaćeni su sa računa koji nije namenjen izornoj kampanji, odnosno plaćanje je direktno izvršilo treće lice.

U izveštaju kandidatkinje stranke „Zavetnici“ neki troškovi oglašavanja nisu prikazani, a sa istog računa plaćani su troškovi za više izbornih kampanja. Problem u izveštaju kandidata „Za Kraljevinu Srbiju – DSS“, utvrđen je problem u vezi sa primanjem jednog priloga. U izveštaju predsedničkog kandidata „Dveri“ utvrđene su nepravilnosti kod pojedinih troškova (nešto više od pola miliona dinara).

Iako Agencija navodi da je i sama vršila monitoring, nalazi tog monitoringa ni na koji način nisu vidljivi u izveštaju o sprovedenoj kontroli za predsedničke izbore. Agencija nije predstavila nalaze svog monitoringa pojedinih troškova kampanje, niti je ukazala na to da je sve uočene troškove identifikovala (ili da neke nije identifikovala) u stranačkim izveštajima. Iako se navodi da je Agencija prikupila podatke od pružalaca usluga, i dalje se ne vidi da li su upoređeni popusti koje su uživali pojedini politički subjekti. Slično tome, nema traga tome da je uopšte razmatrano da li su pojedini troškovi morali da budu prikazani u izveštaju za više vrsta izbora, odnosno da li su se neki od troškova našli u „pogrešnom“ izveštaju (npr. u izveštaju za predsedničke umesto za beogradske izbore).

## **Primetna poboljšanja kontrole izveštaja o parlamentarnoj kampanji**

Izveštaj o kontroli parlamentarnih izbora ima istu strukturu kao onaj o predsedničkim izborima i sadrži slične manjkavosti. Međutim, primetna su i neka poboljšanja, koja se mogu povezati i sa pojedinim predlozima koje je davala organizacija „Transparentnost Srbija“, članica koalicije prEUgovor.<sup>5</sup>

U uvodnom delu konstatuje se da je od 19 političkih subjekata preliminarne izveštaje blagovremeno podnelo njih 16, a konačne petnaest. Agencija navodi da je podnela zahteve za pokretanje prekršajnog postupka u slučajevima u kojima nisu podneti preliminarni (Stranka pravde i pomirenja, Romska partija, Srpsko-ruski pokret) ili konačni izveštaji (Romska partija, Srpsko-ruski pokret, Alternativa za promene i GG „Otete bebe – Ana Pejić“).

Slično kao i kod predsedničkih izbora, i ovde su kao jedan od izvora navedeni podaci o posmatračima Agencije, ali ne i njihovi nalazi. Navodi se samo da su podaci korišćeni za uporednu analizu prilikom kontrole, ali ne i šta je sve tačno ustanovljeno na taj način. Agencija je za ovaj vid kontrole utrošila 19 miliona dinara, koji su obezbeđeni u budžetu. Drugim rečima, javnosti se ostavlja da veruje na reč da su svi troškovi koje su uočili posmatrači zaista i pronađeni u stranačkim izveštajima. Ukoliko je to istina, informacija bi bila znatno uverljivija da je Agencija u svakom od izveštaja političkih subjekata precizno prikazala koji su troškovi kampanje ovako verifikovani (na primer, po vrstama promotivnog materijala, po broju opaženih bilborda, po troškovima na javnim skupovima i slično).

---

5 <https://izbori.transparentnost.org.rs/analiza-izvestaja-o-troskovima-izborne-kampanje-2022-sa-preporukama-za-postupanje-agencije-za-sprecavanje-korupcije/>

Na osnovu izveštaja sopstvenih posmatrača, Agencija navodi da je vodila devet postupaka po službenoj dužnosti i da je izrekla sedam mera upozorenja, dok su dva postupka obustavljena. Ti postupci su vođeni zbog propusta (neimenovanih) političkih subjekata da obeleže reklamni materijal, koji su delili na izbornim štandovima, i to tokom izborne tišine.

Agencija nije pronašla nikakve nepravilnosti u izveštajima parlamentarnih lista stranaka SPS–JS, SVM, SRS, „Moramo“, SDA i „Ajmo ljudi“. U vezi sa izveštajem SRS Agencija konstatuje da postoje neizmirena dugovanja, koja se odnose na oglašavanje na TV *Pink* i *Happy*, ali se ne navode dodatne informacije o ugovorenom periodu plaćanja tih dugova, što bi moglo da bude značajno za utvrđivanje eventualnih netržišnih pogodnosti, koje nisu bile na raspolaganju drugim listama. U izveštaju koalicije „Ajmo ljudi“, Agencija je utvrdila da ona i dalje duguje 16,7 miliona dinara (TV *Pink*, TV *Happy*, štamparija „Druidova radionica“ i drugi manji dobavljači).

U izveštaju koalicione liste „Aleksandar Vučić – Zajedno možemo sve“ utvrđeno je da bi eventualna povreda zakona mogla biti to što su troškovi izbornog materijala prikazani u delu izveštaja o ostalim troškovima kampanje, umesto tamo gde im je mesto (bilbordi, izborni materijal, oglašavanje na TV stanicama). Takođe, utvrđeno je da su u ovom izveštaju prikazani i neki troškovi (bilbordi), koji se odnose na kampanju za beogradske izbore. Ukupna vrednost navodnih troškova marketinških agencija, koji se u stvari odnose na pružaoce drugih vrsta usluga, iznosila je 76,4 miliona dinara. Međutim, ne navodi se vrednost bilborda koji su pogrešno pripisani ovoj kampanji.

Ovo predstavlja značajan pozitivan pomak u odnosu na prethodno objavljene izveštaje o kontroli i može se povezati sa nekim pitanjima koje je TS pokrenula na osnovu monitoringa. Među glavnim preporukama TS jeste ona koja se odnosi na potrebu da se utvrdi stvarna namena troškova koji su pogrešno prikazani u rubrikama poput „ostali troškovi marketinških agencija“, „ostali troškovi oglašavanja“, „ostali troškovi“ i slično. Takođe, TS je skrenula pažnju na to da postoji velika verovatnoća da su troškovi oglašavanja, naročito oni vezani za bilborde, pogrešno pripisivani republičkim, umesto lokalnim izborima.

U izveštaju izborne liste „Ujedinjeni za pobedu Srbije“ Agencija je utvrdila pojedine nepravilnosti. Između ostalog, navodi se da je deo troškova plaćen gotovinski, ali se ne navodi o kom iznosu je reč, što je verovatno nepravilnost koja se i dalje proverava. Konstatuje se i da postoji dugovanje marketinškoj agenciji (oko 4,7 miliona dinara).

U izveštaju koalicije „NADA“ (Koalicija za Kraljevinu Srbiju – DSS) navodi se da su na račun za finansiranje kampanje bila uplaćena sredstva za finansiranje redovnog rada iz Opštine Bajina Bašta (oko 30.000 dinara), koja su pogrešno prikazana kao prihod za izbornu kampanju. Druga nepravilnost jeste prilog od 800 hiljada dinara, koji je dalo jedno lice, što po nalazu Agencije premašuje deset prosečnih mesečnih zarada (zakonski maksimum). Troškovi oglašavanja bili su prikazani u delu „Troškovi izbornog materijala“, ali se ne navodi njihova vrednost. Agencija je utvrdila „odstupanja“ – neizmireni administrativni troškovi (oko 24 hiljade dinara).

U izveštaju stranke „Zavetnici“ Agencija je kao nepravilnost označila gotovinske isplate u više transakcija. Takođe, navodi se da su sa istog računa kod Uprave za trezor plaćani troškovi za tri različite kampanje. U izveštaju Stranke pravde i pomirenja bilo je takođe nepravilnosti, jer u njemu nema svih podataka o prikupljenim i utrošenim sredstvima (drugi deo novca dobijen iz budžeta po osnovu uspeha na izborima).

Slično kao i za predsedničke izbore, brojne nepravilnosti pronađene su u izveštaju koalicije „Suverenisti“. Prikazano je da su korišćena sopstvena sredstva iako ona nisu preneti na poseban račun za kampanju, kao i da su troškovi izbornog materijala manji od stvarnih. Deo troškova je plaćen sa računa Udruženja građana „Dosta je bilo – Restart“ (izgleda da je reč o oko 80 hiljada dinara), što je suprotno zakonu.

Koalicija „Dveri – POKS“ takođe je imala nepravilnosti u izveštaju. Kaže se da izveštaj ne sadrži sve troškove, jedan prilog je prikazan u manjem iznosu od stvarnog (za 99 hiljada dinara), a drugi prilog nije uplaćen preko tekućeg računa (već platne institucije). Kada je reč o rashodu, Agencija je utvrdila da u izveštaj nisu uneti podaci o troškovima vrednim ukupno oko 1,45 miliona dinara (koji su, izgleda, pronađeni u izvodima sa računa za finansiranje kampanje).

Nepravilnosti su takođe pronađene i u izveštaju koalicija „Zajedno za Vojvodinu“, „Alternativa za promene – Albanska demokratska alternativa“ i „Koalicija Albanaca doline“.

#### **Istraživačka priča 1:**

#### **Vođa „Levijatana” pod lupom tužilaštva zbog novca iz izborne kampanje**

Više javno tužilaštvo u Beogradu proverava kako je raspolagano novcem sa računa za kampanju koalicije „Ruski manjinski savez”. Račun je za koaliciju otvorio Srpsko-ruski pokret, a novcem je raspolagao Pavle Bihali, osnivač desničarske organizacije „Levijatan”.<sup>6</sup> Tužilaštvo je postupak pokrenulo na osnovu izveštaja Agencije za sprečavanje korupcije. On ukazuje da je Pavle Bihali novac za finansiranje kampanje prvo preneo na lični račun, a onda ga podizao bez osnova. To je zabranjeno, jer novac sa posebnog računa za izbornu kampanju služi za to da se sa njega direktno plaćaju troškovi firmama i pojedincima, koji pružaju usluge.

Koaliciju „Ruski manjinski savez” činili su Srpsko-ruski pokret, pokret Grka „Srbiza” i Srpsko-ruska partija „Vukovi”. Prema koalicionom sporazumu Bihali je bio ovlašćen da se bavi finansijama, da otvori namenski račun za izbornu kampanju i da podnosi izveštaje.

Ova koalicija je učestvovala na parlamentarnim i beogradskim izborima 2022. godine. Za tu kampanju je iz budžeta, prema proračunu organizacije „Transparentnost Srbija”, trebalo da im bude uplaćeno nešto više od 20 miliona dinara. Prema monitoringu ove organizacije, koalicija je imala skromnu kampanju.

Pavle Bihali za CINS kaže da ne zna da se protiv njega vodi postupak u tužilaštvu i negira da je učinio krivično delo. Prema njegovim rečima, na kampanju je potrošio oko 370 hiljada evra iz „svog džepa”. Nešto je plaćao u kešu, kao na primer „dečka koji deli flajere”. Nije želeo da komentariše šta se desilo sa novcem iz budžeta, koji im je „legao” na račun.

U registru Agencije ne vidi se da je „Ruski manjinski savez” pre završetka, a ni posle izbora podneo izveštaje o tome kako su i koliko su novca dobili i trošili tokom kampanje. Zbog toga je Agencija protiv njih podnela i prekršajne prijave.

### **1.1.2. Dok se spekuliše o vanrednim izborima, predsednik Republike promoviše novi politički pokret**

U medijskim izjavama predsednika države Aleksandra Vučića, a potom i na sednici Glavnog odbora Srpske napredne stranke 10. marta 2023. najavljeno je formiranje „Narodnog pokreta za državu”.<sup>7</sup> Kako je rečeno, ovaj Pokret „neće okupiti samo pripadnike Srpske napredne stranke i drugih političkih partija, već i nestranačke ličnosti i sve one kojima je stalo do pristojne i racionalne Srbije”.<sup>8</sup>

Dan pre toga Aleksandar Vučić je na zvaničnoj internet prezentaciji predsednika Republike Srbije najavio da će posetiti Pčinjski okrug u subotu 11. marta.<sup>9</sup> U okviru te posete održane su razne aktivnosti (obilasci radova, najave radova i slično), a u Vranju je održan i miting u sportskoj hali, koji je označen kao „obraćanje građanima”.

Miting je organizovan bez vidljivih stranačkih obeležja, ali je iz brojnih medijskih napisa jasno da su okupljeni bili pristalice SNS-a i da su organizovano dovezeni iz drugih gradova.<sup>10</sup> Takođe, objavljene su informacije da su u organizaciji dolaska građana na ovaj skup učestvovali predstavnici SNS-a, kao i da su bile određene „kvote” za dovođenje pripadnika pojedinih javnih službi i javnih preduzeća iz samog Vranja.<sup>11</sup>

6 <https://www.cins.rs/vodja-levijatana-pod-lupom-tuzilastva-zbog-novca-iz-izborne-kampanje/>

7 <https://www.sns.org.rs/novosti/vesti/vucic-moramo-da-se-okupimo-svi-koji-zelimo-pristojnu-srbiju>

8 Ibid.

9 <https://www.predsenednik.rs/pres-centar/najave-obavestenja/najava-za-medije-za-11032023-pcinjski-okrug>

10 <https://bit.ly/3BoL148>, <https://bit.ly/42EtPu8>

11 <https://www.danas.rs/vesti/politika/dogovorena-kvota-prisutnih-za-vucicev-miting-u-vranju/> i <https://bit.ly/3W6jTHa>

Na samom skupu predsednik je „u obraćanju građanima“ govorio i o formiranju novog pokreta „krajem maja ili početkom juna“, pozvavši sve da se priključe. „Mi ćemo u naredna dva meseca da radimo na organizacionoj formi zajedno sa mnogim ljudima. To je pokret za našu jedinu državu Srbiju, koju moramo da sačuvamo, ali i za našu decu za koju moramo da budemo mudri, pametni i odgovorni politikom koju ćemo da vodimo“, poručio je predsednik Vučić.<sup>12</sup> Vučić je govorio i o vezi Pokreta sa „strankom“, očigledno misleći na stranku koju vodi i kojoj pripadaju okupljeni građani: „Biću deo tima koji će biti iznad stranke. To ne znači gašenje stranke. U trenucima kada je ovakva situacija u svetu, treba okupiti sve one ljude i koji jesu i koji nisu u strankama, svi da se ujedinito da spremni dočekamo sve ono što se dešava oko nas.“<sup>13</sup>

Članica prEUgovor „Transparentnost Srbija“ obratila se ovim povodom Agenciji za sprečavanje korupcije 14. marta, ukazavši na moguće povrede zakona i na činjenice koje bi Agencija trebalo da utvrdi.<sup>14</sup> Jedina reakcija Agencije za sada bio je odgovor koji je ona dala na novinarsko pitanje.<sup>15</sup> U njemu se navodi da će podaci o troškovima stranaka za finansiranje mitinga biti vidljivi tek u godišnjem izveštaju, koji se predaje 30. aprila 2024, i da će Agencija onda vršiti redovnu kontrolu tih izveštaja, a da se Vučić „nedvosmisleno obratio kao predsednik države“.<sup>16</sup>

Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti sadrže rokove u kojima Agencija treba da ispita prijavljeno kršenje pravila, ali samo kada se prijava podnosi u toku predizborne kampanje. Međutim, ona ima zakonsku mogućnost, kao što je ukazano i u dopisu organizacije TS,<sup>17</sup> da primenom ovlašćenja iz člana 32 Zakona o finansiranju političkih aktivnosti prikupi podatke o finansiranju mitinga, kako od političkih stranaka, tako i od firmi koje su im pružile usluge, ne čekajući podnošenje godišnjeg izveštaja. Prema odgovoru javnog preduzeća iz Vranja, u čijoj hali je održan skup, zakup nije plaćen, jer „zakupa hale nije ni bilo“, već se radilo o „poseti predsednika gradu Vranju i obilasku sportske hale“.<sup>18</sup>

Pre četiri godine Agencija je u sličnoj situaciji zaključila da „predsednik nije prekršio zakon“.<sup>19</sup> Reč je o kampanji „Budućnost Srbije“, koju je vodio tadašnji i sadašnji nosilac funkcije predsednika Republike, jer je, navodno, obilazak Srbije predstavljao „vršenje ustavnih ovlašćenja predsednika Republike, a ne promociju političkih stranaka korišćenjem javnih resursa“.<sup>20</sup>

U ovom slučaju je predsednik Republike nesporno saopštio da nastupa u tom svojstvu i time ispunio jednu zakonsku obavezu.<sup>21</sup> Kada nastupa u tom svojstvu, on ne bi smeo da promovise političke subjekte.<sup>22</sup> Pravnu ocenu čini komplikovanijom činjenica da je Aleksandar Vučić promovisao politički subjekt, koji još uvek ne postoji – „Narodni pokret za državu“. Drugim rečima, povreda zakona će postati nedvosmislena tek naknadno ako zaista nastane politička stranka pod takvim nazivom ili ako to bude naziv koalicione liste na nekim budućim izborima. Kada je reč o odredbama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, sporno je da li SNS, kao politička stranka, sme da koristi sopstvene resurse za finansiranje političkog skupa, čiji je organizator (zvanično) državni organ.

Na sličan način kao u Vranju, promocija Aleksandra Vučića i novog političkog pokreta, uz organizovan prevoz pristalica iz njegove sadašnje stranke, nastavljena je u Sremskoj Mitrovici (17. marta),<sup>23</sup> u Kraljevu (31. marta)<sup>24</sup> i u Sokobanji (28. aprila).<sup>25</sup> Najviše pažnje privukao je miting u Kraljevu, na koji su učesnici

---

12 <https://www.predsednik.rs/pres-centar/vesti/poseta-pcinjskom-okrugu>

13 <https://www.rts.rs/vesti/politika/5149408/vucic-danas-u-poseti-pcinjskom-okrugu-.html>

14 <https://bit.ly/42SEOzO>

15 <https://bit.ly/42V5JLr>

16 Ibid.

17 <https://bit.ly/42SEOzO>, str. 5.

18 Odgovor Javne ustanove za upravljanje sportskim objektima u svojini grada Vranja na zahtev za pristup informacijama, 27. 3. 2023, <https://bit.ly/3M7J2gk>

19 <https://bit.ly/3O6Rj6P>

20 Ibid.

21 Član 50, st. 4 Zakona o sprečavanju korupcije.

22 Ibid., st. 2.

23 <https://www.predsednik.rs/pres-centar/najave-obavestenja/najava-za-medije-za-17032023-sremski-okrug-31806>

24 <https://www.predsednik.rs/pres-centar/najave-obavestenja/najava-za-medije-za-31032023-raski-okrug>

25 <https://www.predsednik.rs/pres-centar/najave-obavestenja/najava-za-medije-za-28042023-zajecarski-okrug>

dovezeni iz drugih gradova u više od sto autobusa.<sup>26</sup> Pažnju je privuklo to što je publika pevala unapred pripremljene pesme,<sup>27</sup> što su navodno postojale ulaznice,<sup>28</sup> što je lokalna opozicija protestovala,<sup>29</sup> kao i po tome što je organizatorima promakla i poneka stranačka zastava,<sup>30</sup> pored uobičajenog panoa sa slikom i potpisom Aleksandra Vučića (bez naznačenja funkcije) i porukom „Srbija sanja i snove ostvaruje”.<sup>31</sup>

U međuvremenu, između promocija neprestano se najavljuje<sup>32</sup> i spekulise o mogućem održavanju novih izbora<sup>33</sup> i povlačenju Vučića sa čela Srpske napredne stranke,<sup>34</sup> a uz sve to ostaje nejasno ko će sve činiti novi politički pokret.<sup>35</sup>

---

## PREPORUKE

- Softversko rešenje treba da omogući preuzimanje celovitih izveštaja o troškovima kampanje, a izveštaji bi trebalo da obuhvate i rubrike koje trenutno ne postoje (npr. za verifikaciju potpisa i oglašavanje na društvenim mrežama).
- Agencija treba da ispita situacije u kojima je primećeno da postoje velike razlike u ceni u vezi sa sličnim aktivnostima kod različitih političkih subjekata kako bi se utvrdilo da li eventualno nisu prijavljeni netržišni popusti ili da li su prikazivani uvećani troškovi radi zadržavanja budžetskih dotacija.
- Agencija treba da zauzme jasan stav kada je reč o prijavljivanju troškova aktivnosti za koje su angažovani članovi i simpatizeri stranaka, kao i kada je reč o vrednosti zakupljenih termina prilikom TV oglašavanja.
- Kontrola bi trebalo da utvrdi da li su prikazani svi troškovi oglašavanja na društvenoj mreži Fejsbuk, kao i troškovi promocije preko privatnih naloga korisnika.
- Imajući u vidu brojne propuste i nedoslednosti do kojih je došlo prilikom popunjavanja izveštaja o troškovima izborne kampanje, Agencija bi trebalo da od političkih subjekata zatraži da podnesu i objave izmenjene i dopunjene izveštaje ili da sama objavi izveštaje o troškovima kampanje nakon izvršenih korekcija, a na osnovu podataka koje pribavi ili utvrdi tokom kontrole.
- Agencija treba da prikaže nalaze svog monitoringa i informaciju o načinu utvrđivanja verodostojnosti izveštaja u vezi sa svim ili makar najvrednijim troškovima kampanje.
- Kontrola izveštaja i pokretanje postupaka zbog uočenih slučajeva kršenja zakona treba da budu okončani do objavljivanja izveštaja o kontroli, a ako to nije moguće, treba da budu objavljeni dodatni izveštaji.

---

26 <https://www.ozonpress.net/politika/sns-u-kraljevo-dovezla-116-autobusa-na-miting-najmanje-bilo-kraljevcana-video/>

27 <https://bit.ly/3OaBlbS>

28 <https://bit.ly/3BJloRv>

29 Ibid.

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

31 <https://bit.ly/3W3D0lf>

32 <https://www.istinomer.rs/analize/od-izbora-do-izbora-hoce-li-biti-izbora/>

33 <https://www.danas.rs/vesti/politika/vucic-raspisuje-izbore-za-novembar/>

34 <https://bit.ly/3W0JfXb>

35 <https://n1info.rs/vesti/dacic-narodni-pokret-moze-da-bude-nova-visa-faza-saradnje-sns-i-sps/>



## 1.2. Rad Narodne skupštine

*Predsednik Skupštine i predjednici ili potpredjednici skupštinskih odbora iz redova skupštinske većine nastavili su da ometaju rad Skupštine, ponekad kršeći čak i Ustav ili Poslovnik. Skupština je počela redovno da zaseda 19. aprila 2023. godine, sa zakašnjenjem od 50 dana. Poslanici opozicije tokom izveštajnog perioda svoje predloge nisu mogli da stave na dnevni red zbog manipulacija sa zakazivanjem sednica. Slično tome, opstruirani su i pokušaji predjednika ili potpredjednika odbora iz redova opozicije da zakažu sednice odbora. Potpisi koji su prikupljeni u okviru narodne inicijative da se u Skupštini raspravlja o zakonu kojim bi se zabranilo iskopavanje litijuma u Srbiji još uvek su „zagubljeni“.*

*Skupština je usvojila zaključke o izveštajima nezavisnih tela za 2021. godinu, uglavnom bez postavljanja konkretnih obaveza za Vladu. Takođe, Skupština je ponovo izabrala Zaštitnika građana i predjednika Saveta Državne revizorske institucije, izabrala novog direktora Agencije za sprečavanje korupcije, izabrala nekoliko drugih funkcionera i samo jednog (od osam) člana pravosudnih saveta. Međutim, Skupština je propustila priliku da ove izborne postupke učini inkluzivnijim. Transparentnost rada Skupštine nije sistemski unapređena. Kodeks ponašanja ostao je mrtvo slovo na papiru, jer nadležni odbor nije razmatrao ni jednu prijavu kršenja tog akta od oktobra 2021. godine.*

### 1.2.1. Manipuliše se skupštinskom procedurom kako bi se zaobišli predlozi opozicije

Iako je Ustavom predviđeno da „prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u martu“, to se nije dogodilo.<sup>36</sup> Drugo vanredno zasedanje završeno je 27. februara 2023. godine,<sup>37</sup> dok je prvo redovno zasedanje počelo tek 19. aprila 2023,<sup>38</sup> odnosno 50 dana po isteku ustavnog roka.<sup>39</sup>

Druga vrsta manipulacije odnosi se na zakazivanje sednica. Opšte je pravilo da je predjednik Skupštine dužan da poslanike obavesti o sednici nedelju dana unapred.<sup>40</sup> Sazivanje vanrednih sednica, ponekad čak i samo 24 sata pre održavanja, onemogućava poslanike da daju predloge u vezi sa tačkama dnevnog reda, jer svi predlozi koji se odnose na tačke dnevnog reda moraju biti dostavljeni predjedniku Narodne skupštine u pisanoj formi takođe 24 sata pre početka sednice.

Tokom jesenjeg zasedanja 2022. godine „sve sednice su bile zakazane manje od nedelju dana unapred, a čak pet ih je bilo zakazano 24 sata pre održavanja“.<sup>41</sup> U jednoj takvoj situaciji poslanici opozicije su ujutru (pre 9 časova) čekali ispred skupštinske pisarnice da bi predali svoje predloge, ali je ona bila zatvorena. Kasnije tog dana obavesteni su da su predstavnici vladajućih stranaka predlog dnevnog reda za narednu sednicu podneli na pisarnici u drugoj skupštinskoj zgradi.<sup>42</sup> Na prolećnim sednicama, održanim tokom aprila 2023. godine, opozicija je predložila da se na dnevni red sednica doda nekoliko novih tačaka, ali su ti predlozi odbijeni bez dublje rasprave.<sup>43</sup>

Skupština je nastavila staru praksu objedinjavanja rasprave o nepovezanim temama. Jedan takav primer je rasprava povodom Zakona o budžetu za 2023. godinu, o kome se u decembru 2022. godine raspravljalo zajedno sa još 34 stavke dnevnog reda.<sup>44</sup> Drugi primer je iz februara 2023. godine, kada su poslanici

36 Član 106, stav 2.

37 [http://www.parlament.gov.rs/Друго\\_ванредно\\_заседање\\_Народне.46610.43.html](http://www.parlament.gov.rs/Друго_ванредно_заседање_Народне.46610.43.html)

38 [http://www.parlament.gov.rs/Прва\\_седница\\_Првог\\_редовног.46997.43.html](http://www.parlament.gov.rs/Прва_седница_Првог_редовног.46997.43.html).

39 Poslanici opozicije su se uverili da je nesazivanje sednice u okviru redovnog skupštinskog zasedanja povezano sa odsustvom volje skupštinske većine da se raspravlja o francusko-nemačkom planu za Kosovo i nacrtima dokumenata, koje je predložila opozicija, <https://www.danas.rs/vesti/politika/zasto-pocetak-prolecnjeg-zasedanja-skupstine-kasni-mesec-dana/>.

40 Poslovnik o radu Narodne skupštine: <https://bit.ly/3VO51NC>.

41 Otvoreni parlamentid CRTA, Parliamentarni insajder br. 20, septembar–januar 2023, str 5, <https://bit.ly/42lAuc3>.

42 <https://n1info.rs/vesti/opozicija-htela-da-dopuni-dnevni-red-milivojevic-orlic-se-koristi-marifetlukom/>.

43 Stenografske beleške sa prve i druge plenarne sednice Prvog redovnog skupštinskog zasedanja u 2023. godini, <https://bit.ly/3nOZXfp>, <https://bit.ly/3ptlpWQ>.

44 Treća sednica Drugog redovnog zasedanja Skupštine u 2022. godini, [http://www.parlament.gov.rs/Трећа\\_седница\\_Другог\\_редовног.46023.43.html](http://www.parlament.gov.rs/Трећа_седница_Другог_редовног.46023.43.html).

zajednički raspravljali o ratifikaciji različitih bilateralnih ugovora i zaključaka vezanih za izveštaje nezavisnih tela (ukupno 26 akata).<sup>45</sup>

Iako opozicija ima predsednike i potpredsednike u pojedinim parlamentarnim odborima, oni svoje položaje ne uspeavaju da iskoriste kako bi se raspravljalo o pitanjima za koja su zainteresovani. Tako je, na primer, predsednik Odbora za zaštitu životne sredine (Aleksandar Jovanović iz poslaničke grupe „Zajedno“) zakazao petu sednicu tog odbora za 25. novembar 2022. godine u prostorijama Grada Loznice. Međutim, pojavilo se samo pet članova, tako da nije bilo neophodnog kvoruma.<sup>46</sup> Razlog njihovog nedolaska bio je taj što je potpredsednik Odbora Milimir Vujadinović iz poslaničke grupe SNS-a istog dana „na zahtev devet članova Odbora“ zakazao šestu sednicu Odbora u Beogradu. Toj sednici su prisustvovala dva ministra, pa čak i gradonačelnik Loznice!<sup>47</sup>

Sličnih primera bilo je i kada je reč o Odboru za spoljne poslove i Odboru za kulturu i medije,<sup>48</sup> a više puta i kada je reč o Odboru za zaštitu životne sredine (1. marta 2023.<sup>49</sup> i 30. marta 2023. godine).<sup>50</sup> O predloženoj temi „Stanje novinarstva u Srbiji“ nije se raspravljalo na sednici Odbora za kulturu i medije, održanoj 17. marta 2023. godine, iako ju je predložio sam predsednik tog Odbora Siniša Kovačević iz Narodne stranke. Međutim, vladajuća većina nije htela da podrži raspravu o toj temi, jer prema njihovim rečima „nisu unapred dobili materijal“. Predstavnici novinarskih udruženja i predsednik Odbora su nakon toga napustili sednicu.<sup>51</sup>

Kada je reč o Odboru za Kosovo i Metohiju, sa druge strane, situacija je potpuno suprotna. Predsednik Odbora (Milovan Drecun iz SNS-a) četiri puta je odbio da sazove sednicu na zahtev jedne trećine članova odbora da bi potom potpredsednica Milica Đurđević-Stamenkovski, iz poslaničke grupe „Zavetnici“, sazvala hitnu sednicu za 6. april 2023, a kojoj bi se raspravljalo o francusko-nemačkom predlogu za Kosovo.<sup>52</sup> Četiri dana kasnije sednica je održana, ali sa drugačijim dnevnim redom. Sazvao ju je predsednik Odbora i ona je bila zatvorena za javnost. Na njoj se, prema navodima iz vesti, raspravljalo o izveštaju vladine Kancelarije za Kosovo i Metohiju, odnosno o dokumentu o kom je već raspravljano na plenarnoj sednici Skupštine.<sup>53</sup> I u novom skupštinskom sazivu nastavljeno je često pominjanje predsednika Republike Aleksandra Vučića, bez obzira na zvaničnu temu rasprave. Tokom jednog slučajno odabranog radnog dana Skupštine,<sup>54</sup> kada je trebalo da se raspravlja o zaključcima vezanim za izveštaje nezavisnih tela i ratifikaciju većeg broja sporazuma, Vučić je pomenut 109 puta. To su uglavnom činili poslanici SNS-a, ali nekolicina poslanika iz redova opozicije.

U izveštajnom periodu nije bilo sastanaka ogranka Globalne organizacije parlamentaraca protiv korupcije (GOPAC).

## Važni, ali ignorisani predlozi za formiranje anketnih odbora i komisija

Opozicija je nastavila da podnosi predloge različitih akata, koji nisu bili uvršteni u dnevni red. Poslanici kluba „Zeleno-levi front/Ne davimo Beograd“ zatražili su od Skupštine da formira Komisiju za utvrđivanje činjenica u vezi sa nepostupanjem Skupštine po narodnoj inicijativi podnetoj 18. maja 2022. godine (izmene i dopune Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima).<sup>55</sup> Ista politička grupacija je, zajedno sa Savezom ekoloških organizacija Srbije (SEOS), podnela 23. marta 2023. krivičnu prijavu protiv sadašnjeg i bivšeg predsednika Skupštine, sekretara Skupštine i predsednika Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja zbog „nestanka“ te narodne inicijative.

45 Druga vanredna sednica Skupštine u 13. sazivu, [http://www.parlament.gov.rs/Друго\\_ванредно\\_заседање\\_Народне.46610.43.html](http://www.parlament.gov.rs/Друго_ванредно_заседање_Народне.46610.43.html).

46 [http://www.parlament.gov.rs/Peta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_za%C5%A1titu\\_%C5%BEivotne\\_sredine\\_45925.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Peta_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine_45925.941.html).

47 [http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_za%C5%A1titu\\_%C5%BEivotne\\_sredine\\_45923.941.html](http://www.parlament.gov.rs/%C5%A0esta_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine_45923.941.html).

48 Otvoreni parlament i CRTA, Parlamentarni insajder, br 20, septembar-januar 2023, op. cit., str. 15.

49 [http://www.parlament.gov.rs/Deveta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_za%C5%A1titu\\_%C5%BEivotne\\_sredine\\_46638.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Deveta_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine_46638.941.html).

50 [http://www.parlament.gov.rs/Deseta\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_za%C5%A1titu\\_%C5%BEivotne\\_sredine.46873.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Deseta_sednica_Odbora_za_za%C5%A1titu_%C5%BEivotne_sredine.46873.941.html).

51 <https://bit.ly/3plpzAV>.

52 <https://www.danas.rs/vesti/politika/djurdjjevic-stamenkovski-zakazala-hitnu-sednicu-skupstinskog-odbora-za-kim/>.

53 <https://www.danas.rs/vesti/politika/ko-je-izazvao-incident-na-zatvorenoj-sednici-odbora-za-kim-i-ko-je-to-dosapnuo-tabloidima/>.

54 Druga vanredna sednica Skupštine, drugi dan, 25. 2. 2023, <https://bit.ly/41lkOES>.

55 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-366\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-366_23.pdf).



Od anketnih odbora je zatraženo da ispitaju navodne zloupotrebe u RTS-u (Narodna stranka),<sup>56</sup> aukcijsku prodaju kule „GENEX“ („Dveri“),<sup>57</sup> isplativost projekta Nacionalnog stadiona (Moramo – zajedno),<sup>58</sup> trošenje budžetskih sredstava na Kosovu u periodu 2012–2022 („Dveri“),<sup>59</sup> osnivanje kriminalnog klana Veljka Belivuka (Demokratska stranka),<sup>60</sup> rad „Telekoma Srbija“,<sup>61</sup> zloupotrebe u „Krušiku“,<sup>62</sup> kao i određeni broj drugih pitanja. Za razliku od prethodnog perioda, poslanici vladajuće stranke nisu reagovali tako što su iznosili „kontrapredloge“.

## Potpuno zanemaren Etički kodeks

Praksa Skupštine nije bolja ni kada je reč o Etičkom kodeksu.<sup>63</sup> Kao što se može videti na skupštinskoj internet stranici posvećenoj tom Kodeksu,<sup>64</sup> Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja nije o prijavljenim kršenjima Kodeksa raspravljao od septembra 2021. godine. Osim podataka o njenom sastavu, nema nikakvih drugih podataka o radu Komisije za etiku. Skupštinski Odbor se u novom sazivu sastao 23 puta, ali pitanja koja bi se odnosila na Kodeks nisu se našla na dnevnom redu nijedne sednice. Izveštaj o primeni Kodeksa tokom 2021. godine tek treba da bude izrađen.

### 1.2.2. Imenovanja i predlozi – unapred su dogovoreni ili se odlučuje na osnovu kvaliteta?

Ovaj period rada Skupštine nije obeležilo mnogo imenovanja, ali su ona bila izuzetno značajna. U novembru 2022. godine imenovan je zamenik generalnog sekretara Narodne skupštine,<sup>65</sup> a u februaru 2023. godine izmenjen je stalni sastav Republičke izborne komisije.<sup>66</sup> Skupština je izabrala i novog direktora Agencije za sprečavanje korupcije, reizabrala Zaštitnika građana i predsednika Saveta Državne revizorske institucije, izabrala još nekoliko javnih funkcionera i samo jednog (od osam) člana pravosudnih saveta. Međutim, u Skupštini je propuštena prilika da se ove procedure učine inkluzivnijim.

### Kao što se i očekivalo, zamenik direktora Agencije za sprečavanje korupcije postao je njen direktor

Skupština je prvi put bila direktno uključena u izbor direktora Agencije za sprečavanje korupcije, koga je prema odredbama ranijeg zakona birao Odbor Agencije. U Skupštinu je iz Ministarstva pravde<sup>67</sup> stigao predlog tri kandidata, koji su u januaru 2023. godine prošli testiranje. U februaru 2023, mesec dana nakon isteka mandata dotadašnjeg direktora, za novog je izabran dotadašnji zamenik direktora Agencije, Dejan Damjanović.<sup>68</sup> Ovakav ishod bio je očekivan, jer je Damjanović, nakon testiranja i intervjua sa izbornom komisijom, dobio maksimalan broj bodova.

56 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-341\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-341_23.pdf).

57 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-287\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-287_23.pdf).

58 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-277\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-277_23.pdf).

59 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-2639\\_22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-2639_22.pdf).

60 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-2623\\_22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-2623_22.pdf).

61 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/2404-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/2404-22.pdf).

62 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/2403-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/2403-22.pdf).

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

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

65 Rešenje o imenovanju zamenika generalnog sekretara Narodne skupštine, dostupno na adresi: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS22-22%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS22-22%20lat.pdf).

66 Rešenje o imenovanju stalnog sastava Republičke izborne komisije, dostupno na adresi: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS2-23%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS2-23%20lat.pdf).

67 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/119-35\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/119-35_23.pdf).

68 Radna biografija Dejana Damjanovića, direktora Agencije za sprečavanje korupcije, dostupna na adresi: [https://www.acas.rs/cyr/page\\_with\\_sidebar/organizacija#](https://www.acas.rs/cyr/page_with_sidebar/organizacija#).

Organizacija „Transparentnost Srbija“, članica prEUgovora, uputila je Skupštini Srbije inicijativu<sup>69</sup> u kojoj je predloženo da kandidati za direktora Agencije za sprečavanje korupcije budu pozvani na sednicu iako zakon ne predviđa obavezno predstavljanje kandidata pred skupštinskim odborima ili u plenumu. Poslanicama je Ministarstvo pravde dostavilo radne biografije kandidata i podatke o sprovedenom testiranju, ali ne i njihove programe rada. Organizacija „Transparentnost Srbija“ ocenila je da to nije dovoljno da bi narodni poslanici mogli argumentovano da izaberu najboljeg kandidata za ovu izuzetno važnu funkciju, te dostavila sopstvene analize programa rada kandidata i ocenu postupka testiranja.<sup>70</sup>

Izbor direktora Agencije bio je 24. od ukupno 26 tačaka dnevnog reda sednice.<sup>71</sup> Procedura, međutim, nije bila primerena iz još jednog razloga. Naime, jedan od kandidata (Damnjanović) imao je priliku da, u svojstvu vršioca dužnosti direktora Agencije, govori na toj istoj skupštinskoj sednici, jer je Skupština raspravljala o zaključcima odbora nakon godišnjeg izveštaja Agencije za 2021. godinu.<sup>72</sup>

Konačno, ni sam sistem glasanja za izbor između više kandidata u Skupštini nije prikladan. Umesto da glasaju tako što će izabrati željenog kandidata među predloženim, opredeljujući se samo za jedno, poslanici glasaju za svakog kandidata ponaosob. Hipotetički gledano, moglo bi se desiti da budu izabrana sva tri kandidata (odnosno da imaju 126 ili više glasova)! U praksi smo videli da narodni poslanici u takvim situacijama glasaju za unapred dogovorene kandidate i uglavnom uopšte ne učestvuju u glasanju za ostale, što se dogodilo i ovog puta.

## Reizabran Zaštitnik građana: nagrada za slabu praksu?

Petogodišnji mandat dosadašnjeg Zaštitnika građana, izabranog po prethodnim zakonima,<sup>73</sup> istekao je 19. jula 2022. godine. Predsednik Skupštine nije blagovremeno – „najkasnije 180 dana pre isteka mandata dosadašnjeg Zaštitnika građana“<sup>74</sup> – pokrenuo postupak izbora novog Zaštitnika, već je to učinjeno tek 10. februara 2023. godine,<sup>75</sup> nakon nekoliko upozorenja organizacija građanskog društva<sup>76</sup> i opozicionih poslanika<sup>77</sup>. Zakon (nakon izmena i dopuna iz 2021. godine) predviđa da u takvom slučaju ombudsman ostaje na funkciji do kraja mandata.<sup>78</sup>

Na konkurs se prijavilo pet kandidata, uključujući u to i vršioca dužnosti Zaštitnika građana, jednog od njegovih zamenika i dva zamenika nekadašnjeg Zaštitnika.<sup>79</sup> Od njih pet, poslaničke grupe predložile su tri kandidata. Na istoj sednici, 13. aprila 2023. godine, Skupštinski odbor je obavio razgovore sa ovim kandidatima i većinom glasova podržao predlog poslaničkih grupa vladajuće koalicije da se Zoran Pašalić ponovo izabere za Zaštitnika građana.<sup>80</sup> Sedam dana kasnije ovaj predlog je potvrđen na plenarnoj sednici.<sup>81</sup>

Predlog za reizbor Pašalića kritikovan je u javnosti zbog kvaliteta njegovog dosadašnjeg rada, ali i zbog činjenice da je po godinama blizu granice za obavezan odlazak u penziju.<sup>82</sup> Mandat novog ombudsmana biće osam godina, ali više neće biti moguće njegovo reimenovanje.<sup>83</sup> Ranijim zakonima bilo je predviđeno

---

69 <https://bit.ly/3nFSVK3>.

70 <https://bit.ly/41rW2Tn>.

71 Na dnevnom redu bile su i ratifikacije međunarodnih ugovora i kredita, izveštaji o radu nezavisnih i regulatornih tela za 2021. godinu i izbor članova skupštinskih odbora. Međutim, o svim ovim temama organizovana je zajednička rasprava.

72 <https://bit.ly/3MbZQDT>.

73 „Zakon o zaštitniku građana“, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005 i 54/2007, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/16577.pdf>.

74 „Zakon o zaštitniku građana“, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 105/2021, član 6, stav 4.

75 „Odluka br. 02-284/23 o utvrđivanju liste upisanih lica koja ispunjavaju uslove za izbor u zvanje Zaštitnika građana“, Narodna skupština Republike Srbije, 24. 3. 2023.

76 „Poziv za izbor zaštitnika građana“, Insajder, 25. 10. 2022, <https://insajder.net/prenosimo/poziv-za-izbor-zastitnika-gradana>, 13. 4. 2023.

77 „Zaštitniku građana Zoranu Pašaliću uveliko istekao mandat: Ko i zašto koči izbor novog ombudsmana?“, Dnevnik Danas, 13. 10. 2022, <https://bit.ly/3poHPtp>.

78 „Zakon o zaštitniku građana“, član 13, stav 2.

79 Ibid.

80 Narodna skupština Republike Srbije, 21. Sednica Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja, 13. 4. 2023, [http://www.parlament.gov.rs/21\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna\\_pitanja\\_i\\_zakonodavstvo.46988.941.html](http://www.parlament.gov.rs/21_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.46988.941.html).

81 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS29-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS29-23.pdf).

82 Videti, na primer: <https://pescanik.net/vodvilj-burleska-farsa/>.

83 „Zakon o Zaštitniku građana“, 2021, član 6, stav 2.

da „Zaštitnik građana ima četiri zamenika”,<sup>84</sup> ali je amandmanima formulacija promenjena u „do četiri”. On trenutno ima tri zamenika.<sup>85</sup>

## Republička komisija za zaštitu prava u javnim nabavkama – nadmetanje je bilo otvoreno, a ishod unapred određen

Izbor novih članova Republičke komisije za zaštitu prava u javnim nabavkama organizovao je Odbor za finansije, budžet i nadzor nad korišćenjem javnih sredstava (poznatiji kao Odbor za finansije). S obzirom na to da četvoro dosadašnjih članova mandat ističe u junu 2023. godine, procedura je počela na vreme. Postupak izbora za četiri upražnjena mesta podeljen je u dva klastera. U prvom, za koji se tražio pravosudni ispit, prijavila su se četiri kandidata za tri položaja. Za jedno mesto u Komisiji, za koje se ne traži pravosudni ispit, stiglo je devet prijava.

Odbor za finansije je na istoj sednici, održanoj 11. aprila 2023. godine,<sup>86</sup> obavio intervju sa kandidatima, glasao i napravio selekciju kandidata.<sup>87</sup> Za reizbor su bila predložena tri dosadašnja člana, dok je četvrti predloženi takođe zaposlen u Republičkoj komisiji. Glasanje je bilo kontroverzno, ali mu se tokom sednice niko nije usprotivio. Naime, na Odboru se uopšte nije glasalo o kandidatima koji se nisu pojavili na intervjuu. Takvu mogućnost, međutim, ne predviđa nijedna odredba Zakona o javnim nabavkama<sup>88</sup> ili Poslovnika Skupštine. Glasanje je prvo organizovano za svakog kandidata ponaosob. Nakon što je prvi kandidat dobio većinu glasova, predsedavajući je proglasio da Odbor predlaže tog kandidata. Međutim, hipotetički bi ipak bilo moguće da ostali kandidati dobiju veći broj glasova. To je dobar pokazatelj da su se članovi Odbora iz skupštinske većine unapred usaglasili oko liste kandidata koji će biti predloženi, umesto da to bude stvar o kojoj će svaki član zaista odlučivati pojedinačno.

## Državna revizorska institucija – kvalifikovani kandidati, ali samo na predlog političkih stranaka

Prema Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji (DRI), skupštinski Odbor za finansije predlaže Skupštini predsednika, zamenika predsednika i članove Saveta DRI. Nema javnog poziva za prijavu kandidata, a u praksi ih predlažu političke stranke, preko svojih poslaničkih grupa.<sup>89</sup> Ovakva procedura je neprikladna, jer članovi Saveta DRI ne bi trebalo da budu povezani sa političkim strankama, koje su i potencijalni subjekti revizije.

Odbor je od poslaničkih grupa zatražio da predlože kandidate tek 30. marta 2023. godine, nakon što je DRI<sup>90</sup> najavila skori istek mandata. Odbor za finansije je potom već 12. aprila predložio reizbor predsednika, kao i izbor i potpredsednika, i izbor tri člana Saveta. Dva od tri kandidata za članove već su bili članovi Saveta, dok je jedan radio u službi DRI. Kandidat za potpredsednika bio je zaposlen u Narodnoj banci. Predloge su podnele poslaničke grupe vladajućih stranaka, dok je parlamentarna opozicija podnela samo jedan predlog, koji je odbijen zbog formalne neusklađenosti.<sup>91</sup>

## Skupština i dalje bira sudije i tužioce, koliko još dugo?

Ustavnim amandmanima Skupštini je oduzeto pravo da imenuje sudije. Međutim, dok novi propisi ne budu potpuno primenjeni, poslanici su nastavili da biraju predsednike sudova, sudije i javne tužioce. Iako ovo nije u suprotnosti sa onim što piše u zakonu, evidentno je protiv njegovog duha.

---

84 „Zakon o Zaštitniku građana”, 2005, član 6.

85 <https://www.ombudsman.rs/index.php/o-nama/zamenici-zastitnika-gradjana>.

86 <https://bit.ly/42HRM3c>.

87 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/02-750\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/02-750_23.pdf).

88 <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>.

89 „Zakon o revizorskoj instituciji”, član 19.

90 <https://bit.ly/3phX51e>.

91 Narodna skupština Republike Srbije, 19. sednica Odbora za finansije, državni budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, 12. 4. 2023, <https://bit.ly/44Y8RYX>.

Prema spisku usvojenih akata,<sup>92</sup> ovaj saziv Skupštine doneo je, na ranije date predloge Visokog saveta sudstva od 9. decembra 2022. godine, pet odluka o izboru sudija kojima je to prvi mandat (62 sudije). Na istoj sednici Skupština je izabrala 14 predsednika sudova (tri odluke). Na sednici održanoj 26. decembra 2022. godine Skupština je izabrala šest predsednika sudova i 26 sudija (jedna odluka).

Skupština je utvrdila da od 15. maja 2023. godine ističe mandat 15 načelnika javnih tužilaštava.<sup>93</sup> Na listi su tužilac za ratne zločine i viši tužioci iz Pirota i Pančeva.

Tokom ovog perioda Skupština je dobila predloge Visokog saveta sudstva (VSS) za izbor predsednika Višeg suda u Vranju i Osnovnog suda u Prokuplju,<sup>94</sup> kao i za izbor 35 novih sudija.<sup>95</sup> Postoji i predlog za penzionisanje jednog sudije Ustavnog suda (16. juna 2023. godine), koji je izabran na osnovu zajedničkog predloga pravosudnih saveta.

### 1.2.3. Izveštaji nezavisnih tela – nedosledna praksa i retke vredne preporuke Vladi

Skupština je na sednici održanoj 27. februara, sa više od deset meseci zakašnjenja, usvojila zaključke o desetak godišnjih izveštaja za 2021. godinu.<sup>96</sup> Prema Poslovníku o radu Narodne skupštine,<sup>97</sup> rok za usvajanje izveštaja je 30 dana od dana njihovog podnošenja, a izveštaji o kojima je reč su podneti u februaru i martu 2022. godine.

Kao što je objašnjeno u prethodnom Alarmu,<sup>98</sup> pojedini zaključci ne sadrže ništa osim konstatacije da se izveštaj prihvata (npr. izveštaj Fiskalnog saveta<sup>99</sup>). Određena uputstva Vladi data su u zaključku povodom Godišnjeg izveštaja Državne revizorske institucije.<sup>100</sup>

Dva zaključka se odnose na Izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije.<sup>101</sup> Odbor za finansije je samo „prihvatio“ izveštaj Agencije, dok je Odbor za pravosuđe utvrdio da je Agencija „sveobuhvatno prikazala svoje aktivnosti“. Pored toga, na osnovu zaključka iz Odbora za pravosuđe, Skupština „daje podršku Vladi“ da intenzivira aktivnosti na odgovarajućim normativnim promenama u oblasti lobiranja (umesto da takvo postupanje od nje *traži*). Ipak, makar jedan problem koji je vezan za rad Agencije – unapređenje Zakona o lobiranju – eksplicitno se navodi kao zadatak Vlade. Međutim, sudeći po preporukama GRECO i ODHR-a, potreba za takvom formulacijom je postojala i kada su u pitanju Zakon o sprečavanju korupcije i Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, ali to nije navedeno. Na ovaj način Skupština je samo delimično odgovorila na inicijative koje je podnela članica koalicije prEUgovor, organizacija „Transparentnost Srbija“.<sup>102</sup>

Dva zaključka vezana za Izveštaj Zaštitnika građana takođe se razlikuju. U njima se Izveštaj smatra sveobuhvatnim i poziva se Vlada da kontinuirano izveštava o primeni. Preporučuje joj se da, „na osnovu ocene Zaštitnika građana“, „nastavi“ sa različitim nadzornim aktivnostima. Takođe, preporučuje joj se da obezbedi adekvatan broj zaposlenih u različitim državnim institucijama i da ojača kapacitete lokalnih samouprava u vezi sa manjinskim pravima. „U cilju prevencije nasilja, neophodno je da obrazovne ustanove preduzmu aktivnosti vezane za bolje prepoznavanje nasilja i zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.“ Skupština je, uz to, identifikovala i potrebu da budu usvojena strateška dokumenta (u oblasti prevencije nasilja u porodici i partnerskim odnosima).

---

92 <http://www.parlament.gov.rs/акти/остала-акта/донета-акта/донета-акта.48.html>.

93 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS56-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS56-22.pdf).

94 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/119-465\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/119-465_23.pdf).

95 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/13\\_saziv/119-445\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/13_saziv/119-445_23.pdf).

96 <http://www.parlament.gov.rs/акти/остала-акта/донета-акта/донета-акта.48.html>.

97 Članovi 237 i 238.

98 Jelena Pejić Nikić (ur.), Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2022, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, str. 28.

99 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS17-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS17-23.pdf).

100 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13\\_saziv/02-581\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-581_23.pdf).

101 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS10-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS10-23.pdf), [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS14-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS14-23.pdf).

102 <https://bit.ly/3SW9HxO>, <https://bit.ly/3h2Er2S>, <https://bit.ly/3NnCOsZ>, <https://bit.ly/3WoqFrw>.

Skupština je usvojila i zaključke o Izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.<sup>103</sup> Ocena Izveštaja Poverenika odnosi se na stanje koje je unapređeno izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Skupština potom „podržava Vladu“ da intenzivira aktivnosti na normativnim izmenama u oblasti zaštite podataka o ličnosti, obezbeđivanju uslova za neometan rad Poverenika, unapređenju mehanizma i obezbeđivanju izvršenja odluka Poverenika.

Vlada je dostavila svoj Godišnji izveštaj za 2021. godinu,<sup>104</sup> ali se o njemu nije raspravljalo ni na odborima ni na plenarnoj sednici. Veliki broj izveštaja iz prethodnog perioda još nije razmatran na odborima.<sup>105</sup>

#### **Zaključak o Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije: pozitivan i uopšten**

Grupa od 11 poslanika, među kojima je i predsednica Odbora za evropske integracije, podnela je 4. novembra 2022. godine predsedniku Skupštine predlog u vezi sa izveštajem Komisije EU za Srbiju, koji je na plenarnoj sednici 28. aprila 2023. godine usvojen bez vođenja ikakve suštinske rasprave.<sup>106</sup> Zaključak, sastavljan od devet tačaka, teži da relativizuje primedbe EK i da se fokusira na ono što je u izveštaju pozitivno. U prvoj tački Zaključka tvrdi se da su ocene EK, koje se odnose na ispunjavanje kriterijuma za učlanjenje u EU, „u velikoj meri uslovljene globalnim društvenim i geopolitičkim okolnostima“. U drugoj tački Skupština hvali „ocenu o bitnom nepretku u oblasti vladavine prava“, u trećoj „pozitivne primedbe o ispunjenju ekonomskih kriterijuma“ itd. Veoma je malo delova predloženog Zaključka koji bi mogli da se iskoriste za podsticanje određenog napretka u budućnosti, jer je većina tačaka uopštena.

### **1.2.4. Zakonodavni rad i nerad: usvojena dva seta zakona, predlozi opozicije na čekanju**

Trinaesti saziv Narodne skupštine doneo je 61 propis do kraja aprila 2023. godine. Od svih propisa koji su doneti do kraja januara, 97% je predložila Vlada.<sup>107</sup> Na ukupan broj propisa usvojenih tokom redovnog jesenjeg zasedanja predato je 640 amandmana, ali nijedan nije prihvaćen.<sup>108</sup> Takođe, mnogi predlozi pripadnika opozicije ostali su u skupštinskoj proceduri i nisu se našli na dnevnom redu.<sup>109</sup> U ovom periodu Skupština je usvojila set zakona o reformi pravosuđa (u februaru 2023. godine) i set zakona koji se odnose na novi budžet i fiskalna pitanja (u decembru 2022). Krajem aprila 2023. Skupština je usvojila ukupno 25 predloga Vlade, koji su do tada bili na čekanju.

#### **Transparentnost budžeta – nedovoljna poboljšanja**

Rasprava o rebalansu budžeta bila je na dnevnom redu parlamenta 7. novembra sa još 17 drugih tačaka. Jedna od najvažnijih posledica ovih promena jeste da su stranke sa parlamentarnim statusom dobile bitno povećanje budžeta. U decembru 2022. godine glasalo se o usvajanju Zakona o budžetu za 2023. godinu.<sup>110</sup> Na budžet je podneseno 177 amandmana, ali nijedan nije prihvaćen.<sup>111</sup>

Članica koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija“ upozorila je, na osnovu nalaza Fiskalnog saveta, na posledice neefikasnog upravljanja EPS-om, koje su vidljive u novom Zakonu o budžetu.<sup>112</sup>

103 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS10-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS10-23.pdf).

104 „Izveštaj o radu Vlade za 2021. godinu“, Vlada Republike Srbije, Beograd, septembar 2022, <https://bit.ly/3WBH7Fg>.

105 <http://www.parlament.gov.rs/акти/извештаји-у-сазиву-од-3-августа-2020.4683>.

106 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS33-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS33-23.pdf).

107 Otvoreni parlament, Parlamentarni insajder br. 20, septembar 2022 – januar 2023, Parlament u brojkama, str. 10, <https://otvoreniparlament.rs/istrzivanje/82>.

108 <https://www.danas.rs/vesti/politika/otvoreni-parlament-skupstina-nije-usvojila-nijedan-od-640-poslanickih-amandmana/>.

109 Akta u proceduri, <http://www.parlament.gov.rs/акти/закони-у-процедурі/закони-у-процедурі.1037.html>.

110 „Zakon o budžetu“, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/499>.

111 <https://www.danas.rs/vesti/politika/skupstina-srbije-izglasala-budzet-za-narednu-godinu-u-nacelu/>.

112 <https://bit.ly/3pshEID>.

Amandmani na Zakon o budžetskom sistemu<sup>113</sup> ponovo su usvojeni zajedno sa novim budžetom i bez prethodne javne rasprave. Neke od izmena odnose se na definicije. Generalno gledano, izmene bi trebalo da povećaju transparentnost i sveobuhvatnost budžetskih dokumenata. Na primer, godišnji budžet trebalo bi da predvidi procenat povećanja plata za sve subjekte u državnom sektoru, dok u pojam „duga sektora države“ (novi termin) treba da uđu i garancije izdate domaćim i stranim zajmodavcima (indirektni dug).

U izmenjenom Zakonu o budžetskom sistemu navodi se<sup>114</sup> da budžetski sistem pruža „transparentne i javno dostupne“ informacije o radu Vlade. Slično tome, odredba nalaže da se prilikom pripreme i izvršenja budžeta moraju poštovati principi transparentnosti i dostupnosti javnosti. Međutim, norma proklamuje samo načelo, bez ikavke razrade. Došlo je i do promene fiskalnih pravila, tako što se delimično smanjuju rizici vezani za deficit lokalnih budžeta (član 27ž). Međutim, Ministarstvu finansija pravila i dalje ostavljaju prostor za veliki stepen diskrecije prilikom odlučivanja.

Budžetski kalendar je izmenjen pomeranjem pojedinih rokova. Međutim, i dalje nije predviđeno vreme za bilo kakav oblik konsultacija sa zainteresovanom javnošću, odnosno ni sa kim drugim osim sa budžetskim korisnicima i državnim organima, pre nego što se utvrdi nacrt, predlog ili konačni tekst budžeta. Propuštena je prilika da se u zakon unesu određene dobre prakse, koje postoje kada je reč o konsultacijama pre usvajanja budžeta, bilo na republičkom nivou (javno slušanje pre sednice na kojoj se odlučuje o budžetu) bilo na nivou jedinica lokalne samouprave (rasprava o kapitalnom delu budžeta, prethodne konsultacije sa građanima).

Propuštena je prilika da se precizira format za objavljivanje dokumenata koja se odnose na budžet. Budžet je jedan od dokumenata za koji bi bilo najkorisnije da bude objavljen u mašinski čitljivom obliku, što se trenutno ne radi uprkos obavezama koje propisuje Zakon o elektronskoj upravi.

Ministar finansija je dužan<sup>115</sup> da, najmanje dva puta godišnje, priprema izveštaje o izvršenju budžeta. Međutim, sadržaj izveštaja u zakonu nije dovoljno precizno određen. Važna novina je to da će ovi izveštaji biti objavljivani, što do sada nije bio slučaj.

### **✘ ALARM: Budžet za 2023. i završni račun za 2021. godinu postavljaju više pitanja, nego što daju odgovora**

Stotine stranica budžetskih dokumenata ostavljaju prostor za daleko više pitanja, nego što daju odgovore na to kako je država trošila novac građana 2021. i kako će ga i na šta trošiti 2023. godine.

Predlog Završnog računa za 2021. godinu<sup>116</sup>, zajedno sa mišljenjem Državne revizorske institucije<sup>117</sup> (sa rezervom), dostavljen je nakon isteka zakonskog roka (15. jul). Iako Vlada u tehničkom mandatu nije mogla da podnosi nacрте zakona, svakako je mogla to da uradi pre 18. novembra, jer je nova Vlada formirana tri nedelje pre toga.

Završni račun nije potpun kada su u pitanju određeni nefinansijski pokazatelji i u nekim situacijama ne daje informaciju o tome da li su utrošena sredstva postigla očekivane rezultate. Na primer, u delu Izveštaja koji se odnosi na Kancelariju za javna ulaganja, koja je u međuvremenu prerasla u ministarstvo, navodi se da je cilj bio renoviranje 100% javnih objekata iz grupe od 234 objekta, kao i 90% iz druge grupe od 253 objekta, ali nije precizirano u kojoj meri je taj plan realizovan, niti je dato bilo kakvo objašnjenje za to što su ove informacije izostavljene.

Objašnjenja često nisu potpuna, čak i kada ima nekih podataka. Tako je planirano da se u 80% situacija pokreću neki postupci na osnovu izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije. U završnom računu navodi se da je procenat izvršenja bio samo 10%, uz napomenu da „Savet nema podatke o broju predmeta

---

113 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/2504-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/2504-22.pdf).

114 U članu 4.

115 Član 76.

116 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/ZAVRSNI\\_ACCOUNT\\_2021\\_merged.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/ZAVRSNI_ACCOUNT_2021_merged.pdf).

117 <https://www.dri.rs/php/document/download/5021/2>.



u kojima je postupala Vlada". Vlada zaista ne obaveštava svoj Savet da li je postupila po izveštajima i preporukama, ali je tu informaciju morala imati sama Vlada. Ovaku su za tu informaciju ostali uskraćeni narodni poslanici i javnost.

Fiskalni savet, između ostalog, ukazuje na to da Završni račun nije obuhvatio 54,8 milijardi dinara i da je iz budžetske rezerve tajno (bez objavljivanja u *Službenom glasniku*) isplaćeno 22 milijarde dinara, od čega se samo 3% odnosi na Bezbednosno-Informativnu agenciju (BIA) dok je najviše novca na taj način isplaćeno preduzeću „Srbijagas”.<sup>118</sup> „Obrazloženje za odstupanje od plana, iako se pruža na 150 stranica, nema gotovo nikakvu informativnu ili analitičku vrednost”.<sup>119</sup> Između ostalog, budžetska potrošnja se ne poredi sa prvobitnim budžetom, već sa onim što je na kraju godine „ispeglano” rebalansom. Zajmovi iz budžeta su bez obrazloženja davani u većim iznosima od planiranih. Ostalo je nepoznato i kome je to država isplatila kazne i penale u iznosu od 150 miliona evra. Nema podataka o poreklu rasta neporeskih prihoda. Nepotpuna obrazloženja, dakle, predstavljaju jedan od glavnih rizika od korupcije u ovom zakonskom aktu.

Državna revizorska institucija je istakla da u završnom računu nisu prikazani neki prihodi po osnovu zaduživanja (10,9 milijardi dinara), da su obaveze (6,9 milijardi dinara) nedovoljno predstavljene i da je u pogledu rashoda i izdataka preko 3 milijarde dinara došlo do povrede pravila budžetskog računovodstva. Takođe, DRI je skrenula pažnju i na činjenicu da interna revizija nije uspostavljena u svim institucijama u kojima je obavezna. Obrazloženje dato uz predlog završnog računa ne pruža neophodne informacije o ovim pitanjima.<sup>120</sup>

Budžet Srbije za 2023. godinu nije dovoljno transparentan u delu koji se odnosi na troškove koji su nastali lošim poslovanjem javnih preduzeća, pre svega „Elektroprivrede Srbije” (EPS). Ocenjujući predlog budžeta, Fiskalni savet je istakao<sup>121</sup> da Vlada nije razjasnila kako su nastali gubici EPS-a i „Srbijagasa”, kao i kako će biti potrošeno oko milijardu evra, za koje se pretpostavlja da će biti namenjeni prevashodno ovim preduzećima. U analizi Fiskalnog saveta<sup>122</sup> ističe se da su rashodi iz budžeta za EPS posledica „pre svega katastrofalnog upravljanja ovim preduzećem tokom prethodnih godina, a ne svetske energetske krize”. Da je obrazloženje u ovom segmentu bilo potpuno, moralo je da obuhvati i problem neprimenjivanja Zakona o javnim preduzećima, odnosno moralo bi da se osvrne na praksu partijskog imenovanja mahom vršilaca dužnosti na rukovodeća mesta u javnim preduzećima, koja je prerasla u otvoreno nezakonito upravljanje tim ustanovama.<sup>123</sup>

Fiskalni savet je ukazao i na to da sistem selekcije, implementacije i praćenja infrastrukturnih projekata u Srbiji treba bitno unaprediti i učiniti transparentnijim. Evropska komisija je u svojim izveštajima godinama ponavljala slične zahteve. U obrazloženju predloga budžeta nisu date potrebne informacije čak ni o ovom pitanju. Predlog pokazuje koji projekti će biti finansirani tokom naredne tri godine, ali ne i na osnovu čega su upravo oni odabrani za finansiranje.

## Podrška mladima se opet lažno opravdava

Zakon o privremenom registru državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina starosti, kojima se isplaćuje novčana pomoć<sup>124</sup> predložen je i usvojen tokom jedne nedelje u novembru 2022. godine bez javne rasprave. Obrazloženje koje je izneto uz Predlog ovog zakona („kako bi se ublažile posledice krize izazvane poremećajima na svetskom tržištu”) bilo je toliko neutemeljeno da se postavlja pitanje koji su bili stvarni, a koji skriveni razlozi za predlaganje ovog zakona.

Iz objašnjenja čitalac može da zaključi samo da je neko (ne zna se ko) „široko i sveobuhvatno analizirao” (ne zna se šta) u „punoj koordinaciji sa svim relevantnim faktorima i subjektima” (ne zna se kojim), kao

118 <https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena%20zavrsnog%20racuna%202021.pdf>, str. 2.

119 Ibid.

120 <https://www.dri.rs/php/document/download/5021/2>.

121 [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena\\_budzeta\\_2023\\_v1.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena_budzeta_2023_v1.pdf).

122 [https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena\\_budzeta\\_2023\\_v1.pdf](https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2022/FS-Ocena_budzeta_2023_v1.pdf), str. 56.

123 <https://bit.ly/42DZueT>, <https://www.preugovor.org/Infografici/1778/Upravljanje-drzavnim-preduzecima-decenija.shtml>.

124 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13\\_saziv/2337-22.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/2337-22.pdf),

i da je neko (ne zna se ko) uočio potrebu da Republika preuzme obavezu da izvrši isplatu jednokratne pomoći mladima.

Iako je jasno da su razlozi koji se navode u obrazloženju za donošenje ovog zakona lažni, nije lako zaključiti koji su pravi. Dok je u vreme donošenja prethodnih sličnih zakona sa lošim obrazloženjem bilo moguće uspostaviti jasnu vezu između dodele pomoći i održavanja parlamentarnih, predsedničkih i beogradskih izbora, ove godine to nije slučaj. Imajući u vidu da se povodom dodele ove pomoći organizuje promotivna kampanja sa porukom da nadležni „ispunjavaju obećanje koje su dali“, može se zaključiti da bi glavni motiv i ovoga puta mogao da bude promocija.

O usvajanju devet pravosudnih zakona čitajte više u odeljku ovog izveštaja o pravosuđu.

---

## PREPORUKE

- Skupština u zaključcima povodom izveštaja Evropske komisija treba da se osvrne na ostvarivanje ključnih preporuka Komisije, koje nisu sprovedene u prethodnoj godini i preporukama koje su date za sledeću godinu, a ne da se fokusira na zapažanja EK koja imaju pozitivan prizvuk.
- Predsednik Skupštine treba da poštuje procedure zakazivanja sednica i da se uzdrži od zakazivanja sednica 24 časa unapred kako bi poslanici mogli da ostvare pravo da predlažu izmene i dopune dnevnog reda.
- Skupština treba da organizuje javna slušanja o najspornijim pitanjima, kako u vezi sa donošenjem novih zakona, tako i sa primenom postojećih, kao i u vezi sa ispunjavanjem preporuka međunarodnih organizacija (ODIHR, GRECO).
- Skupština treba da razmotri izveštaje nezavisnih institucija za 2022. godinu i da na osnovu njih formuliše relevantnije zaključke i definiše jasne zadatke i rokove za delovanje Vlade.
- Skupština treba da raspravlja o predlozima zakona, koji su podneti u obliku narodne inicijative, kao i o predlozima za organizovanje anketnih odbora o pojedinim bitnim pitanjima za koja može biti nadležna.
- Skupština treba da objavi izveštaj o primeni Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, da blagovremeno preispita sva prijavljena kršenja Kodeksa, da unapredi odredbe Kodeksa i praksu postupanja i da, nakon toga, promovise Kodeks i predstavi ga građanima.
- Skupština treba da prestane da usvaja „autentična tumačenja“, jer ona stvaraju veliki rizik za vladavinu prava i pravnu sigurnost, i da razmotri pravni osnov za njihovo donošenje, kao i potrebu da se preciziraju Zakon o Narodnoj skupštini i Poslovnik.
- Prilikom obavljanja izborne funkcije Skupština i odbori treba da organizuju konsultativni proces sa svim kvalifikovanim kandidatima i da obrazlože svoje odluke.



## 1.2.5. Nastavak zloupotrebe skupštinskih procedura ometa nadzor nad sektorom bezbednosti

*Nastavak jesenjeg zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije potvrdio je bojazni o tome da će biti nastavljene stare prakse opstruiranja rada parlamenta i efikasnog izvršavanja njegove nadzorne uloge, koje su se mogle naslutiti još na početku novog saziva i povratka opozicije u poslaničke klupe. Iako se o bezbednosnim temama raspravljalo na plenarnim sednicama, a nadležni odbori su redovno održavali sednice, ne može se reći da je Narodna skupština u izveštajnom periodu efikasno nadzirala sektor bezbednosti.*

Predsednik Skupštine Vladimir Orlić je različitim mehanizmima zloupotrebe skupštinskih procedura onemogućavao poslanike da vrše nadzornu ulogu, uključujući u to i nadzor nad sektorom bezbednosti. Od početka saziva nije organizovana nijedna sednica poslednjeg četvrtka u mesecu, što je, prema Poslovniku, dan predviđen za poslanička pitanja.<sup>125</sup> Tako su poslanici ostali bez prilike da sa čelnicima sektora bezbednosti razgovaraju o brojnim temama povodom kojih su izrazili zabrinutost tokom skupštinskih rasprava, poput navoda o naređenju predsednika Aleksandra Vučića da se „migovi 29” podignu da bi uništili neprijateljske dronove,<sup>126</sup> nabavke pametnih kamera za biometrijski nadzor<sup>127</sup> i slučaja kriminalističkog inspektora i uzbunjivača Milana Vukomanovića, koji je ražalovan nakon što je počeo da istražuje malverzacije u državnoj fabrici „Zastava oružje”.<sup>128</sup>

Većina sednica zakazivana je 24 sata pre početka, čime je poslanicima onemogućeno da predlože izmene i dopune dnevnog reda. Tako se na dnevnom redu sednica u izveštajnom periodu nije našao nijedan akt koji je predložila opozicija.<sup>129</sup> Među predlozima opozicije „zaglavljenim” u skupštinskoj proceduri nalazi se i više predloga za osnivanje anketnih odbora, koje su poslanici podneli još na početku saziva. Anketni odbori predstavljaju mehanizam skupštinskog nadzora, koji bi mogao da bude upotrebljen za utvrđivanje činjenica u slučajevima koji su privukli veliku pažnju javnosti tokom proteklih godina zbog navoda o vezama visokih funkcionera u sektoru bezbednosti sa kriminalom. Međutim, ponovljeni predlozi o formiranju anketnih odbora za slučajeve „Savamala” i „Jovanjica” i dalje ne dolaze na dnevni red. Moguće je da su ostali zatrpani u mnoštvu predloga za formiranje anketnih odbora, od kojih je preko 20 još na početku saziva podnela vladajuća koalicija o raznim navodnim aferama opozicionih poslanika.<sup>130</sup> U izveštajnom periodu opozicioni poslanici podneli su još zahteva za formiranje anketnih odbora, između ostalog i zbog utvrđivanja činjenica i okolnosti u vezi sa realnim stanjem u Vojsci Srbije, zbog nastanka i delovanja kriminalnog klana Veljka Belivuka i zbog slučaja „Krušik”.<sup>131</sup> Trenutna situacija u Narodnoj skupštini ne uliva nadu da će se neki od ovih predloga naći na dnevnom redu u narednim mesecima iako bi rasvetljavanje okolnosti pomenutih afera trebalo da bude u interesu kako građana, tako i vlasti.

Generalni utisak o raspravama na plenarnoj sednici jeste da je bilo malo konstruktivnog dijaloga, a mnogo uvreda i optužbi na račun opozicije i medija koji su kritički nastrojeni prema vlastima.<sup>132</sup> Na upitan kvalitet rasprava sigurno je uticala i činjenica da u ovom sazivu prvi put nije održana obuka za upoznavanje sa ulogom poslanika i radom Skupštine, što je bila praksa u prethodnim sazivima.<sup>133</sup> Tokom rasprave o budžetu za 2023. godinu, koja je održana u decembru, bilo je pohvala sa obe strane za predviđeno povećanje plata u Vojsci Srbije za 25%. Međutim, nije bilo osvrta na ocenu Fiskalnog saveta o „popriličnom rastu budžeta za nabavku naoružanja” i činjenicu da će ukupna izdvajanja za kapitalno opremanje Ministarstva odbrane i MUP-a u 2023. biti za oko 70% veća od proseka u zemljama centralne i istočne Evrope.<sup>134</sup> Ministar odbrane Miloš Vučević bio je prisutan tokom dela rasprave o budžetu, ali

125 „Parlament pod lupom: Bilten broj 20”, Otvoreni parlament, 3. 3. 2023, strana 9, <https://otvoreniparlament.rs/istrazivanje/82>

126 „Vučić podigao ‘migove 29’ zbog dronova koji su špijunirali kasarne Vojske Srbije”, Nova S, 1. 11. 2022, <https://bit.ly/40HDtub>

127 „Biometrijski nadzor na javnim površinama u Srbiji”, Share Fondacija, 12. 12. 2022, strana 5, <https://bit.ly/4213WUH>

128 „Odmazda nad uzbunjivačem iz policije zbog istrage o Slobodanu Tešiću”, BIRN, 23. 9. 2022, <http://bit.ly/4020Eix>

129 „Parlament pod lupom: Bilten broj 20”, op. cit., strana 10.

130 N. Todorović Štiplija (ur.), „Izveštaj iz senke – Stanje demokratije u Srbiji 2022”, Centar savremene politike, Beograd, oktobar 2022, str. 13, <https://bit.ly/3sZMolQ>

131 „Akta u proceduri”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://tinyurl.com/2b8rs3sk>, 6. 4. 2023.

132 „Primatu, primerku, bolesniku”: Pršte uvrede u Skupštini, a jedan poslanik je šampion prostakluka”, Nova S, 9. 11. 2022, <https://bit.ly/41294Yw>

133 „Parlament pod lupom: Bilten broj 20”, op. cit., strana 16.

134 „Ocena predloga Zakona o budžetu za 2023. godinu”, Fiskalni savet Republike Srbije, 5. 12. 2022, <https://bit.ly/3UuxCqQ>

je to vreme iskoristio za prepucavanje sa opozicionim poslanicima o temama koje su van dnevnog reda, a ne za obrazlaganje troškova Ministarstva na čijem je čelu.<sup>135</sup> Na značajan deo primedaba koje su dolazile iz redova opozicije predstavnici vlasti odgovarali su optužbama na račun prošle vlasti, koja je, prema njihovim navodima, Vojsku Srbije ostavila u veoma lošem stanju, a pitanje o odlivu kadrova okarakterisali su kao širenje defetizma. Ovakav narativ kulminirao je tokom rasprave o budžetu, kada je ministar Mali optužio poslanike da vređaju vojsku i da ih neko plaća da to rade, za šta je prvi put posle 11 godina pokrenut mehanizam interpelacije protiv ministra, o kome se nadležni odbor još nije izjasnio.<sup>136</sup>

Rad Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti nije značajno doprineo promeni slike o efikasnosti skupštinskog nadzora nad sektorom bezbednosti. Od novembra do aprila Odbor za odbranu i unutrašnje poslove održao je sedam sednica, koje su u proseku trajale 27,6 minuta. Iako je ovaj Odbor jedan od pet skupštinskih odbora u ovom sazivu, čiji je predsednik poslanik opozicije, to nije donelo priželjkivanu dinamiku u radu Odbora, koji je uglavnom potvrđivao međunarodne sporazume i odluke Vlade. Međutim, ovaj put jeste bilo glasova protiv, i to glasova poslanika desnih opozicionih stranaka, koji su izrazili neslaganje sa učestvovanjem u vojnim misijama pod vođstvom EU.<sup>137</sup> Najduža sednica trajala je 63 minuta, održana je u aprilu i tokom nje je raspravljano o izveštajima Ministarstva unutrašnjih poslova od jula do decembra 2022. Izveštaje je predstavio ministar Bratislav Gašić, koji je odgovarao na pitanja članova Odbora, od kojih su neki iskoristili priliku da ministra prozovu zbog neodgovaranja na poslanička pitanja.<sup>138</sup> U izveštajnom periodu Odbor nije razmatrao nijedan izveštaj Ministarstva odbrane..

Kada je reč o Odboru za kontrolu službi bezbednosti, svih šest sednica održanih u izveštajnom periodu bilo je zatvoreno za javnost, a saopštenja sa sednica obiluju pohvalama rada bezbednosnih agencija. Predsednik Odbora Igor Bečić više puta je istakao značaj pružanja podrške predsedniku Aleksandru Vučiću povodom aktuelne situacije na Kosovu i Metohiji.<sup>139</sup> Odbor u izveštajnom periodu nije organizovao kontrolne posete službama bezbednosti, ali je na sednici u aprilu doneo odluku o sprovođenju nadzornih poseta službama bezbednosti u narednom periodu.<sup>140</sup>

Odbori nisu raspravljali o predlogu budžeta, što je praksa koju je neophodno promeniti, imajući u vidu povećanje izdataka za sektor bezbednosti. U sadašnjem sazivu osam poslanika poseduje bezbednosni sertifikat,<sup>141</sup> koji im omogućava da učestvuju u kontrolnim posetama, pažljivo prate trošenje budžeta i imaju pristup većem broju relevantnih informacija radi efektivne kontrole sektora bezbednosti. Svi izdati sertifikati omogućavaju pristup podacima klasifikovanim do nivoa „poverljivo“.<sup>142</sup> Dva poslanika koji su članovi ili zamenici članova Odbora za odbranu i unutrašnje poslove poseduju važeći sertifikat. Od početka saziva, Narodna skupština podnela je ukupno 33 zahteva sa bezbednosnim upitnikom za vršenje bezbednosne provere i izdavanje sertifikata narodnim poslanicima.<sup>143</sup> Međutim, ni Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost, telo nadležno za izdavanje sertifikata, ni Narodna skupština nisu pružile informaciju o tome koji poslanici imaju pomenute bezbednosne sertifikate ili koji su u proceduri da ih dobiju.

---

135 „Treća sednica Drugog redovnog zasedanja“, Narodna skupština Republike Srbije, 7. 12. 2022, <http://bit.ly/43q9Hgg>

136 „Parlament pod lupom: Bilten broj 20“, op. cit., strana 16.

137 „Sedma sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove“, Narodna skupština Republike Srbije, 23. 3. 2023, <https://bit.ly/3KtGjNj>

138 „Osma sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove“, Narodna skupština Republike Srbije, 7. 4. 2023, <http://217.26.67.44/filesnrs/odbor/odbor2023040714.mp4>

139 „Šesta i Sedma sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština Republike Srbije, 27. 2. 2023, <http://bit.ly/414mZxd>

140 „Deveta sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština Republike Srbije, 11. 4. 2023. <https://tinyurl.com/35jyahfd>

141 Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost, Odgovor na zahtev Beogradskog centra za bezbednosnu politiku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, 10. 4. 2023.

142 Prema članu 14 Zakona o tajnosti podataka (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 104/2009), postoje četiri stepena tajnosti podataka: „DRŽAVNA TAJNA“, „STROGO POVERLJIVO“, „POVERLJIVO“ i „INTERNO“.

143 Narodna skupština Republike Srbije, Odgovor na zahtev Beogradskog centra za bezbednosnu politiku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, 5. 5. 2023.

---

## PREPORUKE

- Evropska unija treba ozbiljnije da prati rad Narodne skupštine i da osudi zloupotrebu skupštinskih procedura, koja sprečava poslanike da efikasno nadziru sektor bezbednosti.
- U svakom sazivu treba organizovati obuku za narodne poslanike, koja bi im omogućila da bolje razumeju svoje nadležnosti i funkcionisanje Narodne skupštine.
- Predsednik Skupštine treba redovno da zakazuje sednice posvećene poslaničkim pitanjima, a narodni poslanici treba da koriste ovo ovlašćenje kako bi institucije sektora bezbednosti pozvale na odgovornost.
- Radi obezbeđivanja efikasnog parlamentarnog nadzora nad sektorom bezbednosti, poslanici tokom plenarnih sednica treba pažljivo da razmatraju budžet, da obavljaju svoje zakonodavne dužnosti i da raspravljaju o temama koje se odnose na bezbednost.
- Poslanici treba da se pozivaju na izveštaje nezavisnih državnih institucija i civilnog društva kako bi se pripremili i informisali o relevantnim temama, o kojima se raspravlja.
- Skupština treba da formira anketne odbore za istraživanje spornih slučajeva vezanih za institucije iz sektora bezbednosti, uključujući u to i slučajeve „Savamala“, „Jovanjica“ i „Krušik“.
- Nadležni odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba proaktivno da deluju i da predlažu relevantne bezbednosne teme za dnevni red sednica odbora, kao i da razmatraju budžete i izveštaje institucija u svojoj nadležnosti.
- Da bi mogli pažljivo da razmatraju izveštaje o radu bezbednosnih institucija, prate trošenje budžeta i planiraju kontrolne posete, članovi skupštinskih odbora nadležnih za sektor bezbednosti treba da pribave sertifikate koji će im omogućiti pristup tajnim podacima.

### 1.3. Institucionalizacija saradnje između civilnog društva i države dok se napadi na aktiviste nastavljaju

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog utvrdilo je agendu konsultacija za osnivanje Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom, čiji će legitimitet u velikoj meri zavisiti od broja organizacija civilnog društva (OCD) uključenih u njegovo formiranje. Čak i kada OCD učestvuju u formalnim procedurama, njihovi predlozi se retko prihvataju. U međuvremenu, nastavljani su napadi na branioce ljudskih prava. Novo istraživanje je otkrilo da su ogromne količine javnog novca donirane GONGO organizacijama i tabloidima.

U izveštajnom periodu održan je niz konsultativnih sastanaka za formiranje Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom (Savet).<sup>144</sup> Ministar za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog najavio je da je veoma važno da Savet uskoro bude formiran.<sup>145</sup> Međutim, do toga još nije došlo iako su poslednje konsultacije sa organizacijama civilnog društva održane početkom aprila. Osnivanje ovog tela počelo je nakon usvajanja *Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine*, dok je proces njene izrade bojkotovao veliki broj organizacija civilnog društva, uključujući u to i one koje se smatraju najistaknutijim.<sup>146</sup> Dok ne bude formiran Savet, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) ostaje glavna platforma za dijalog između organizacija civilnog društva i Vlade.

U izveštajnom periodu resorna ministarstva, koja su zadužena za aktivnosti iz poglavlja 23 i 24, uložila su napore da unaprede formalnu saradnju sa relevantnim organizacijama civilnog društva. Međutim, kako je dalje objašnjeno u odeljcima o pravosuđu, zaštiti podataka o ličnosti i reformi policije, ovi napori su bili uglavnom reaktivni i koncentrisani na pitanja i procedure, u kojima je civilno društvo prethodno alarmiralo javnost zbog postojanja značajnih kontroverzi. Vlada je nastavila da organizuje javne rasprave o brojnim važnim zakonima istovremeno, kao i tokom praznika, iscrpljujući na taj način kapacitete OCD-a u formalnim procedurama sa slabim krajnjim rezultatima. Naime, procenat usvojenih komentara i predloga OCD-a ostao je nizak i nedovoljno obrazložen.

#### Nastavljaju se napadi na branitelje ljudskih prava

Mreža „Solidarno za prava svih“<sup>147</sup> na svojoj Mapi incidenata beleži napade i pritiske na aktiviste i branitelje ljudskih prava.<sup>148</sup> Mreža je u svom Izveštaju za 2022. registrovala 43 napada u odnosu na 73 tokom 2021. godine.<sup>149</sup> Međutim, manji broj napada u odnosu na podatke iz 2021. većim delom je posledica metodologije prikupljanja podataka, jer se grupni napadi evidentiraju kao pojedinačni slučajevi. Tim YUCOM-a ocenio je da je napadima zabeleženim tokom 2022. direktno ili indirektno pogođeno 12 hiljada života.<sup>150</sup> Najugroženija prava bila su sloboda izražavanja (registrovana u 31 slučaju), sloboda udruživanja (16 slučajeva) i sloboda okupljanja (14 slučajeva).<sup>151</sup>

Od januara 2023. do početka marta 2023. mreža „Solidarno za prava svih“ registrovala je šest slučajeva napada i pritisaka na aktiviste za ljudska prava.<sup>152</sup> Glavne mete napada bili su aktivisti Udruženja „Krokodil“ i Inicijative mladih za ljudska prava, koji su učestvovali u uklanjanju nacionalističkih murala u samom

144 „Pripreme za formiranje Saveta za razvoj i saradnju s civilnim društvom“, RTV, 6. 2. 2023, [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/vojvodina/novi-sad/pripreme-za-formiranje-saveta-za-razvoj-i-saradnju-s-civilnim-drustvom\\_1415379.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/novi-sad/pripreme-za-formiranje-saveta-za-razvoj-i-saradnju-s-civilnim-drustvom_1415379.html)

145 „Pripreme za formiranje Saveta za razvoj i saradnju s civilnim društvom“, RTV, 6. 2. 2023, [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/vojvodina/novi-sad/pripreme-za-formiranje-saveta-za-razvoj-i-saradnju-s-civilnim-drustvom\\_1415379.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/novi-sad/pripreme-za-formiranje-saveta-za-razvoj-i-saradnju-s-civilnim-drustvom_1415379.html)

146 Videti više u: Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – novembar 2021, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2021, str. 27–28, <https://bit.ly/AlarmNov2021SR>

147 Mrežu čine Komitet pravnika za ljudska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Narodni Parlament iz Leskovca.

148 Mapa incidenata dostupna je na sajtu YUCOM-a: <https://www.yucom.org.rs/mapa-incidentata/>

149 „Izveštaj o napadima na branitelje ljudskih prava u Srbiji za 2021. godinu“, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Februar 2022, <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2022/02/Izvestaj-o-napadima-2021-3-1.pdf>

150 „Report on the Attacks on Human Right Defenders in Serbia for 2022“, Lawyers’ Committee for Human Rights – YUCOM, December 2022, <https://en.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2022/12/Izvestaj-o-napadima-ENG-2022-V2.pdf>

151 Ibid.

152 Informator #11 o napadima i pritiscima na aktiviste i aktivistkinje, YUCOM, mart 2023, <https://www.yucom.org.rs/informator-11-o-napadima-i-pritiscima-na-aktiviste-i-aktivistkinje/#prettyPhoto/4/>

centru Beograda.<sup>153</sup> Komunalna policija ih je kaznila, a preko društvenih mreža dobili su stotine pretnji (uključujući u to i pretnje smrću).<sup>154</sup> Za razliku od ranijih slučajeva u kojima je bilo sličnih napada, ove napade osudili su Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog, Ministarstvo za evropske integracije i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti.<sup>155</sup>

Napad bez presedana bio je usmeren na predavače Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, koji su učestvovali na akademskoj manifestaciji, na kojoj su sa kolegama sa Univerziteta u Prištini predstavili rezultate svog istraživanja. Iako je događaj otkazan iz bezbednosnih razloga, tog jutra kada je trebalo da se održi u krugu Fakulteta političkih nauka videli su se plakati sa licima troje profesora, na kojima su oni bili označeni kao „izdajnici”.<sup>156</sup> Ovaj ozbiljan incident dogodio se u kontekstu dijaloga Beograda i Prištine uz posredovanje EU i usvajanja francusko-nemačkog predloga za novi okvir dijaloga.

## Ogromne donacije fantomskim i GONGO organizacijama

Opsežno istraživanje koje su sproveli BIRN Srbija i Građanske inicijative otkrilo je da je tokom 2022. godine bilo velikih malverzacija sa donacijama Ministarstva za brigu o porodici i demografiju Srbije. Nakon javnog poziva, novac je prebačen mreži povezanih organizacija, koje nisu pokazale bilo kakve rezultate svog rada.<sup>157</sup> Ove donacije vredne su oko 1,3 miliona evra. Prema rezultatima istraživanja ove dve organizacije, država je samo u 2022. godini donirala skoro 58 miliona evra, a ovaj novac nije utrošen namenski. S druge strane, redovno su finansirane GONGO organizacije, kao i tabloidi.<sup>158</sup> Sve veći broj GONGO organizacija i dalje ugrožava rad kritički orijentisanog civilnog društva.<sup>159</sup> Dodeljivanje javnih grantova nepoznatim organizacijama ne samo da šteti renomiranim organizacijama civilnog društva i nameravanim korisnicima, već i izaziva sumnju u korupciju i zarobljavanje države (preusmeravanje javnih resursa mimo javnog interesa).

---

## PREPORUKE

- Tužilaštvo i policija treba efikasno i neselektivno da istražuju sve napade na aktiviste i branitelje ljudskih prava kako bi učinioci mogli da budu adekvatno procesuirani.
- Vlada mora raditi na poboljšanju zaštite prava na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja.
- Nadležni organi, uključujući u to i Državnu revizorsku instituciju, treba da provere kontroverzne javne pozive i insistiraju na transparentnosti procedura i rezultata podržanih subjekata.

---

153 „Aktivisti prekrečili grafit na Slaviji ‘Kad se vojska na Kosovo vrati’, pisane im kazne”, Insajder, 18. 2. 2023, <https://insajder.net/prenosimo/aktivisti-prekrečili-grafit-na-slaviji-kad-se-vojska-na-kosovo-vrati-pisane-im-kazne>

154 Informator #11 o napadima i pritiscima na aktiviste i aktivistkinje, YUCOM, op. cit.

155 Ibid.

156 „Ispred FPN osvanuli plakati protiv troje predavača sa natpisom ‘Izdajnik’”, Danas, 16. 3. 2023, <https://www.danas.rs/vesti/politika/ispred-fpn-osvanuli-plakati-protiv-troje-predavaca-sa-natpisom-izdajnik/>

157 „Javni konkursi: Podeljene milijarde, transparentnosti nema”, BIRN Srbija, 23. 3. 2023, <https://birnsrbija.rs/javni-konkursi-podeljene-milijarde-transparentnosti-nema/>

158 Ibid.

159 Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – maj 2022, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, str. 45–46, <https://bit.ly/AlarmMaj2022>.

## 2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI

*Tokom izveštajnog perioda odnosi Srbije sa susedima bili su stabilni. Posle velikih tenzija prošle jeseni, Srbija i Kosovo ušli su u fazu intenzivnih pregovora na najvišem političkom nivou, što je rezultiralo prihvatanjem EU predloga sporazuma koji vodi ka normalizaciji odnosa, sa aneksom primene sporazuma. To je stvorilo prostor za primenu u praksi, koja bi trebalo da bude u fokusu tokom narednog perioda. Na multilateralnim forumima Srbija je u načelu zadržala svoju konstruktivnu ulogu, a Beograd je zadržao fokus na inicijativi Otvoreni Balkan. Došlo je do poboljšanja bilateralnih odnosa, pre svega, sa Hrvatskom, dok su odnosi sa drugim susedima imali pozitivan ton tokom izveštajnog perioda.*

### 2.1. Procesuiranje ratnih zločina: Mešoviti rezultati

U oblasti procesuiranja ratnih zločina iz devedesetih godina, Vlada Republike Srbije je u oktobru 2021. godine usvojila novu Nacionalnu strategiju za procesuiranje ratnih zločina za period do 2026. godine. Završen je prvi izveštaj o njegovoj primeni za period do marta 2022. godine (koji je bio obuhvaćen našim prethodnim Alarm izveštajem).<sup>160</sup> Drugi<sup>161</sup> i treći<sup>162</sup> izveštaj o sprovođenju strategije, zaključno sa septembrom 2022, objavilo je Radno telo za praćenje Nacionalne strategije, a odnosi se na period koji naš izveštaj pokriva. U izveštajima Radnog tela ukazuje se na neke rane korake u implementaciji, kao što su usvajanje Nacrta Strategije tužilaštva za istragu i krivično gonjenje ratnih zločina, koji važi do 2026. godine, i dodatna obuka osoblja (uključujući u to i saradnju sa Evropskim nalogom za hapšenje). U izveštajima se navodi da su uspešno sprovedene aktivnosti vezane za saradnju sa nadležnim tužilaštvima iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Crne Gore i Kosova, i EULEKS-a (obrada međusobnih zahteva), pri čemu se misli na to da se mali procenat zahteva odbija, i to iz proceduralnih razloga.

U martu 2023. godine počelo je suđenje Dušanu Lončaru, pukovniku Jugoslovenske narodne armije i bivšem komandantu 2. gardijske brigade, pred Većem za ratne zločine Višeg suda u Beogradu. On se tereti za zločine nad hrvatskim civilima u selu Lovas, počinjene u oktobru 1991. godine. Suđenje predstavlja redak slučaj da se višem oficiru jugoslovenskih ili srpskih oružanih snaga sudi u ovom sudu tokom poslednjih godina.<sup>163</sup>

Nije došlo do promene stava relevantnih institucija u vezi sa slučajem Vjerice Radete i Petra Jojića, funkcionera Srpske radikalne stranke i pravnih savetnika Vojislava Šešelja, lidera stranke, tokom njegovog suđenja pred MKSJ-om. Protiv njih je Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove (MRMKS) podigao optužnicu zbog kršenja propisa suda u vezi sa zaštitom identiteta zaštićenih svedoka i poverljivih dokumenata. Srpski sud je još 2016. godine odbio njihovo izručenje radi suđenja u Hagu i to ostaje tekuće pitanje kada je reč o procenjivanju saradnje Srbije sa MRMKS-om. Dolazilo je i do međunarodnog pritiska, kao što je odluka američke Vlade iz januara 2023, po kojoj je Radeti i Jojiću zabranjen ulazak u SAD, u skladu sa Zakonom o aroprijaciji Stejt departmenta, spoljnih operacija i srodnih programa.<sup>164</sup>

Rad na rešavanju sudbine nestalih lica iz ratova devedesetih traje preko uspostavljenih kanala i foruma. Osma sednica Grupe za nestala lica održana je krajem januara u Zagrebu. Glavno dostignuće Grupe je

160 Jelena Pejić Nikić (ur), Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2022, PrEUgovor koalicija, Beograd, <https://bit.ly/3mZiDsC>, 4. 4. 2023.

161 Izveštaj br. 2 o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, Ministarstvo pravde Republike Srbije, <https://bit.ly/431W5aH>, 4. 4. 2023.

162 Izveštaj br. 3 o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina, Ministarstvo pravde Republike Srbije, <https://bit.ly/3U7gEyh>, 4. 4. 2023.

163 „Početak suđenja Dušanu Lončaru, komandantu JNA optuženom za zločin u Lovasu“, HLC-RDC, 29. 3. 2023, <https://bit.ly/3K9UMxL>, 4. 4. 2023.

164 „SAD uvele sankcije radikalima Vjerici Radeti i Petru Jojiću“, RSE, 27. 1. 2023, <https://bit.ly/3MhNhaU>, 4. 4. 2023.



aktiviranje onlajn baze podataka o aktivnim slučajevima nestalih lica.<sup>165</sup> Forenzički timovi relevantnih institucija iz Srbije i sa Kosova sastali su se početkom marta u Prištini. Oni su se složili da tokom identifikovanja ključnu prepreku predstavlja nedostatak DNK uzoraka žrtava i njihovih živih rođaka, a zatim i oko budućih koraka u svom radu i o međusobnoj saradnji.<sup>166</sup> Sastanci su organizovani u svetlu tekućeg pregovaračkog procesa između dve strane, a na poslednjem sastanku dve tehničke delegacije, održanom 4 aprila, usaglašen je tekst zajedničke deklaracije o nestalim licima, koji je važan makar i samo kao simbolični gest, koji tek treba da bude pretočen u realnost.<sup>167</sup>

## 2.2. Odnosi sa Kosovom: prelazni sporazum je na snazi

Dijalog između Srbije i Kosova, kojim posreduje EU, dobio je novi podsticaj posle kriznog perioda tokom jeseni. Većina lokalnih Srba koji su bili na položajima u kosovskim institucijama napustila ih je u novembru, nakon što je kosovska Vlada donela prvo opomene, a potom i novčane kazne (u iznosu od 150€) za vozila koja koriste registarske tablice izdate u Srbiji.<sup>168</sup> Nastavila se kriza nastala tokom prethodnih meseci povodom ove teme, kao što je navedeno i u našem Alarm izveštaju iz novembra 2022.<sup>169</sup> Podsticaj za rešavanje tenzija dao je nacrt predloga francuskih i nemačkih diplomata, koji su mediji nazvali „francusko-nemački predlog“. Nacrt je do objavljivanja februara 2023. godine bio predmet velike pažnje srpske javnosti. Predsednik Vučić, koji je znao sadržaj i koji je bio i ostao glavni pregovarač sa srpske strane, pozicionirao se kao glavni tumač fragmenata nacrta. On je 8. oktobra 2022. naveo da se u predlogu od Srbije traži da dozvoli ulazak Kosova u međunarodne organizacije, uključujući u to i ulazak u UN, a da će u zamenu za to ona brže ući u EU. Takođe, naveo je da se od Srbije ne traži eksplicitno da prizna nezavisnost Kosova.<sup>170</sup> To je bio uvod u direktne pregovore, koji su održani u februaru i martu 2023. godine.

U međuvremenu, ostavke koje su mnogi Srbi sa severa Kosova dali u lokalnim i prištinskim institucijama, pod okriljem i uticajem Srpske liste, navele su Prištinu da najavi vanredne izbore u četiri opštine na severu (Severna Mitrovica, Zvečan, Leposavić, Zubin Potok). Oni su prvobitno bili zakazani za 18/25. decembar, ali je većina srpskih političara, stranaka i organizacija odbila da se prijavi za te izbore. Izbori su tako odloženi i sada treba da budu održani 23. aprila 2023. godine.

To pitanje ističe i preostale tenzije između prištinske vlasti i Srpske liste i Beograda. Na Pariskom mirovnom forumu 11. novembra 2022. godine predsednik Srbije Vučić se, posle sastanka sa kosovskim premijerom Aljbinom Kurtijem, sastao odvojeno sa visokim predstavnikom EU Đozepom Boreljom i posrednikom EU Miroslavom Lajčakom. Vučić je ponavljao da Kurti stalno krši Briselski sporazum (iz 2013), zato što nije formirao Zajednicu srpskih opština i da je njegov radikalni pristup tekućim pitanjima primer Kurtijeve želje da „*de facto*“ protera Srbe iz svojih domova.<sup>171</sup>

Krajem novembra postignut je konačni dogovor dve strane o registarskim tablicama vozila. Sporazumom je predviđeno isključivanje „KiM“ tablica (koje izdaje srpska strana), čime bi bilo potpuno zaustavljeno izdavanje takvih novih tablica, kao i uvođenje tablica „RKS“, koje izdaje Priština širom severnih opština i koje bi se odvijalo tokom određenog vremenskog perioda i bez kaznenih mera za lokalno stanovništvo.<sup>172</sup> Srpska lista se generalno protivila sporazumu i tražila je načine da odlaže uvođenje „RKS“ tablica. Priština je u januaru zabranila da se vozila sa registarskim tablicama „KiM“ kreću kosovskim putevima, što je

---

165 Baza podataka aktivnih slučajeva osoba nestalih u sukobima na području bivše Jugoslavije, Grupa za nestala lica, <https://bit.ly/3Gbe70b>, 4. 4. 2023.

166 „U Prištini održano niz sastanaka na rešavanju pitanja neidentifikovanih posmrtnih ostataka“, KZNL, 3. 2. 2023, <https://bit.ly/432cKuL>, 4. 4. 2023.

167 „Petković: Utvrđen tekst deklaracije o nestalim osobama“, KosSev, 4. 4. 2023, <https://bit.ly/3zvJpLx>, 4. 4. 2023.

168 „Kosovo i registarske tablice: Šta izlazak iz institucija menja u životima Srba“, BBC na srpskom, 8. 11. 2022, <https://bbc.in/3zWsQst>, 13. 4. 2023.

169 Jelena Pejić Nikić (ur.), Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2022, str. 39–40, Koalicija prEUgovor, Beograd, <https://bit.ly/3mZiDsC>, 12. 4. 2023.

170 „Šta se zna o francusko-nemačkom predlogu za Kosovo i Srbiju?“, RSE, 20. 10. 2022, <https://bit.ly/3zOvj8x>, 4. 4. 2023.

171 „Vučić nakon sastanka sa Lajčakom i Boreljom: Nije država jedan čovek, Priština odbija da se ponaša racionalno“, Danas, 11. 11. 2022, <https://bit.ly/413I5LX>, 4. 4. 2023.

172 „Petković: Vlasnici KM tablica moći će da registruju i produže važenje, zastaćemo sa izdavanjem potpuno novih“, KosSev, 24. 11. 2022, <https://bit.ly/4350jhE>, 4. 4. 2023.



razljutilo lokalne Srbe. Uvođenje „RKS“ tablica na severu teklo je izuzetno sporo, pa je do početka marta 2023. godine registrovano manje od 1000 vozila od oko 10.000 vozila u ovim opštinama.<sup>173</sup> Krajem marta, neposredno pre isteka roka za uvođenje tablica „RKS“, u srpskim opštinama je zapaljen veliki broj vozila sa ovim tablicama, koja su bila u vlasništvu lokalnih Srba, a na policiju u blizini kancelarije za registraciju bačena je eksplozivna naprava. Jednog Srbina policija je uhapsila pod sumnjom da je podmetnuo požar, a Srpska lista stala je u njegovu odbranu, tražeći da bude pušten iz pritvora.<sup>174</sup>

Ovaj zastoj dogodio se u trenutku nakon što je posle višemesečne „šatl diplomatije“, koju su vodili predstavnici EU (i u određenoj meri i SAD), postignut dogovor između Srbije i Kosova. Na sastanku održanom 27. februara 2023. godine u Briselu, Vučić i Kurti su se dogovorili da radni dokument EU, zasnovan na ranijem „francusko-nemačkom predlogu“ – Sporazumu o putu normalizacije između Kosova i Srbije,<sup>175</sup> bude razmatran kao konačna verzija dokumenta. Za Vučića je bila važna dvosmislenost vezana za način prihvatanja sporazuma kako bi kontrolisao reakcije javnosti. On je insistirao na tome da ništa nije potpisao, da njegovu crvenu liniju i dalje predstavlja to da Srbija neće priznati Kosovo, kao i da Srbija neće pristati na to da Kosovo postane članica UN.<sup>176</sup> Srpski zvaničnici su iznosili veoma dvosmislene stavove u vezi sa obavezama preuzetim ovim sporazumom.<sup>177</sup> Sporazum ima aneks – Plan implementacije, o kom nije u potpunosti postignut dogovor u Briselu. Sporazum je dogovoren na odvojenom sastanku u Ohridu 18. marta. Vučić je ostao dvosmislen u javnim izjavama: „Danas ništa nisam potpisao. Obojica smo na različite načine jasno rekli koje su njegove i moje crvene linije... Nije bio dan D, ali mislim da je to bio OK dan.“<sup>178</sup> Izjave posrednika EU i SAD jasno ukazuju na to da je Sporazum, zajedno sa Planom implementacije u potpunosti dogovoren i da je obavezujući za obe strane. Sporazumom se poziva na stvaranje Zajedničke nadzorne komisije u roku od 30 dana, koja bi nadgledala implementaciju Sporazuma. Za Srbiju će Sporazum postati deo Poglavlja 35 pregovaračkog okvira sa EU, sa jasnim političkim uslovom postavljenim za obe strane, po kome će neuspesi u implementaciji dovesti do gubitka pomoći EU i daljeg usporavanja pregovaračkog procesa.

## 2.3. Multilateralni odnosi: pomešani prioriteti regionalnih ekonomskih integracija

Srbija je ostala generalno posvećena i produktivna članica raznih multilateralnih organizacija i foruma. Velika većina javnosti podržava ono što smatra produktivnim regionalnim inicijativama i ekonomskom liberalizacijom odnosa sa susedima mada je glavni fokus i dalje na inicijativi Otvoreni Balkan (OBI), koju snažno promoviše vladajuća koalicija.<sup>179</sup>

Nije bilo mnogo aktivnosti vezanih za inicijativu Otvoreni Balkan, ali ona je i dalje u središtu pristupa Srbije susednim državama Zapadnog Balkana. Na sajmu vina „VinItali“ u Veroni, predsednik Vučić je, zajedno sa albanskim premijerom Edijem Ramom i severnomakedonskim premijerom Dimitarom Kovačevskim, predvodio promociju vinske industrije tri zemlje. To je bio produžetak Otvorene vinske vizije Otvorenog Balkana, manifestacije koja je prvi put održana u okviru OBI u septembru u Beogradu. Tim povodom tri lidera su se nakratko sastala sa italijanskim ministrom inostranih poslova Antonijom Tajanijem i premijerkom Đorđom Meloni.<sup>180</sup>

---

173 „Kosovski MUP: Od septembra 2022. do februara na RKS preregistrovano ukupno 92 vozila“, Nova S, 3. 3. 2023, <https://bit.ly/3MhOzTk>, 4. 4. 2023.

174 „Nedelja za nama: Nakon EU sporazuma, ponovo u fokusu – tablice“, KosSev, 4. 4. 2023, <https://bit.ly/433oiOh>, 4. 4. 2023.

175 Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal – Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia, EEAS, 27. 2. 2023, <https://bit.ly/3nQ8iiN>, 5. 4. 2023.

176 „Vučić: Nisam potpisao ništa u Briselu, jer predlog EU podrazumeva da se ne protivimo članstvu KiM u EU“, Tanjug, 28. 2. 2023, <https://bit.ly/3V9tDjO>, 5. 4. 2023.

177 Sporazum ne traži od Srbije konkretno da prizna Kosovo u formalnom smislu mada je jasno da se strane tretiraju kao jednake. U čl. 4 sporazuma navodi se da se „Srbija neće protiviti članstvu Kosova ni u kojoj međunarodnoj organizaciji“.

178 „Dogovor Vučića i Kurtija: 'OK dan' u Ohridu“, DV, 19. 3. 2023, <https://bit.ly/3KekYr3>, 5. 4. 2023.

179 War echoes intensify fears: views of Serbian citizens on relations in the region, WBSB survey in Serbia: country report 2023/Gorana Pebić, Ivana Ranković, Luka Šterić, str. 13, <https://bit.ly/40zigm1>, 15. 4. 2023.

180 „'Otvoreni Balkan' prvi put se seli van regiona – samit tri lidera i Vinska vizija u Veroni“, RTS, 1. 4. 2023, <https://bit.ly/3zyp7kl>, 5. 4. 2023.

Početak novembra 2022. godine Berlin je bio domaćin novog samita Berlinskog procesa, na kome je učestvovalo šest partnerskih zemalja Zapadnog Balkana. Tokom samita potpisani su brojni sporazumi kao podsticaj Zajedničkom regionalnom tržištu (CRM). Sporazumi o slobodi kretanja sa ličnim kartama unutar Zapadnog Balkana (nije potreban pasoš za putovanje građana među potpisnicama sporazuma), o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija (skraćivanje perioda priznavanja visokoškolskih kvalifikacija građana druge zemlje potpisnice na samo 14 dana), kao i o priznavanju stručnih kvalifikacija za doktore medicine, stomatologe i arhitekte (automatsko priznavanje) služe za olakšanje putovanja i ojačavanje tržišta rada u regionu. Mada je CRM bio u snažnom fokusu tokom ovog samita, bilo je i drugih značajnih poruka – spremnost EU da pomogne u energetske tranziciji davanjem konkretnih finansijskih sredstava, kao i političke poruke Srbiji da uskladi svoju spoljnu politiku kada je reč o uvođenju sankcija Rusiji i viznoj politici EU.

## 2.4. Bilateralni odnosi: zaokret na bolje, bar na rečima

Odnosi između Srbije i Bosne i Hercegovine ostali su stabilni. Nije bilo nikakvih pomaka ni sa jedne strane kada je reč o rešavanju dugogodišnjeg graničnog pitanja. Ministar spoljnih poslova u novoformiranoj Vladi Bosne i Hercegovine Elmedin Konaković posetio je 24. februara Beograd i imao sastanke sa predsednikom Vučićem, premijerkom Anom Brnabić i ministrom spoljnih poslova Ivicom Dačićem. Predsednik Vučić je ponovio osnovne linije politike Srbije prema svom susedu: „Srbija poštuje integritet Bosne i Hercegovine i Republike Srpske unutar Bosne i Hercegovine, kao i svaki dogovor dva entiteta i tri konstitutivne nacije u okviru koji je postavio Dejtonski sporazum.”<sup>181</sup> Premijerka Brnabić je razgovarala sa ministrom Konakovićem o stavovima koje Srbija ima o inicijativi Otvoreni Balkan i zašto Beograd smatra da Sarajevo treba da se pridruži toj inicijativi.<sup>182</sup> Ministri Konaković i Dačić razgovarali su o procesima evrointegracija dve zemlje i o mogućnosti obnavljanja razgovora o granici, dajući pozitivni podsticaj toj temi.<sup>183</sup>

Odnosi između Srbije i Hrvatske promenili su se nabolje od prethodnog izveštajnog perioda, koji su obeležile tenzije. Tomislav Žigmanov, predsednik najveće stranke hrvatske zajednice u Srbiji – Demokratskog saveza voJVodanskih Hrvata (DSHV), postao je ministar za ljudska i manjinska prava u novoj Vladi Srbije. On je naznačio da je to što je DSHV ušao u koalicionu Vladu „pridonijelo destigmatizaciji zajednice, čije su se relaksirajuće posledice po Hrvate odmah po izboru počele osjećati.”<sup>184</sup> Srpski ministri inostranih poslova Ivica Dačić, evropskih integracija Tanja Mišćević i ljudskih i manjinskih prava Tomislav Žigmanov, kao i patrijarh Srpske pravoslavne crkve Porfirije posetili su Zagreb 6. januara, na Badnje večer po srpskom pravoslavnom kalendaru. Glavni domaćin bilo je Srpsko nacionalno vijeće u Zagrebu, ali su bili prisutni i odgovarajući hrvatski ministri i premijer Andrej Plenković. Ministar Dačić je odao priznanje za posetu predsedniku Vučiću, koji ju je inicirao idejom „popravljanja i otopljanja srpsko-hrvatskih odnosa”.<sup>185</sup> Izjave obe strane bile su pune optimizma i potrebe da se ostvare bolji odnosi, da prestanu kritičke i vulgarne opaske, kao i da vlada logika da „iako nemamo isti pogled na mnoga pitanja, moramo da razgovaramo i sklapamo dogovore”.<sup>186</sup> Sve u svemu, ovaj sastanak, kao i stanje odnosa tokom izveštajnog perioda predstavljaju pozitivan zaokret u tonu, koji bi mogao da se prenese i na konkretne političke mere.

Odnosi Srbije sa Severnom Makedonijom ostali su dobri. Između dve zemlje nema otvorenih pitanja i one nastavljaju da sarađuju na ekonomskoj liberalizaciji, koja se promovira posredstvom inicijative Otvoreni Balkan. Premijer Severne Makedonije Dimitar Kovačevski došao je 31. marta u zvaničnu posetu Beogradu (dan pre multilateralne posete gorepomenutom sajmu „VinItali” u Veroni), tokom koje je imao sastanak sa premijerkom Brnabić. Ona je unapređenje bilateralnih odnosa videla kao rezultat OBI. Predstavila ju je kao korisnu za sve strane, a ne samo za Srbiju, i ustvrdila da je izvoz Severne Makedonije u Srbiju porastao za preko 50 odsto u poslednje tri godine, uprkos postojanju kontinuiranog deficita u trgovini sa Srbijom. Dve strane potpisale su nove sporazume o energetske saradnji (memorandum o razumevanju

181 „Vučić i Konaković: Jačati bilateralne odnose Srbije i BiH”, Aljazeera Balkan, 24. 2. 2023. <https://bit.ly/414FtNz>, 6. 4. 2023.

182 Ibid.

183 „Konaković u Beogradu: Jačati odnose BiH sa Srbijom”, Aljazeera Balkans, 24. 2. 2023. <https://bit.ly/3md5fk5>, 6. 4. 2023.

184 „Tomislav Žigmanov, predsjednik DSHV-a; intervju”, DSHV, <https://bit.ly/3nWwEqM>, 6. 4. 2023.

185 „Dačić s Plenkovićem: ‘Ne vjerujem da smo jedni drugima najmiliji, ali tu smo gdje smo’”, *Jutarnji*, 6. 1. 2023. <https://bit.ly/3ZNgexX>, 6. 4. 2023.

186 Ibid.

o gasnoj vezi između dve zemlje), saradnji graničnih prelaza i zajedničkom sistemu plaćanja putarine na auto-putu.<sup>187</sup>

Odnosi sa Crnom Gorom bili su stabilni i bez mnogo novina. Javnost u Srbiji bila je dosta zainteresovana za predsedničke izbore u Crnoj Gori u aprilu, na kojima je zbačen bivši predsednik Milo Đukanović, a pobedio Jakov Milatović. Iako su neki srpski zvaničnici i provladini mediji jasno podržali drugog kandidata, ukupna atmosfera u bilateralnim odnosima bila je znatno stabilnija nego tokom parlamentarnih izbora u Crnoj Gori u avgustu 2020. godine. Milatović je posle pobeđe pokazao da je otvoreniji prema ideji da se pridruži OBI, ali se formalno nije obavezao na taj korak.<sup>188</sup> Između dve države postoje nerešena pitanja kada je reč o pravosudnoj saradnji u nekim poznatijim slučajevima, kao što je dugotrajno odbijanje Srbije da izruči Svetozara Marovića (crnogorskog političara i poslednjeg predsednika Državne zajednice Srbija i Crna Gora).<sup>189</sup>

---

## PREPORUKE

- Neophodno je povećati efikasnost Tužilaštva za ratne zločine i ojačati institucionalnu saradnju sa partnerskim institucijama u susedstvu, pre svega u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.
- Neophodno je da se rešavanje preostalih graničnih pitanja sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom stavi na političku agendu, kao i da se za ostvarivanje tog cilja iskoristi pozitivan ukupan razvoj u odnosima.
- Srbija treba da ima na umu strateški cilj pridruživanja EU kada radi na regionalnoj ekonomskoj liberalizaciji i da svojim naporima jasno postavi prioritete.
- Neophodno je da obe strane sporazum Beograda i Prištine sprovedu u dobroj veri i transparentno.

---

187 „Za bolje odnose Srbije i Severne Makedonije zaslužan 'Otvoreni Balkan', kaže Brnabić”, RSE, 31. 3. 2023, <https://bit.ly/3Kka4Ql>, 6. 4. 2023.

188 „Milatović: Ima li šta normalnije nego da zemlje Zapadnog Balkana imaju najbolje moguće odnose?”, Euronews Srbija, 4. 4. 2023, <https://bit.ly/3MrQW5Q>, 6. 4. 2023.

189 „Ministar pravde Crne Gore u zvaničnoj poseti Srbiji”, RTV, 3. 3. 2023, <https://bit.ly/413gpqZ>, 6. 4. 2023.

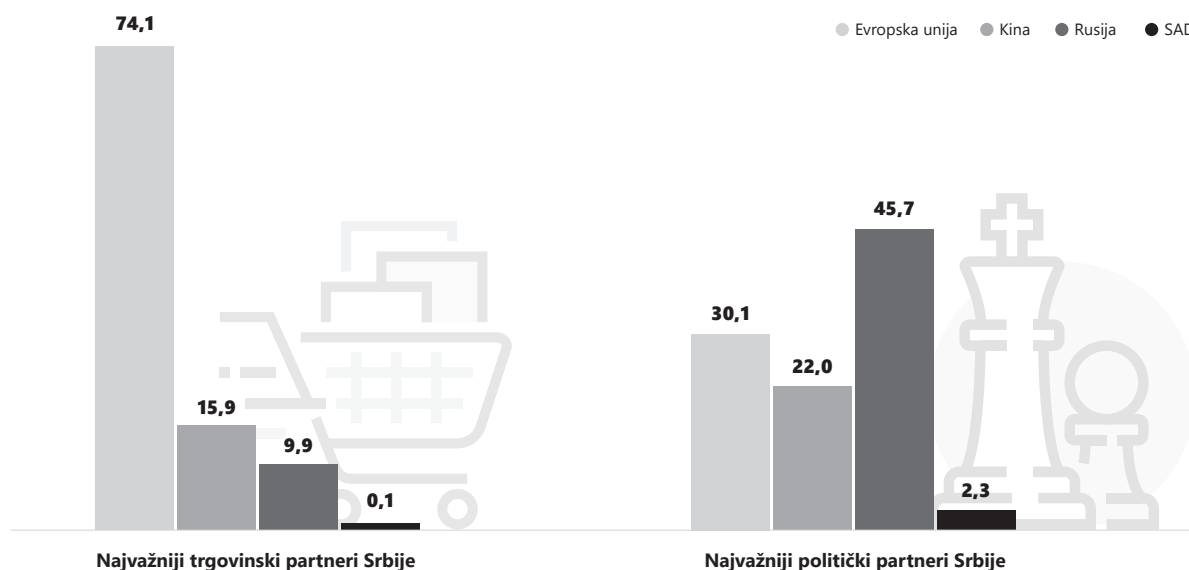
# 3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI

U izveštajnom periodu primetno je da srpski zvaničnici manje javno kritikuju EU. Mada se Srbija nije uskladila ni sa jednom od restriktivnih mera EU prema Rusiji u vezi sa ruskim ratom protiv Ukrajine, srpski zvaničnici su generalno izbegavali da iznose optužbe protiv EU kao što su to radili tokom prethodnog izveštajnog perioda. Na godišnjicu ruskog napada na Ukrajinu premijerka Brnabić i još nekoliko ministara bili su na otvaranju izložbe „Godina nesalomivosti” o ukrajinskom otporu u ratu, zajedno sa ukrajinskim ambasadorom, šefom delegacije EU i drugim diplomatama i javnim ličnostima.<sup>190</sup>

U septembru i oktobru 2022. godine mogao se primetiti spor i postepen zaokret u medijskom izveštavanju o ratu i u tonu članaka, jer je o Rusiji bilo više negativnog nego pozitivnog izveštavanja, a o Ukrajini više pozitivnih nego negativnih članaka,<sup>191</sup> ali je ipak od početka rata izveštavanje medija bilo jasno usmereno ka tome da pozitivno prikazuje Rusiju i širi krivicu i ratne posledice na više aktera.<sup>192</sup> Ekonomski odnosi Srbije i EU bili su najdominantnija tema u medijskom izveštavanju o EU, i kada je reč o pozitivnom i kada je reč o negativnom izveštavanju. Uloga EU u pregovorima Beograda i Prištine uglavnom je negativno prikazana, jer je predstavljeno da ona gura Srbiju ka tome da preduzme korake koje nije spremna da preduzme, odnosno da krene ka priznavanju nezavisnosti Kosova u širem smislu, što je bio argument koji je često iznosio i sam predsednik Vučić.<sup>193</sup>

Ankete su pokazale da je javnosti uglavnom jasno ko je najvažniji ekonomski partner Srbije (EU sa 74,1 odsto, Kina sa 15,9 odsto, Rusija sa 9,9 odsto i SAD na 0,1 odsto). Na pitanje „ko je najvažniji politički partner” javnost je kontinuirano (ali opadajuće) označila Rusiju (45,7 odsto), a potom EU (30,1 odsto), Kinu (22 odsto) i SAD (2,3 odsto).

Ilustracija 1: Stavovi građana o najvažnijim trgovinskim i političkim partnerima Srbije, decembar 2022.



Izvor: *Novi treći put*<sup>194</sup>

190 „Brnabićeva sa ministrima na otvaranju izložbe 'Godina nesalomivosti'", Politika, 24. 2. 2023, <https://bit.ly/3nTSThI>, 6. 4. 2023.

191 Međunarodna politička situacija i javno mnjenje u Srbiji, Novi treći put, str. 6, <https://bit.ly/400QzGP>, 6. 4. 2023.

192 Rat u Ukrajini i javno mnjenje u Srbiji: godišnji pregled mart 2022 – mart 2023, Novi treći put, str. 5, <https://bit.ly/3Gk4ah1>, 6. 4. 2023.

193 Međunarodna politička situacija i javno mnjenje u Srbiji, Novi treći put, str. 9, <https://bit.ly/400QzGP>, 6. 4. 2023; „Vučić: Rečeno mi da će biti zaustavljene evropske integracije i investicije”, RSE, 23. 1. 2023, <https://bit.ly/3zF3LIW>, 6. 4. 2023.

194 Međunarodna politička situacija i javno mnjenje u Srbiji, str. 9, <https://bit.ly/400QzGP>, 6. 4. 8. 2023.

Davanje prednosti Rusiji i dalje je ukorenjeno u percepciji o kulturnoj bliskosti, pozitivnom istorijskom iskustvu i političkim problemima u odnosima sa Zapadom.<sup>195</sup> Ovakvo viđenje Zapada utiče na stavove o osnovnim uzrocima rata, jer oko dve trećine za to krivi Zapad (u smislu „Rusija je bila isprovocirana“), a četvrtina krivi Rusiju.<sup>196</sup> Primećeno je da je trend evroskepticizma opadao tokom leta i jeseni, a zamro do kraja godine, što je trend koji je ide u korak sa tim što je tokom leta i jeseni smanjen broj proruskih i povećan broj neutralnijih i proukrajinskih medijskih tekstova o ratu i o povezanim temama.<sup>197</sup> Opšte političke poruke i posebno ekonomske poruke, koje je slala većina istaknutih srpskih zvaničnika o EU, bile su uglavnom pozitivne. To se desilo uporedo sa najvećom donacijom EU, koju je Srbija ikada dobila. Reč je o sumi od 610 miliona evra, namenjenoj brznoj železničkoj liniji Beograd–Niš, koja je deo brze železničke veze sa Grčkom i Bugarskom i koja ukupno vredi 2,775 milijardi evra. „Evropska unija nam sada daje novac. Najveća pomoć, najveća podrška, novac. Za ovo živite!“, rekao je Vučić tokom svečane najave donacije.<sup>198</sup> Ceremonija je održana dan posle verbalnog prihvatanja sporazuma sa Kosovom, tokom sastanka u Briselu. Nekoliko dana kasnije predsednik Vučić razgovarao je telefonom sa predsednicom Komisije EU Ursulom fon der Lajen. On je potvrdio da je Srbija posvećena pregovorima sa Kosovom o normalizaciji odnosa, kao i da je odlučna da nastavi reformski proces kako bi došla do punopravnog članstva u EU i poboljšala život svojih građana.<sup>199</sup>

Lider vladajuće stranke u Srbiji i dalje je najuticajnija i najviše polarizujuća javna ličnost, kao i najvažniji faktor u postavljanju diskursa o EU i povezanim pitanjima, uključujući u to i rat u Ukrajini. Tokom poslednjih 10 godina postoji snažna korelacija, pa i kauzalnost između toga kako se vladajuća koalicija odnosi i kako opisuje EU, i postepenog opadanja podrške javnosti učlanjenju u EU. Samodeklarisanе pristalice predsednika Vučića generalno će kriviti EU za dugotrajni i još uvek neuspešan proces evrointegracija Srbije, za (nepravednu) blokadu Srbije zbog odnosa prema Kosovu i zbog nespremnosti EU za proširenje. Oni koji kritikuju predsednika Vučića pre će verovati da integracija u EU ne donosi rezultate zbog stanja demokratije i ljudskih prava u Srbiji.<sup>200</sup> U svojoj anketi javnog mnjenja iz decembra 2022. godine, kojom ispituje stavove građana prema EU, Ministarstvo za evropske integracije je navelo da se „politika stalnog uslovljavanja i ucene EU koju građani doživljavaju prema našoj zemlji ističe kao najveći uzrok poteškoća za ulazak naše zemlje u EU“, ali i da je za većinu „Evropska unija pre svega povezana sa pozitivnim stvarima“.<sup>201</sup>

---

195 Ibid, str. 21.

196 Ibid, str. 22.

197 Rat u Ukrajini i javno mnjenje u Srbiji: godišnji pregled mart 2022 – mart 2023, Novi treći put, str. 22, <https://bit.ly/3Gk4ah1>, 6. 4. 2023.

198 „Vučić: Jedan od najvećih projekata ikada – Unija nam daje 600 miliona evra na poklon“, Večernje novosti, 28. 2. 2023, <https://bit.ly/3Mu0A8h>, 6. 4. 2023.

199 „Telefonski razgovor Vučić – Fon der Lajenova: Odlučno nastavljamo reforme, budućnost Srbije je u EU“, Politika, 1. 3. 2023, <https://bit.ly/40PpAuH>, 6. 4. 2023.

200 Javna percepcija spoljne politike Srbije usred rat u Ukrajini, WBSB survey in Serbia: country report #1 2022/Vuk Vuksanović, Luka Sterić i Maja Bjeloš, 2022, <https://bit.ly/43N8vU4>, 15. 4. 2023.

201 European orientation of Serbian citizens: Public opinion poll (December 2022), Ministry of European Integration, Government of Republic of Serbia, p. 3, <https://bit.ly/3U03h6u>, 15. 4. 2023.

# 4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

## 4.1. Pravosuđe

### 4.1.1. Usvojeno devet pravosudnih zakona radi usklađivanja sa ustavnim amandmanima

Akt o promeni Ustava usvojen je u februaru 2022. godine, dok je Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava odredio rok od godinu dana da se Zakon o sudijama, Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Visokom savetu sudstva i Zakon o Državnom veću tužilaca usklade sa ustavnim amandmanima. Ustavni zakon je odredio duži rok – od dve godine – za usklađivanje drugih zakona sa ustavnim promenama.

U skladu sa navedenim obavezama, Vlada Srbije je, nakon sprovedene javne rasprave, 17. januara usvojila predloge pet pravosudnih zakona. Skupština Srbije je u danu isteka ustavnog roka, 9. februara 2023, usvojila novi Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu tužilaštva i Zakon o javnom tužilaštvu.

Istog dana poslanici su usvojili i izmene i dopune još četiri pravosudna zakona, o kojima nije bilo javne rasprave, odnosno o kojima javnost nije dala čak ni formalni sud. Reč je o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, Zakona o organizaciji nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije i Zakona o Ustavnom sudu.

### Usvajanje pravosudnih zakona – brza završnica i preuranjene pohvale

U prethodnom Alarmu detaljno je opisana izrada seta pravosudnih zakona – konsultacije o radnim verzijama i njihovim nedostacima, kao i sa njima povezana mišljenja Venecijanske komisije<sup>202</sup>. Ova Komisija je, na sednici održanoj 16. i 17. decembra 2022. godine, dala mišljenje o radnim verzijama tužilačkih zakona<sup>203</sup> i dopunsko mišljenje o sudskim zakonima.<sup>204</sup>

Ministarstvo pravde je početkom decembra 2022. godine, nakon održanih konsultacija, objavilo pet nacrti zakona, koji su delimično izmenjeni u odnosu na prethodne radne verzije, i otvorilo zvaničnu javnu raspravu, koja je trajala od 12. decembra 2022. do 15. januara 2023. godine.<sup>205</sup> Društvo sudija Srbije, jedna od organizacija čiji su predstavnici učestvovali u izradi zakona, navela je desetine pozitivnih promena u odnosu na prethodnu „radnu verziju“<sup>206</sup>, ali je zatražilo da se poboljšaju odredbe koje su se odnosile na zarade, „političke aktivnosti“ sudija, izbor „istaknutih pravnika“ i njihovo pređašnje političko opredeljenje, kao i na uređenje javnosti rada Visokog saveta sudstva. I mnoge druge organizacije iskoristile su ovu priliku da ponove svoje primedbe, koje nacrtima nisu rešene.

202 „Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2022“, Koalicija prEUgovor, str. 47–53, <https://www.preugovor.org/Alarm-Reports/1773/Alarm-Report-on-Progress-of-Serbia-in-Cluster-1.shtml>.

203 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)042-e).

204 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)043-e).

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

206 <https://www.cepris.org/reakcije/cepris-nece-ucestvovati-u-javnom-slusanju-o-pravosudnim-zakonima/>.

Tokom javne rasprave Ministarstvo pravde je u decembru 2022. godine u sedištim apelacionih sudova organizovalo četiri javne diskusije. Organizacije građanskog društva, bilo u okviru NKEU bilo izvan nje, nisu zvanično pozvane da učestvuju u ovom događaju, već su pozvane na peti okrugli sto,<sup>207</sup> koji je bio zasebno organizovan 10. januara 2023. u Beogradu.

Ova rasprava<sup>208</sup> je pokazala da predstavnici različitih organizacija građanskog društva imaju različite opšte stavove kako o sveukupnom procesu reforme pravosuđa, tako i o njenim ishodima.<sup>209</sup> Uvodna izlaganja predstavnika vlasti i međunarodnih organizacija sadržala su dosta pohvala u vezi sa postupkom donošenja zakona<sup>210</sup> iako je u tom trenutku za dostavljanje komentara bilo ostalo još pet dana, a da i ne govorimo o vremenu koje je bilo neophodno za njihovo valjano razmatranje.

Pored javne rasprave, koju je organizovala izvršna vlast, i Skupštinski odbor za ustavna i pitanja i zakonodavstvo organizovao je 16. januara 2023. godine<sup>211</sup> javno slušanje. Na njemu su učestvovali predstavnici akademske zajednice, pravosuđa i pojedinih organizacija građanskog društva (neke su ga bojkotovale),<sup>212</sup> ali njihova obraćanja nisu objavljena iako se u zapisniku tvrdi da jesu.<sup>213</sup> Predstavnici Ministarstva pravde su se na licu mesta osvrnuli na neke prihvaćene predloge dostavljene tokom rasprave, ali su prisutni sa razlogom očekivali da će ostali predlozi biti uredno razmotreni u narednom periodu.

Stoga je nastupilo ogromno iznenađenje kada je, samo dan nakon ovog javnog slušanja i samo 36 sati nakon završetka javne rasprave, Vlada Republike Srbije usvojila pet predloga pravosudnih zakona,<sup>214</sup> koji su u skupštinsku proceduru ušli 17. januara 2023. godine. Kako je navela Radna grupa za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o EU, „[ta grupa je] pokrenula pitanje smisla javne rasprave, svrhe pet održanih sastanaka sa stručnom javnošću, kao i više od 50 priloga sa komentarima, koji su dostavljeni Ministarstvu pravde, a koje je bilo praktično nemoguće razmotriti u tako kratkom roku“.<sup>215</sup>

Koalicija PrEUgovor je još 19. januara 2023. godine<sup>216</sup> objavila „Brzu reakciju“, u kojoj je ukazala na propust Ministarstva i Vlade, uz komentare date na ključne nedostatke predloženog zakona. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi, koji je objavljen dan kasnije zajedno sa pregledom predloga,<sup>217</sup> pokazao je da je Ministarstvo odbilo 87% komentara organizacija građanskog društva,<sup>218</sup> dok je delimično prihvaćeno 8%, a potpuno prihvaćeno samo 5%.<sup>219</sup> Još veći problem predstavlja nedostatak adekvatnog objašnjenja za odbijanje. Primera radi, kada je reč o predlozima Transparentnosti na zakone o pravosudnim savetima, od 47 predloga, delimično su prihvaćena četiri. Međutim, samo je u tri slučaja dato potpuno adekvatno objašnjenje za odbijanje.<sup>220</sup>

Pored seta zakona o kojima je pisano iznad (njih pet), Vlada je predložila i četiri dopune postojećih pravosudnih zakona, koji nisu bili predmet javnih konsultacija (o ovome će biti više reči u nastavku).

---

207 Izveštaj o radu Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, april 2023, neobjavljen.

208 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/38475/odrzan-okrugli-sto-o-nacrtime-novih-pravosudnih-zakona.php>.

209 <https://www.youtube.com/watch?v=pCmXGkbOWDM>.

210 Ibid., prva 32 minuta snimka.

211 <https://bit.ly/3W18bxN>.

212 <https://www.cepris.org/reakcije/cepris-nece-ucestvovati-u-javnom-slusanju-o-pravosudnim-zakonima/>.

213 U „Informacijama o javnoj raspravi“ navodi se da je „sastavni deo ove informacije dat doslovno, pripremljen na osnovu audio-zapisa“, <https://bit.ly/3BmTbAR>.

214 <https://bit.ly/3O5otni>.

215 <https://en.yucom.org.rs/judicial-laws-entered-the-parliamentary-procedure-only-36-hours-after-closing-the-public-debate/>.

216 <https://preugovor.org/Brief-Alert/1782/The-Government-Is-Making-Public-Debate.shtml>.

217 <https://bit.ly/3BmaiT5>.

218 <https://www.yucom.org.rs/dopunjeni-zbirni-komentar-radne-grupe-nacionalnog-konventa-o-evropskoj-uniji-za-poglavlje-23-na-nacrte-5-pravosudnih-zakona/>.

219 Intervju sa Jovanom Spremo, koordinatorkom Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, održan 18. 4. 2023. godine.

220 U većini slučajeva ona su bila samo delimična (npr. odnosila su se na jedan stav, a ne na ceo član nacrta zakona) ili se postavljenim problemom nisu bavila na odgovarajući način, dok se iz obrazloženja datih za četvrtinu predloga (12 članova) stiče utisak da uopšte nisu razmatrani (npr. pozivanje na komentare drugih organizacija u vezi sa istim članom, čiji je sadržaj bio drugačiji).



Rasprava je u Skupštini započeta 4. februara, a završena je pet dana kasnije usvajanjem zakona glasovima vladajuće koalicije. Poslanici raznih opozicionih grupa podneli su više od hiljadu amandmana na set pravosudnih zakona.<sup>221</sup> Većina važnih amandmana inspirisana je doprinosima nevladinih organizacija, uključujući u to i članice prEUgovora Autonomni ženski centar i organizaciju „Transparentnost Srbija”.<sup>222</sup> Skupštinski odbor i Vlada prihvatili su pet (od 284) amandmana na Zakon o sudijama, deset (od 314) amandmana na Zakon o javnom tužilaštvu, osam (od 180) amandmana na Zakon o Visokom savetu sudstva i osam (od 198) amandmana na Zakon o Visokom savetu tužilaštva.<sup>223</sup> Kako bi bile ispravljene neke neprecizne formulacije, Odbor je predložio i svoja dva amandmana. Amandmani koje je Vlada prihvatila postali su deo zakona, dok je parlamentarna većina na plenarnoj sednici odbacila sve preostale amandmane.<sup>224</sup>

Zanimljiva epizoda bila je vezana za procenu rizika od korupcije koju je dala Agencija za sprečavanje korupcije. Ona je bila obavezna, ali je u zvaničnim dokumentima izostavljena. Organizacija „Transparentnost Srbija” je kasnije otkrila<sup>225</sup> da je Ministarstvo pravde to mišljene zatražilo od Agencije tek 16. januara 2023. godine. Agencija ga je dostavila već 17. januara, istog dana kada je Vlada uputila predloge Skupštini! Poslanici su trećeg dana rasprave obavesteni da postoji mišljenje, ali opet to nisu uradili Ministarstvo ili Agencija, već organizacija „Transparentnost Srbija”. Kao što se i očekivalo, utvrđeni rizici<sup>226</sup> nisu adekvatno razmotreni, a Agencija je svoje analize objavila tek pošto su zakoni već usvojeni.

## Svečano obeležavanje i pravni vakuum u primeni

Nedugo po usvajanju zakona Ministarstvo pravde je 21. februara, uz podršku Evropske unije i Saveta Evrope, organizovalo svečanu Konferenciju o reformi pravosuđa pod nazivom „Ustavni amandmani, novi zakoni, primena u praksi”.<sup>227</sup> Organizovanjem ove konferencije Ministarstvo je pokazalo da je završeno višegodišnje pripremanje i usvajanje pravosudnih zakona i da počinje njihova primena.

Ipak, puna primena ukupno devet pravosudnih zakona, koji su usvojeni u Narodnoj skupštini 9. februara 2023, još se čeka. Usvojeni zakoni stupili su na snagu već sutradan, 10. februara, uprkos ustavnom pravilu<sup>228</sup> da zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana njihovog objavljivanja. Ranije stupanje na snagu moguće je samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom donošenja zakona. Naročito opravdani razlozi za to da pravosudni zakoni ranije stupe na snagu nisu utvrđeni. Istovremeno, primena svih devet zakona, iako su formalno na pravnoj snazi, odložena je prelaznim odredbama do konstituisanja novih saziva Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva.

### ✘ **ALARM: Premeštanje dve zamenice javnog tužioca iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije – nejasan epilog**

Tokom februara 2023. godine izmenama godišnjeg rasporeda tužilaštva dve zamenice Višeg javnog tužioca u Beogradu Bojana Savović i Jasmina Paunović raspoređene su, odnosno premeštene su iz Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije u odeljenje Višeg javnog tužilaštva (VJT), koje postupa u materiji opšteg kriminaliteta. Izmenu godišnjeg rasporeda je naložio Viši javni tužilac u Beogradu Nenad Stefanović. Dve tužiteljke su u trenutku premeštaja upravljale postupcima o zloupotrebi službenog položaja u javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije”. Bojana Savović je, samo dan pre nego što joj je usmeno saopšteno da je raspoređena u drugo odeljenje, naložila lišavanje slobode šest lica osumnjičenih da su tokom izvođenja radova na termoelektrani Kostolac B oštetili EPS za 7,5 miliona dolara (osumnjičenima je kasnije određen pritvor).

221 <https://bit.ly/3o1J0mY>.

222 <https://bit.ly/31cYpCR>.

223 <https://bit.ly/3LWGTny>.

224 Zapisnik sa sednice Prvog vanrednog zasedanja Skupštine u XIII sazivu, str. 47–70, <https://bit.ly/3BoDsku>.

225 <https://transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12433-zanemareni-rizici-od-korupcije>.

226 <https://bit.ly/44YsSOU>.

227 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/38998/ustavni-amandmani-novi-prvosudni-zakoni-i-njihova-efikasna-implementacija-u-fokusu-razgovora-na-konferenciji-o-reformi-pravosuđa.php>

228 Član 196 Ustava RS.

Imajući na umu da je vest o hapšenju osumnjičenih bila udarna u gotovo svima medijima<sup>229</sup> i da se u trenutku premeštaja pripremalo ispitivanje okrivljenih, tužiteljka Savović je u javnosti izrazila sumnju da je do njenog premeštaja došlo iz stvarnih i organizacionih razloga, već je rekla da je to učinjeno kako bi joj predmet na kome je radila bio oduzet. Nakon saopštenja VJT-a, u kome se tvrdi da je sama tražila premeštaj, ali i da je odugovlačila sa postupanjem u predmetu, tužiteljka Savović se obratila javnosti i to u potpunosti demantovala.<sup>230</sup> Da je do premeštaja došlo iz drugih, a ne organizacionih razloga, smatrala je i Jasmina Paunović, koja je javnosti saopštila da je premeštena, jer se usprotivila usmenom nalogu Višeg javnog tužioca, prema kome bi zamenici javnog tužioca ubuduće morali da se konsultuju sa nadređenima o svakom postupanju i komunikaciji sa policijom.<sup>231</sup>

Nakon što je vest o premeštaju objavljena, javnost i građani izrazili su zabrinutost i pružili podršku tužiteljicama, što je kulminiralo građanskim protestima u Beogradu 2. i 10. marta održanim ispred Vlade Srbije i Republičkog javnog tužilaštva. Na ovim protestima istaknuti su zahtevi u kojima se traži da zbog nedozvoljenog uticaja na javne tužiteljke budu razrešeni Viši javni tužilac Nenad Stefanović, njegova zamenica Brankica Marić, kao i Republička javna tužiteljka Zagorka Dolovac. Grupa advokata je inicijative za razrešenje uputila naknadno nadležnom Državnom veću tužilaca (DVT).<sup>232</sup>

Istovremeno, Poverenik za samostalnost i član Državnog veća tužilaca Milan Tkalac pokrenuo je postupak za zaštitu tužiteljki od nedozvoljenog uticaja. Mesec dana nakon što je o postupku premeštaja razgovarao sa Bojanom Savović i Jasminom Paunović, Poverenik je izdao saopštenje u kom zaključuje da se u konkretnom slučaju ne radi o spoljnom uticaju, već da je reč o organizacionom pitanju u okviru VJT-a u Beogradu, o čemu po važećim propisima odlučuje Viši javni tužilac. Poverenik je istovremeno saopštio da promena zamenika javnog tužioca nije preporučljiva u toku postupanja u bitnim predmetima, a posebno u toku radnji koje su represivnog karaktera.

Državno veće tužilaca nije donelo jasnu odluku o (ne)postojanju nedozvoljenog uticaja, koja je u skladu sa Ustavom, Zakonom o javnom tužilaštvu i Poslovníkom o radu DVT-a, već je postupanje u ovom slučaju okončalo objavljivanjem saopštenja Poverenika za samostalnost DVT-a, koje sadrži kontradiktorne zaključke o tome da li je cilj promene godišnjeg rasporeda bio nedozvoljeni uticaj na postupanje u konkretnim predmetima.<sup>233</sup> I dalje nisu dostupni Zapisnik sa sednice DVT-a, na kojoj se o ovom pitanju odlučivalo, kao ni Izveštaj Poverenika za samostalnost, koji je DVT usvojio i na osnovu koga se javnosti obratio saopštenjem.

Takvim postupanjem Državno veće tužilaca izbeglo je da ispuni svoju osnovnu ustavnu i zakonsku obavezu da zaštiti, a u prvom redu ispita svaki eventualni nedozvoljeni uticaj na postupanje javnih tužilaca. U trenutku zaključenja ovog izveštaja Državno veće tužilaca nije razmatralo inicijative za razrešenje Nenada Stefanovića, Brankice Marić i Zagorka Dolovac.

## Stvarni dometi rešenja Zakona o Visokom savetu sudstva (VSS) i Zakona o Visokom savetu tužilaštva (VST)

U prethodnom Alarm izveštaju<sup>234</sup> naglašeno je da je u domaćoj i međunarodnoj javnosti uspostavljen visok nivo saglasnosti o tome da su ustavne promene dobra šansa, a ne čvrsta garancija unapređenja stanja u pravosuđu. Odnosno, da su ustavne promene otvorile mogućnost unapređenja nezavisnosti sudstva usvajanjem novih zakonskih rešenja. Nadu da će do značajne promene sistema doći davalo je to što su nadležnosti za izbor sudija i javnih tužilaca prenesene sa Narodne skupštine na pravosudne savete.

229 <https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/mup-uhapseno-sest-osoba-za-koje-se-sumnja-da-su-ostetile-eps-za-75-miliona-dolara/>

230 <https://beta.rs/vesti/politika-vesti-srbija/176760-tuziteljka-nisam-trazila-premestaj-i-odugovlacila-predmet-za-eps-oduzet-mi-je>

231 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/tuziteljka-paunovic-premestena-sam-je-sam-se-usprotivila-stefanovicu/>

232 <https://insajder.net/prenosimo/predmeta-incijativa-za-razresenje-dolovac-stefanovica-i-njegove-zamenice>

233 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/tuziteljka-bojana-savovic-iz-saopstenja-poverenika-se-ne-moze-zakljuciti-sta-je-predlozio-dvt/>

234 Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2022, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2022, str. 46.

Od novembra 2022. godine zakonodavni proces je napredovao, pa su zakonodavna rešenja od radnih tekstova i nacрта postala predlozi, a zatim i rešenja koja su u končanom tekstu usvojena u Narodnoj skupštini u februaru 2023. godine. Uprkos pojedinim izmenama u normativnim rešenjima, koje su se dale primetiti u svakoj od navedenih faza, pokazalo se da nije bilo reakcije na ključnu zabrinutost stručne javnosti, što je istaknuto i u javnoj raspravi, kao ni volje da se o njoj otvoreno raspravlja. Jedna od ključnih odnosila se na činjenicu će zakonodavna vlast, odnosno vladajuća većina, sastavom, odlučivanjem i pojedinim nadležnostima Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva zadržati dovoljno političkog uticaja, kojim može da spreči suštinsku nezavisnost sudstva i samostalnost tužilaštva.

U usvojenom tekstu Zakona o Visokom savetu sudstva nije se odustalo od načina odlučivanja VSS-a, koji je bio predviđen u prethodnim fazama izrade zakona. Kada bude konstituisan, VSS će odlučivati samo ako je prisutno osam od jedanaest njegovih članova, što što će istaknutim pravnicima, koje bira Narodna skupština, omogućiti da svojim neprisustvom blokiraju rad Visokog saveta sudstva ili da prisustvom sednicama uslovljavaju usvajanje predloga ili odluka koje su politički poželjne. Takođe, da će stav i glas istaknutog pravnikar imati presudni uticaj vidimo i u najvažnijim izbornim nadležnostima VSS-a, gde će kvalifikovana većina, koja uključuje najmanje jedan glas istaknutog pravnikar (ukupno osam), biti neophodna pri izboru predsednika i potpredsednika Saveta, izboru predsednika Vrhovnog suda i predsednika ostalih sudova, razrešenju predsednika Vrhovnog suda i predsednika ostalih sudova, kao i pri razrešenju sudije.

Ministarstvo pravde i Vlada Srbije su, kao odgovor na ovu kritiku mogućeg političkog uticaja istaknutih pravnikar u savetima, naročito kada je reč o kvorumu za rad, isticali u javnosti da će mehanizam za prestanak funkcije članu VSS-a i VST-a, koji učestalo ne učestvuje u radu Saveta bez opravdanog razloga,<sup>235</sup> onemogućiti političku blokadu ili politički uticaj na odlučivanje. Iako je ovakvo rešenje pohvalila i Venecijanska komisija, čini se da problem visokog i politički uslovljenog kvoruma za rad ne može biti rešen na ovaj način. Naime, odluku o prestanku funkcije izbornog člana VSS-a i VST-a donosi sam Savet.<sup>236</sup> Kad je reč o VSS-u, za usvajanje takve odluke prvo je potrebno obezbediti kvorum od osam članova VSS-a, dok je kod VST-a mogućnost političkog uticanja na takvu odluku obezbeđena većim političkim uticajem članstva ovog ograna (uz četiri istaknuta pravnikar, tu su i ministar pravde i Vrhovni javni tužilac, koji se bira u Narodnoj skupštini). Osim toga što je kod VST-a potrebno obezbediti prisustvo istaknutih pravnikar kako bi se omogućilo donošenje odluke o prestanku funkcije istaknutom pravniku, neophodno je i da Savet nesumnjivo utvrdi da član VSS-a ili VST-a učestalo i neopravdano izostaje sa sednica, što ovaj mehanizam takođe čini nedovoljno pouzdanim „lekom“ protiv političke blokade. Šta će se konkretno smatrati učestalim izostajanjem tek će biti utvrđeno u praksi, dok je pojam opravdanosti izostanka takođe nedovoljno razjašnjen i ostavlja brojne dileme u vezi sa delotvornošću navedenog mehanizma prestanka funkcije člana Saveta iz reda istaknutih pravnikar.

Kada je reč o sastavu i odlučivanju Visokog saveta tužilaštva, predlagači zakona nisu odustali od prvobitne namere da u ovom telu bude jedan tužilac manje nego što je prethodno bio slučaj (pet umesto ranijih šest), kao i da u članstvu ostane ministar pravde. Ovo rešenje je u više navrata kritikovala i Venecijanska komisija.<sup>237</sup>

U Zakonu o VSS-u i VST-u ostale su problematične i odredbe o javnosti rada ovih organa – javnost sednica VSS-a i VST-a svedena je na opšte načelo, koje može biti podložno izuzecima, odnosno isključivanju javnosti. Međutim, razlozi za isključivanje javnosti nisu određeni zakonom, već je njihovo utvrđivanje prepušteno samim savetima. Drugi predviđeni aspekti javnosti svode se na objavljivanje godišnjeg izveštaja o radu i redovno obaveštavanje javnosti o radu, koje će Savet sam urediti Poslovníkom o radu. U javnoj raspravi čule su se kritike koje se odnose na neadekvatnost ovakvih rešenja, posebno ako u vidu imamo da VSS i VST u potpunosti preuzimaju izbornu funkciju od Narodne skupštine, čiji je rad, iako politički obojen, bio u potpunosti javan, kako u plenumu, tako i u odborima. Usvojenim zakonskim rešenjima omogućeno je da prisustvo sednicama Saveta, kao i njegovim telima, reguliše sam Savet isto ili čak restriktivnije nego što je to do sada bio slučaj. Neopravdano isključivanje javnosti, kao i nemogućnost snimanja sednica ili objavljivanja stenografskih beleški sa sednica oba saveta umanjice dosadašnji nivo javnosti pri izboru nosilaca pravosudnih funkcija.

---

235 Član 54, stav 3 Zakona o Visokom savetu sudstva i član 54, stav 3 Zakona o Visokom savetu tužilaštva.

236 Član 56 Zakona o Visokom savetu sudstva i član 56 Zakona o Visokom savetu tužilaštva.

237 Par. 17 CDL-AD (2022)042-e Serbia – Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service.

Pozitivno je to što je predlagač odustao od tajnosti glasanja u VSS-u u pojedinim slučajevima. U prethodnom Alarm izveštaju kritikovan je predlog da se pri izboru predsednika Vrhovnog suda i predsednika i potpredsednika Saveta tajno glasa. Prema usvojenom zakonskom rešenju, sva glasanja će biti javna, ali je stvarni domet ove promene u uskoj vezi sa još uvek neizvesnim pristupom javnosti sednicama VSS-a.

Kriterijumi za izbor istaknutih pravnika koje bira Narodna skupština u oba saveta su, sa stanovišta brojnih učesnika u javnoj raspravi,<sup>238</sup> ostali neadekvatni uprkos brojnim predlozima za njihovu izmenu. Kao najveće mane zakonskih uslova za izbor ističu se diskriminatornost u vezi sa starošću kandidata, odnosno nemogućnost da pravnik stariji od 65 godina obavlja funkciju istaknutog pravnika, kao i nepreciznost kriterijuma koji se odnose na druge osobine kandidata. Naime, Narodna skupština će izuzetno teško doći do konsenzusa povodom toga šta znače pojmovi poput „snažno ne utiče na donošenje političkih odluka” ili „ima iskustvo i znanje od značaja za rad pravosuđa”. Pored toga, procedura predviđena zakonom reguliše samo momenat u kome se odlučuje o formalnim (egzaktnim) aspektima prijave kandidata, dok nije određen momenat u postupku, kada se odlučuje o opisnim i, u nekim slučajevima, negativno određenim uslovima za izbor. Potpuno opravdana ostaje i kritika da nadležni odbor Narodne skupštine ne odlučuje o svim kandidatima prijavljenim na konkurs, već samo o onima koje predlože pojedini članovi Odbora, što odluku o kandidatima o kojima će odlučivati Narodna skupština pre boji političkim bojama, nego bojama otvorenog konkursa.

U Zakonu o Visokom savetu sudstva (čl. 25–42) i Zakonu o Visokom savetu tužilaštva (čl. 25–42) ostale su neizmenjene i odredbe koje su praktično jednoglasno kritikovali stručna javnost i Venecijanska komisija. Reč je o pravilima za izbor izbornih članova iz reda sudija i tužilaca. U oba slučaja su pravila o zastupljenosti sudova, odnosno tužilaštava u VSS-u i VST-u ostala takva da su hijerarhijski viši organi zastupljeni sa većim brojem članova (kojima je potreban manji broj glasova za izbor na funkciju), čime se glasovi sudija i tužilaca ne vrednuju ravnopravno (po principu jedan čovek – jedan glas). Istovremeno, male izborne jedinice u sudovima i tužilaštvima omogućavaju relativno lako ugrožavanje slobode izbora sudija i tužilaca, odnosno nedozvoljenu kontrolu izbornog postupka.

## **Stvarni dometi Zakona o uređenju sudova, Zakona o sudijama i Zakona o javnom tužilaštvu**

U oblasti sudstva najznačajnije sistemske promene uspostavljene su usvajanjem Zakona o Visokom savetu sudstva. Zakon o uređenju sudova i Zakon o sudijama sadrže načelno prihvatljiva rešenja, uz neke izuzetke, koje predlagač zakona nije bio spreman da preispituje. Usvojeno rešenje je zadržalo restriktivnu definiciju prava na udruživanje sudija kao prava na strukovno udruživanje radi zaštite svojih interesa i očuvanja nezavisnosti u radu. Međunarodni standardi i preporuke u ovoj oblasti uključuju pravo sudije da javno deluje radi zaštite vladavine prava, te je propušteno da se ovaj standard uključi u domaće zakonodavstvo. Postoji opasnost da će usvojeno rešenje dodatno obeshrabriti sudije da na bilo koji način javno istupaju u zaštiti podele vlasti, posebno ako imamo u vidu neodređenu zabranu da sudije politički deluju na drugi način.<sup>239</sup>

Usvojena je i loše formulisana odredba o nespojivosti sudijskog posla sa drugim funkcijama ili privatnim interesima.<sup>240</sup> Prema njoj, sudija ne može obavljati drugu funkciju, posao ili privatni interes, koji su suprotni dostojanstvu, odnosno koji narušavaju ugled i nezavisnost sudije. Etički odbor će odlučivati o tome koji su poslovi suprotni dostojanstvu, odnosno koji poslovi narušavaju ugled i nezavisnost sudije, što ovu vrstu nespojivosti čini neizvesnom, neodredivom i, samim tim, nepovoljnom po sudije koje bi unapred morale znati koji poslovi se smatraju nespojivim sa sudijskim. Svemu ovome treba dodati i neodređenost kriterijuma zbog kojih Visoki savet sudstva, uz redovno vrednovanje rada, može predložiti i vanredno vrednovanje rada sudije.<sup>241</sup>

---

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

239 Član 31 Zakona o sudijama.

240 Ibid.

241 Član 39 Zakona o sudijama.

Pozitivno je to što je u Zakonu o uređenju sudova izmenjena zabrana neprimerenog uticaja na sudiju u vršenju sudijske funkcije, koja je u ranijim predlozima bila preširoko definisana i uključivala i zabranu komentarisanja nepravnosnažno okončanih postupaka. Prema usvojenom zakonskom rešenju, pod neprimerenim uticajem ne može se smatrati korišćenje zakonom propisanih prava učesnika u sudskom postupku, izveštavanje o radu suda i komentarisanje sudskih postupaka koji su u toku ili sudskih odluka, u skladu sa propisima koji uređuju javno informisanje, kao ni stručno analiziranje sudskih postupaka i sudskih odluka.<sup>242</sup>

Kada je reč o Zakonu o javnom tužilaštvu, najnepovoljnije odredbe po samostalnost javnog tužilaštva već su određene strogom hijerarhijskom strukturom tužilaštva, koja je propisana Ustavom. Među njima je odredba po kojoj niko izvan javnog tužilaštva ne može uticati na javno tužilaštvo i nosioce javnotužilačke funkcije u postupanju i odlučivanju u pojedinom predmetu,<sup>243</sup> kao i odredba koja omogućava izdavanje opšteg obaveznog uputstva za postupanje viših javnih tužilaca hijerarhijski nižim javnim tužiocima radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.<sup>244</sup> Propuštena je šansa da se Zakonom o javnom tužilaštvu, baš kao i kod sudijskih zakona, omogući potpuno slobodno udruživanje tužilaca, dok je uvedena široka i ekstenzivna zabrana političkog delovanja. Ta zabrana, uz zabranu članstva u političkoj stranci, obavezuje nosioca javnotužilačke funkcije da se uzdrži od javnog izražavanja političkih stavova i učestvovanja u javnim raspravama političkog karaktera, osim ako je reč o pitanjima koja se tiču javnog tužilaštva, ustavnosti i zakonitosti, ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, propušteno je obezbeđivanje slučajne raspodele predmeta u tužilaštvu (po uzoru na sudski model), dok je prigovor protiv hijerarhijskih ovlašćenja poveren Komisiji<sup>245</sup> koju formira Visoki savet tužilaštva. Tužiocima su u VST-u, kao što je već napomenuto, u manjini.

## Loša rešenja skrivena tehničkim izmenama drugih pravosudnih zakona o suzbijanju posebnih oblika kriminala

Četiri pravosudna zakona, koja su usvojena 9. februara, a koja nisu prošla javnu raspravu, jesu Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa za borbu protiv visokotehnološkog kriminala, Zakon o organizaciji nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine, Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije i Zakon o Ustavnom sudu. Dve su ključne grupe izmena u ovim zakonima. Jedna grupa odnosi se na tehničke promene. Izmene tehničke prirode uslovljene su izmenama naziva pojedinih organa (npr. uvođenjem novih pojmova – glavni javni tužilac, Vrhovni javni tužilac, izmenama naziva pojedinih tužilaštava i sl.). Međutim, izmena određenih odredaba podrazumevala je i suštinske promene.

Izmene zakona omogućavaju sudijama specijalizovanih odeljenja Višeg i Apelacionog suda, kao i specijalizovanim tužilaštvima zaduženim za procesuiranje u posebnim oblastima, da na ove funkcije budu razmešteni ili postavljeni do konstituisanja novog saziva Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, uz garanciju nesmetanog okončanja mandata. Neke izmene idu i u pravcu da im se, osim mogućeg postavljenja u trenutnom prelaznom periodu, vremenski produžava mandat, kao što je to slučaj sa tužiocem za visokotehnološki kriminal. Njegov mandat je produžen sa četiri na šest godina.

Posebno je zanimljivo to što se predloženim izmenama Zakona o Ustavnom sudu predviđa mogućnost da za sudiju Ustavnog suda bude izabran postupajući sudija ili nosilac javnotužilačke funkcije. Ranije zakonsko rešenje bilo je restriktivnije i isključivalo je izbor šefova tužilaštava u Ustavni sud. Izmenama je omogućeno da za sudiju Ustavnog suda bude izabran čak i Vrhovni javni tužilac, što je naročito sporno ako imamo u vidu da Ustav i zakon najvišeg tužioca definišu kao učesnika u postupku pred Ustavnim sudom.

Takođe, izmenama Zakona o suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije brisan je zahtev da se prilikom raspoređivanja ili upućivanja javnih tužilaca posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije vodi računa o posedovanju potrebnih stručnih znanja i iskustava iz oblasti borbe protiv privrednog kriminala i suzbijanja krivičnih dela protiv službene dužnosti i korupcije. Ovaj zahtev je zadržan samo u vezi sa postavljenjem rukovodioca tog odeljenja.

---

242 Član 8 Zakona o uređenju sudova.

243 Član 155 Zakona o javnom tužilaštvu.

244 Član 157 Ustava Srbije.

245 Član 22 Zakona o javnom tužilaštvu.



## Mišljenja Venecijanske komisije o pravosudnim zakonima

U posmatranom periodu Venecijanska komisija je usvojila čak tri mišljenja, koja se odnose na pravosudnu reformu u Srbiji. U decembru je usvojeno Mišljenje o tri revidirana sudska zakona<sup>246</sup> i Mišljenje o dva tužilačka zakona.<sup>247</sup> U martu 2023. godine usvojena je Informacija o primeni prethodnih mišljenja Komisije o sudskim zakonima u Srbiji.<sup>248</sup>

U mišljenjima o kojima je ovde reč Venecijanska komisija se uglavnom držala prethodno izdatih preporuka i smernica i izrazila zadovoljstvo zbog pojedinih sugestija, koje je predlagač zakona usvojio. Donekle nove konstatacije Komisije odnose se na usvajanje zakona, koje je tek dobra osnova za dugoročnije promene u pravosudnom sistemu i primećivanju hijerarhijskog duha pravosudnih zakona, za čiju će stvarnu i najbolju primenu biti potrebna promena pravne kulture.

Kako se pravosudna reforma bližila kraju, Venecijanska komisija je određene izbore zakonodavca sve više označavala kao legitimne iako ih je prethodno u manjoj ili većoj meri kritikovala. Primera radi, u Mišljenju o tužilačkim zakonima Komisija je zaključila da je „srpski tužilački sistem bio i ostao hijerarhijski ustrojen, što je legitiman izbor“<sup>249</sup> iako je u prethodnim mišljenjima isticala potrebu da se ta hijerarhija oslabi. Venecijanska komisija je do samog kraja oštro kritikovala to što se u Visokom savetu tužilaštva nalaze Vrhovni javni tužilac i ministar pravde, dva člana po položaju. U Mišljenju iz decembra 2022. godine Komisija konstatuje da je zbog njihovog članstva u VST-u „ostala zabrinuta“, naročito zbog mogućnosti njihovog uticanja na druge članove Saveta.<sup>250</sup>

### 4.1.2. Izbor istaknutih pravnika – od slabe konkurencije do rezultata koji odražavaju stav skupštinske većine

Primena novih zakona započeta je izborom članova pravosudnih saveta, koji nisu iz same profesije („istaknuti pravnici“). Uprkos određenim nastojanjima da politički uticaj na ovaj postupak bude smanjen tako da dovede do međustranačkog konsenzusa, nedostatak takvog konsenzusa pokrenuo je mehanizam deblokade – alternativnu proceduru po kojoj petočlana komisija bira istaknute pravnike. Tako je jedan izuzetan postupak, koji su kritikovali stručna zajednica i Venecijanska komisija, primenjen već na samom početku primene ustavnih amandmana. Na kraju je odluka petočlane komisije oslikala stav skupštinske većine.

Javni poziv za istaknute pravnike objavljen je već 10. februara 2023. godine, dan nakon donošenja zakona.<sup>251</sup> Rok za prijavu od 15 dana obuhvatio je i Dan državnosti. Pored toga što nije postojala bilo kakva promotivna kampanja za privlačenje najboljih kandidata,<sup>252</sup> prilično mali broj prijavljenih kandidata može da se pripiše i drugim faktorima – starosnom ograničenju (mlađi od 65 godina); obavezi napuštanja drugog zaposlenja osim kada je reč o profesorima pravnih fakulteta; ali pre svega nedostatku poverenja u postupak u kojem je odlučivanje proizvoljno i politički zasnovano.<sup>253</sup> Međutim to nije sve: broj prijava jeste bio relativno mali, ali je tek par kandidata bilo poznato čak i stručnoj javnosti, što je donekle derogiralo čitavu ideju izbora „istaknutih pravnika“.

Sastav oba pravosudna saveta uključuje četiri istaknuta pravnika. Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu (u daljem tekstu: Odbor) usvojio je na sednici održanoj 3. marta<sup>254</sup> listu od 18 kandidata za istaknute pravnike u Visokom savetu sudstva i 11 kandidata za Visoki savet tužilaštva. Objavio je njihove biografije i pozvao ih da 11. marta dođu na razgovor.<sup>255</sup>

246 CDL-AD(2022)043-e Serbia – Follow-up Opinion on three revised draft Laws implementing the constitutional amendments on the Judiciary of Serbia.

247 CDL-AD(2022)042-e Serbia – Opinion on two draft laws implementing the constitutional amendments on the prosecution service.

248 CDL-PI(2023)005-bil Serbia – Information to the Follow-up on three previous opinions on Judiciary.

249 Par. 141 Mišljenja.

250 Par. 142 Mišljenja.

251 <https://bit.ly/44WTJuB>, <https://bit.ly/3W5yEKl>.

252 <https://bit.ly/41CtLcQ>.

253 <https://preugovor.org/Brief-Alert/1782/The-Government-Is-Making-Public-Debate.shtml>, p.4.

254 Za oba saveta prijavilo se sedam kandidata. Jedna prijava za VSS i tri za VST odbačene su zbog neblagovremene predaje, <https://bit.ly/44XHX3c>.

255 <https://bit.ly/3Bp88Jl>.

Poslanici opozicije suprotstavili su se predlaganju više kandidata po raznim osnovama. Neki su istakli političku pozadinu izbora i nedostatak transparentnosti tokom čitavog postupka, tvrdeći da su mnogi kandidati u bliskim odnosima sa ljudima na vladajućim pozicijama, da su neki od njih direktno podržali kandidaturu Aleksandra Vučića na predsedničkim izborima 2017. godine,<sup>256</sup> kao i da je jedan kandidat učestvovao u lažiranju rezultata lokalnih izbora 1996. godine.<sup>257</sup>

I pored zakonskih odredaba, kojima se predviđa prenos rasprave na odborima putem medija, Odbor je odlučio da se rasprava ne prenosi na televiziji, već samo na sajtu Narodne skupštine. Druga povreda proceduralnih pravila je to što je Odbor odlučio ko će biti pozvan na sednicu na kojoj su obavljani razgovori sa kandidatima, bez obzira na odredbu člana 48, stav 8 Zakona o VSS-u, odnosno Zakona o VST-u, u kojem se navodi da se predstavljanje vrši uz učešće „opšte i stručne javnosti“. Uz to, Odbor je odbacio predlog da se pozovu predstavnici CEPRIŠ-a i organizacije „Transparentnosti Srbija“, koje su poslanicima dostavile amandmane na predloge zakona, zbog navodno „nedovoljno prostora“ za druge organizacije izuzev strukovnih.<sup>258</sup>

Odbor se usaglasio u vezi sa osam kandidata za svaki od saveta i 1. aprila organizovao javno slušanje.<sup>259</sup> U suprotnosti sa članom 50, stavom 3 relevantnih zakona, Odbor je i ovog puta proizvoljno odlučivao koga će pozvati na sednicu. Između ostalog, odbijen je i predlog da se pozovu predstavnici NKEU. „Ovo je poremetilo dogovoreni relativno inkluzivan i transparentan reformski proces, u kome je NKEU predstavljen kao relevantan partner, koji je davao svoj doprinos u svakoj fazi“. <sup>260</sup>

Kandidati su prilikom izlaganja uglavnom izbegavali da daju bilo kakav vrednosni sud, uključujući u to i pominjanje ustavnih principa vladavine prava, podele vlasti i nezavisnog sudstva.<sup>261</sup> Predsednik Odbora Vladimir Đukanović iz vladajuće stranke zamolio je prisutne na početku javne rasprave da se uzdrže od političkih komentara da bi potom i sam stalno kršio to pravilo.<sup>262</sup> Poslanici opozicije pitali su kandidate o mogućim rešenjima poznatih problema u pravosuđu, ali je većina izbegla da konkretno odgovori.<sup>263</sup>

Skupština je na plenarnoj sednici 20. aprila, potrebnom većinom od dve trećine glasova, izabrala samo jednog istaknutog pravnika (od ukupno osam za oba saveta) u Visoki savet sudstva (Aleksandra Popovića).<sup>264</sup> Rezultati glasanja jasno su pokazali koji kandidati uživaju podršku skupštinske većine. Skoro niko od njih nije dobio podršku opozicionih poslanika, od kojih su neki i objasnili svoj stav.<sup>265</sup>

Usled nedostatka potrebne skupštinske podrške, izbor sedam preostalih istaknutih pravnika ustupljen je petočlanjoj komisiji, koju čine predsednik Narodne skupštine, predsednica Ustavnog suda, predsednica Vrhovnog suda, Republička javna tužiteljka i Zaštitnik građana. Komisija se prvo sastala<sup>266</sup> 28. aprila kako bi usvojila Poslovnik o radu.<sup>267</sup> Druga sednica, sazvana 8. maja 2023. godine,<sup>268</sup> trajala je svega 49 minuta, od kojih je najviše vremena utrošeno na predstavljanje pojedinačnih kandidata, kojima se članovi Komisije nisu potrudili da postave ni jedno jedino pitanje.<sup>269</sup> Predsednik Narodne skupštine je ostale članove Komisije „podsetio“ na to koji kandidati su na plenarnoj sednici dobili više od polovine glasova poslanika,<sup>270</sup> nakon čega su upravo ti kandidati dobili svih pet glasova (pet kandidata), odnosno četiri glasa (dva kandidata) članova Komisije.

---

256 <https://bit.ly/3o932Hc>.

257 <https://bit.ly/3W17TXG>.

258 <https://bit.ly/452rLxu>, video-snimak, počinje od mesta vremenski označenog sa 1:06:00.

259 <https://bit.ly/3BovPe0>.

260 Intervju sa Jovanom Spremo, koordinatorkom Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, održan 20. 4.2023.

261 <https://pescanik.net/istaknuti/>.

262 Ibid.

263 Ibid., kao npr. „S obzirom na fazu postupka, za mene je bitno da ne dam takav odgovor. To je političko pitanje“.

264 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS27-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS27-23.pdf).

265 <https://twitter.com/MishoGavrilovic/status/1643705470996078593>.

266 <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/saziv%201%20sednice%20komisije.pdf>.

267 <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/Poslovnik%20komisije.pdf>.

268 <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/dokumenta/saziv%202%20sednice.pdf>.

269 <http://217.26.67.44/filesnrs/predsednik/preds2023050813.mp4>.

270 Ibid., 45.28 minuta.



---

## PREPORUKE

- Potrebno je postupak usvajanja podzakonskih akata za primenu pravosudnih zakona otvoriti za javnost, posebno ako se ima u vidu važnost novih nadležnosti VSS-a i VST-a.
- Potrebno je rad Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva otvoriti za javnost u istoj meri, u kojoj je javnost bila obezbeđena prilikom odlučivanja o pravosuđu u Narodnoj skupštini (otvorenost sednica, snimanje sednica i sl.).

## 4.2. Borba protiv korupcije

Prema nalazima iz nekoliko izveštaja, uključujući u to i Indeks percepcije korupcije (*CPI*) Transparensi internešnalna (*Transparency International*)<sup>271</sup>, Republika Srbija se sve manje bori protiv korupcije. Rejting Srbije u 2022. najniži je u poslednjih 11 godina, od kada se primenjuje sadašnja metodologija. Međutim, pozicija Srbije na tabeli je zapravo niža nego što je ikada bila, jer je broj rangiranih zemalja (još od Indeksa iz 2007. godine) isti.<sup>272</sup>

Vlada u izveštajnom periodu nije ni počela da priprema izmene i dopune antikorupcijskih zakona (sa izuzetkom onih koji se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove) u skladu sa preporukama relevantnih međunarodnih tela. Srbija je u okviru petog kruga GRECO evaluacije i u izveštajima ODHR-a i Venecijanske komisije dobila nekoliko preporuka, koje su veoma značajne za unapređenje većeg broja zakona, ali državni organi tek treba nešto da preduzmu u vezi sa njima. Stoga će ispunjenje preporuka GRECO do roka za podnošenje izveštaja o tome (u septembru 2023) biti gotovo nemoguće.

Skupština nije usvojila nijedan drugi zakon, kao ni izmene ili dopune zakona koji bi mogli bitno da utiču na borbu protiv korupcije, niti je Agenciju za sprečavanje korupcije pozvana da dostavi mišljenje o rizicima od korupcije za neki od predloga zakona, o kojima je raspravljano.

Rad na novoj Strategiji za borbu protiv korupcije započeo je u martu 2023. godine sa velikim zakašnjenjem u odnosu na ono što je bilo planirano i bez sveobuhvatne analize i angažovanja institucija države. Rezultati primene Operativnog plana za borbu protiv korupcije u oblastima od posebnog rizika još uvek nisu vidljivi.

Svi negativni trendovi, koji su uočeni u prethodnim izveštajima, nastavljeni su ili intenzivirani, posebno kada je reč o upravljanju državnim preduzećima, javnoj upravi i javnim nabavkama. Takođe, transformisanje najvećeg državnog preduzeća (EPS) sprovedeno je tako da u velikoj meri smanjuje ili sasvim isključuje primenu antikorupcijskih pravila na to preduzeće i njene rukovodioce.

Proces odlučivanja u Vladi ostao je nejasan i kada je reč o drugim pitanjima od javnog značaja, dok se analize rizika od korupcije u nacrtima zakona i propisima o lobiranju slabo sprovode.

Ovaj period obeležio je i izostanak reakcije nadležnih u određenim potencijalnim slučajevima korupcije na visokom nivou, koje su otkrili mediji ili koji su proizašli iz međusobnih optužbi političara, uključujući u to i one iz vladajuće stranke. Osim ovoga, statistika za 2022. pokazuje trend smanjenja ukupnog broja krivičnih prijavi, optužnica i presuda u odnosu na prethodnu godinu. Premeštaj dve zamenice tužioca u beogradskom Višem javnom tužilaštvu u toku rada na jednom korupcijskom predmetu otkrio je načine funkcionisanja potencijalnog nedozvoljenog uticaja, kojima se reforma pravosuđa nije u dovoljnoj meri pozabavila.

Izabran je novi direktor Agencije za sprečavanje korupcije i primetna su određena unapređenja u komunikaciji Agencije sa medijima.

---

271 [https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf)

272 [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/CPI\\_2022\\_TS\\_kzn.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI_2022_TS_kzn.pdf)

### 4.3.1. Nova strategija za borbu protiv korupcije – konačno se započelo sa radom

Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije nema već četiri godine. Iako je postojao plan da se u prvom kvartalu 2022. godine<sup>273</sup> osnuje Radna grupa za izradu ove strategije, to se dogodilo tek u martu 2023. Shodno tome, sasvim je očigledno da će donošenje ovog akta – koje je u poslednjem izveštaju Evropske komisije istaknuto kao jedan od ključnih prioriteta<sup>274</sup> – biti odloženo.

Radna grupa za izradu nove strategije, koju je Ministarstvo pravde formiralo 21. februara 2023. godine, ima 41 člana i njom predsedava državni sekretar iz tog Ministarstva<sup>275</sup>. Deset članova dolazi iz pravosuđa, devet iz nevladinih organizacija ili privatnog sektora, dok ostali predstavljaju resorna ministarstva, Vladu Srbije i nezavisne državne organe. Za razliku od pre deset godina, kada je rađena prethodna Strategija, sada Agencija za sprečavanje korupcije nije deo Radne grupe, već je samo posmatrač. Sednici prisustvuju i posmatrači iz međunarodnih organizacija i nekoliko donatorskih projekata. Uloga posmatrača iz GIZ-a i Delegacije EU zvanično je navedena čak i u Poslovniku o radu Radne grupe.

Radna grupa će donositi odluke većinom glasova članova. Planirano je da na glavnom delu izrade paralelno radi pet podgrupa, uz podršku spoljnih konsultanata. Strani stručnjaci koji su radili analize razmatrali su ograničen broj izvora,<sup>276</sup> pri čemu nisu koristili mnoge druge izveštaje relevantne za ovu materiju, uključujući u to i najmanje pet publikacija organizacije „Transparentnost Srbija“ i veći broj prEUgovor Alarma i političkih dokumenata.<sup>277</sup> Izrada nacрта se od početka oslanja na podršku međunarodnih projekata.

Prema rezultatima analize, posebno osetljivi na korupciju jesu sledeći sektori: zdravstvo, obrazovanje, oporezivanje, carina, policija, lokalna samouprava, upravljanje poslovima u javnom sektoru, infrastruktura i prostorno planiranje, političko finansiranje, privatizacija, javne nabavke, lobiranje i zaštita uzbunjivača.

Radna grupa je prihvatila predlog stručnjaka da sektore grupiše korišćenjem metodologije za procenu rizika od korupcije, uzimajući u obzir „pitanja koja su zajednička svim gore navedenim sektorima, odnosno zaštitu uzbunjivača, lobiranje, javne nabavke, privatizaciju i sl.“<sup>278</sup> Na osnovu predloga predstavnika organizacije TS u Radnoj grupi (predloga drugih članova nije bilo), „državna preduzeća“ prihvaćena su kao poseban sektor rizika, a transparentnost rada je uvedena kao jedno od pitanja koje im je svima zajedničko. Dogovoreno je da se kao tema u određene sektore uključe i rizici koji proizlaze iz raspodele javnih sredstava medijima i organizacijama građanskog društva.<sup>279</sup>

Rad Radne grupe otežan je time što informacije o sadašnjem stanju i primeni dosadašnjih antikorupcijskih mera nisu u potpunosti dostupne iako je bilo planirano da se one unapred pripreme.<sup>280</sup> Drugi izazov predstavlja posvećenost, posebno ostalih resornih ministarstava. Ministarstvo pravde ima ograničen uticaj na ostala ministarstva, dok bi sveobuhvatna antikorupcijska strategija mogla da zahteva znatne intervencije i u zakonodavstvu i u praksi drugih sektora. U tom smislu, primetno je da predstavnici Ministarstva privrede nisu učestvovali na prva dva sastanka podgrupe, koja je imala zadatak da u aprilu 2023. godine razgovara o merama za borbu protiv korupcije u državnim preduzećima.

---

273 <https://bit.ly/3E2YQOI>.

274 Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu, Evropska komisija, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3WA347F>.

275 <https://mpravde.gov.rs/files/re%C5%A1enje%20Radna%20grupa.pdf>.

276 Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2022. godinu, Izveštaj o proceni uticaja strateškog dokumenta za borbu protiv korupcije (Beograd, jun 2022), Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, Vladavina prava kao osnova borbe protiv sistemske korupcije, Transparentnost Srbija – Rizici od korupcije u regulativi, Geopolitika, zarobljavanje države i vrhunac korupcije, Šta je sledeće u borbi protiv korupcije na Zapadnom Balkanu.

277 <https://bit.ly/3Bizr0X>

278 Zapisnik sa prve sednice Radne grupe, Ministarstvo pravde, 20. 3. 2023.

279 „Zapisnik sa druge sednice Radne grupe“, Ministarstvo pravde, 31. 3. 2023.

280 O ovome je detaljno bilo reči u prethodnom Alarmu.

## Program Vlade – gdje je tu borba protiv korupcije?

Za razliku od prethodnih, sadašnja Vlada Srbije, koja je na vlast došla u oktobru 2022. godine, u svom planu nije kao prioritet navela borbu protiv korupcije. U vezi sa tom borbom u premijerkinom ekspozeu<sup>281</sup> ističu se samo rezultati rada policije iz prethodnog perioda, a ne navode se nikakve informacije o budućim planiranim merama.

Međutim, Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade,<sup>282</sup> koji je usvojen 23. februara 2023. godine, ipak sadrži određene aktivnosti. Predviđeno je da će se broj otkrivenih krivičnih dela sa elementom korupcije u ovom periodu stalno povećavati i da će 2026. godine dostići 820 (u poređenju sa 702 u 2022. godini).<sup>283</sup> Međutim, vredi napomenuti da se u poslednjem dostupnom izveštaju o realizaciji (prethodnih) planova Vlade<sup>284</sup> iz 2021. godine ukazuje na to da je bio otkriven znatno veći broj ovakvih krivičnih dela (1336). Ovo bi moglo da posluži kao dobra ilustracija koliko je potrebno da budemo oprezni kada budemo prosuđivali uspešnost realizacije ovog i sličnih planova. Iako bi moglo da se dogodi da plan bude u potpunosti primenjen, efekti njegove primene bi mogli da budu minimalni zbog odabira prilično niske ciljane vrednosti za pokazatelj uspešnosti.

## Akcioni plan za Poglavlje 23 – upitan uticaj i dualno izveštavanje

U ovom periodu nije bilo izmena u sistemu praćenja i kontrole sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 (AP 23). Kada je reč o borbi protiv korupcije, praćenje i kontrolu sprovode Koordinaciono telo za praćenje realizacije Akcionog plana za Poglavlje 23 (tromesečno izveštavanje) i Agencija za sprečavanje korupcije – potpoglavlje „Borba protiv korupcije“ (godišnje izveštavanje). Ova tela, međutim, primenjuju različite metodologije.

Ministarstvo pravde je početkom marta 2023. godine objavilo Izveštaj Koordinacionog tela o sprovođenju Revidiranog AP 23 za poslednji kvartal 2022. godine (u daljem tekstu: Izveštaj AP 23 IV/2022).<sup>285</sup> Narodna skupština je razmatrala Godišnji izveštaj Agencije za sprečavanje korupcije, ali nije raspravljala o sprovođenju Akcionog plana za 2021. godinu iako usvojeni zaključak (u naslovu) sadrži i taj deo.<sup>286</sup> Narodna skupština ovaj Izveštaj nije objavila ni na svojoj internet prezentaciji.<sup>287</sup>

Prema oceni Agencije za sprečavanje korupcije,<sup>288</sup> sprovođenje prilično kasni. Od ukupno 130 aktivnosti, Agencija je ocenila 87, uključujući u to i one koje su kontinuiranog karaktera (čija realizacija traje tokom čitavog perioda), one koje su predviđene za 2022. godinu i one koje su bile predviđene za raniji period, ali nisu potpuno realizovane. Kvantitativno gledano, Agencija smatra da je realizovano 61% aktivnosti, a da 33% nije, dok pet aktivnosti (6%) nije bila u mogućnosti da oceni.

Agencija je dala ukupno 25 preporuka, počevši od potrebe da se izvrši još jedna revizija Akcionog plana. Između ostalog, predložila je reviziju rokova za međusobno povezane aktivnosti, kao i usklađivanje rokova za određene analize procene uticaja, koje su predviđene Zakonom o planskom sistemu. Sugerisala je i da instituciju nadležnu za prikupljanje informacija ne treba tretirati kao da je odgovorna za sprovođenje aktivnosti. Važno je to što je preporučila različite vrste izveštavanja o aktivnostima vezanim za obuke i izgradnju kapaciteta, kao i to da se uvede poređenje broja obučених službenika sa brojem onih kojima je takva obuka potrebna. Slično tome, kada je aktivnost vezana za vođenje nekakvih postupaka, potrebno je izvestiti ne samo o broju pokrenutih postupaka već i o broju i ishodu onih koji su okončani. Agencija je napomenula da se „izveštaj institucije“ ne može smatrati jedinim odgovarajućim pokazateljem rezultata, jer su neophodne dodatne informacije (npr. šta bi izveštaj sve trebalo da sadrži).

281 Program Vlade Republike Srbije koji je Skupštini predstavljen 25. 10. 2022, str. 60, [https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/ana-brnabic-ekspeze-1022\\_cyr.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/ana-brnabic-ekspeze-1022_cyr.pdf)

282 „Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade Srbije za period 2023–2026, Republika Srbija, Sekretarijat za javne politike, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/APSPV-2023-2026-1.pdf>

283 Ibid., str. 12, tačka 4.3.3.

284 „Izveštaj o rezultatima u sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade 2020–2022, Republika Srbija, Sekretarijat za javne politike, <https://bit.ly/42Ptftb>.

285 Izveštaj o trećem kvartalu nije bio dostupan u vreme izrade ovog Alarm izveštaja, <https://bit.ly/3NKqbZa>, 20. 10. 2022.

286 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/13\\_saziv/RS9-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/13_saziv/RS9-23.pdf)

287 <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji/-u-sazivu-od-3-avgusta-2020.4690.html>

288 „Izveštaj o realizaciji Revidiranog akcionog plana za Poglavlje 23 – potpoglavlje Borba protiv korupcije za 2022. godinu“, Agencija za sprečavanje korupcije, mart 2023, <https://bit.ly/3nLK5KQ>

Čini se da će neke od preporuka biti primenjive u okviru postojećeg sistema. Na primer, Agencija je napomenula da bi, ukoliko aktivnost podrazumeva da u izradi učestvuju organizacije građanskog društva, nadležna institucija trebalo da izvesti o tome. Međutim, Agencija već ima pravo da traži tu vrstu dodatnih informacija. Preporučeno je da odgovorne institucije daju sveobuhvatne informacije i da uvedu pokazatelje rezultata.

Vlada i Skupština tokom izveštajnog perioda nisu donele akte koji su bili predviđeni Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23. Neke aktivnosti iz tog plana su realizovane, ali cilj zbog kojeg su planirane nije ostvaren.

Prilikom ocenjivanja realizacije određenih aktivnosti dešava se da dva tela različito vrednuju uspeh. U svim takvim slučajevima Koordinaciono telo je u svom Izveštaju o sprovođenju AP 23 IV/2022 takve aktivnosti ocenilo kao sprovedene ili delimično sprovedene, dok je Agencija stepen njihove realizacije smatrala nižim. Na primer, Agencija smatra da Savet za borbu protiv korupcije još uvek nije uključen u radne grupe, dok Izveštaj o sprovođenju AP 23 IV/2022 tu aktivnost ocenjuje kao „delimično sprovedenu”. Slično tome, Agencija smatra da nije realizovana aktivnost vezana za održavanje radionica sa skupštinskim odborima, dok se ona u Izveštaju o AP 23 IV/2022 navodi kao „delimično sprovedena”.

Najveća razlika postoji kada je reč o aktivnosti 2.2.6.2, koja se odnosi na postavljanje službenika na položaje u državnoj javnoj upravi. Agencija smatra da uspešnost nije moguće oceniti, jer nema godišnjih ciljeva, dok Koordinaciono telo navodi da je aktivnost uspešno sprovedena.

Razlika ima i u primedbama koje su u vezi sa kapacitetima Centralne jedinice za harmonizaciju, sprovođenjem obuke uzbunjivača, internom kontrolom u javnim preduzećima, komunikacijom između policije i tužilaca, kapacitetima tužilaštava i izmenama Zakonika o krivičnom postupku.

## Profesionalizacija javne uprave: drastičan jaz između izveštaja i stvarnosti

O drastičnom raskoraku između onoga što stoji u izveštaju i stvarnosti govori i ocena da je „uspešno sprovedena” aktivnost koja glasi „Okončati sve započete konkurse za popunjavanje radnih mesta i započeti konkursne procedure za sva upražnjena radna mesta (uključujući u to i ona koja trenutno zauzimaju vršioци dužnosti)”.<sup>289</sup> Kako stoji u Izveštaju, u periodu od oktobra do decembra 2022. godine objavljen je samo jedan konkurs za popunjavanje položaja, koji nije okončan, dok su četiri konkursa raspisana u prethodnom periodu završena. Ukupan broj upražnjenih položaja u Državnoj upravi iznosi 412, dok je broj lica koja se trenutno nalaze na položajima, a koje je Vlada imenovala nakon sprovedenog javnog ili internog konkursa, tek 160, odnosno 39%.

U Izveštaju IV/2022 ne pominje se činjenica da je „nova” Vlada Ane Brnabić nastavila da nezakonito postavlja „vršioce dužnosti”, što je detaljno opisano u Brzoj reakciji koalicije prEUgovor.<sup>290</sup>

Prema (neobjavljenoj) analizi organizacije „Transparentnosti Srbija”, Vlada je od 3. novembra 2022. do 16. marta 2023. godine postavila 219 vršilaca dužnosti. Od toga je ih 33, odnosno 15% postavljeno retroaktivno, odnosno između jednog i 22 dana nakon navodnog dana stupanja na položaj. Više od polovine vršilaca dužnosti postavljeno je na period od tri meseca (123 od 219), što je dozvoljeno činiti samo jedanput. Međutim, u mnogim slučajevima isti ljudi su već bili na istim tim položajima tokom mandata prethodne Vlade. Broj postavljenja na šest meseci veći je nego ranije (44%), isključivo zbog činjenice da je nekoliko ministarstava reorganizovano, tako da se neki položaji smatraju „novim”.

## Zaštita uzbunjivača: bez unapređenja

Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača još nije dostupan. Koordinaciono telo neosnovano smatra da je „praćenje efekata Zakona o zaštiti uzbunjivača u pogledu postupanja državnih organa po prijavama uzbunjivača” sprovedeno iako to nije slučaj.

---

289 Izveštaj o AP23 IV/2022, str. 92.

290 „Za uspostavljanje zakonitog stanja u državnoj upravi”, Koalicija prEUgovor, Beograd, oktobar 2022. godine, <http://bit.ly/3fTar9E>

U nedavno objavljenoj analizi<sup>291</sup> članica koalicije prEUgovor „Transparentnost Srbija“ podsetila je na stav Evropske komisije da „pravni okvir za zaštitu uzbunjivača tek treba da se uskladi sa novim pravnim tekovinama EU“.<sup>292</sup>

S druge strane, izmene i dopune Zakona o zaštiti uzbunjivača još nisu uvrštene ni u jedan planski dokument Republike Srbije, čak ni u kontekstu evropskih integracija. Iako Zakon u mnogim svojim delovima propisuje standarde koji su viši od relevantne direktive EU, navedeno usklađivanje bi, prema mišljenju organizacije TS, moglo da se pokaže korisnim, posebno kada je reč o postupanju organa nadležnih za spoljašnje uzbunjivanje i dalje praćenje radnji preduzetih u vezi sa onim što su uzbunjivači prijavili. Direktivom se izričito predviđa da njena primena, ukoliko bude usklađena, ni u kom slučaju neće predstavljati osnov za smanjenje nivoa zaštite koju već pružaju države članice, pa samim tim ni onog koji pruža Srbija. Međutim, ovome treba pristupiti krajnje oprezno, jer postoji inherentna opasnost da, kada se pokrene postupak za izmenu Zakona, donosioci odluka iz zakona izbace i neke odredbe koje su pozitivne, pravdajući to „usaglašavanjem“.

## Interna revizija se sprovodi samo u polovini državnih preduzeća

Prema dostupnim podacima Centralne jedinice za harmonizaciju (CJH) i u skladu sa onim o čemu je izvestilo Koordinaciono telo, vidi se da od ukupno 41 državnog preduzeća koje obavlja delatnosti od opšteg interesa, samo 22 preduzeća, odnosno 54%, imaju funkcionalnu jedinicu za internu reviziju. Sedam od 14 obveznika ima kompletnu jedinicu za internu reviziju, sa najmanje tri revizora. Ovo je jedna od najboljih ilustracija odsustva svesti i volje da se sistem uspostavi onako kako je planirano i predviđeno propisima.

## Lokalni antikorupcijski planovi

U proteklih šest godina ukupno 38 gradova i opština (od 145) usvojilo je lokalni antikorupcijski plan (LAP) i formiralo telo zaduženo za praćenje njegovog sprovođenja, uglavnom u skladu sa Modelom koji je predložila Agencija za sprečavanje korupcije. Pet ih je to učinilo 2022. godine.

## Istrage

Prema izveštaju Koordinacionog tela, nekoliko tužilaštava je 2022. godine zatražilo da se u odjeljenjima za suzbijanje korupcije zaposli dodatno osoblje. Iz Tužilaštva za organizovani kriminal ističu da trenutni smeštajni kapaciteti nisu dovoljni da se popune sva planirana radna mesta. U poslednjem kvartalu 2022. godine u Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije u Beogradu raspoređena su još dva zamenika javnog tužioca, a u Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije u Nišu jedan. Uz to, jedan tužilački pomoćnik raspoređen je u Posebno odeljenje za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, dok su dva raspoređena u Posebno odeljenje u Nišu. U Posebnom odeljenju za suzbijanje korupcije u Novom Sadu sva radna mesta popunjena su u skladu sa važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, sa izuzetkom radnog mesta finansijskog forenzičara.

Nema novih informacija o aktivnostima Radne grupe za analizu krivičnog postupka, koja je osnovana kako bi se utvrdili i otklonili nedostaci Zakonika o krivičnom postupku i pripremio nacrt njegovih izmena i dopuna na osnovu rezultata analize. Takođe, nema novih informacija ni o radu Radne grupe za analizu delotvornosti sistema krivičnog pravosuđa, čiji je cilj bio da se utvrde i otklone nedostaci Krivičnog zakonika i da se na osnovu rezultata analize izradi tekst njegovih izmena i dopuna.

---

291 „Uzbunjivači u Srbiji i Direktiva EU“, Transparentnost Srbija, 2023, [https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Uzbunjivanje\\_SR\\_e-copy-1.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Uzbunjivanje_SR_e-copy-1.pdf).

292 Reč je, naime, o Direktivi (EU) 2019/1937 Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2019. godine o zaštiti lica koja prijave kršenje prava Unije. „Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu“, Evropska komisija, 12. 10. 2022, <https://bit.ly/3WA347F>.

## Promene strateškog okvira sa antikorupcijskim elementima

Vlada je u izveštajnom periodu usvojila nekoliko strateških akata, koji bi mogli biti značajni za borbu protiv korupcije.<sup>293</sup>

Program Vlade za suzbijanje sive ekonomije u periodu 2023–2025, usvojen u martu 2023. godine, nije eksplicitno usmeren ka borbi protiv korupcije, ali sadrži mere za jačanje kapaciteta inspekcija, kao i mere za unapređenje kontrole koju sprovodi Poreska uprava.<sup>294</sup>

Nije bilo zabeleženog napretka u odnosima Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije. Vlada u ovom periodu nije izmenila odluku o formiranju Saveta, niti je ojačala njegove budžetske i kadrovske kapacitete.

### **Gondola na Kalemegdanu: Malverzacije i delovanje koje je protivno javnom interesu**

Savet za borbu protiv korupcije podneo je 30. septembra 2022. godine Vladi, Generalnom sekretarijatu Vlade i Republičkom javnom tužilaštvu izveštaj<sup>295</sup> o izgradnji gondole na relaciji Kalemegdan–park „Ušće“ u Beogradu, u kome je naveo brojne malverzacije, primetne od samog početka u vezi sa celim ovim projektom.

Savet je konstatovao da od početka projekta nije bilo pravilnog i aktivnog učestvovanja institucija nadležnih za takva pitanja. U Izveštaju se navodi da realizovanje projekta bez nadzora ovih institucija predstavlja direktno kršenje zakona.

Savet od Vlade traži da van snage stavi Zaključak kojim je usvojen tekst sporazuma o saradnji na realizaciji projekta izgradnje gondole u Beogradu. Takođe, traži od Vlade da Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija naloži da poništi i stavi van snage Ugovor o saradnji na realizaciji projekta i pokrene postupak za poništavanje Ugovora o izgradnji gondole. Savet zahteva da institucije aktivnije učestvuju i da istragom utvrde razmere već načinjene štete.

Nezakonitih radnji bilo je od samog početka realizacije projekta. Prvo, obe parcele između kojih će ići gondola nalaze se pod zaštitom zakona i ratifikovanih međunarodnih ugovora. Tokom izrade projekta u parku „Ušće“ bespravno je posečeno 155 stabala, nakon što je Javnom komunalnom preduzeću „Zelenilo Beograd“ upućen zahtev za hitnu seču. To je označilo početak pripremnih radova, koji su započeti bez dozvole i bez prijave radova resornom ministarstvu. Kalemegdanski park i Beogradska tvrđava predstavljaju najveće istorijsko i kulturno blago Beograda, čiji je sistem očuvanja i zaštite uređen Zakonom o kulturnom nasleđu. Time što je izdalo dozvolu za gradnju bez elaborata o proceni uticaja na životnu sredinu i na parceli na kojoj se nalazi nepokretno kulturno dobro od izuzetnog značaja, Ministarstvo je postupilo potpuno suprotno zakonu.

Svi radovi koji su do sada izvršeni u vezi sa ovim projektom bili su u suprotnosti sa javnim interesom, a sam projekat je izazvao veliko ogorčenje, kako javnosti, tako i stručnjaka. I pored svih protesta i sudskih postupaka protiv institucija koje su uključene u ovaj projekat, on nije zaustavljen, što pokazuju i predlozi gradskog budžeta za 2022. i 2023. godinu.

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

294 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/690162/prog\\_za\\_suzbijanje\\_sive\\_ekonomije\\_2023-2025\\_38\\_cyr.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/690162/prog_za_suzbijanje_sive_ekonomije_2023-2025_38_cyr.zip)

295 <https://bit.ly/3BkFLVO>



### **Rizici od korupcije usled netransparentnog i nejasnog vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem**

Savet za borbu protiv korupcije je Vladi Republike Srbije i javnom tužilaštvu 21. novembra 2022. godine podneo Izveštaj o netransparentnosti svojine nad poljoprivrednim zemljištem u Republici Srbiji.<sup>296</sup> Ovo nije prvi izveštaj na ovu temu, koji je Savet dostavio Vladi. U prethodnim izveštajima iz 2012. i 2017. godine analizirana je vlasnička struktura poljoprivrednog zemljišta pre i nakon privatizacije, kao i sam način na koji je privatizacija sprovedena.

Nadležne institucije, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Republički geodetski zavod, ne raspoložu ažuriranim i dostupnim podacima o vlasničkoj strukturi, što onemogućava zakonito raspolaganje i upravljanje zemljištem. One ne mogu da daju podatke ni o ukupnoj količini poljoprivrednog zemljišta, koje je Republici Srbiji na raspolaganju.

Savet je od Vlade zatražio da naloži Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture da sprovede nadzor nad radom Republičkog geodetskog zavoda zbog nepoštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dok je Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede naloženo da, u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, uspostavi i upravlja informacionim sistemom o poljoprivrednom zemljištu, koji će biti transparentan i dostupan svakom zainteresovanom subjektu.

Savet već deset godina nastoji da Vladi Republike Srbije svojim preporukama predstavi probleme koji postoje u vezi sa vlasničkom strukturom, raspolaganjem i upravljanjem poljoprivrednim zemljištem. S tim na umu, Savet je dostavio tri izveštaja, u kojima se ukazuje na nedostupnost dokumentacije kojom institucije raspoložu, i koju nisu htele da u punoj meri stave na raspolaganje javnosti.

Nikada nije rešen problem otuđenja poljoprivrednog zemljišta, koje je nekada predstavljalo društveno vlasništvo, privatizovanih poljoprivrednih preduzeća i kombinata bez ikakve naknade. U podacima koji su Savetu dostavljeni iz katastarsa nepokretnosti vidi se da hiljade hektara poljoprivrednog zemljišta imaju status „mešovitih i drugih oblika svojine“, što nije u skladu sa zakonskim propisima Republike Srbije. Savet u svom izveštaju ukazuje na nepoznate okolnosti pod kojima zemljište sa takvim oblikom svojine može da se koristi i po kom pravnom osnovu. Postoji veliki broj slučajeva, u kojima se poljoprivredno zemljište daje u zakup fizičkim licima bez plaćanja zakupnine. Međutim, zloupotreba se ogleda i u davanju državnih subvencija, uz minimalnu kontrolu njihove namene.

## **4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni**

### **Čak i kada ima izveštaja, lobiranje ostaje nevidljivo za javnost**

Kada je reč o primeni Zakona o lobiranju, koji je stupio na snagu 14. avgusta 2019. godine, vidljiv je napredak u oblasti obuke i licenciranja zainteresovanih lobista i lobističkih firmi. Agencija za sprečavanje korupcije je tokom 2022. godine održala tri obuke za 16 kandidata za lobiste. U Srbiji je trenutno registrovano 44 lobista i tri lobističke kompanije. Međutim, Zakonom ni na koji način nije unapređena transparentnost zakonodavnog postupka. Broj prijavljenih slučajeva lobiranja je zanemarljiv iako opravdano može da se pretpostavi da se sastanci ove vrste svakodnevno održavaju.

Agencija je u svom Godišnjem izveštaju navela da je od lobista primila tri obaveštenja o prvim lobističkim kontaktima, kao i pet izveštaja o radu. Preporučila je da se Zakon izmeni u skladu sa preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO) iz pete runde evaluacije.<sup>297</sup> Agencija nije preporučila nikakve druge izmene osim preporuka GRECO, a time što je objavila informacije koje već poseduje nije povećala transparentnost delovanja lobista.

296 <https://bit.ly/3MnxxCU>

297 <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a7216d>.



Članica prEUgovora „Transparentnost Srbija“ (TS) istraživala je tokom 2022. godine primenu zakona u institucijama za koje se može očekivati da će najčešće biti izložene lobiranju – Vladi Srbije i njenim ministarstvima, Narodnoj skupštini i predsedniku Republike. U zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja TS je zatražila da joj se dostave kopije evidencija predviđenih Zakonom o lobiranju.<sup>298</sup> Na 25 podnetih zahteva, odgovorilo je 13 institucija, s tim što je 12 dalo identičan odgovor: da nije bilo lobističkih kontakata u smislu odredbi Zakona o lobiranju. Jedini izuzetak bilo je Ministarstvo privrede, koje je dostavilo podatke o lobiranju vezanom za izmene Zakona o stečaju iz aprila i avgusta 2022. godine.

## Rizici od korupcije u nacrtima zakona: obaveza koja se zanemaruje ili se kreativno tumači

Od 1. septembra 2020. godine ministarstva su dužna da, kad god pripremaju neki nacrt zakona, od Agencije za sprečavanje korupcije zatraže mišljenje o tome da li on sadrži rizik od korupcije. Međutim, ova obaveza odnosi se samo na zakone kojima se uređuju određene oblasti<sup>299</sup> uprkos činjenici da bilo koji propis može da sadrži rizik od korupcije. Prema Godišnjem izveštaju za 2022. godinu, Agencija je pripremila dva mišljenja na nacрте zakona u oblastima kod kojih postoji poseban rizik za pojavu korupcije.<sup>300</sup>

U tim mišljenjima Agencija je u jednom slučaju obavestila podnosioca da nema primedbi na tekst nacрта zakona, dok je u drugom ukazala na faktore rizika i dala preporuke za njihovo otklanjanje. U skladu sa Operativnim planom za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, Agencija je izradila analizu koja sadrži mišljenja o proceni rizika od korupcije u devet podzakonskih akata.

Agencija je tokom 2022. godine dala mišljenje samo na predlog nacрта izmena i dopuna Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija i Zakona o sprečavanju korupcije. Kada je reč o prvom, Agencija je dala nekoliko korisnih predloga, ali pomenute izmene još uvek nisu usvojene. U vezi sa izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije, kojima je utvrđena obaveza predsednika Republike da sagovornicima i javnosti jasno stavi na znanje da li nastupa u svojstvu predsednika Republike ili u svojstvu lidera stranke, Agencija nije imala primedbi. Međutim, kao što je organizacija „Transparentnost Srbija“ istakla još u vreme kada je taj zakon bio u skupštinskoj proceduri, obrazloženje predloženih izmena bilo je nepotpuno, a brojne dileme koje se javljaju u praksi nisu razrešene.

U istraživanju rizika od korupcije u propisima<sup>301</sup> koje je sama sprovela, organizacija TS je utvrdila da nadležna ministarstva tokom 2022. godine (kao ni godinu dana ranije) u većini slučajeva nisu poštovala čak ni svoju osnovnu obavezu da Agenciji dostave predloge zakona na mišljenje. Ovo se uglavnom odnosi na Ministarstvo finansija, koje nikada ne traži mišljenje kada je reč o poreskim i carinskim propisima.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ izradila je analize nekoliko predloga zakona, za koje nije bilo zatraženo mišljenje Agencije. U Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima sporne su odredbe o biometrijskom nadzoru, diskrecionom pravu pri davanju odobrenja za upotrebu pojma „policija“, obezbeđivanju javnosti rada, kao i o značajno povećanim diskrecionim ovlašćenjima pri zapošljavanju, što stvara mogućnost za nepotizam.

Kako bi ilustrovala tvrdnju da bi rizike od korupcije trebalo utvrditi i eliminisati iz svih zakona, a ne samo iz onih koji se odnose na unapred definisane „rizične oblasti“, organizacija „Transparentnost Srbija“ analizirala je i druge propise. Ovakvi rizici (nedovoljna transparentnost) pronađeni su u izmenjenom Zakonu o budžetskom sistemu iako su određene izmene unete baš da bi se unapredila transparentnost.

Organizacija TS uočila je nedostatke i u Zakonu o budžetu za 2023. godinu i u Zakonu o završnom računu budžeta za 2021. godinu, prvenstveno jer ne postoje objašnjenja za mnoge važne stavke. Kada

298 „Koruptivni rizici u propisima i lobiranju u Srbiji“, Transparentnost Srbija, decembar 2022. godine, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Koruptivni\\_rizici\\_u\\_propisima\\_i\\_lobiranje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_propisima_i_lobiranje.pdf).

299 To su: zdravstvo, obrazovanje, privatizacija, javne nabavke, policija, carina, oporezovanje i lokalna samouprava. Oblasti su identifikovane u Akcionom planu za Poglavlje 23.

300 To su: Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije, po zahtevu za mišljenje koje je podnelo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, i Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije, po zahtevu za mišljenje koje je podnelo Ministarstva pravde.

301 „Koruptivni rizici u propisima i lobiranju u Srbiji“, Transparentnost Srbija, op. cit.

je reč o javnim finansijama, analiza organizacije TS obuhvatila je i zakon kojim se uređuje dodela nove državne pomoći mladima, čije neutemeljeno obrazloženje ukazuje da su pravi razlozi za donošenje zakona drugačiji od proklamovanih.<sup>302</sup>

Predmet analize bile su i izmene i dopune Zakona o ministarstvima iz oktobra 2022. godine. Ovaj akt nikada nije imao nacrt, već su ga predložili direktno poslanici. U njemu su najkontroverznija pitanja bila nepostojanje adekvatnog obrazloženja za predloženu reorganizaciju, kao i nedovoljno jasna podela nadležnosti između novoosnovanog Ministarstva za upravljanje javnim ulaganjima i ostalih ministarstava.

U decembru 2022. godine Agencija je, po preporuci organizacije TS, konačno počela da objavljuje svoja mišljenja o nacrtima zakona.<sup>303</sup>

Agencija je u Godišnjem izveštaju za 2022. godinu preporučila uspostavljanje saradnje sa Vladom radi informisanja o nacrtima zakona iz posebno rizičnih oblasti, koji nisu dostavljeni Agenciji na ocenu, kao i radi ograničavanja dalje rasprave o nacrtima/predlozima takvih zakona. Preporučeno je i povećanje broja zaposlenih u Agenciji, koji rade na proceni rizika od korupcije u propisima.<sup>304</sup>

### 4.3.3. Suzbijanje korupcije – sličan broj optužnica, dostupne određene informacije o nanetoj šteti

Prema podacima koji su izneti na konferenciji za novinare održanoj 16. januara 2023. godine, policija je tokom 2022. godine podnela 635 krivičnih prijava protiv 1109 lica.<sup>305</sup> Ponovo je jasno da brojke uključuju i neka druga krivična dela (kao što je npr. pranje novca), koja nisu nužno povezana sa korupcijom, najverovatnije zato što su posebna odeljenja za suzbijanje korupcije nadležna i za brojna druga krivična dela. Vršanjem ovih krivičnih dela naneta je ukupna šteta od 9,45 milijardi dinara (oko 805 miliona evra) i njima je stečena protivpravna korist u iznosu od 6,87 milijardi dinara (585 miliona evra). Organizacija „Transparentnost Srbija“ je od Ministarstva unutrašnjih poslova zatražila i dobila dodatne informacije.<sup>306</sup> Kao što se iz tabele vidi, brojke su znatno niže kada se dela korupcije izdvoje od ostalih krivičnih dela, kojima se ova odeljenja bave.

Tabela 1: Policijske istrage o korupciji, utvrđena šteta i protivpravna korist u 2022. godini

| Krivično delo  | Broj krivičnih prijava | Utvrđena šteta, u RSD | Utvrđena stečena protivpravna korist, u RSD |
|--|------------------------|-----------------------|---|
| Trgovina uticajem                                      | 25                     | 266.000               | 189.001                                     |
| Zloupotreba službenog položaja                         | 252                    | 712.588.060           | 563.102.548                                 |
| Primanje i davanje mita u privatnom sektoru            | 19                     | 251.807.882           | 251.807.882                                 |
| Zloupotreba položaja odgovornog lica (privatni sektor) | 113                    | 2.341.819.582         | 2.572.636.317                               |
| Zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama                 | 23                     | 121.854.323           | 8.635.153                                   |
| <b>Ukupno</b>  | <b>452</b>             | <b>1.320.698.223</b>  | <b>1.080.998.215</b>                        |

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova<sup>307</sup>

302 Za više informacija videti odeljak o radu Narodne skupštine.

303 „Koruptivni rizici u propisima i lobiranje u Srbiji“, Transparentnost Srbija, op. cit.

304 <https://bit.ly/3I2JnPH>

305 <http://www.mup.gov.rs/wps/poc/lut/p/wcm/oid:6bb66d00-0233-4600-9542-e5629dd0980e?locale=sr-Latn-RS>

306 Pisani odgovor na zahtev za pristup informacijama, Uprava kriminalističke policije, 27. 2. 2023.

307 Ibid.

Viši sudovi, odnosno njihova posebna odeljenja za suzbijanje korupcije, nadležni su za rešavanje predmeta koji se odnose na krivična dela korupcije.<sup>308</sup> To su, između ostalog, zloupotreba službenog položaja, primanje i davanje mita, pranje novca, zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama i dr. Za gonjenje krivičnih dela korupcije nadležna su posebna odeljenja za suzbijanje korupcije u Višim javnim tužilaštvima i u Tužilaštvu za organizovani kriminal, i o njima se vodi posebna statistika.

Prema Godišnjem izveštaju Republičkog javnog tužilaštva za 2022. godinu,<sup>309</sup> posebna odeljenja zabeležila su da se u odnosu na 2021. godinu smanjio broj novoprimljenih krivičnih prijava za dela korupcije za 11%. Samim tim, smanjen je i broj istraga, optužnica i presuda.

Tabela 2: Godišnji statistički podaci odeljenja za suzbijanje korupcije viših javnih tužilaštava, 2021–2022.

| Kategorija                               | 2021. | 2022. | Odnos 2022/2021. |
|--|-------|-------|------------------|
| Istrage                                  | 266   | 203   | 0,76             |
| Proaktivne istrage                       | 96    | 66    | 0,69             |
| Broj optuženih lica                      | 579   | 431   | 0,74             |
| Broj lica koja su optužena nakon istrage | 232   | 161   | 0,69             |
| Krivični postupak je u toku              | 6760  | 6336  | 0,94             |
| Presude                                  | 502   | 486   | 0,97             |
| Osuđujuće presude                        | 391   | 375   | 0,96             |
| Izrečena zatvorska kazna                 | 178   | 195   | 1,1              |
| Izrečena uslovna kazna zatvora           | 202   | 179   | 0,89             |
| Konfiskacija stečene dobiti              | 81    | 63    | 0,78             |

Izvor: Republičko javno tužilaštvo<sup>310</sup>

Kada je reč o određenim krivičnim delima, statistički podaci za ovu i za prethodne godine su slični. Na primer, za krivično delo zloupotrebe položaja u privrednom društvu izrečeno je 54 osuđujućih presuda (dok ih je u 2021. godini bilo 62), za zloupotrebe u javnim nabavkama – 12 (u 2021. godini – 9), za zloupotrebu službenog položaja – 114 (u 2021. godini – 121), a za primanje mita – 24 (u 2021. godini – 39).

Statistički podaci Tužilaštva za organizovani kriminal su drugačiji, jer se vode po licima. To znači da se, ako je jedno lice optuženo za više krivičnih dela, prikazuje samo ono za koje je zaprečena najstroža kazna. Zbog toga učestalost izvršenja određenih krivičnih dela ostaje sakrivena iza glavne kazne.

308 Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije utvrđen je spisak krivičnih dela, u kojima deluju posebna odeljenja za suzbijanje korupcije pri Višim javnim tužilaštvima, i ta dela se nazivaju krivičnim delima korupcije. Ima ih ukupno 19.

309 „Godišnji izveštaj o radu javnih tužilaca na suzbijanju kriminala i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini, Republičko javno tužilaštvo, <http://www.rjt.gov.rs/docs/rad-javnih-tuzilastava-na-suzbijanju-kriminaliteta-i-zastiti-ustavnosti-2022.pdf>

310 Ibid.

Tabela 3: Statistika Tužilaštva za organizovani kriminal kada je reč o krivičnim delima korupcije

| Kategorija                               | 2021. | 2022. | Odnos 2022/2021. |
|--|-------|-------|------------------|
| Nove prijave                             | 109   | 90    | 0,83             |
| Ukupan broj prijava u radu               | 117   | 122   | 1,04             |
| Proaktivne istrage                       | 28    | 30    | 1,07             |
| Broj lica koja su optužena nakon istrage | 18    | 17    | 0,94             |
| Broj osuđujućih presuda                  | 27    | 30    | 1,11             |
| Broj izrečenih zatvorskih kazni          | 21    | 25    | 1,19             |
| Broj izrečenih uslovnih kazni            | 6     | 5     | 0,83             |

Izvor: Republičko javno tužilaštvo<sup>311</sup>

Na zvaničnom sajtu Vlade Republike Srbije, u pododeljku pod nazivom „Stop korupciji“, objavljen je znatno manji broj tekstova u odnosu na prethodne izveštajne periode. Većina ih se odnosi na dela primanja mita i zloupotrebe službenog položaja. Jedan od najistaknutijih slučajeva iz ovog izveštajnog perioda u oblasti suzbijanja korupcije odnosio se na aferu vezanu za javno preduzeće „Elektroprivreda Srbije“ (EPS) i za hapšenje zaposlenih. Na sajtu Vlade navodi se da je u vezi sa aferom izvršeno šest hapšenja, ali nema reči o tome šta se posle toga događalo. Nakon što je sudski postupak već počeo, tužioci koji su radili na tim predmetima su, pod izgovorom unapređenja efikasnosti, raspoređeni u druge sektore javnog tužilaštva.<sup>312</sup>

### **Istraživačka priča 2:**

#### **Gradonačelnik Beograda nije prijavio kuću vrednu 820.000 evra**

Gradonačelnik Beograda Aleksandar Šapić kupio je 2018. godine u Trstu luksuznu vilu od skoro 400 kvadrata, ali to nije prijavio Agenciji za sprečavanje korupcije iako je kao funkcioner to bio u obavezi da učini. Do ove informacije novinari BIRN-a i nedeljnika *Vreme* došli su uvidom u izvod iz italijanskog katastra.<sup>313</sup> U kupoprodajnom ugovoru, koji je BIRN objavio, stoji da je cena nekretnine koju je Šapić kupio 820.000 evra – 735.000 za kuću i 85.000 za garažu (od 127 kvadrata), i da je uplata izvršena u nekoliko tranši, od kojih je prva isplaćena u novembru 2017. godine. Postavilo se pitanje porekla tog novca, budući da Šapić Agenciji nije prijavio da poseduje ikakvu ušteđevinu. Problem je u tome što je Šapić pri kupovini kuće iskoristio mogućnost umanjavanja poreza u Italiji, što je dozvoljeno prvokupcima koji nemaju drugu nekretninu u istoj opštini, ali u njoj imaju prebivalište. U trenutku kupovine kuće Šapić je, dakle, imao prebivalište u Trstu iako je bio predsednik Opštine Novi Beograd, te je i živeo i radio u Beogradu. Shodno tome, postoji mogućnost da je on, osim što je neprijavlivanjem imovine prekršio zakon u Srbiji, prekršio i italijanske zakone.

311 Ibid.

312 Za više informacija o ovoj aferi videti odeljak ovog izveštaja o pravosuđu.

313 <https://birn.rs/aleksandar-sapic-vila-u-trstu/>

Šapić nije odgovorio na pitanja BIRN-a. Kasnije je, gostujući na TV *Prva*, rekao da je u zakonskom roku „prijavio 300 kvadrata, a objavio da ima 150”, jer je reč o „efektivnom stambenom prostoru”. Naveo je da je za sve kriva Agencija za borbu protiv korupcije, jer ga četiri godine nije upozorila na taj njegov propust. U vezi sa Izveštajem o imovini i prihodima, koji joj je dostavljen u januaru 2019. godine, Agencija je navela da je Šapić tokom prethodne godine kupio stan u Trstu. Krajem marta 2023. godine Šapić je podneo dve tužbe protiv BIRN-a zbog dva teksta – o vili u Trstu i o legalizaciji zgrade na Bežanijskoj kosi – tražeći da mu BIRN isplati ukupno 12 miliona dinara za pretrpljenu duševnu bol.<sup>314</sup>

Istraživački portal je tada naveo da je Šapić, nešto više od mesec dana nakon što je postao gradonačelnik Beograda (20. juna 2022. godine), od Opštine Novi Beograd dobio rešenje o legalizaciji zgrade na Bežanijskoj kosi – stana sa sedam spavaćih soba i 340 kvadratnih metara korisne površine (odnosno 403 kvadrata bruto građevinske površine). Statut Grada Beograda dozvoljava opštinama da legalizuju samo one objekte čija je građevinska površina do 400 kvadratnih metara.<sup>315</sup>

#### 4.3.4. Javne nabavke: Najavljene izmene i dopune Zakona

Izmene i dopune Zakona o javnim nabavkama (ZJN) bile su planirane do kraja 2021. godine kako bi se sprovele mere iz Medijske strategije i njenog pratećeg Akcionog plana. Iako najavljeni, ti amandmani nikada nisu izrađeni. Međutim, u Nacrtu Akcionog plana Kancelarije za javne nabavke<sup>316</sup> za 2023. godinu predviđeno je da ZJN bude izmenjen u četvrtom kvartalu 2023. godine. Prema nekim nezvaničnim izvorima, Zakon se, pre svega, menja da bi se propisalo da zeleni, ekološki kriterijumi budu obavezujući za određene vrste javnih nabavki.

Ovu priliku bi trebalo iskoristiti da se otklone i ostali nedostaci, koji su utvrđeni tokom dosadašnje primene Zakona, kao što su nedovoljno praćenje izvršenja zaključenih ugovora, objavljivanje tenderske dokumentacije i mišljenja o opravdanosti pregovaračkih postupaka, bez raspisivanja javnog poziva za podnošenje ponuda i sl. Zbog ovih nedostataka, javnost u vezi sa ovim postupcima ostaje uskraćena za transparentnost, koja je izuzetno značajna, ali i za informacije o konkurenciji. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama još uvek nije izmenjen iako se njegova izmena planira već godinama.<sup>317</sup>

#### **Istraživačka priča 3:**

##### **Tajni ugovor – Kako je Srbija kupovala medicinsku opremu tokom korone**

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) došao je do jednog od ugovora vrednog 64 miliona evra, koji pokazuje kako su poslovi sklapani i kako je Vlada tokom epidemije korona virusa skrajnula Zakon o javnim nabavkama.<sup>318</sup> Država je tada odlučila da svu medicinsku opremu kupuje tajno, daleko od očiju javnosti. Građani još uvek ne znaju kako je vlast trošila njihov novac, šta je tom prilikom kupovano i od koga.

Na konferenciji 15. marta 2020. godine predsednik Srbije Aleksandar Vučić objavio je da je u zemlji proglašeno vanredno stanje. Dok se građanima život menjao iz korena, država je žurila da nabavi što više medicinske opreme. Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) već je bio raspisao dve javne nabavke za kupovinu maski, rukavica i dezinfekcionih sredstava u vrednosti više od 1,4 milijarde dinara. Međutim, već 16. marta RFZO obustavlja ove nabavke.

314 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/aleksandar-sapic-podneo-dve-tuzbe-protiv-birn-a-trazi-12-miliona-dinara-za-dusevni-bol/>

315 <https://birn.rs/gradonacelnik-aleksandar-sapic-ozakonio-nelegalnu-gradnju/>

316 <https://www.ujn.gov.rs/vesti/izvestaj-o-rezultatima-sprovedenih-konsultacija-o-nacrtu-akcionog-plana-za-2023-godinu-za-sprovođenje-programa-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>

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

318 <https://www.cins.rs/tajni-ugovor-kako-je-srbija-kupovala-medicinsku-opremu-tokom-korone/>

Istog dana kada je uvedeno vanredno stanje Vlada je donela strogo poverljivi zaključak, nakon kog su obustavljene javne nabavke, koje je raspisao RFZO. Ugovor do kog je došao CINS otkriva da je tim zaključkom suspendovan Zakon o javnim nabavkama za kupovinu medicinskih sredstava i opreme u vezi sa koronom.

Iz više nezvaničnih izvora CINS je saznao da su na sastanke, na kojima je dogovarano od koga će šta RFZO da nabavi u jeku pandemije, bile pozvane firme koje imaju ili koje mogu da nabave nešto od preko potrebne robe. Država im je obećavala plaćanje unapred i pomoć oko transporta. Izvori sa kojima je pričao CINS rekli su da su na sastancima bili i predstavnici Bezbednosno-informativne agencije (BIA).

Na jednom od tih sastanaka bio je i predstavnik firme „Sinofarm”. Reč je o porodičnoj firmi iz Beograda koja postoji već trideset godina. Firma „Sinofarm” je, samo dan nakon uvođenja vanrednog stanja, sa RFZO sklopila ugovor vredan 7,6 milijardi dinara, odnosno više od 64 miliona evra (sa PDV-om). Za ovaj novac oni su državi prodali preko 700.000 maski, skoro milion i po kombinezona, oko dva miliona mantila i 13 miliona kecelja.

## Veći broj ugovora, ali i dalje nizak nivo konkurencije

Tokom 2022. godine u oblasti javnih nabavki došlo je do promena u odnosu na prethodnu. U svom Godišnjem izveštaju za 2022. godinu Kancelarija za javne nabavke<sup>319</sup> (KJN) prijavila je povećanje broja zaključenih ugovora (skoro 252.000 u odnosu na približno 183.000 u 2021. godini, što je oko 37%), kao i povećanje od 103 milijarde dinara u ukupnom iznosu vrednosti ugovora (za približno 18%). Međutim, smanjeni su ukupan broj sprovedenih postupaka (za oko hiljadu) i prijavljena prosečna vrednost pojedinačnih ugovora (za oko 16%). Ove izmene se delom odnose i na napomenu da su prethodnim izveštajem obuhvaćene i nabavke koje su sprovedene po prethodnom Zakonu o javnim nabavkama, koji je predviđao niže pragove. Tokom 2022. godine na osnovu ranijeg zakona sklopljeno je 3399 ugovora u ukupnoj vrednosti od 11,4 milijarde dinara. Udeo ugovora o javnim nabavkama u BDP-u povećan je sa 8,93% na 9,34%. Kancelarija za javne nabavke evidentirala je i 21 ugovor o javno-privatnom partnerstvu, ukupne vrednosti od 12,1 milijarde dinara.

Kancelarija za javne nabavke izvestila je da je tenderska procedura prosečno trajala 47 dana i da je prosečan broj ponuda bio 2,5, isto kao i godinu dana ranije. Prosečan broj ponuda bio je najmanji kod nabavke usluga, a najveći kod nabavke radova (nešto veći od 3). Najviši utvrđeni nivo konkurencije kod nabavki neke vrste dobara, usluga ili radova bio je 4,04. Međutim, više od polovine ugovora o nabavkama zaključeno je na osnovu samo jedne dobijene ponude (51,6%), što je rezultat koji je tek neznatno bolji od prošlogodišnjeg (52,62%). Udeo uspešnih stranih ponuđača bio je samo 1%. Trinaest procenata postupaka javne nabavke nije okončano potpisivanjem ugovora.

Najveći pojedinačni naručioci bili su Republički fond za zdravstveno osiguranje (91 milijarda dinara) i Javno preduzeće EPS (64,5 milijardi dinara). Od državnih organa, to su bili Služba za centralizovane javne nabavke Grada Beograda (12,7 milijardi dinara) i Kancelarija za informacione tehnologije i e-upravu (11,2 milijarde dinara).

Više od polovine vrednosti nabavki (355 milijardi dinara) odnosi se na robu, 167 milijardi na usluge i 129 milijardi na radove. Ukupna vrednost ugovora potpisanih nakon pregovaračkog postupka bez objavljivanja tendera iznosila je 8,3 milijarde dinara, što je tek 1,29% svih ugovora o javnim nabavkama.

Broj i vrednost okvirnih sporazuma bitno su porasli u 2022. godini – 15.182 u odnosu na 2011. godinu, kada ih je bilo 11.506. Vrednost ugovora koji su zaključeni nakon takvih sporazuma porasla je za 29,7%. Slično tome, broj ugovora vezanih za centralizovane nabavke se više nego udvostručio, ali je njihova vrednost tek neznatno porasla. Tri četvrtine centralizovanih nabavki odnosilo se na nabavku medicinske opreme, farmaceutskih proizvoda i proizvoda za ličnu negu. U čak 96% slučajeva cena je bila jedini kriterijum za odabir ponuđača.

319 Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period od 1. 1. 2022. do 31. 12. 2022. godine, dostupan na adresi: <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>



U izveštaju Kancelarije za javne nabavke navedena je ukupna vrednost ugovora o nabavkama od 747,6 milijardi dinara u postupcima u kojima nije bilo primene ZJN-a. Među njima se samo 10,1 milijarda dinara odnosi na nabavke koje su sprovedene u okviru državnih ugovora. Što se tiče ostalih razloga za neprimenjivanje ZJN-a, Kancelarija je pružila objašnjenje za one nabavke koje su bile vezane za energetske krizu, što je prouzrokovalo da budu nabavljene veće količine električne energije i gasa.

Kancelarija za javne nabavke je sa tužilaštvima saradivala u vezi sa 58 postupaka javne nabavke, a na osnovu prethodnih obaveštenja o potencijalnim malverzacijama, koje je dobila od Kancelarije. Agencija za sprečavanje korupcije se Kancelariji obratila u vezi sa 34 postupka javne nabavke. Kancelarija za javne nabavke je na osnovu zahteva privrednih subjekata ili drugih državnih organa sprovedla kontrolu u 34 slučaja, nakon čega je pokrenula 429 prekršajnih postupaka, što je znatno više nego prethodne godine.

Izveštaji Kancelarije za javne nabavke o sprovedenom monitoringu<sup>320</sup> objavljuju se na sajtu Narodne skupštine, a ne na sajtu Kancelarije.<sup>321</sup> Izveštaj je objavljen u obliku dokumenta koji može da se pretražuje, što predstavlja pozitivnu novinu. Kancelarija za javne nabavke je u Izveštaju prikazala pojedinačne slučajeve, koje je rešavala u saradnji sa drugim institucijama. Navedeno je i 15 naručilaca koji su odabrani za redovnu kontrolu, kao i njihovi postupci javne nabavke, i identifikovane su nepravilnosti (koje su pronađene kod svih tih subjekata). U izveštaju se navodi da je broj sprovedenih monitoringa u 2022. godini iznosio 630, što u odnosu na 2021. godinu predstavlja povećanje od skoro 400 kontrolisanih postupaka. Tokom 2022. godine je za monitoring bilo zaduženo šest službenika Kancelarije. Iako je broj kontrolisanih nabavki više nego udvostručen u odnosu na 2021. godinu, i dalje je takav da nadležni organi kontrolišu tek jedan od 400 sprovedenih postupaka. Imajući u vidu veoma visok broj utvrđenih nepravilnosti, čak i kada se postupci kontrolišu nasumično, izuzetno je značajno da se ozbiljno povećaju kapaciteti Kancelarije i broj kontrola, ali i da se unapredi način na koji se podnosioci prijave obaveštavaju o ishodu inicijativa za kontrolu postupka javne nabavke, koje su podneli.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2022. godine sprovedlo 23 krivične istrage o zloupotrebama u vezi sa javnim nabavkama, za koje se sumnja da su nanele ukupnu štetu od 121 milion dinara i da je njima pribavljena protivpravna korist u iznosu od 8,6 miliona dinara.<sup>322</sup> Državna revizorska institucija je u svom Godišnjem izveštaju za 2022. godinu<sup>323</sup> navela da vrednost nabavki kod kojih su utvrđene nepravilnosti iznosi 19,15% ukupne vrednosti svih javnih nabavki obuhvaćenih revizijom (28,22 milijarde dinara). Nepravilnosti su se uglavnom odnosile na postupak sprovođenja javnih nabavki, ali i na nepravilnosti prilikom zaključivanja i izvršenja ugovora.

O kontroli izvršenja ugovora tokom 2022. godine, koju bi trebalo da sprovodi Ministarstvo finansija, nema podataka. Na osnovu Zakona o budžetskoj inspekciji tu kontrolu će od 1. januara 2023. godine vršiti Budžetska inspekcija, koja deluje u okviru ovog Ministarstva. Budžetska inspekcija je svojim godišnjim planom za 2023. godinu planirala ukupno 55 inspekcija, uključujući u to i inspekciju 29 organa centralne vlasti, 12 na nivou AP Vojvodine i jedinica lokalne samouprave, pet javnih preduzeća i devet zdravstvenih ustanova. Kao što je objašnjeno u prethodnom Alarmu, potencijalno je značajna vest da je Ministarstvo finansija nabavilo softver za praćenje ugovora<sup>324</sup> van Portala javnih nabavki (ugovor je sklopljen 20. 9. 2022. godine), kao i platformu za pregled i analizu podataka o javnim nabavkama (ugovor je sklopljen 9. 9. 2022. godine).<sup>325</sup> Uspostavljanje ovakvog vida praćenja je značajno, jer bi se njime omogućilo uspostavljanje nadzora nad nabavkama koje se sprovode van Portala javnih nabavki (onim koje su ispod zakonom definisanih pragova, koje su izuzete od zakona i sl.), kao i nad njihovom implementacijom. Osim toga, platforma za pregled i analizu podataka trebalo bi da omogući praćenje izvršenja ugovora i pruži više mogućnosti za analizu postupaka javnih nabavki. Izrada ovog softvera trebalo je da bude okončana do kraja 2022. godine i on je 2023. trebalo da bude spreman za upotrebu. Međutim, iz Ministarstva finansija nema informacija o tome da li su počeli da koriste ta dva softvera.

---

320 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13\\_saziv/02-594\\_23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-594_23.pdf)

321 <https://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>, poslednji put pristupljeno 12. 5. 2023.

322 Pisani odgovor na zahtev za dostavljanje informacija, Uprava kriminalističke policije, 27. 2. 2023.

323 <https://www.dri.rs/godisnji-izvestaji-o-radu>

324 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/104048>

325 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/98296>



## PREPORUKE

- Nova Strategija za borbu protiv korupcije, pored mera specifičnih za pojedine sektore, treba da se bavi problemima od značaja za ceo sistem. Trebalo bi da bude usvojena u Skupštini.
- Koordinaciono telo 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 neprijavlivanje 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.
- Poreska uprava treba da informiše javnost o dosadašnjem sprovođenju Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, da li je vršena kontrola javnih funkcionera i državnih službenika i da li se ovo svojstvo uzima u obzir pri određivanju planova. Ustavni sud bi trebalo da preispita odredbe tog zakona, dok bi predstavnici vlasti trebalo da se suzdrže od izjava koje bi mogle 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 (Visoki savet tužilaštva) treba da obezbedi da budu pozvani na odgovornost oni tužioci 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 konkurenciju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.
- Ministarstvo pravde treba bez odlaganja da otvori proces izmene Zakona o lobiranju, Zakona o sprečavanju korupcije i drugih propisa, radi ispunjavanja preporuka iz petog kruga evaluacije GRECO.

## 4.3. Osnovna prava

### 4.3.1. Sloboda izražavanja i medija

*Uprkos postojanju zakonskog okvira slobode izražavanja i slobode medija, koji je u velikoj meri uspostavljen i usklađen sa evropskim standardima, devet godina od početka primene medijske regulative Srbiju i dalje muče veliki problemi u ovoj oblasti. Loša primena drugih sistemskih propisa negativno je uticala i na sprovođenje medijskih propisa. Neke problematične oblasti, kao što su internet, zastrašivanje i blaži oblici govora mržnje, teški pritisci, SLAPP tužbe, ostaju potpuno neregulisane. Napredak je opet ograničen uspostavljanjem određenih pravnih okvira ili novih radnih grupa, neuspelim ili relativizovanim pokušajima izmena procedura i delova propisa, uvođenjem novih pravnih instituta umesto dobrih rešenja, koja se ne primenjuju. Nedostaje politička volja da se omogući implementacija, adekvatna kontrola i odgovornost institucija.*

Sloboda izražavanja, a posebno onaj njen deo koji se odnosi na slobodu medija, godinama je na listi posebno ugroženih ljudskih prava u Srbiji. Situacija se nije mnogo promenila.<sup>326</sup> Prema poslednjem Izveštaju Evropske komisije za 2022. godinu, procenjuje se da Srbija ima određeni nivo pripreme kada je reč o slobodi izražavanja, ali da nema napretka u vezi sa preporukama iz prošle godine. Slučajevi pretnji i nasilja nad novinarima i dalje zabrinjavaju, a nastavljeni su i verbalni napadi i negativne kampanje protiv novinara. Izjave visokih državnih zvaničnika o svakodnevnom i istraživačkom radu novinara onemogućavaju stvaranje ambijenta u kojem je slobodu izražavanja moguće nesmetano uživati. Prioritet za Srbiju u narednom periodu treba da bude jačanje zaštite i bezbednosti novinara, što će biti ostvareno tako što će se visoki zvaničnici uzdržavati od etiketiranja i verbalnih napada na novinare, kao i tako što će pretnje i slučajevi fizičkog i verbalnog nasilja biti javno osuđeni, istraženi i krivično gonjeni.<sup>327</sup> U Indeksu Reportera bez granica, pri čemu je korišćena nova indikativna metodologija, pokazao je napredak, jer se Srbija pomerila sa 93. na 79. mesto.<sup>328</sup> Uprkos naporima da se unapredi bezbednost i borbi protiv nekažnjivosti, novinari u Srbiji se i dalje ne osećaju zaštićeno.<sup>329</sup> Prema izveštaju Fridom hausa, Srbija se i dalje tretira kao „delimično slobodna” zemlja, gde sloboda izražavanja i sloboda i nezavisnost medija imaju dva od moguća četiri poena. Vlast i provladine grupe sve više maltretiraju, zastrašuju i vrše nasilje nad nezavisnim istraživačkim grupama, a novinari se, generalno, suočavaju sa fizičkim napadima i kampanjama klevete. Pored negativnih trendova, javni emiteri se i dalje nalaze u grupi zarobljenih medija, koji su pod specifičnom kontrolom države ili u njenom vlasništvu.<sup>330</sup>

Jedan od glavnih pokazatelja realne životne situacije je, između ostalih, i opšti tretman novinara. Nedostatak političke volje da se osude brutalni napadi i pretnje novinarima otkriva da ne postoji istinska namera vlasti da se bori za bolji položaj novinara. Novinari se plaše da će izgubiti posao zbog prijavljivanja napada ili pokretanja ovih pitanja u javnosti, posebno kada su državni službenici oni koji ih označavaju i zastrašuju.<sup>331</sup> Prijavljivanje primljenih pretnji nije uvek dobra reklama za određene lokalne medije, koji su sufinansirani ili dobijaju sredstva različitim vrstama oglašavanja (iz budžeta ili privatnih lokalnih firmi). Ukoliko pritisak i pretnje upućuju lokalni moćnici, alarmiranje javnosti i prijavljivanje dovodi do potencijalne opasnosti da onaj ko prijavljuje, neće dobiti sredstva u svojoj zajednici. Odnos prema novinarima je odraz odnosa prema građanima i civilnim organizacijama. Srbija je i dalje u kategoriji zemalja u kojima se opstruiraju osnovne slobode, u kojima je drastično sužen prostor za delovanje organizacija civilnog društva, dok su pojedinci i organizacije koji se kritički odnose prema vlasti često su izloženi napadima.<sup>332</sup>

---

326 Izveštaj Beogrskog centra za ljudska prava za 2022. godinu.

327 Godišnji Izveštaj Evropske komisije o napretku za Srbiju za 2022. godinu, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/ec-report-2022.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/ec-report-2022.pdf)

328 Metodologija u primeni prilikom izrade izveštaja Reportera bez granica za 2022. godinu, [https://rsf.org/en/index-methodologie-2013-21?year=2021&data\\_type=general](https://rsf.org/en/index-methodologie-2013-21?year=2021&data_type=general)

329 Izveštaj Reportera bez granica o Srbiji za 2022. godinu, <https://rsf.org/en/country/serbia>

330 Stanje državnih medija – Globalna analiza uređivačke nezavisnosti državnih medija zasnovana na matrici državnih medija (izdanje za 2022), <http://journalismresearch.org/wp-content/uploads/2022/10/State-Media-2022.pdf>

331 Indikatori za slobodu medija i bezbednost novinara za 2022. godinu, Srbija.

332 CIVICUS Monitor, izveštaj za 2022. godinu, <https://findings2021.monitor.civicus.org/europe-central-asia.html>

## Medijska regulativa i Medijska strategija: Slaba implementacija

U primeni medijske regulative uočava se mnogo nedostataka, poput pravnih praznina i određenih rešenja koja zahtevaju poboljšanje. Takođe, neophodno je da instituti koji se uvode odgovaraju mogućnostima i potrebama sistema u kom se implementiraju. U tom smislu najveće praznine predstavljaju: nizak nivo odgovornosti Saveta REM-a zbog nepostupanja; sufinansiranje medijskih konkursa i drugi oblici trošenja sredstava na medije; bezbednost novinara; SLAPP tužbe; uređivačka nezavisnost i politički uticaj na medije. Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. (Medijska strategija), koju je usvojila Vlada Republike Srbije, ukazuje na brojne probleme, na koje se nailazi tokom njenog sprovođenja, kao i na aktivnosti koje je potrebno primeniti kako bi se ti problemi prevazišli i promenili medijski zakoni.<sup>333</sup> Međutim, ne sprovodi se čak ni veoma dobar Akcioni plan za realizaciju Medijske strategije zbog različitih opstrukcija. Problem je i to što različiti nivoi države i državni akteri zanemaruju Akcioni plan i Medijsku strategiju, i sačinjavaju odredbe u drugim propisima, kojima se ugrožavaju prava stečena medijskim zakonima. Takav je slučaj i sa pokušajima da se Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima uvede neovlašćeno prikupljanje i obrada biometrijskih podataka, čime se ugrožava položaj novinarskih izvora, uzbunjivača i istraživačkih novinara.<sup>334</sup> Radi sprovođenja aktivnosti iz Medijske strategije, krajem 2022. godine izrađen je Zakon o elektronskim komunikacijama, a Radna grupa za izradu Zakona o elektronskim medijima predstavila je Nacrt zakona početkom aprila. Akcioni plan za implementaciju Medijske strategije, koji je do sada predviđao izmenu i usvajanje tri ključna medijska zakona, istekao je 2022. godine. Međutim, proces koji je nastavljen kako bi se očuvala već stečena prava, opstruiraju organizacije i institucije,<sup>335</sup> koje ne žele da regulišu odgovornost za sufinansiranje medija, nadležnosti Saveta za štampu i adekvatno vlasništvo u medijima.

## Regulatorno telo i finansiranje medija: favorizovanje kršilaca medijskih propisa

Regulatorni organ za elektronske medije (REM) i dalje ne obavlja samostalno svoje funkcije, ne sprovodi zakon i svoje nadležnosti kontinuirano vrši tako što određene subjekte stavlja u povoljniji položaj u odnosu na druge. Nedovoljna transparentnost i podložnost političkom uticaju i dalje se navode kao najveći problemi, uz nedovoljnu reakciju u slučajevima kršenja propisa. Najviše kritika izaziva rad Saveta REM-a, najvažnijeg tela za donošenje odluka.<sup>336</sup> Nezavisnost REM-a, a posebno Saveta, izdvojena je kao ključni faktor za njegovo efikasno funkcionisanje i sprovođenje zakona. Regulatorni organ za elektronske medije još nije objavio izveštaj za 2022. godinu, a prema dostupnim podacima, Regulator je izdao samo dva upozorenja relevantnim medijskim subjektima. U odnosu na broj prijavljenih slučajeva i uočenih prekršaja, posebno u rijaliti programima, ovo je veoma mali broj mera, posebno kada imamo u vidu skoro svakodnevne incidente u rijaliti programima i govor mržnje koji se stalno prikazuju na televiziji sa nacionalnom pokrivenošću.

Jedna od najkritikovanih odluka REM-a u toku 2022. godine bio je konkurs za izdavanje četiri dozvole za pružanje televizijskog programa sa nacionalnom pokrivenošću i propust da se realizuje dodela pete frekvencije u zakonom određenom roku. Uprkos brojnim indikacijama o uočenim nepravilnostima, REM je okončao konkurs i odlučio da dozvole za elektronske medije sa nacionalnom pokrivenošću ponovo dodeli televizijama *Pink*, *Hepi*, *B92* i *Prva*. Ovim televizijskima REM je dodelio dozvole i pored toga što i u sopstvenim izveštajima iz godine u godinu ukazuje na to da nijedna od ovih televizija nije ispunila obavezu propisanu Pravilnikom,<sup>337</sup> kao i pored toga što nisu poštovani elaborati na osnovu kojih su te televizije prethodno dobile dozvole. Kada je reč o dodeli pete frekvencije, REM je, pre svega, neopravdano izdvoji ovaj postupak kao zasebni. Uz to, sam postupak i dalje nije okončan u zakonom određenom roku. U decembru prošle godine Televizije *N1* i *Nova S* obustavile su emitovanje programa u znak protesta što

333 Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>

334 Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima koji je povučen, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/121222/121222-vest13.html>

335 Od 34 predstavnika novinarskih i medijskih udruženja, državnih organa i institucija, njih 14 je iz državnih institucija, njih osam je iz nereprezentativnih udruženja ili udruženja veoma bliskih vlasti (Udruženje lokalnih i regionalnih emitera Nova Mreža, Udruženje medija i Medijski radnici, Udruženje novinara Vojvodine i Udruženje novinara Niša, ProUns, Udruženje elektronskih medija ComNet i Udruženje Radio-televizije Srbije), <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/izmene-medijskih-zakona-kao-predstava-za-javnost-dve-trecine-clanova-radne-grupe-predstavnici-drzave-i-organizacija-koje-podrzavaju-vlast/>

336 Indikatori za slobodu medija i bezbednosti novinara za 2022. godinu, Srbije, Nezavisno udruženje novinara Srbije.

337 Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijskih usluga I kriterijumima za odlučivanje u postupku dodele dozvola za pružanje medijskih usluga.

Savet REM-a nije doneo odluku o petoj nacionalnoj frekvenciji u zakonskim rokovima. Rok za donošenje te odluke istekao je 2. decembra, s obzirom na to da je konkursom predviđeno da REM dodeli dozvolu 30 dana od objavljivanja odobrene liste kandidata. Takođe, televizija *Nova S* je i tužila Regulatora zbog toga što peta frekvencija još uvek nije dodeljena.<sup>338</sup> Zbog ovih obustava emitovanja, Savet REM-a je zaustavio svoj rad. Odluka da se tehnički stupi u štrajk bila je veoma upitna s obzirom na status lica imenovanih u Savet REM-a i na opšte pravo na štrajk kao takvo. U obrazloženju REM je naveo da je „godinama bio izložen pritiscima opozicionih političkih partija, nezavisnih medija i organizacija civilnog sektora” i optužio ih da „direktno ugrožavaju njegovu nezavisnost u radu”.<sup>339</sup> Dve nedelje kasnije REM je odlučio da nastavi rad.<sup>340</sup>

Sufinansiranje u medijima karakterišu zloupotrebe prilikom izbora članova odbora, koji donose neopravdane odluke i dodeljuju projekate medijima koji ih u stvarnosti ne realizuju ili ih sprovode veoma neprofesionalno. Štaviše, nezadovoljni mediji na konkursima gotovo da i ne koriste gotovo neupotrebljiv, glomazan i dug žalbeni postupak pred nadležnim Upravnim sudom. Najveći deo sredstava i dalje se deli medijima koji su gotovo redovni prekršioci Kodeksa novinara Srbije.<sup>341</sup> Pored sufinansiranja, sredstva se dodeljuju i na različite druge načine, koristeći rupe u propisima, nedostatke u procedurama, kao i to što inspekcija slabo kontroliše ove postupke. Negativni primeri su izdvajanje sredstava putem nabavki medijskih usluga, koje nisu vidljive javnosti (zbog činjenice da su ovi postupci uglavnom neopravdano ispod granice za sprovođenje javnih nabavki, pa prema Zakonu o javnim nabavkama, ne postoji zakonska obaveza da se objave), kao i direktno ugovaranje sa različitim medijima i produkcijskim kućama bez bilo kakvog pravnog osnova.<sup>342</sup>

## Bezbednost novinara ostaje ključni problem

Iako je Srbija i dalje zemlja sa ubedljivo najvećim brojem pritisaka, pretnji i napada na novinare u regionu,<sup>343</sup> broj prijavljenih slučajeva opada iz godine u godinu. S druge strane, to ne znači da je automatski došlo do poboljšanja, jer su zabeleženi slučajevi brutalni i čak izgledaju teži nego prethodnih godina. Posebno zabrinjava kontinuitet nekažnjivosti veoma ozbiljnih verbalnih pretnji. Tokom 2022. godine posebno su bile teške pretnje redakciji lista *Danas*, novinarki Jeleni Obučini i novinaru Dragojlu Blagojeviću, u čijem slučaju su pripadnici policije čak pokušali da prikriju informacije od javnog tužioca.<sup>344</sup>

Prema evidenciji Republičkog javnog tužilaštva, tokom 2022. godine javnim tužilaštvima je podneta 81 krivična prijava.<sup>345</sup> U 26 slučajeva doneta je odluka o odbacivanju krivične prijave ili je izdata službena zabeleška da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka. U tri slučaja izrečena je osuđujuća presuda, a u jednom slučaju presuda je bila oslobađajuća. Takođe, pred sudom je u toku šest predmeta. U pet slučajeva počinioci su nepoznati, a 40 predmeta je u nekoj fazi postupka pred tužilaštvom. U periodu od novembra 2022. do aprila 2023. godine pokrenuto je i evidentirano 40 postupaka u javnim tužilaštvima. Najveći broj postupaka završava se u predistražnoj i istražnoj fazi zbog nedostatka dokaza o postojanju objektivne pretnje ugrožavanja sigurnosti novinara. Nažalost, praksa shvatanja bića krivičnog dela ugrožavanja bezbednosti jedan je od najvećih praznina u krivično-pravnoj zaštiti. Javni tužioci uporno i bez izuzetka zahtevaju postojanje jasne direktne pretnje izražene usmenim ili pisanim putem, ne sagledavajući kompletan kontekst pretnje koja se izriče. Svaka varijacija i gotovo „igra reči”, koja bi ono što je rečeno stavila van konteksta direktne pretnje, znači i obustavljanje istrage. To se i dalje dešava u više od 60% slučajeva koji se prijave javnim tužilaštvima. Pokušaji uvođenja novog krivičnog dela i jačanje

---

338 Mila Đurđević, „Prikriivanje REM-a štrajkom”, Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-rem-obustava-rada/32169751.html>

339 „Savet REM doneo odluku o obustavi rada”, REM, 8. 12. 2022, pristupljeno 20. 2. 2023. godine: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2022/12/savet-rem-doneo-odluku-o-obustavi-rada>

340 „REM je doneo odluku o nastavku procesa rada”, REM, 22. 12. 2022, <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2022/12/rem-je-doneo-odluku-o-nastavku-procesa-rada>

341 List sa najviše novčanih izdvajanja je tabloid Informer, koji je, prema oceni Saveta za štampu, najviše kršio Etički kodeks novinara.

342 Izveštaj BIRN-a za 2023. godinu.

343 Safejournalists baza napada na novinare, <https://safejournalists.net/>

344 Slučaj Dragojla Blagojevića, <https://www.cenzolovka.rs/tag/dragojlo-blagojevic/>

345 „Godišnji izveštaj Republičkog javnog tužioca o napadima na novinare”, <http://www.rjt.gov.rs/sr/bezbednost-novinara>

postojećih krivičnih dela nisu urodili plodom zbog opasnosti od ugrožavanja slobode mišljenja.<sup>346</sup> Pravna praksa se vratila na višestruke pokušaje da se promeni i preispita način na koji krivično delo ugrožavanja bezbednosti daje veće garancije, a odgovornost za to polako prelazi na sudije.

S druge strane, tokom 2022. godini NUNS je u svojoj bazi podataka<sup>347</sup> o napadima na novinare evidentirao 137 slučajeva, od čega 34 verbalne pretnje, devet fizičkih napada, četiri napada na imovinu, šest pretnji koje se odnose na imovinu i 84 različita vida pritiska.<sup>348</sup> Veliki broj ovih napada bio je u onlajn sferi – od ukupnog broja pretnji i napada, 52 su bila onlajn. Najproblematičniji slučajevi danas su to što javni funkcioneri na različite načine pritiskaju i targetiraju novinare i medije, nakon čega novinari i mediji postaju meta uznemiravanja i ozbiljnih pretnji običnih građana, prvenstveno putem društvenih mreža. Predstavnici vlasti ne osuđuju pretnje novinarima, a reaguju uglavnom samo kada su u pitanju ozbiljniji fizički napadi. S druge strane, predstavnici Stalne radne grupe za bezbednost novinara i izveštaji novinarskih udruženja ukazuju na nepremostive prepreke, koje ne dozvoljavaju suštinski napredak. Veliki deo pritiska i pretnji dolazi upravo od visokih državnih funkcionera, koji kritički orijentisane medije predstavljaju kao domaće izdajnike, saradnike stranih ambasada, strane plaćenike ili neprijatelje Srbije, koji rade protiv svoje zemlje kritikujući vlast. Novinari se otvoreno kritikuju na konferencijama za štampu, u specijalnim emisijama na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću, i to čine predstavnici vlasti na svim nivoima. Korišćenjem tabloidnih medija prenose se negativne izjave do građana koji usvajaju takav model ponašanja i stav prema novinarima, što često rezultira brutalnim uvredama, pretnjama i napadima.<sup>349</sup> Novinarima se često uskraćuje ulaz na skupove, u zgrade lokalne samouprave, ne dostavljaju im se pozivi na konferencije za novinare i uskraćuje pravo na informisanje.

Izostanak osuda, koje bi trebalo da upute predstavnici vlasti, prati i nedostatak senzibiliteta za novinarske probleme, bez obzira na nivoe državne vlasti. To je vidljivo i kod policije, ali i u sistemu pravosuđa. Ministarstvo unutrašnjih poslova delimično je uočilo potrebu da se zaštite oštećeni krivičnim delima, ali još uvek adekvatno ne prepoznaje posledice sekundarne viktimizacije.<sup>350</sup> Policija i dalje ne prepoznaje termin „žrtva“. Iako Krivični zakonik prepoznaje novinare koji se bave poslovima javnog informisanja, čineći ih, kada je reč o zaštiti, ravnopravnim sa predsednikom, sudijom ili funkcionerima, u praksi to ipak nije slučaj.

Sistem kontakt tačaka se do sada pokazao kao najbolji zaštitni mehanizam, koji omogućava brzo prijavljivanje pretnji i napada, i momentalno reagovanje nadležnih organa.<sup>351</sup> Mehanizam je razvijen u okviru Stalne radne grupe za bezbednost novinara (SRG). Pokušaji da se problemi na različitim nivoima reše uvođenjem novih radnih grupa za bezbednost pokazali su se neuspešnim. Grupe su poslužile tome da se prikaže kako je uloženi određeni napor da se reše gorući problemi bezbednosti novinara, ali nisu imale pravi efekat. Na čelu Radne grupe Vlade bila je premijerka, koja gotovo svake nedelje targetira određene medije i novinare. S druge strane, Zaštitnik građana je odbio da postupi u slučaju pritiska i targetiranja istraživačkog portala KRIK i drugih novinara istraživača. Neuspešni eksperimenti države, kao što je uvođenje drugih radnih grupa na drugim nivoima, samo su ojačali mehanizam SRG, prepoznavši ga kao jedino specijalno sredstvo koje se polako ugrađuje u sistem bezbednosti. Vladina radna grupa imala je nekoliko uspešnih, ali selektivnih reakcija na napade na novinare, ali je neaktivna od juna 2022. godine. Sa druge strane, Zaštitnik građana (ombudsman) pronašao je iz sopstvene nadležnosti način rešavanja problema pritiska, pripremvši model platforme i klasifikujući pritiske, pretnje i napade, ali je odbio da postupi, smatrajući da je nenadležan.<sup>352</sup> Kada je u pitanju mehanizam SRG-a, zabrinjava to što visoki predstavnici često aktiviraju zaštitne mehanizme i kontakt tačke u policiji i Republičkom javnom

---

346 „Bezbednost novinara: Šta očekivati od najavljenih izmena Krivičnog zakonika“, <https://nuns.rs/bezbednost-novinara-sta-ocekivati-od-najavljenih-izmena-krivicnog-zakonika/>

347 NUNS-ova baza podataka o napadima i pritiscima na novinare: <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

348 Pritisci uključuju različite oblike incidenata, koji nemaju elemente direktnih pretnji, uznemiravanja, progona, ometanja u radu prilikom izveštavanja, nepozivanja na događaje od javnog značaja i drugih oblika diskriminacije medija i novinara, tehničkih napada, SLAPP tužbi, kao i drugih oblika.

349 Indikatori za slobodu medija i bezbednost novinara za 2022. godinu, Srbija, NUNS, <https://nuns.rs/media/2023/04/SRB-SRB-2022.pdf>

350 Unapređenje položaja žrtava i svedoka u krivično-pravnom sistemu u Srbiji, <https://mc.rs/dogadjaji/evropski-dan-zrtava-krivicnih-dela-22-februar/940>

351 „Sporazum o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara“, <https://bezbedninovinari.rs/>

352 Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2022. godinu, <https://bit.ly/3LDHV96>



tužilaštvu. I sam mehanizam će ostati ranjiv ukoliko se ne uspostavi sistem interne reakcije i kontrole unutar institucija, posebno unutar policije.

Uprkos nedostacima u praksi, Srbija ipak uspeva efikasno da zaštiti novinare od pretnji nasiljem, time što je obezbedila unapređenje sistema preventivnih mera, koje se preduzimaju radi zaštite novinara, kao i time što je uvela prioritarno delovanje u istrage pretnji i nasilja nad novinarima kako bi se efikasno sankcionisali počinjeni napadi. Državno tužilaštvo, kao i policija, primenjuje obavezujuća interna uputstva, koja predviđaju hitno postupanje, uzimajući u obzir 27 krivičnih dela, koja se mogu izvršiti na štetu novinara<sup>353</sup>, dok za sopstvene propuste tužiocima mogu biti i disciplinski gonjeni.<sup>354</sup> Uspostavljeni mehanizam je doprineo određenim pozitivnim pomacima, kao što su lakše prijavljivanje slučajeva, hitno početno delovanje nadležnih te napredak u pojedinačnim slučajevima, ali se ne može zaključiti da je generalno doprineo poboljšanju bezbednosti novinara u Srbiji.

## PREPORUKE

- Izmene i dopune relevantnih zakona u vezi sa medijskim slobodama moraju biti u skladu sa pravima stečenim i garantovanim važećim propisima, kao i sa Medijskom strategijom. Izmene Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima moraju striktno da se pridržavaju zahteva i preporuka iz Strategije.
- Rad Regulatornog organa za elektronske medije treba unaprediti izborom zaista nezavisnih i nepristrasnih profesionalaca, kao i stabilnošću i nezavisnošću rada ovog tela, na sledeće načine:
  - » promeniti ovlašćene predlagače za imenovanje članova REM-a kako bi se obezbedila veća nezavisnost članova i smanjio politički uticaj i pritisak vlasti;
  - » obezbediti veću stabilnost REM-a očuvanjem njegove finansijske nezavisnosti, povećanjem prihoda od sredstava ostvarenih kažnjavanjem emitera i povećati transparentnost prilikom izrade finansijskog plana;
  - » uspostaviti adekvatnu odgovornost članova Saveta REM-a i odgovornih lica u stručnim službama za uočene propuste u primeni propisa.
- Trebalo bi izmeniti zakonske i podzakonske akte za unapređenje procesa projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa na sledeći način:
  - » propisati obavezu raspisivanja konkursa za sufinansiranje medijskih sadržaja, te odgovornost i sankcije za odgovorna lica;
  - » uvesti obavezne analize potreba za kreiranje medijskih sadržaja radi utvrđivanja javnog interesa za svaku pojedinačnu lokalnu samoupravu;
  - » definisati jasne kriterijume za izbor članova u stručne izborne komisije i odgovornost u slučaju zloupotrebe propisivanjem sankcija za prekršaje;
  - » obavezati stručne komisije da prilikom odlučivanja o raspodeli sredstava razmatraju odluke Regulatornog tela za elektronske medije i Saveta za štampu;
  - » unaprediti mehanizam kontrole postupaka sufinansiranja i uvesti efikasniji pravni instrument u ovoj oblasti, podići svest o efikasnosti inspekcije i upravne inspekcije radi sprovođenja propisa, kao i budžetske inspekcije za kontrolu namene i odgovarajuće svrhe projekata;
  - » uvesti obaveznu evaluaciju realizovanih projekata za sve institucije i uvesti sprovođenje eksterne finansijske revizije medija, koji su dobili sredstva iznad određenog cenzusa;
  - » obezbediti bolju i efikasniju kontrolu sprovedenih konkursa, realizaciju zadatih tema i ugovora sprovođenjem obaveznih programa revizije raspodele i trošenja sredstava.

353 „Zaključak radne podgrupe za analizu Krivičnog zakonika u okviru Stalne radne grupe za bezbednost novinara“, <http://www.rjt.gov.rs/assets/Zaklju%C4%8Dak%20radne%20podgrupe%20za%20analizu%20Krivi%C4%8Dnog%20zakonika.pdf>

354 „Opšte obavezno uputstvo za postupanje javnih tužilaca u vezi sa napadima na novinare“, <http://www.rjt.gov.rs/sr/bezbednost-novinar>

- Obezbediti veću sigurnost novinara i drugih medijskih profesionalaca na sledeći način:
  - » u najkraćem mogućem roku otkriti i rešiti sve slučajeve napada na novinare i ugrožavanja njihove bezbednosti;
  - » obezbediti hitno i brzo reagovanje u praksi bez izuzetaka u svim slučajevima napada i pretnji koje imaju elemente krivičnih i prekršajnih dela;
  - » osigurati da visoki javni zvaničnici jasno, nedvosmisleno i neselektivno osude svako nasilje nad novinarima kako bi se prenela poruka o nedopustivom ponašanju;
  - » ostvariti kontinuitet obuke namenjene pripadnicima policije i tužilaštva radi poboljšanja reakcije i problema sekundarne viktimizacije;
  - » osigurati jasnu i neselektivnu internu odgovornost organa nadležnih za procesuiranje počinilaca krivičnih dela protiv novinara.
- Potrebno je izmeniti praksu shvatanja krivičnih dela radi boljeg razumevanja načina na koji su pretnje izrečene ili napisane u vezi sa konkretnim krivičnim delima koja štite novinare, kao što je ugrožavanje bezbednosti iz člana 138, st. 3 KZ, odnosno radi preciznijeg tumačenja posebnog krivičnog dela u vezi sa ugrožavanjem sigurnosti iz člana 138a.
- Neophodno je podići nivo senzibiliteta sudija za novinarski rad i nivo svesti o posledicama pretnji i napada. Treba aktivno uključiti sudije u iznalaženje rešenja koja će omogućiti da se praksa razumevanja krivičnih dela, posebno ugrožavanja sigurnosti, izmeni i poboljša u korist oštećenih novinara.
- Potrebno je obezbediti stečeni nivo prava i dodatno unaprediti zaštitu novinarskih izvora u vezi sa potencijalnim štetnim efektima drugih propisa, koji bi mogli da pogoršaju njihov položaj (kao što je Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima).
- Treba podići nivo zaštite novinara kada je reč o sekundarnoj viktimizaciji.

## 4.3.2. Pravo na obaveštenost

### Izmene zakona nisu donele opipljiv napredak

Cilj izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja s kraja 2021. godine bio je da obezbede delotvornije sprovođenje odluka Poverenika. Konkretno, očekivalo se da će „čutanje uprave“ – koje predstavlja najčešći način da se građanima uskrati pravo na pristup informacijama – biti rešeno novim ovlašćenjem Poverenika (prekršajnim kaznama). Efekti ovih mera tek treba da se vide. Izmjenama je povećan broj organa javne vlasti, ali i broj onih koji su u obavezi da objavljuju svoje informatore o radu i Povereniku podnose godišnje izveštaje. U tom smislu napredak je vidljiv iako mnogi organi još uvek ne poštuju Zakon.

Izmjenama nisu rešeni problemi sa pribavljanjem informacija od institucija, u vezi sa kojima podnosilac zahteva ne može da se požali Povereniku, već može samo da započne postupak pred Upravnim sudom. Većina ostalih problema tokom primene Zakona, koji su postojali pre izmena, postoje i dalje.

Izveštaj Poverenika pokazuje da je „zloupotreba prava“ uočena prilikom korišćenja slobodnog pristupa informacijama kako bi se ostvarila finansijska korist od tog postupka, značajno otežao rad te institucije, a samim tim i umanjila mogućnost da istinski tražioci informacija dobiju pravnu zaštitu u vezi sa ovim svojim pravom.<sup>355</sup> Problem najvećim delom proizlazi iz iznenadne i neobjašnjene promene stava i prakse Upravnog suda<sup>356</sup> u vezi sa mogućnošću tužioca da traži naknadu troškova svog advokata (više o ovome u nastavku).

355 „Godišnji izveštaj za 2022. godinu“, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, mart 2023. str. 34, [shorturl.at/aMTY3](https://shorturl.at/aMTY3)

356 105. sednica svih sudija od 21. juna 2022. godine, objavljeno 3. novembra 2022. godine, ibid., str. 34–35.



Jedna od mogućnosti koja je uvedena amandmanima kako bi se rešilo pitanje široko rasprostranjenog „ćutanja uprave“ nije u dovoljnoj meri iskorišćena. Kao što se vidi iz izveštaja Poverenika, broj prekršajnih prijava koje je Poverenik podneo u 2022. godini bio je znatno manji od broja žalbi koje su podnete zbog toga što organi javne vlasti nisu blagovremeno odgovorile na zahtev.

## Veliki broj žalbi, manje od polovine osnovanih

Prema Godišnjem izveštaju za 2022. godinu,<sup>357</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti imao je 9219 novih žalbi, uz 2475 onih koje su podnete ranije. U istom periodu rešeno je 8702 žalbe. Ukupan broj žalbi se, u odnosu na prošlu godinu, povećao za 43,8%. Razlog za više od polovine jeste „ćutanje uprave“, za kojim sledi 34,1% žalbi podnetih zbog dostavljnja negativnog ili nepotpunog odgovora, bez obrazloženja za odbijanje zahteva ili uputstva o pravnom leku koji nalaže zakon. Samo deseti deo žalbi (10,6%) podnet je na obrazložena rešenja o odbijanju pristupa informacijama.

Poverenik je samo 42,9% rešenih žalbi ocenio kao osnovane. U polovini njih postupak je obustavljen, zbog toga što su nadležni organi dostavili podatke pre nego što je Poverenik doneo rešenje ili zbog toga što je žalba povučena. Udeo osnovanih žalbi bitno je smanjen u odnosu na prethodne godine, a jedini razlog za to je što je Poverenik odbio više od pet hiljada žalbi „grupe zlonamernih podnosilaca iz Vranja“.<sup>358</sup>

Tabela 4: Struktura žalbi koje je Poverenik rešio tokom 2022. godine

| Kategorija organa javne vlasti                           | Broj rešenih žalbi | Procenat      |
|--|--------------------|---------------|
| Republički organi i organizacije (od toga, ministarstva) | 4521 (800)         | 51,96% (9,2%) |
| Javna preduzeća  | 1389               | 15,96%        |
| Lokalni organi vlasti                                    | 2042               | 23,47%        |
| Sudski organi  | 670                | 7,7%          |
| <b>Ukupno</b>  | <b>8702</b>        | <b>100%</b>   |

Od 547 rešenja Poverenika kojima je naloženo da se informacije stave na raspolaganje, organi nisu postupili u 148, odnosno u 27,06% slučajeva, što znači da stepen izvršenja rešenja Poverenika u proseku iznosi 72,94%. Kada je reč o rešenjima koja su osporena, sud je u 91,5% slučajeva potvrdio odluke Poverenika. Poverenik je na osnovu svojih novih ovlašćenja podneo 126 prekršajnih prijava i osam inicijativa za pokretanje prekršajnog postupka.

U 12 slučajeva Poverenik je, na osnovu svojih zakonskih ovlašćenja, tokom postupka tražio uvid u dokumentaciju organa javne vlasti i oni u dva slučaja nisu postupili po njegovom zahtevu (Vojnobezbednosna agencija i Viši sud u Beogradu). U dva slučaja Više javno tužilaštvo u Beogradu pozvalo je Poverenika da izvrši uvid u tražene spise i podatke u prostorijama nadležnih organa, dok su u osam slučajeva organi Povereniku dostavili tražene spise.

## Masovna „zloupotreba prava“ izazvana naglom promenom stava Upravnog suda

Kao glavne prepreke Poverenik je naveo zloupotrebu prava na pristup informacijama, nemogućnost administrativnog izvršavanja odluka Poverenika donetih po odredbama zakona koji je važio do 16. februara 2022. godine, kao i neadekvatnu odgovornost u slučaju kršenja pravila.

Povereniku je tokom 2022. godine podneto 118 predloga za administrativno izvršenje njegovih rešenja. Poverenik je Vladi podneo 53 zahteva za obezbeđenje izvršenja, ali su oni ostali bez odgovora.

357 „Godišnji izveštaj Poverenika za 2022. godinu“, op. cit., str. 12–20 i 25–40.

358 Ibid., str. 15.

Kako se navodi u Izveštaju, „Izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja potpuno je izmenjen način izrade, objavljivanja i ažuriranja informacija o radu organa javne vlasti”.<sup>359</sup> Jednu od tih promena nesumnjivo predstavlja i povećanje broja organa koji su u obavezi da sačine informator o radu. Informatori se sada objavljuju i na platformi Poverenika.<sup>360</sup> U izveštaju se navodi da je objavljeno ukupno 6675 informatora, dok broj onih koji su u obavezi da ga objave nije jasno naveden. Godišnje izveštaje podnelo je 5129 organa, dok Poverenik procenjuje da tu obavezu ima 12.287 organa.

Upravni inspektorat Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave,<sup>361</sup> koji je nadležan za nadzor sprovođenja zakona, nije u svom godišnjem planu rada za 2022. godinu predvideo redovan inspekcijski nadzor upravnih inspektora sprovođenjem propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali u planu za 2023. godinu jeste.

Tokom 2022. godine rad službe Poverenika posebno je otežavao i opterećivao slučaj teške i do sada nezapamćene zloupotrebe, koju je počinilo pet povezanih lica iz Vranja, podneviši u kratkom roku 5027 žalbi. Nekoliko advokatskih kancelarija sa saradnicima angažovalo se kako bi se zahtevi za pristup informacijama istog ili sličnog sadržaja dostavili mnogim organima javne vlasti iako oni nisu imali nikakve veze sa njihovim radom i aktivnostima. Posebno zabrinjava to što su se na udaru našli organi vlasti koji se već nalaze u najtežoj materijalnoj situaciji i imaju najmanje ljudskih i materijalnih kapaciteta i resursa (osnovne škole, domovi zdravlja, predškolske ustanove, centri za socijalni rad i mesne zajednice, i to uglavnom u manjim i siromašnijim mestima).<sup>362</sup>

Situaciju je otežala „iznenadna promena stava Upravnog suda, utvrđena 21. juna 2022. godine, o osnovanosti nadoknađivanja advokatskih troškova tražilaca informacija u žalbenom postupku pred Poverenikom”.<sup>363</sup> Naime, Upravni sud je nakon više od 13 godina promenio stav bez ikakvih pravnih argumenata i obrazloženja, utvrdivši da su organi vlasti sada – ukoliko Poverenik utvrdi da je žalba osnovana – u obavezi da podnosiocima žalbe nadoknade advokatske troškove. Nakon te promene došlo je do bitnog porasta zloupotrebe prava na pristup informacijama. Ovaj stav, iako usvojen 21. juna 2022. godine, objavljen je tek 3. novembra iste godine, a da Upravni sud ni na koji drugi način nije obavestio Poverenika o promeni svog stava, što je izazvalo dodatnu štetu po budžet Poverenika.

Po rečima Poverenika, ovaj primer pokazuje da veliki problem u pravnom sistemu Srbije predstavlja to što u oblasti pristupa informacijama nije dozvoljeno da se Vrhovnom kasacionom sudu podnese zahtev za preispitivanje sudske odluke, osim onda kada Upravni sud odlučuje u sporu pune nadležnosti, što ovde nije slučaj, tako da Poverenik nema zakonsku mogućnost da zahteva preispitivanje stava Upravnog suda.<sup>364</sup>

Poverenik je uspeo da reši sve žalbe zlonamernih podnosilaca iz Vranja, čime ih je sprečio da budžetu Republike Srbije nanese štetu u iznosu od najmanje 124.443.000 dinara (1.060.895,14 evra). „Problem je doveo do toga da nisu rešavani ostali predmeti, što je novinarima, medijima, nevladinim organizacijama, građanima i svima ostalima koji su uložili žalbe otežalo pristup informacijama. Stoga je važno shvatiti da zloupotreba prava prilično otežava ostvarivanje ovog prava, i da institut zloupotrebe prava štiti samo pravo”.<sup>365</sup>

„Zloupotreba prava” je postojala i ranije i bila je jedan od osnova za uskraćivanje pristupa informacijama (izbrisani član 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama). Organi javne vlasti su se njime godinama arbitrarno služili, pozivajući se na tu vrstu zloupotrebe kad im je traženo „previše” informacija, kada su informacije tražene „često” ili jednostavno kada državni organ zbog drugih obaveza nije bio u mogućnosti da se pozabavi zahtevima. Međutim, postoji sumnja da bi ponovno uvođenje pojma „zloupotrebe prava” u zakon, na sugestiju Poverenika, moglo da se pokaže kao rešenje za ove probleme. Čini se da je logičnije

359 Ibid., page 17.

360 <https://informator.poverenik.rs/naslovna>

361 Dopis Upravnog inspektorata br. 021-02-18/2022-01 od 30. 1. 2023. godine.

362 „Godišnji izveštaj Poverenika za 2022. godinu”, op. cit., str. 34.

363 Ibid., p. 31.

364 Ibid., str. 32.

365 Ibid., str. 34.

da se u Zakonu uspostave pravila koja bi se bavila motivacijom „zloupotrebljavača“, odnosno da se – bar u slučaju „ćutanja uprave“ – isključi mogućnost traženja naknade troškova advokata u postupcima pred Poverenikom i sudom.

## PREPORUKE

- U skladu sa preporukama GRECO, Zakon o slobodnom pristupu informacijama treba izmeniti kako bi se omogućilo podnošenje žalbi Povereniku protiv svih organa javne vlasti, uključujući u to i onih sedam koji su trenutno izuzeti (predsednik Vlade, Skupština, Republički javni tužilac, Vrhovni sud, Ustavni sud, Narodna banka).
- Najbolje rešenje za problem „zloupotrebe prava“ trebalo bi naći tokom konsultacija svih relevantnih aktera (Povenika, Upravnog suda, Vrhovnog kasacionog suda, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Advokatske komore, organizacija građanskog društva i medijskih udruženja), po mogućnosti javnom raspravom, koju će organizovati Odbor za pravosuđe.
- Vlada treba da uredi mehanizam kojim će obezbediti izvršenje rešenja Poverenika tamo gde je to potrebno, kao i da počne da odgovara na sve zahteve za informacija koje primi.
- Upravna inspekcija treba češće da nadzire primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
- Poverenik treba da podnosi prekršajne prijave kad god se utvrdi „ćutanje uprave“.

### 4.3.3. Načelo nediskriminacije između zvaničnih izveštaja i prakse

*Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 priprema izveštaje o realizaciji u skladu sa očekivanom dinamikom. Kako je prikazano u Izveštaju 4/2022, broj nerealizovanih i delimično realizovanih aktivnosti relativno je mali kada je reč o zaštiti od diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti, kao i o zaštiti žena od nasilja, ali je realno stanje u tim oblastima daleko lošije. Zaštita lica sa mentalnim smetnjama, a posebno zaštita prava deteta i dalje ozbiljno zabrinjava, jer se planirane aktivnosti (od kojih su mnoge izmena i dopuna zakona i podzakonskih dokumenata) ne realizuju godinama unazad i pored toga što postoje pokazatelji alarmantnog stanja.*

*Realnost svakodnevnog života je drugačija. Javni prostor obiluje primerima diskriminatornog govora i ponašanja, uključujući u to i napade na nacionalne, rasne i druge manjine, kao i na sve vrste neistomišljenika. U takvim ponašanjima učestvuju sve mlađi akteri. Nema ozbiljnih osuda s najvišeg državnog nivoa, jer je u mnogim slučajevima ono inspirisano ili potiče upravo sa tog nivoa. S druge strane, država računa da je ispunila obaveze u oblasti nediskriminacije time što su usvojeni Strategija i AP, te formiran Savet za njihovo praćenje. Domaće i međunarodne organizacije jedinstvene su u oceni da se u Srbiji registruje stalni pad sloboda i demokratskih procesa, te da društveno-politički uslovi nisu povoljni za ostvarivanje ljudskih prava u mnogim oblastima, kao i prava više manjinskih grupa.*

Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 izradilo je Izveštaj 4/2022 o sprovođenju Revidiranog AP 23, a Ministarstvo pravde ga je učinilo javno dostupnim<sup>366</sup>. Kada je reč o realizaciji aktivnosti u delu o Osnovnim pravima – Načelo nediskriminacije i o položaju osetljivih (ranjivih) društvenih grupa (aktivnost 3.4), moglo bi se zaključiti da stvari stoje vrlo dobro, sa izuzetkom prava deteta, gde polovina aktivnosti odavno stoji kao nerealizovana.

Prema Izveštaju, u oblasti **zaštite od diskriminacije i rodne ravnopravnosti** nije realizovano svega tri od 17 planiranih aktivnosti (17,7%). Reč je o nadzoru primene Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i pratećeg AP (3.4.1.2), ali se navodi da je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u decembru 2022. godine započelo postupak obrazovanja Saveta koji će obavljati tu aktivnost. Da li će Savet

<sup>366</sup> Ministarstvo pravde. Izveštaj o sprovođenju Revidiranog AP za poglavlje 23 4/2022, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovođenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 7. 4. 2023.

stići da napravi izveštaj, zavisi od toga da li će se tokom 2023. godine održati vanredni parlamentarni izbori. Jačanje kapaciteta tog Ministarstva, kao nadležnog (3.4.1.5) radi efikasne primene aktivnosti iz AP 23 takođe nije realizovano, odnosno zaposlena je samo jedna osoba i to „šef odseka“, što je verovatno politička kadrovska intervencija nakon vanrednih izbora i promene ministra. Takođe, nisu realizovane obuke za policijske službenike o upravljanju konfliktima i posredovanju u lokalnoj zajednici (3.4.1.17) iako bi situacija u državi nalagala sprovođenje hitne obuke na ovu temu. U to bi trebalo da bude uključena i obaveza da policijski službenici budu propisno označeni (imenom i brojem) i na zaštitnoj opremi, što nije bio slučaj tokom intervencija policije u brojnim protestima građana, što je potvrdio i ministar unutrašnjih poslova.<sup>367</sup>

U oblasti **zaštite žena od nasilja**, prema Izveštaju, nije realizovana jedna aktivnost (10%), dok je jedna delimično realizovana (10%). I dalje nije usvojen AP za Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine (3.4.2.6). To je treća godina od usvajanja strateškog dokumenta u kojoj nije usvojen ovaj AP. Deluje neverovatno objašnjenje nadležnog ministra za socijalnu zaštitu da je razlog tome „neusaglašenost finansijskih efekata i mogućnosti planiranja budžeta“.<sup>368</sup> Jednako zapanjujući je predlog za prevazilaženje tog problema, po kom treba „formirati novu radnu grupu i pripremiti novi AP uz donatorsku ekspertsku podršku“ ili „izradu AP poveriti Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u čijoj su nadležnosti pitanja rodne ravnopravnosti“.<sup>369</sup> Logično, praćenje primene sprovođenja ove Strategije i njenog AP (3.4.2.7), koje je povereno Koordinacionom telu za rodnu ravnopravnost, nije realizovano, ali problem neefikasne zaštite žena od nasilja u Srbiji nikako se ne može svesti samo na ove razloge.

Nisu realizovane dve od sedam aktivnosti (28,6%) u vezi sa **zaštitom lica sa mentalnim smetnjama**. Prva aktivnost (3.4.3.5) odnosi se na usvajanje izmena i dopuna Porodičnog zakona (ukidanje potpunog lišenja poslovne sposobnosti), jer javna rasprava o Nacrtu nije sprovedena iz procesnih razloga (šta god da to znači), a nakon formiranja nove Vlade proces će biti nastavljen (pretpostavljamo do novih vanrednih izbora, kada će verovatno opet biti zaustavljen). Druga se takođe odnosi na to što nisu usvojene izmene i dopune Zakona o vanparničnom postupku (3.4.3.6).

U vezi sa **pravima deteta** situacija sa realizacijom aktivnosti iz AP ne poboljšava se godinama unazad, tako da čak 40,9% planiranih aktivnosti nije realizovano, uz još 13,6% onih koje su samo delimično sprovedene. Vredi navesti sve nerealizovane i delimično realizovane aktivnosti kako bi se sagledala sva ozbiljnost ovog pitanja. Nije realizovano uspostavljanje centara za decu, mlade i porodicu (posebno radi ciljanja populacije iz višestruko depriviranih sredina), što podrazumeva pružanje podrške roditeljima koji trpe nasilje, porodici u riziku od razdvajanja dece od roditelja, deci koja su u riziku od napuštanja škole, deci žrtvama krivičnih dela, deci sa smetnjama u razvoju i u riziku od smeštaja u ustanovu (3.4.4.3). Razlog je to što još nije uspostavljen zakonski osnov (nije izmenjen Zakon o socijalnoj zaštiti), a sve to jer navodno nema finansija. O tome koliko je finansija iz budžeta potrošeno za projekte nepostojećih i nekompetentnih organizacija u ovom Izveštaju nema ni reči. Nije unapređen ni sistem novčanih davanja namenjen ugroženim porodicama dece sa invaliditetom (3.4.4.4), jer nije izmenjen Zakon o socijalnoj zaštiti, a tek treba da bude formirana Radna grupa za izradu nove Strategije socijalne zaštite (ako njen rad ne preduhitre novi vanredni izbori). Nije realizovana ni aktivnost unapređenja resursa u velikim i malim rezidencijalnim ustanovama za decu (3.4.4.7) mada je 2022. usvojena Strategija deinstitucionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici za period 2022–2026, a radi se i na pratećem AP. Nije urađena analiza efekata organizacionog modela u centrima za socijalni rad (3.4.3.9), na osnovu kojih bi bile unete neophodne izmene u normativni okvir, koji uređuje organizaciju stručnog rada u ovom važnom državnom organu.

U ovoj oblasti takođe nije završena ni izmena i dopuna Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (3.4.4.10), odnosno čeka se mišljenje Evropske komisije o Nacrtu. Nužno je takođe i usaglašavanje ovog zakona sa Krivičnim zakonikom i Zakonikom o krivičnom postupku. Nisu doneti podzakonski akti, kojima se bliže uređuje primena vaspitnih naloga (3.3.3.14), jer nije realizovana izmena Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela. Nije realizovana ni aktivnost

367 „Zeleno-levi front: Gašić priznao da policajci na Šodrošu nisu imali vidno istaknute oznake“, *Novi magazin*, 27. 3. 2023, <https://novimagazin.rs/vesti/292624-zeleno-levi-front-gasic-priznao-da-policajci-na-sodrosu-nisu-imali-vidno-istaknute-oznake>, 7. 4. 2023.

368 Izveštaj o sprovođenju Revidiranog AP za poglavlje 23, 4/2022, str. 168 i 169, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/33945/izvestaji-o-sprovodjenju-revidiranog-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 7. 4. 2023.

369 Ibid.

uvođenja posttraumatskog savetovanja i podrške za decu žrtve/svedoke u krivičnom postupku u okviru usluga za podršku porodici (3.4.4.17), jer nije izmenjen Zakon o socijalnoj zaštiti. Nije uspostavljen nadzor nad sprovođenjem Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja i prateći AP (3.4.4.19), jer Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju nije obrazovalo radnu grupu. Nije realizovana izrada novih posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, kao i stvaranje pretpostavki za obaveznost njihove primene u pravosudnom sistemu, policiji, ustanovama socijalne i zdravstvene zaštite i obrazovnim ustanovama (3.4.4.21), s tim što su Ministarstvo prosvete i Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) počeli da preduzimaju aktivnosti na ovom planu.

Delimično su realizovane aktivnosti koje se odnose na razvijanje kapaciteta pružalaca usluga socijalne zaštite u skladu sa procesima deinstitucionalizacije i decentralizacije sistema (3.4.4.8), tako što je Republički zavod za socijalnu zaštitu (RZSZ) identifikovao potrebe, dok se u katalogu akreditovanih obuka nalaze samo tri obuke koje su relevantne za ovu temu. Delimično je realizovana aktivnost povećanja primene vaspitnih naloga i davanja prioriteta restorativnom pristupu u postupanju sa maloletnim učiniocima krivičnih dela (3.4.4.12), a navodi se da RZSZ realizuje projekat u tri lokalne sredine (Subotica, Kraljevo i Užice). Kada će se ovom dinamikom postići stvarna promena, nije navedeno u izveštaju. Delimično je realizovana i aktivnost unapređenja prakse u sudovima koja se odnosi na vođenje evidencije o poštovanju principa „najboljeg interesa deteta“ u građanskom postupku (3.4.4.18), odnosno očekuje se da ovo pitanje bude razmotreno tokom izrade novog jedinstvenog sistema za upravljanje predmetima. Sve navedeno čeka na izvršenje od 2016. godine, što je u oštroj suprotnosti sa predizbornim obećanjima („za našu decu“) i alarmantnim pokazateljima stanja i potreba zaštite dece i njihovih porodica.

### **Gradonačelnik Beograda: Romi i Romkinje „biraju“ da žive u podstandardnim uslovima**

Gradonačelnik Beograda je početkom marta 2023. godine izjavio da „deo romske zajednice odbija da se integriše u društvo“ i „da su sami odgovorni za uslove u kojima žive“,<sup>370</sup> što je izazvalo bes i osudu udruženja romske nacionalne manjine. Bez minimalnog razumevanja okolnosti i faktora koji utiču na stanje u kom se nalazi romska zajednica u Srbiji, te uprkos protestima, gradonačelnik je nastavio: „Oni moraju da donesu sami sa sobom odluku da li žele da žive na način koji su danas standardi jednog civilizovanog sveta ili žele da žive u uslovima u kojim će im sutra ponovo neko, ne daj Bože, zgaziti dete“. „Na Novom Beogradu su napustili dobar deo stanova, odneli su sve što mogu, pokidali struju, pokidali kablove i ugrožavali bezbednost ljudi koji sa njima žive, njihovih komšija“. U jednoj od retkih reakcija Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog samo se „(...) sa žaljenjem konstatuje da takva izjava ne doprinosi ostvarivanju napora koje brojne institucije vlasti čine za integraciji Roma i Romkinja“.<sup>371</sup>

## **Sve očiglednija klerikalizacija i nacionalizam u obrazovanju**

Crkva je odavno prisutna u školama u Srbiji, a samo jedna direktorka u osnovnoj školi prepoznaje da „(...) po članu 11 Ustava Srbije moramo da odvojimo školu od crkve jer u školu mogu da idu i katolici, i muslimani i sve vere, kao i ateisti. I zato u školi nikoga ne smemo da primoravamo da prisustvuje tuđim verskim obredima“.<sup>372</sup> Liturgija za proslavu „školske slave“ zakazana je u crkvi, međutim, za ministra prosvete „(...) obeležavanje školske slave Svetog Save uz sveštenika i seču slavskog kolača je ‘elementarno pravo’ koje verujući građani mogu da iskoriste, u skladu sa Ustavom Srbije“, „bez obzira što su crkva i država odvojene“.<sup>373</sup> Tako uloga Srpske pravoslavne crkve postaje „svakodnevna i neupitna“,<sup>374</sup> što potvrđuje i zahtev za izmenu udžbenika biologije (kasnije u tekstu).

370 U Beogradu ima najmanje 122 podstandardnih romskih nasilje sa oko 44.000 Roma i Romkinja koji u njima žive. Mladen Savatović, „Bes i osude Šapića posle izjave o Romima, romska udruženja traže da ga SNS kazni“, N1, 12. 3. 2023, <https://n1info.rs/vesti/bes-i-osude-sapica-posle-izjave-o-romima-romska-udruzenja-traze-da-ga-sns-kazni/>, 7. 4. 2023.

371 Reagovanje Ministarstva na izjavu gradonačelnika Beograda, 13. 3. 2023, <https://www.minljmpdd.gov.rs/aktuelnosti-saopstenja.php>, 7. 4. 2023.

372 Sanja Radovanović, „Direktorka koja je zabranila popu da uđe u školu za Sv. Savu ima poruku za sve koji joj ovih dana prete i vredaju je“, Nova.rs, 27. 1. 2023, <https://bit.ly/3NmyfRM>, 7. 4. 2023.

373 „Ružić oštro o potezu direktorke škole koja je zabranila dolazak popa za Svetog Savu“, Nova.rs, autor Beta, 30. 1. 2023, <https://nova.rs/vesti/drustvo/ruzic-ostro-o-potezu-direktorke-skole-koja-je-zabranila-dolazak-popa-za-svetog-savu/>, 7. 4. 2023.

374 „Gosti N1: Puzajuća klerikalizacija društva bez adekvatne reakcije države“, N1, 30. 1. 2023, <https://n1info.rs/vesti/gosti-n1-puzajuca-klerekalizacija-drustva-bez-adekvatne-reakcije-drzave/>, 7. 4. 2023.



Istovremeno, jedna nastavnica u osnovnoj školi morala je da pošalje roditeljima poruku da je „pevanje pesme 'Ubij, zakolji da Šiptar ne postoji' (je) u školi najstrože zabranjeno“.<sup>375</sup> Istraživanja govore da su Albanci, uz Hrvate, manjina prema kojoj mladi imaju najnegativnije stavove, a kao novina pojavljuju se i migranti, dok su negativno okarakterisani i Romi te predstavnici LGBT populacije.<sup>376</sup> Treba primetiti da su mladima u ovome uzor selektor fudbalske reprezentacije Srbije, kao i navijači reprezentacije.<sup>377</sup>

## Na udaru desnih i nacionalističkih pokreta je i kultura

U Beogradu je otkazan koncert beloruskog benda „Ljapis Trubeckoj“, koji predvodi Sergej Mihalokčiju, a zabranu su tražili Srpska radikalna stranka i pokret „Dveri“, jer „peva o mržnji prema Rusiji“<sup>378</sup> (organizator je naveo da je koncert otkazan usled lošeg zdravstvenog stanja frontmena benda). Pokretu „Dveri“ smetaju i slike na izložbi<sup>379</sup> akademskih umetnika u Kulturnom centru u Čačku, jer, prema njihovoj oceni, izložene slike vređaju verska osećanja građana, a među njima su „bogohulne“ slike i „slike sa antihrišćanskim sadržajima“.

Ovi su trendovi povezani sa napredovanjem ekstremne desnice (javne manifestacije podrške nacizmu i antisemitizmu, antimigrantske akcije, demonstracija veze sa ruskim paramilitarnim strukturama, preplavljenost grafitima koji slave ratne zločince i slično), bez ikakve ili odgovarajuće reakcije države (o čemu je detaljnije pisano na drugim mestima u ovom izveštaju). Organizacije i branitelji/braniteljke ljudskih prava konstantno su ugroženi.

## Govor mržnje protiv neistomišljenika – uzor sa najvišeg nivoa

Od predsednika države potiče vređanje svih neistomišljenika, poput Rade Trajković,<sup>380</sup> o kojoj se izrazio rečima „srpski ološ sa dna kace“, dok je za premijera Kosova rekao „teroristički ološ“.<sup>381</sup> Slično tome, Pokret socijalista povodom negativnih reakcija na imenovanje njihovog lidera na čelo Bezbednosno-informativne agencije navodi: „Napadaju ga ološ, šljam i strana agentura.“<sup>382</sup> Podnose se tužbe protiv novinara/-ki,<sup>383</sup> zbog toga što su svojim izveštavanjem i komentarima navodno naneli/-e „teške duševne bolove i patnju“. Istovremeno, pretnjama na društvenim mrežama i napadima ugroženi su životi novinara/-ki (jer vlada atmosfera u kojoj takvi napadi dolaze sa najvišeg nivoa, bez izvinjenja ili ozbiljnih posledica). Tako je Tužilaštvo za visokotehnološki kriminal za proteklih pet godina formiralo čak 11 predmeta povodom pretnji publicistima Marku Vidojkoviću i Nenadu Kulačinu,<sup>384</sup> dok je novinarki Jeleni Obućini prećeno da će je „nabiti na kolac“ i da će „biti spaljena“. Tim povodom ona kaže da „nema 'slučajnih napada' u ovoj državi. Hajka je orkestrirana“.<sup>385</sup>

---

375 Marina Fratan, „Osnovci pevali 'Ubij, zakolji...!', nastavnica tražila da se razgovara sa decom“, N1, 6. 12. 2022, <https://n1info.rs/vesti/osnovci-pevali-ubij-zakolji-nastavnica-trazila-da-se-razgovara-s-decom/>

376 Istraživanje CEPOR – Centra za pozitivan razvoj dece i omladine.

377 Ibid. Autor teksta ukazuje na istovrsna skandiranja na utakmici u Beču, čiji su se snimci pojavili na društvenim mrežama. Međutim, dok je policija u Austriji najavila preduzimanje mere iz svoje nadležnosti, policija u Srbiji na takva i slična skandiranja ne reaguje.

378 „Otkazan koncert beloruskog benda u Beogradu čiju su zabranu tražili SRS i Dveri“, N1, autor FoNet, 12. 2. 2023, <https://n1info.rs/vesti/otkazan-koncert-beloruskog-benda-u-beogradu-ciju-su-zabranu-trazili-srs-i-dveri/>, 7. 4. 2023.

379 „Dveri: Izložba u Kulturnom centru vređa verska osećanja“, Ozonpress.net, 12. 2. 2023, <https://www.ozonpress.net/politika/dveri-izlozba-u-kulturnom-centru-vredja-verska-osecanja/>, 7. 4. 2023.

380 Rada Trajković je predsednica nevladine organizacije Evropski pokret Srba, članica koalicije „Sloboda“ i savetnica Nenada Rašića, koga je premijer Kosova imenovao za ministra za zajednice i povratak.

381 „Gligorijević: Rada Trajković kao Oliver Ivanović, Vučića na kurs vaspitanja“, N1, 2. 12. 2022, <https://n1info.rs/vesti/gligorijevic-rada-trajkovic-kao-oliver-ivanovic-vucica-na-kurs-vaspitanja/>, 7. 4. 2023.

382 „Pokret socijalista oštro brani Vulina: Napadaju ga ološ, šljam i strana agentura“, N1, autor FoNet, 1. 12. 2022, <https://n1info.rs/vesti/pokret-socijalista-ostro-brani-vulina-napadaju-ga-olos-sljam-i-strana-agentura/>, 7. 4. 2023.

383 Poput one koju je nedavno podneo predsednik države protiv novinarki zbog dve emisije serijala „Vladalac“ (emitovane februara 2020. godine na Televiziji N1), jer su mu nanele „teške duševne bolove i patnju“, povredile „visoko rangirani ugled i čast“, te je „osetio strah visokog intenziteta“, koja je ubrzo potom povučena (jer on navodno nije ovlastio svog advokata za podnošenje te prijave). „Vučić tužio novinarku zbog serijala 'Vladalac', emitovanog na N1“, N1, autor FoNet, 17. 3. 2023, <https://n1info.rs/vesti/vucic-tuzio-novinarke-zbog-serijala-vladalac-emitovanog-na-n1/>, 7. 4. 2023.

384 „Tužilac: Za pet godina 11 predmeta zbog pretnji Vidojkoviću i Kulačinu“, N1, autor Beta, Politika, 16. 3. 2023, <https://n1info.rs/vesti/tuzilac-za-pet-godina-11-predmeta-zbog-pretnji-vidojkovicu-i-kulacinu/>, 7. 4. 2023.

385 „Obućina: Prete mi, predsednikovi ljudi“, N1, autor Danas, 1. 12. 2022, <https://n1info.rs/vesti/obucina-prete-mi-predsednikovi-ljudi/>, 7. 4. 2023.

Sveprisutna praksa govora mržnje prema neistomišljenicima širi se i na predstavnike akademske zajednice, a poslednji primer su plakati, sa natpisima „Izdajnici“ i grbom Oslobođilačke vojske Kosova, protiv tri nastavnika Fakulteta političkih nauka. Plakati su bili izlepljeni ispred zgrade tog fakulteta, zbog najavljene profesionalne saradnje sa kolegama iz Prištine (reč je o mladim nastavnicima i akciji, verovatno, ekstremističke grupe studenata).<sup>386</sup>

Povodom svega navedenog nema reakcija (saopštenja sa osudom) nadležnog Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Naprotiv, dok (ekstremna) desnica profitira zbog tolerancije države i neaktivnosti policije, aktivisti/-kinje i građani/-ke izloženi su prekomernoj upotrebi sile koju policija koristi na protestima, čije se identifikacione oznake ne vide „zbog zaštitne opreme koja se nalazila preko interventne uniforme“, kako objašnjava ministar.<sup>387</sup>

Domaće i međunarodne organizacije i stručnjaci jedinstveni su u oceni da se u Srbiji registruje stalni pad sloboda i demokratije.<sup>388</sup> I najnoviji Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji za 2022. Beogradskog centra za ljudska prava navodi pregršt događaja koji su uticali na nepovoljne društveno-političke uslove za ostvarivanje ljudskih prava.<sup>389</sup> I građani Srbije ocenjuju da je funkcionisanje demokratije loše iako aktuelni vid organizacije države većinom smatraju najboljim i najpoželjnijim.<sup>390</sup>

---

## PREPORUKE

- Ponavljamo preporuku da bi trebalo obezbediti da praćenje realizacije zakona, strateških dokumenata i akcionih planova prikazom ostvarenih efekata bude jedina relevantna ocena napretka u oblasti 3.4 – Načelo nediskriminacije i položaj ranjivih društvenih grupa, umesto nagomilavanja informacija o realizovanim aktivnostima.
- Ponavljamo i preporuku da je nužno zaustaviti trend odronjavanja dostignutih ljudskih prava ranjivih društvenih grupa, do čega dolazi pod pritiskom konzervativnih intelektualaca, krajnje desnih pokreta i organizacija, kao i Srpske pravoslavne crkve. Neophodno je svim organizacijama i braniteljima ljudskih prava garantovati bezbednost (fizičku i psihičku), kao i nesmetano obavljanje aktivnosti bez straha od represije i slobodno od ograničenja.

---

386 S. Congradin, „U ovom slučaju postoji i dodatno zabrinjavajuća dimenzija: Profesor FPN o plakatima svojih koleginja i kolega sa natpisom 'izdajnici'“, Danas, 16. 3. 2023, <https://bit.ly/44bWebZ>, 7. 4. 2023.

387 To je bio odgovor ministra policije na poslaničko pitanje šefa poslanika Zeleno-levog kluba u Skupštini Srbije Radomira Lazovića, koji je ukazao na značaj policijskih oznaka i zbog toga što je bilo dosta primera da se na protestima angažuju „partijski batinaši koji preuzimaju ulogu policije“, podsećajući na situacije u Novom Sadu i Šapcu, kada se policija povukla i nije zaštitila građane. „Zeleno-levi front: Gašić priznao da policajci na Šodrošu nisu imali vidno istaknute oznake“, Novi magazin, TDK, 27. 3. 2023, <https://novimagazin.rs/vesti/292624-zeleno-levi-front-gasic-priznao-da-policajci-na-sodrosu-nisu-imali-vidno-istaknute-oznake>, 7. 4. 2023.

388 Magazin Ekonomist govori o „manjkavoj demokratiji“, Ivana Konstantinović, „Mišljenje stručnjaka: Srbija pala po Indeksu demokratije jer su institucije zarobljene“, Danas, 3. 2. 2023, <https://bit.ly/4489rCJ>, „Fridom haus: U Srbiji dramatičan pad sloboda, demokratija u svetu na prekretnici“, Ocena Fridom hausa. VOA, 9. 3. 2023, <https://bit.ly/3naKZjs>, 7. 4. 2023.

389 „Izveštaj o ljudskim pravima u Srbiji za 2022: Nepovoljne društveno-političke okolnosti za ostvarivanje ljudskih“, EWB, 31. 3. 2023, <https://bit.ly/3VgllX5>, 7. 4. 2023.

390 K. Bondžulić, Rezultati istraživanja „Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2022“, koje sprovodi CRTA desetu godinu zaredom, Danas, 27. 2. 2023. „Ko je dao više ocene radu državnih institucija u Srbiji: Rezultati istraživanja CRTA o stavovima građana“, <https://bit.ly/3NhM8k5>, 7. 4. 2023.



## 4.3.4. Rodna ravnopravnost

### Neopravdano zadovoljstvo „papirnim poboljšanjima“

*Predstavnici države uporni su u isticanju pozitivnih rezultata kada je reč o postizanju ravnopravnosti žena i muškaraca, ali ih podaci ozbiljno demantuju. Neravnopravnost je posebno vidljiva u porodičnom okruženju i u vezi sa finansijama. Crkva traži da se „odmah povuku iz upotrebe svi udžbenici, priručnici i pomoćna nastavna sredstva u srednjim, osnovnim školama i predškolskim ustanovama“ u kojima se „propagira rodna ideologija“. Sporan je i rodno osetljiv jezik, koji postaje zakonska obaveza u udžbenicima od sredine 2024. godine. Održavanje rodni stereotipa, seksizma (i ejdžizma) nikom nije sporno. Nastavljaju se različite vrste ugrožavanja bezbednosti i pritiska na (ženske) organizacije, koje ukazuju na koruptivno delovanje državnih organa. Za to vreme nadležna ministarstva i mehanizmi za rodnu ravnopravnost uglavnom se bave promotivnim aktivnostima, formiraju još tela i mehanizama, dok se javni novac deli tajnim projektima i fiktivnim organizacijama.*

### Žene, porodica i finansije – vlast i žene ne idu u iste biblioteke

Iako državni zvaničnici tvrde da nikada nije više sredstava izdvajano za žene, decu i porodicu,<sup>391</sup> istraživanja pokazuju da je život žena u porodici daleko od povoljnog i ravnopravnog. Kada je u pitanju finansijska nezavisnost žena sa decom,<sup>392</sup> pokazuje se da svaka četvrta žena nije zadovoljna načinom na koji raspolaže novcem u domaćinstvu, a svaka treća zarađuje manje od kada je postala majka. Bivši partner je tokom razvoda pokušavao da poveća troškove za žene u 36,3% slučajeva, a u 43,2% da umanja ili sakrije deo svojih prihoda, dok od očeva koji plaćaju alimentaciju, njih 46% to čini neredovno. Ova su ponašanja rasprostranjena, a najviše su im izložene najmanje obrazovane majke iz svih krajeva zemlje. Uprkos tome, nema spremnosti nadležnih u državi da formiraju fond iz koga bi se rešilo pitanje neplaćanja alimentacije, bar za najugroženije grupe žena i dece, što već duže od deceniju predlažu ženske organizacije.

Sve navedeno je u oštroj suprotnosti sa diskursom najodgovornijih predstavnika države. Ministarka za brigu o porodici ističe da su „porodice i podrška porodicama prioritet rada Vlade Republike Srbije i predsednika Srbije“, „da je u poslednje dve godine poboljšana finansijska podrška porodicama sa decom i da su retke države koje poput Srbije izdvajaju toliko sredstava u ove svrhe“. Uz to, „brine [je] podatak da je u Srbiji nešto više od 50% porodica sa decom koje imaju jedno dete“ i ističe da treba „stimulisati mlade da se što pre ostvare kao roditelji“.<sup>393</sup> Slično govori i predsednik Narodne skupštine, koji tvrdi da je zbog propisa o vantelesnoj oplodnji „Srbija uz Izrael najbolja zemlja na svetu za mame“,<sup>394</sup> dok ministarka dodaje da „potpomognuta oplodnja doniranim reproduktivnim materijalom predstavlja krunu podrške države“.<sup>395</sup> Istovremeno, desničarski pokret „Dveri“ ističe da vantelesna oplodnja doniranim reproduktivnim materijalom iz Španije i Danske zahteva posebnu moralno-etičku procenu, zato što mešanje genetičkog materijala „može uticati na promenu genoma budućih naraštaja“<sup>396</sup> (na ovu su izjavu reagovali i ministarka za nauku, tehnološki razvoj i inovacije, kao i premijerka).

### Rod i rodni identitet – „ozbiljna pretnja“ u udžbenicima za srpsku decu

Patrijarh Srpske pravoslavne crkve izjavio je: „Ovih dana smo saznali da su u udžbenike osnovnih i srednjih škola kod nas ispod žita, daleko od oka javnosti, unete lekcije koje propagiraju rodnu ideologiju.“ Zatim je dodao: „Tražimo od nadležnih organa da se odmah povuku iz upotrebe svi udžbenici, priručnici i

391 Zaboravlja se da je Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom menjan nakon inicijativa organizacija civilnog društva i Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, te nakon odluka Ustavnog suda o direktnoj diskriminaciji određenih grupa žena.

392 Istraživanje odslikava iskustva uglavnom visokoobrazovanih majki, koje su velikim delom ekonomski aktivne i koje imaju više prilika da sebe finansijski zaštite nego manje obrazovane žene, navodi se u ovom izveštaju. [http://media7.centarzamame.rs/2023/03/Finansijska-nezavisnost-mama-u-Srbiji-rezultati-istrazivanja-za-medije\\_compressed.pdf](http://media7.centarzamame.rs/2023/03/Finansijska-nezavisnost-mama-u-Srbiji-rezultati-istrazivanja-za-medije_compressed.pdf), 7. 4. 2023.

393 „U poslednje dve godine poboljšana finansijska podrška porodici sa decom“, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, 15. 12. 2022, <https://minbpd.gov.rs/u-poslednje-dve-godine-poboljsana-finansijska-podrška-porodicama-sa-decom/>, 7. 4. 2023.

394 „Prva konferencija ASOCIJACIJE MAMA SRBIJE: Trudite se da čujete i poslušate sebe, MAJKE SU BORCI I LAVICE – mogu sve“, Žena, 15. 12. 2022, <https://bit.ly/42oY5J9>, 7. 4. 2023.

395 „Potpomognuta oplodnja doniranim reproduktivnim materijalom – kruna podrške države“. Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, 25. 1. 2023, <https://bit.ly/41YKHeA>, 7. 4. 2023.

396 Sonja Čirić, „Reakcije na pokret Dveri: Da objasne šta je čisti srpski genom“, Vreme, 28. 11. 2022, <https://www.vreme.com/vesti/reakcije-o-pokretu-dveri-da-objasne-sta-je-cisti-srpski-genom/>, 7. 4. 2023.

pomoćna nastavna sredstva u srednjim, osnovnim školama i predškolskim ustanovama, u kojima postoje takve lekcije.”<sup>397</sup> U tome ga je podržao pokret „Dveri”, a odmah je sprovedena i hitna akcija Ministarstva, izvan standardnih zakonskih procedura.

Iako je Nacionalni prosvetni savet (NPS) utvrdio da je program nastave i učenja „u potpunosti usklađen sa prihvaćenim teorijama, činjenicama, zaključcima i tumačenjima” biologije, u mišljenju dostavljenom Ministarstvu našla se i rečenica da „nijedna interpretacija programa ne može da sadrži elemente ideologije”. To je uslovalo formiranje Radne grupe<sup>398</sup> u Zavodu za unapređenje obrazovanja i vaspitanja (ZUOV), na osnovu čijeg mišljenja je, a zbog „elemenata ideologije”, naloženo da se u roku od 10 dana izmeni sadržaj sporne lekcije u udžbenicima biologije za osmi razred osnovne škole sedam od osam izdavača.<sup>399</sup> Na odluku ove državne institucije nije uticalo reagovanje velikog broja organizacija i još više pojedinaca najrazličitijih profesija,<sup>400</sup> kao ni ozbiljna analiza ove odluke koju je načinila interdisciplinarna radna grupa, sačinjena od 30 i više stručnjaka.<sup>401</sup>

Odluka ZUOV-a i nadležnog ministarstva mogla bi da bude suprotna odredbi Zakona o rodnoj ravnopravnosti, čl. 37 – Oblasť obrazovanja, vaspitanja, nauke i tehnološkog razvoja,<sup>402</sup> koji eksplicitno zahteva da se pitanja rodne ravnopravnosti uključe u sadržaje planova i programa nastave i učenja, odnosno studijskih programa, prilikom utvrđivanja standarda udžbenika, nastavnih metoda i normativa školskog prostora i opreme, na svim nivoima obrazovanja i vaspitanja. Takođe, jedna od odredaba u ovom članu odnosi se na stručno usavršavanje i obuke zaposlenih u obrazovanju, koje treba da uključe prepoznavanje diskriminacije i zaštitu od nje „kako na osnovu pola, odnosno roda, seksualne orijentacije, polnih karakteristika, (...) tako i na osnovu drugih ličnih svojstava”. Međutim, problem može da nastane zbog razlike koja postoji u nazivima pojmova, kao i u njihovim definicijama (ili izostanku definicija) i u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti (koji koristi termine: pol, polne karakteristike, rod, rodni identitet, promena pola, seksualna orijentacija) i u Zakonu o sprečavanju diskriminacije<sup>403</sup> (koji koristi termine: pol, rod, rodni identitet, promena pola, odnosno prilagođavanje pola rodnom identitetu, seksualna orijentacija).

## Rodno osetljivi jezik – „bitka” između Odbora za standardizaciju srpskog jezika i Zakona

Otprilike istovremeno sa preispitivanjem sadržaja udžbenika biologije Nacionalni prosvetni savet (NPS) vratio je na doradu *Predlog standarda kvaliteta udžbenika*, kojim se reguliše primena rodno osetljivog jezika u udžbenicima, uz obrazloženje da „treba poštovati stav lingvistike i srbistike, odnosno Matice srpske i Odbora za standardizaciju srpskog jezika”.<sup>404</sup> Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja (ZUOV) povukao je predlog standarda udžbenika, po kome se u knjige uvodi rodno osetljiv jezik,<sup>405</sup> što je zakonska obaveza<sup>406</sup> (stupa na snagu tri godine od donošenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti, odnosno maja 2024. godine). Iako je odgovor povodom ovog pitanja zatražen i od Poverenice za zaštitu

397 Jovana Georgievski, „Srbija i obrazovanje: Šta (ne)će biti u novim udžbenicima iz biologije i da li će 'nastavnica' postati zabranjena reč”. BBC News na srpskom, 21. 11. 2022, <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-63658998>, 7. 4. 2023.

398 Radna grupa je sastavljena od pet članova, svi muškog pola, poznatih u opštoj i naučnoj javnosti po svojim antirodnim stavovima.

399 Reč je o izdavačima: Zavod za udžbenike, Vulkan izdavaštvo, Gerundijum, Novi Logos, Klett, Data Status i Eduka.

400 Uz podsećanje da je na isti način Ministarstvo prosvete pokleklo pred pritiskom konzervativne manjine kada je iz upotrebe povučen obrazovni paket o prevenciji seksualnog zlostavljanja dece, na kom su interdisciplinarno radile najbolje stručnjakinje, uključujući u to i predstavnice Ministarstva prosvete. <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1928-saopstenje-ne-popustati-pod-pritiscima-konzervativnih-intelektualaca-politickih-stranaka-i-crkve>, 7. 4. 2023.

401 Ova je radna grupa zaključila: „Mišljenja smo da su oba argumenta [‘element ideologije’ i ‘da se mora voditi računa o psihološkim i sociološkim predznanjima učenika’] neadekvatna i da nisu zasnovana na stručnim procenama u oblasti pedagogije, psihologije i sociologije, kao i sa sistemskim procesom integracije Referentnog okvira kompetencija za demokratsku kulturu u obrazovni proces.” <https://www.danas.rs/wp-content/uploads/2022/11/argumenti-UDZBENIK-BIOLOGIJE-final-1.docx>, 7. 4. 2023.

402 Službeni glasnik RS, br. 52/2021.

403 Službeni glasnik RS, br. 22/2009. i 52/2021.

404 Stav Odbora je da bi mogla da se koristi formulacija: „Svi pojmovi upotrebljeni u pravilniku u muškom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose”, kao i: „Nejasno je zašto ne bi slična formulacija, koja se iz ugla jezičke nauke smatra jedino ispravnom, mogla biti obavezan deo svakog udžbenika i nastavnog sredstva, nego se insistira na upotrebi rodno osetljivog jezika”. „Rodno osetljiv jezik u školskim udžbenicima – na doradi”. Nova.rs, autor: FoNet, 16. 8. 2022, <https://nova.rs/vesti/drustvo/rodno-osetljiv-jezik-u-skolskim-udzbenicima-na-doradi/>, 7. 4. 2023.

405 „VOJNIKINJA, STRUČNJAKINJA I BIOLOŠKINJA NE IDU U UDŽBENIKE! Struka konačno prelomila: Ideologiji nije mesto u školskim knjigama!”, Kurir, 30. 9. 2022, <https://bit.ly/3LEyW7m>, 7. 4. 2023.

406 „Zakon o rodnoj ravnopravnosti”, čl. 10, tačka 6); čl. 37, tačka 4), alineja 3); i čl. 73, st. 2.

ravnopravnosti,<sup>407</sup> koja je podsetila na zakonsku obavezu, ZUOV je odlučio da izdavačkim kućama prosledi *samo* odgovor Odbora, navodno „samo kao obaveštenje šta o tome misli nauka o jeziku“.<sup>408</sup> U isto vreme Ministarstvo za ljudska i manjinska prava vodi društveni dijalog o rodno osetljivom jeziku radi „pronalaženja najboljeg načina uvođenja i primene rodno osetljivog jezika i informisanja svih strana, koje su, prema navedenom zakonu, dužne da kontinuirano prate ostvarivanje rodne ravnopravnosti u oblasti društvenog života za koju su nadležni“<sup>409</sup> (najavljena su čak tri, uz finansijsku podršku UN i EU).

Međutim, Srpska pravoslavna crkva apeluje da se „ukinu odredbe zakonâ koji to nasilje nameću, naročito kroz protivustavni zakon (misli se na Zakon o ravnopravnosti polova – *prim. autorke*) koji nameće takozvani rodno osetljivi jezik iza koga se krije borba protiv braka i porodice kao bogoustanovljenih svetinja i prirodnih oblika čovekovog ličnog i sabornog života“.<sup>410</sup> O tome da ima (mnogo) većih opasnosti za porodicu od rodno osetljivog jezika patrijarha je podsetio opozicioni narodni poslanik, navodeći da su to „femicid, akušersko nasilje, neplaćanje alimentacije, loš rad socijalnih službi, ekonomska i svaka druga nesigurnost“.<sup>411</sup>

## Održavanje rodnih stereotipa – seksizam (i ejdžizam) u reklamama i oglasima

Dok se udžbenici „čiste“ od nepoželjnih rodni sadržaja i rodno osetljivog jezika, nikome ne smetaju reklame i oglasi, u kojim se održavaju rodni stereotipi (tipa „Ona čisti kuću i pere veš, on gleda fudbal i pije pivo“), seksizam i ejdžizam.<sup>412</sup> I uvredljiva izjava fudbalskog komentatora na RTS-u u vezi sa dolaskom žena fudbalera u Katar („Ljuljaj to dete, kupaj se u tim milionima i pusti me da igram“) izazvala je negodovanje javnosti i zahtev da se javni medijski servis izvini u ime gosta analitičara“.<sup>413</sup> Regulatorno telo za elektronske medije (REM), kao nezavisno telo koje treba da obezbedi doslednu primenu zakona i da štiti interese građana u oblasti javnog informisanja, ostalo je pasivno u navedenim slučajevima.<sup>414</sup>

## Nadležna ministarstva i mehanizmi za rodnu ravnopravnost: izveštaji izostaju, ne i promocija

Potpredsednica Vlade, predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost (KT RR) i ministarka kulture uglavnom učestvuju na međunarodnim konferencijama<sup>415</sup> i u aktivnostima promotivnog karaktera. Istovremeno, kada je Savet EU početkom marta doneo odluku o sankcionisanju osoba koje su kršile prava žena u svetu, Srbija nije podržala tu odluku<sup>416</sup> (za razliku od svih drugih država Zapadnog Balkana).<sup>417</sup>

---

407 Poverenica je podsetila na to da jedino Ustavni sud može staviti van snage određene odredbe zakona, propisa ili drugog opšteg akta. U odgovoru ZUOV-u ona je istakla: „Činjenica da je podneta inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredbe koja se odnosi na rodno osetljiv jezik ne umanjuje, niti dovodi u pitanje primenu usvojenog zakona“. Dalje se navodi u dopisu da se „ovde ne može postavljati pitanje primene zakona ili parcijalne primene zakona samo u delu koji se dopada pojedinim licima, organima ili organizacijama“.

408 „Upotreba rodno osetljivog jezika u udžbenicima obavezna od 2024: Zašto su izdavači već počeli da brišu ženski rod?“, 013 Info, 25. 2. 2023, <https://bit.ly/3HnTFtT>, 7. 4. 2023.

409 Održan prvi u nizu društvenih dijaloga „Kako do rodno osetljivog jezika?“, 27. mart 2023, <https://www.minljmpdd.gov.rs/aktuelnosti-saopstenja.php>

410 Citat je iz vaskršnje poslanice patrijarha SPC-a. Bojana Milovanović, „Patrijarh Porfirije: Iza rodno osetljivog jezika se krije borba protiv braka i porodice“, Nova.rs, 13. 4. 2023, <https://bit.ly/3Hnjfji>

411 „Grbović o uskršnjoj poslanici patrijarha SPC: Ima većih opasnosti za porodicu od rodno osetljivog jezika“, Nova.rs, autor: FoNet, 14. 4. 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/grbovic-o-delu-uskrsnje-poslanice-patrijarha-spc-ima-vecih-opasnosti-od-jezika/>

412 Nalazi iz istraživanja dr Margarete Bašargin pod nazivom „Ejdžizam i seksizam u reklamnom diskursu: prilog proučavanju TV reklama i antiejdz novinskih oglasa“. Analizirani sadržaj reklama koje su emitovane pre, tokom i nakon centralnog Dnevnika RTS-a i Nacionalnog dnevnika TV Pinka. Tokom 3. januara i 2. februara 2020. godine emitovano je ukupno 1350 reklama, na RTS-u su se svega u 13,5% pojavljivale starije osobe, dok je na TV Pink njih bilo svega sedam odsto. Katarina Đorđević, „Ona čisti kuću i pere veš, on gleda fudbal i pije pivo“, Politika, 16. 3. 2023, <https://bit.ly/3LiXhP3>, 7. 4. 2023.

413 „Zgranutost zbog izjava Radeta Bogdanovića: Mizoginija, RTS pripada svim ženama“. N1, autor Danas, 1. 12. 2022, <https://n1info.rs/vesti/zgranutost-zbog-izjava-radeta-bogdanovica-mizoginija-rt-s-pripada-svim-zenama/>, 7. 4. 2023.

414 Na neaktivnost REM-a ukazuje i analiza postupanja u periodu 2017–2020. godine, koju je sačinila Fondacija Slavko Ćuruvija. <https://bit.ly/44eK02D>, 7. 4. 2023.

415 (...) na 67. zasedanju Komisije za status žena (CSW) u Njujorku, 6. 3. 2023, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/press/vesti/gojkovic-na-67-zasedanu-komisije-za-status-zhena-u-njujorku>; ili na Globalnom samitu žena 2023. godine u Abu Dabiju, 21. 2. 2023. <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/index.php/sr/press/vesti/gojkovic-na-globalnom-samitu-zhena-u-abu-dabiju>, 7. 4. 2023.

416 Odluka se odnosi na devet pojedinaca i tri subjekta zbog njihove uloge u teškim kršenjima i zloupotrebi ljudskih prava, posebno zbog seksualnog i rodno zasnovanog nasilja.

417 „Savet EU: Srbija protiv odluke o sankcionisanju osoba koje su kršile prava žena“. Vreme, 22. 3. 2023, <https://www.vreme.com/vesti/savet-eu-srbija-protiv-odluke-o-sankcionisanju-osoba-koje-su-kršile-prava-zena/>, 7. 4. 2023.

Početak februara održana je Sednica KT RR-a, na kojoj je usvojen Izveštaj o radu ovog tela za 2022. godinu<sup>418</sup>, ali ovog, kao ni izveštaja o radu iz 2020. i 2021. godine, nema na zvaničnoj internet strani, a nema još uvek ni izveštaja o ostvarivanju rodne ravnopravnosti tokom 2022. godine.<sup>419</sup> Tek u februaru je održana konstitutivna sednica Stručne grupe, koja prikuplja informacije i predlaže KT RR-u rešenja za unapređenje. Smernice za rad ova će grupa dobiti tek na narednoj sednici.<sup>420</sup> Nije najavljeno kada se očekuje naredna sednica, niti zašto smernice već nisu urađene.

Ni Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog nije pripremio izveštaj o primeni Zakona o rodnoj ravnopravnosti u 2022. godini.<sup>421</sup> Nema podataka da se ministar za socijalnu zaštitu bitno bavio pitanjima unapređenja rodne ravnopravnosti.<sup>422</sup> Većina aktivnosti ministarke za brigu o porodici u oblasti rodne ravnopravnosti promotivnog je karaktera,<sup>423</sup> uz devizu: „Stalno ponavljam da je divno biti žena.“<sup>424</sup> Ostaje da se vidi kako Ministarstvo informisanja i telekomunikacija sprovodi odredbe Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koje su u njegovoj nadležnosti.

U međuvremenu, širom Srbije niču udruženja „Žene su zakon“, iza kojih stoji aktuelni ministar privrede.<sup>425</sup> Pored nesumnjive sličnosti sa imenom pokreta udruženja „Mame su zakon“,<sup>426</sup> nije jasno koje su vrednosti i aktivnosti ovog udruženja, niti ko ih finansira.<sup>427</sup> Utisak je da one služe zbunjivanju građana (posebno zbog sličnosti naziva), predizbornoj propagandi i izvlačenju novca iz budžeta.

### ✘ **ALARM: Kuda ide novac za žene i druge pripadnike/-ce depriviranih socijalnih grupa?**

Istraživački novinari ponovo su otkrili da je Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju na javnom pozivu za finansiranje organizacija civilnog društva u 2022. (kao i na prethodnom pozivu u 2021) dodelilo najveći deo budžetskih sredstava organizacijama koje nemaju kancelarije ili brojeve telefona, reference u oblastima za koje su konkurisale, niti su javno vidljivi rezultati njihovih projekata.<sup>428</sup> U 2022. godini od 360 miliona dinara (približno 3 miliona evra), najveći deo – oko 308 miliona (2,6 miliona evra) – dobile su sumnjive organizacije, od čega su dve osobe povezane sa najmanje 21 organizacijom dobile ukupno oko 160 miliona dinara (1,3 miliona evra). Gotovo polovina ovih organizacija dobila je milione dinara i na konkursima tokom 2021. godine. Kao što prethodni ministar nikada nije odgovorio na pitanje istraživačkih novinara, tako ni nova ministarka ne odgovara na šta su ove organizacije potrošile dobijena sredstva.

Slična situacija je i na lokalnom nivou, ali ju je teže pratiti. Tako, Grad Leskovac (jug Srbije) već drugu godinu na konkursima za finansiranje programa/projekata udruženja u oblasti socijalne zaštite najveća sredstva dodeljuje organizacijama koje „ne ispunjavaju uslove konkursa, nema informacija o rezultatima njihovog rada, ili ih vode lica povezana sa gradskom upravom i članovima komisije“.<sup>429</sup> Po drugi put sredstva za SOS telefon u tom gradu dobija i organizacija čiji je osnivač muškarac dva puta osuđen za nasilje u porodici iako u gradu od 2005. deluje SOS telefon za žene sa iskustvom nasilja, koji vode članice organizacije „Žene za mir“.

418 „Održana sednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost“, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, 6. 2. 2023, <https://bit.ly/3HkjZos>, 7. 4. 2023.

419 Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost. Izveštaji. <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/index.php/sr/dokumenti/izvestaji>, 27. 4. 2023.

420 „Održana konstitutivna sednica Stručne grupe Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost“, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, 13. 2. 2023, <https://bit.ly/3Nm2pUV>, 27. 4. 2023.

421 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Izveštaji, <https://www.minlmpdd.gov.rs/izvestaji.php>, 28. 4. 2023.

422 Osim vesti da se susreo sa predstavnicom udruženja građana „Mame su zakon“ (razgovaralo se o unapređenju položaja žena i uslovima pod kojim one ostvaruju pravo na trudničko bolovanje ili porodijsko odsustvo, u odnosu na radni status).

423 Takođe na konferenciji „Žene za žene“ časopisa Blic žena, <https://minbpd.gov.rs/novosti/vesti/>, 7. 4. 2023.

424 „Poboljšanje položaja žena“, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, 21. 12. 2022, <https://minbpd.gov.rs/poboljsan-polozaj-zena/>, 7. 4. 2023.

425 Inače potpredsednik Jedinствene Srbije, čiji je predsednik Dragan Marković Palma, a koja je koalicioni partner vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci.

426 To je inače trend ovog ministra, koji je najavio osnivanje i „Evropskog pokreta Srbije“, što je takođe asocijacija na organizaciju Evropski pokret u Srbiji.

427 Dragana Prica Kovačević, „Širom Srbije nikla udruženja 'Žene su zakon', iza svega stoji ministar Basta – evo o čemu je reč“, 013, 30. 3. 2023, <https://bit.ly/44oALwX>, 7. 4. 2023.

428 BIRN u saradnji sa Građanskim inicijativama i koalicijom OKO, <https://birn.rs/javni-novac-za-tajne-projekte/>, 7. 4. 2023.

429 Iz saopštenja koalicije „OKO – Otvoreno o javnim konkursima“, <https://birnsrbija.rs/javno-o-javnim-konkursima/>

## Nebezbednost i privođenje aktivistkinja

Nastavlja se sa različitim vrstama ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na ženske organizacije, koje na lokalnom nivou ukazuju na koruptivno delovanje državnih organa, posebno u vezi sa javnim konkursima i podelom novca za projekte organizacija civilnog društva (kao što je slučaj sa organizacijom „Žene za mir“ iz Leskovca). Dve aktivistkinje iz Bosilegrada i Niša privede su dve osobe, koje su se predstavile kao pripadnici Bezbednosno-informativne agencije (13. marta 2023. godine). Ispitivane su dva sata bez prisustva advokata u policijskoj stanici u Bosilegradu. Razlog za to bili su transparenti na kojima su zahtevale smenu predsednika Opštine Bosilegrad, prikazani prilikom posete predsednika države tom gradu, a koji su „uznemirili građane“.<sup>430</sup>

Po prijavi za pranje novca i podržavanje terorizma,<sup>431</sup> upravna inspekcija, inspekcija rada i poreska inspekcija kontrolisale su rad ženske organizacije „Fenomena“ iz Kraljeva od 18. oktobra do 15. decembra 2022. Vanrednu poresku inspekciju činilo je čak šest inspektorki iz različitih gradova (Kruševac, Jagodina, Kragujevac). Ženske organizacije smatraju da je u ovom slučaju reč o zastrašivanju i ocrnjivanju organizacija koje su kritički nastrojene prema državi.<sup>432</sup>

Nadležno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, kao ni njegov Sektor za saradnju sa civilnim društvom, nije reagovalo na navedene i slične situacije. Ne očekuje se bitna promena ni nakon osnivanja Saveta za razvoj i saradnju sa civilnim društvom<sup>433</sup> (zbog toga u ovom procesu ne učestvuju mnoge organizacije). Neiskrenim se doživljavaju izjave predstavnika Ministarstva date povodom Svetskog dana organizacija civilnog društva.<sup>434</sup> Isto tako, ne očekuje se ništa bitno ni od nedavno formiranog Saveta za rodnu ravnopravnost (na čijem čelu je predsednica Vlade),<sup>435</sup> a broj od samo 14 pristiglih prijava organizacija civilnog društva, od kojih je čak sedam odbačeno jer ne ispunjavaju formalne uslove,<sup>436</sup> svedoči šta ženske organizacije u Srbiji misle o tom mehanizmu i o mogućnosti njegovog stvarnog uticanja na stanje rodne ravnopravnosti u Srbiji i na položaj ženskih organizacija.

---

## PREPORUKE

- Nužno je javni prostor zaštititi od diskriminatornog govora i ponašanja, mržnje, napada i ugrožavanja bezbednosti svih manjinskih grupa i neistomišljenika vladajućeg režima. Inicijativa treba da potekne od inspiratora takvog govora i ponašanja na najvišem državnom nivou.
- Potrebno je povezati obaveze iz zakona, strateških dokumenata i akcionih planova u oblasti nediskriminacije i rodne ravnopravnosti sa svakodnevnim aktivnostima državnih organa i ustanova.
- Nužno je obrazovni sistem zaštititi od neprimerenog i nezakonitog mešanja i uticaja Srpske pravoslavne crkve, (krajnje) desno orijentisanih pokreta i intelektualaca, uz ispunjavanje zakonskih obaveza u vezi sa zabranom diskriminacije i ostvarivanjem rodne ravnopravnosti.
- Nužno je sprečiti ugrožavanje bezbednosti i različite vrste pritisaka na (ženske) organizacije, koje ukazuju na koruptivno delovanje državnih organa.

---

430 Na transparentima je pisalo: „Predsedniče, mi smo gladni i bez budućnosti ovde“, „Hitna smena Zaharijeva“, „Planina Besna Kobila se urušava“. „Aktivistkinje privođene zbog transparenta 'Predsedniče mi smo gladni i bez budućnosti ovde'“, Mašina, 13. 3. 2023, <https://bit.ly/3VgJih8>, 7. 4. 2023.

431 Po Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, Sl. glasnik RS, br. 113/2017, 91/2019, 153/2020.

432 Organizacija „Fenomena“ poznata je po upornom istraživanju i dokazivanju nezakonitog načina na koji je formiran Nacionalni SOS telefon. „Pravna analiza o uspostavljanju nacionalne SOS linije za pomoć ženama sa iskustvom nasilja u Republici Srbiji“, Fenomena, 8. 3. 2020, <https://bit.ly/3HkklEM>, 7. 4. 2023.

433 „Najavljen je završni konsultativni sastanak za 6. 4. 2023. godine“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minlmpdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-74.php>, 7. 4. 2023.

434 „Civilno društvo – nezamenljiv partner u reformskim procesima“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 26. 2. 2023, <https://www.minlmpdd.gov.rs/aktuelnosti-saopstenja.php>, 7. 4. 2023.

435 „Vlada Republike Srbije obrazovala Svet za rodnu ravnopravnost“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 20. 4. 2023, <https://www.minlmpdd.gov.rs/aktuelnosti-vesti.php#a243>, 28. 4. 2023.

436 „Javni poziv organizacijama civilnog društva za podnošenje kandidature za članstvo u Savetu za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minlmpdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-70.php>, 28. 4. 2023.



### 4.3.5. Nasilje protiv žena

Nema reakcije nadležnih u vezi sa dvanaest ubistava žena (i dve devojčice) u prva četiri meseca 2023. godine. Kada je reč o slučajevima koji su prethodno prijavljivani, institucije saopštavaju da se ubistvo, i pored svih preduzetih mera, nije moglo sprečiti. Ponavljani zahtevi ženskih organizacija da se uspostavi Nacionalni mehanizam za praćenje i analizu slučajeva femicida ostaju bez odgovora. „Forenzičko ispitivanje“ žrtava silovanja i seksualnog nasilja u policiji i javne objave o „lažnom prijavljivanju“ mogući su razlozi neverovatno malog broja prijave ovih dela u Srbiji. Nema podataka da je razmatran predlog izmena krivičnog dela silovanja kako bi se on usaglasio sa Istanbulsom konvencijom. Nema podataka o tome kakav efekat su imale inicijative i predlozi za unapređenje odredaba u setu nacrta zakona, koje su podnete Ministarstvu unutrašnjih poslova, a koji su relevantni za sprečavanje rodno zasnovanog nasilja i bolju zaštitu žrtava (uključujući u to i specifične grupe, poput migranata i azilantata).

#### ✘ ALARM: Epidemija femicida bez odgovora nadležnih

U prva četiri meseca 2023. godine ubijeno je dvanaest žena (i dve devojčice, od dve i 16 godina) u partnerskom i porodičnom kontekstu. U najvećem broju slučajeva prethodno nije bilo prijava nasilja. Tamo gde je ono bilo prijavljivano, propuste su učinile nadležne institucije, koje nisu spremne da ih prihvate, javno saopštavajući da se ubistvo, i pored svih preduzetih mera, nije moglo sprečiti. Autonomni ženski centar (AŽC), član koalicije prEUgovor, reagovao je na takvo saopštenje suda u Pirotu, ističući da su institucije preduzimale mere koje su bile blage i nedelotvorne u odnosu na rizik od ubistva. Od Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva, nadležnih ministarstava i Republičkog javnog tužilaštva zatraženo je da neodložno izvrše internu kontrolu u ovom i sličnim slučajevima, te da informišu javnost o rezultatima i sankcionišu odgovorne. Nema informacija o tome da li ovi apeli proizvode ikakav efekat.<sup>437</sup> Takođe je ponovljen i zahtev upućen Vladi Srbije da uspostavi Nacionalni mehanizam za praćenje i analizu slučajeva femicida, koji je bio bez efekta.<sup>438</sup> I Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je ukazala na važnost uspostavljanja tela za praćenje femicida u Srbiji.<sup>439</sup>

### Silovanje i seksualno nasilje – neverovatno nizak broj prijavljenih slučajeva

Autonomni ženski centar već godinama unazad ukazuje na zabrinjavajuće podatke zvanične državne statistike kada je reč o prijavi silovanja. Deluje neverovatno da se na teritoriji cele Srbije godišnje prijavi samo od 44 (2020)<sup>440</sup> do 79 (2021)<sup>441</sup> slučajeva silovanja. U trećini/polovini slučajeva viša tužilaštva odbace krivičnu prijavu, dok sudovi izreknu *osuđujuće presude* u oko 25 slučajeva silovanja godišnje. Međutim, ne postoji zvanična državna statistika slučajeva silovanja, koji se prijave policiji i u kojima viša javna tužilaštva u Srbiji, na osnovu dokaza koje im dostavi policija, slučaj *okončaju* službenom beleškom po takozvanom „Ktr upisniku“.<sup>442</sup> Posebno zabrinjava to što policija i u slučajevima prijave seksualnog zlostavljanja maloletne dece, na osnovu „forenzičkog intervjua“ i prve pisane izjave deteta, utvrđuje da li

437 „AŽC saopštenje za javnost: Reagujte pre zločina, a ne posle!“, AŽC, 7. 3. 2023, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/2006-azc-saopstenje-za-javnost-reagujte-pre-zlocina-a-ne-posle>

438 Ibid. Telo bi činili po jedan predstavnik/-ca Narodne skupštine, nadležnih ministarstava, Zaštitnika građana i predstavnice ženskih organizacija, koje prate slučajeve femicida, kao stalni članovi/-ce, i rukovodioci/-teljke državnih institucija i organa na čijoj teritoriji se dogodio femicid, kao *ad hoc* članovi/-ce, kako bi se uočili propusti i doneli zaključci koji bi pomogli da se takvi propusti više ne ponove na teritoriji te lokalne samouprave.

439 „Poverenica: Uspostaviti telo za praćenje femicida u Srbiji“, N1, autor Beta, 7. 3. 2023, <https://n1info.rs/vesti/poverenica-uspostaviti-telo-za-pracenje-femicida-u-srbiji/>, 7. 4. 2023.

440 Republički zavod za statistiku, Bilten pravosuđa, 2020, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215677.pdf>, 7. 4. 2023.

441 Republički zavod za statistiku, Bilten pravosuđa, 2021, <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20225689.pdf>, 7. 4. 2023.

442 U Ktr upisnik unose se prijave događaja koji nakon provere mogu da pređu u Kt broj, kada se sprovodi istraga, ili se arhiviraju ako nema krivičnog dela.

se radi o „lažnoj prijavi“,<sup>443</sup> zbog čega u potpunosti izostaje postupanje nadležnog tužilaštva i suda.<sup>444</sup> Ova praksa je posebno uočljiva u periodu nakon što je realizovan međunarodni projekat, koji je podržala EU.<sup>445</sup>

### **Policija obeshrabruje žrtve seksualnog nasilja i silovanja da vode postupak**

Neposredno pred Novu godinu javnost je uznemirila vest o slučaju silovanja devojke, koju su u toaletu jednog kafića u Nišu silovala četvorica muškaraca. Tokom skoro nedelju dana ćutanja nadležnih o radnjama koje su preduzete radi rasvetljavanja ovog slučaja, u medijima su se pojavljivale informacije iz „pouzdatih izvora“ o tome da postoje četiri različite izjave policiji, koje je navodno dala devojka za koju je prijavljeno da je silovana. Tek nakon toga se u saopštenju MUP-a pojavila informacija da je „u razgovoru pre poligrafskog ispitivanja 29-godišnja devojka priznala policiji da je lažno optužila 29-godišnjeg muškarca za silovanje, kao i mesta gde je navodno silovana“, te da je reč o takozvanoj „lažnoj prijavi“.<sup>446</sup>

Kako ovo nije izolovani slučaj, AŽC je apelovao na Zaštitnika građana da hitnom intervencijom ispita rad Policijske uprave Niš.<sup>447</sup> Upućen je apel i Višem javnom tužilaštvu u Nišu da se oglasi i na taj način dokaže javnosti da je stvarno nadležan organ predistražnog postupka, a ne puki verifikator policijskih odluka, te da (ukoliko to ne ugrožava postupak) javnost obavesti o informacijama koje su se našle u medijima. Iz odgovora Višeg javnog tužilaštva se može videti da krivično delo lažnog prijavljivanja nije predmet konkretnog postupka, niti je naloženo podnošenje krivične prijave u vezi sa tim krivičnim delom.<sup>448</sup>

Takođe, nakon podnošenja žalbe Savetu za štampu<sup>449</sup> zbog neetičkog izveštavanja o ovom slučaju, AŽC-u su se, radi postizanja poravnjanja, obratila tri od deset portala (*Niške vesti*, *Mondo* i *Dnevno*), sa kojima je postignut dogovor da objave reakciju koju je predložio AŽC.<sup>450</sup>

## **Aktivnosti zagovaranja za bolju zakonsku zaštitu – još uvek bez informacija o efektima**

Nema podataka o tome da li je Radna grupa formirana radi izmena i dopuna *Krivičnog zakonika* razmatrala predloge koalicije prEUgovor, među kojima su i predlozi o izmeni definicije krivičnog dela silovanja i usaglašavanju ostalih dela seksualnog nasilja i seksualnog uznemiravanja sa odredbama Istanbulske konvencije.<sup>451</sup> Predloženo je da se inkriminiše i tzv. „osvetnička pornografija“. Nedavno istraživanje je pokazalo da hiljade anonimnih profila svakodnevno bez dozvole deli intimne slike i snimke u najmanje 16 Telegram grupa (najveća od njih ima 50.000 članova), a često i privatne informacije o devojkaama (linkove za njihov Instagram profil ili njihove brojeve na Viberu ili Votsapu). Policija i tužilaštvo pokazuju da sistem ne uspeva da zaštiti ove žrtve.<sup>452</sup>

443 Projekat *Razvijanje standarda forenzičke analize izjava za borbu protiv zlostavljanja i eksploatacije dece: Pristup usredsređen na žrtvu*, <https://www.ff.uni-lj.si/en/node/108586>. Projektom je rukovodio Filozofski fakultet Univerziteta u Ljubljani, a partneri na projektu bili su Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Evropska agencija za forenziku (čiji su osnivači bivši zaposleni u Nacionalnom kriminalističko-tehničkom centru MUP-a Srbije, <https://www.euroforensicagency.eu/index-en.php>), Poliklinika za zaštitu dece i mladih grada Zagreba (čija je direktorka Gordana Buljan Flander podnela ostavku nakon tekstova na portalu H-Alter o njenom protivzakonitom postupanju, <https://www.danas.rs/svet/direktoka-zagrebace-poliklinike-za-decu-podnela-ostavku-posto-je-trazila-zabranu-pisanja-o-sebi/>) i Hrabri telefon, takođe iz Zagreba.

444 Vanja Macanović, „Kada je policija i tužilac i sudija“, Peščanik, 9. 1. 2023, <https://pescanik.net/kada-je-policija-i-tuzilac-i-sudija/>, 7. 4. 2023.

445 Projekat pod nazivom *Razvijanje standarda forenzičke analize izjava za borbu protiv zlostavljanja i eksploatacije dece: Pristup usredsređen na žrtvu*, skraćeno VERBUM\_SAT, koji je podržala EU (ISF – Police Action Grant) u periodu od 1. 4. 2019. do 31. 8. 2021.

446 „MUP: Devojka lažno prijavila silovanje u Nišu“, N1, 5. 1. 2023, <https://n1info.rs/vesti/mup-devojka-lazno-prijavila-silovanje-u-nisu/>, 7. 4. 2023.

447 „Apel za hitnim reagovanjem i preispitivanjem postupanja rada PU Niš u slučaju prijavljenog događaja silovanja u Nišu“. AŽC, 6. 1. 2023, <https://bit.ly/3AzwQzB>, 7. 4. 2023.

448 Odgovor Višeg javnog tužilaštva u Nišu. 16. 1. 2023, [https://www.womenngo.org.rs/images/vesti\\_2023/Odgovor\\_VJT\\_Nis.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/vesti_2023/Odgovor_VJT_Nis.pdf), 7. 4. 2023.

449 „AŽC podneo žalbu Savetu za štampu protiv deset medijskih portala zbog izveštavanja o slučaju prijavljenog silovanja u Nišu“, 12. 1. 2023, <https://bit.ly/3NhuZa8>, 7. 4. 2023.

450 To su portali Mondo, Alo, Dnevno, Novosti, Luftika, Niške vesti, Telegraf, Nova, Informer i Pink. Ibid.

451 Koalicija prEUgovor. Predlozi za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije, Koalicija prEUgovor, 2022, <https://preugovor.org/Amandmani/1751/Predlozi-za-izmene-i-dopune-Krivicnog-zakonika.shtml>, 7. 4. 2023.

452 Istraživanje BIRN-a i tekst u kom više od dvadeset pet žena i devojaka iz Srbije govori o šoku, strahu i stidu koje su doživele kao žrtve „osvetničke pornografije“, <https://birn.rs/bila-sam-nemocna-ispovesti-zena-i-devojaka-sirom-srbije-o-uzasnim-posledicama-osvetnicke-pornografije/>, 7. 4. 2023.



Autonomni ženski centar je Ustavnom sudu podneo inicijativu za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima odredaba *Zakona o rodnoj ravnopravnosti*, čl. 58 i čl. 77.<sup>453</sup> Ustanovljeni različiti izvori finansiranja i različiti rokovi za stupanje na snagu zakonskih odredaba za programe i usluge, koji se pružaju učiniocima nasilja, odnosno žrtvama nasilja, uspostavljaju pogodnost u korist jedne grupe lica – učinilaca nasilja kao lica koja su prekršila zakon. Takvo rešenje ne zadovoljava uslov ustavnosti sa aspekta ustavnih garancija vladavine prava, pravne jednakosti i zabrane diskriminacije i drugih navedenih odredaba Ustava.

Takođe, AŽC je podneo komentare i predloge na *Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti*.<sup>454</sup> Predlozi Autonomnog ženskog centra dati su prvenstveno sa aspekta unapređenja položaja žena, maloletnih lica i maloletnih lica bez pratnje koji se nalaze u sistemu azila, a radi njihove potpunije zaštite i uspostavljanja efikasnijeg sistema azila u Republici Srbiji. Komentari se naročito odnose na lica koja su bila izložena delima rodno zasnovanog nasilja, koja su prepoznata kao dela progona po članu 28 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti. Podneti su i komentari i predlozi na *Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o oružju i municiji*.<sup>455</sup> Zloupotreba vatrenog oružja je nesporno povezana sa vršenjem rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, bez obzira na sam oblik nasilja, a posedovanje vatrenog oružja prepoznato je kao značajan faktor rizika. Kako bi se preventivno delovalo na suzbijanju rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici izvršenog uz upotrebu vatrenog oružja, neophodno je da se pravni okvir u oblasti posedovanja vatrenog oružja stalno unapređuje. Još uvek nema odgovora nadležnog ministarstva na predloge iz javne rasprave.<sup>456</sup>

Nakon povlačenja *Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima* MUP je izradio novi Nacrt i organizovao drugi krug konsultativnih sastanaka sa predstavnicima civilnog društva. Član koalicije prEUgovor AŽC predložio je amandmane na 15 članova, koji su se pretežno odnosili na: preciziranje odredaba o postupanju policije u situacijama prijave događaja nasilja u porodici; procedure za vraćanje oduzetog oružja policijskim službenicima prijavljenim za nasilje u porodici; zaštitu oštećenih i svedoka krivičnih dela; regulisanje poligrafskog ispitivanja, odnosno zabranu te vrste ispitivanja kada su u pitanju maloletna oštećena lica i svedoci, kao i žrtve koje bi mogle da imaju status osetljivog svedoka.<sup>457</sup> Tokom konsultacija MUP je prihvatio jedan predlog, dva delimično, a odbijeno je čak 12 predloga za izmene i dopune novog Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima. Nije bilo pisanog obrazloženja za odbijene predloge AŽC-a. Neki od predloga biće zastupani i dalje tokom procesa javne rasprave koja sledi.

## (NE)Aktivnosti državnih organa i mehanizama za sprečavanje nasilja

Prva sednica Saveta za suzbijanje nasilja u porodici u novom sazivu održana je tek sredinom marta.<sup>458</sup> U vesti o tom događaju na sajtu Ministarstva nema informacije da se Savet bavio pitanjem femicida (i predlozima ženskih organizacija). Ministarka pravde, s pozicije predsedavajuće Saveta, istakla je „neophodnost intenzivnijeg zajedničkog delovanja kako bi se ostvarila koordinisana, delotvorna i celovita zaštita i podrška žrtvama nasilja i osiguralo bezbedno okruženje za sve članove porodice“. Međutim, nema podataka o predlozima konkretnih mera da se to i ostvari. Zvaničnici države insistiraju na „podizanju svesti žrtava, njihovog neposrednog okruženja i šire javnosti o potrebi prijavljivanja nasilja u porodici“, a ministarka i na važnosti toga da žrtve ne odustaju od krivičnih postupaka. Međutim, izostaju analiza

---

453 U skladu sa odredbama osporenog čl. 58 ovog Zakona, finansijska sredstva za specijalizovane usluge za podršku žrtvama rodno zasnovanog nasilja iz čl. 55 Zakona obezbeđuju se iz budžeta Republike, autonomne pokrajine i budžeta jedinica lokalne samouprave, s tim da se usluge iz stava 1, tačka 2) i tačka 4), odnosno siguran smeštaj ženama žrtvama nasilja i njihovoj deci u sigurnim kućama i prihvatilištima, kao i pružanje besplatne podrške žrtvama seksualnog nasilja, obezbeđuju iz budžeta jedinica lokalne samouprave i ove odredbe počinju da se primenjuju od 1. januara 2024. godine. U okviru istog poglavlja Zakona predviđeni su i programi za lica koja su izvršila nasilje i finansijska sredstva za ove programe obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, a njihova primena počinje od 1. januara 2022. godine. Mišljenje je AŽC da su odredbe čl. 58 i čl. 77 Zakona u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Srbije, i to čl. 3, čl. 18, čl. 20, čl. 21, čl. 36, čl. 68 i čl. 69, kao i da su u suprotnosti sa već potvrđenim međunarodnim ugovorima.

454 „AŽC podneo komentare i predloge na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti“, AŽC, 2022, <https://bit.ly/3Noph6w>, 7. 4. 2023.

455 „AŽC podneo komentare i predloge na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o oružju i municiji“, AŽC, 2022, <https://bit.ly/3Nhvp0c>, 7. 4. 2023.

456 Sajt MUP-a sa nacrtima zakona u javnoj raspravi, 5. 4. 2023, <https://bit.ly/3ZNXxBb>, 7. 4. 2023.

457 „AŽC učestvovao u konsultacijama o novom Nacrtu Zakona o unutrašnjim poslovima“, AŽC, 2023, <https://bit.ly/3NrwOSS>, 7. 4. 2023.

458 „Održana prva sednica Saveta za suzbijanje nasilja u porodici“. Ministarstvo pravde, 15. 3. 2023, <https://www.mpravde.gov.rs/vest/39260/odrzana-prva-sednica-saveta-za-suzbijanje-nasilja-u-porodici.php>, 7. 4. 2023.

propusta tokom postupanja, mere da se obezbedi odgovarajuća podrška za žrtve teškog i opasnog nasilja kada se ono prijavi, kao i odgovarajuća podrška za žrtve tokom krivičnih i drugih postupaka.

Nadležne vlasti u Srbiji podnele su Izveštaj o primeni preporuka Komiteta strana Saveta Evrope u vezi sa preporukama i obavezama prema Istanbulskoj konvenciji<sup>459</sup> (koje su upućene Srbiji januara 2020. godine). Odgovori koji su dati, a još više činjenica da na neka pitanja nije ni dat odgovor, pokazuju do koje mere Vladi i nadležnim ministarstvima, čiji predstavnici sede u dva mehanizma koja se u Izveštaju navode kao zadužena za koordinaciju i praćenje politika u ovoj oblasti, nije stalo do pitanja zaštite žena od nasilja. Umesto toga, AŽC je poslao odgovore na pitanja upućena državi.<sup>460</sup>

Moglo bi se reći da je primer dobre prakse unapređenja multisektorske saradnje ono što čini Koordinatorica za rodno zasnovano nasilje u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu (VJT). Ipak, Državno veće tužilaca je, tokom izbora zamenika VJT-a u Beogradu, ovu zamenicu javnog tužioca ocenilo tako da je zauzela 34. mesto od ukupno 43 kandidata. Organizacije koje su članice Mreže „Žene protiv nasilja“ (region Beograd) izrazile su negodovanje zbog ovakve ocene,<sup>461</sup> koja odražava i odnos prema temi rodno zasnovanog nasilja. One su podsetile da je Ministarstvo pravde, ističući angažman države u vezi sa pitanjem nasilja prema ženama, navodilo aktivnosti ove zamenice, izveštavajući o Poglavlju 23 pregovora sa Evropskom unijom.<sup>462</sup>

---

## PREPORUKE

- Ponavljamo predlog Vladi Srbije da uspostavi Nacionalni mehanizam za praćenje i analizu slučajeva femicida.
- Ponavljamo preporuku da bi sva nadležna ministarstva s dužnom pažnjom trebalo da razmotre standarde Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici, kao i preporuke GREVIO date Srbiji, i da ih integrišu u sve relevantne zakone, dokumenta javnih politika, a posebno u praksu državnih organa.
- Ponavljamo preporuku da je nužno 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.
- Nužno je s dužnom pažnjom pristupiti izmenama i dopunama Krivičnog zakonika u vezi sa svim delima seksualnog nasilja, uključujući u to i ona koja koriste tehnologije i društvene mreže, unaprediti znanja nadležnih u policiji i pravosuđu za postupanje sa žrtvama takvih dela, počev od prijavljivanja, pa sve do osude učinilaca.

---

459 „Reply by SERBIA to the reporting form on the implementation of the Recommendation of the Committee of the Parties adopted on 30 November 2020“, <https://bit.ly/3n6S8I5>, 7. 4. 2023.

460 „AWC Contribution for the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence regarding the 2020 Recommendations for Serbia“, 31. 3. 2023, <https://bit.ly/3n7wOvM>, 7. 4. 2023.

461 „Saopštenje za javnost: Upitno ocenjivanje Koordinatorice za rodno zasnovano nasilje od strane Državnog veća tužilaca“, AŽC, 20. 3. 2023, <https://bit.ly/3VbAlpr>, 7. 4. 2023.

462 Kao i na čitav niz aktivnosti ove zamenice javnog tužioca u primeni Zakona o sprečavanju nasilja (2027), uključujući u to i da je ona bila urednica i autorka edukativnih materijala, koji se nalaze na sajtu tog Ministarstva pod nazivom „Isključi nasilje“. <https://iskljuci-nasilje.rs/preuzmi-2/>, 7. 4. 2023.

### 4.3.6. Prava deteta

*Nakon ubistva dve dvogodišnje devojčice i otkrića slučaja teškog zanemarivanja osmogodišnje devojčice, i pored naknadnog nadzora nad stručnim radom i kontrole rada postupajućih službi, zabrinjava činjenica da neće biti dubljih analiza sistemskih ograničenja i propusta. Nema naznaka da će ovi slučajevi biti dovedeni u vezu sa serijom nerealizovanih aktivnosti iz AP 23, koje su morale da unaprede podršku deci i porodicama i da za to obezbede mehanizme, ustanove, stručno osoblje i finansije. Dok se ne čine nikakvi napori da se unapredi zaštita dece, ali i žena, u postupcima poveravanja dece i određivanja modela viđanja u slučajevima nasilja u partnerskom odnosu, u stručnoj javnosti se populariše kvazinaučni koncept „otuđenje od roditelja“ ili „otuđenje deteta“, što može negativno uticati na najbolji interes deteta, ali i bezbednost deteta i njegove majke.*

#### Ubistva i teška zapuštanja dece – bez sistemskog odgovora države

Prevenција ubistva dece koju su usmrtili očevi već prijavljivani i osuđivani za nasilje u porodici ostaje bez sistemskog odgovora i odgovornosti države. Tokom jeseni 2022. godine javnost je bila potresena, a građani Vršca su i protestovali zbog ubistva dvogodišnje devojčice, koju je usmrtio otac. On je imao priznanje krivice za nasilje u porodici i mere zabrane prema detetovoj majci, ali nikakvu restrikciju ili kontrolu kontakata sa detetom. U februaru 2023. godine javnost je suočena sa još jednim ubistvom dvogodišnje devojčice u Zaječaru. Nju je oćuh tukao tako da je preminula u bolnici od posledica batina. Nadležni centar za socijalni rad izdao je saopštenje u kome se navodi da je porodica deteta bila u njihovoj evidenciji „po raznim osnovama još od 2016. godine, tako da su je oni kontinuirano pratili u postupcima koji su povremeno vođeni, preduzimajući sve mere iz svoje nadležnosti“. Navedeno je i to „da u dosadašnjem radu sa tom porodicom nije bilo prijava za zanemarivanje i zlostavljanje dece, niti je neko od roditelja bio prijavljivan za nasilje u porodici u odnosu na decu“,<sup>463</sup> što nije taćno, sudeći po informacijama iz medija.

Krajem marta 2023. uhapšen je otac koji je godinama držao osmogodišnju devojćicu zatoćenu u stanu na Zvezdari (Beograd) nakon što je oćeva partnerka prijavila policiji nasilje koje je pretrpela od njega. Ovaj je slučaj zapanjio javnost i ponovo otvorio mnoga sistemska pitanja – od poveravanja deteta do nadzora roditeljstva u okolnostima koje su visoko rizićne, preko razmene informacija i saradnje nadležnih organa, do uloge građana kada imaju sumnju ili saznanje da se u porodici dešava zlostavljanje i zanemarivanje deteta ili ćlana porodice.<sup>464</sup> I ovaj put je najavljen nadzor nad stručnim radom i kontrola rada postupajuće službe (nije izvesno da li će javnost biti obaveštena o ishodima), ali zabrinjava činjenica da neće biti dubljih analiza sistemskih ogranićenja i propusta. To potvrđuju i drugi slični događaji zlostavljanja i pokušaja ubistva dece nakon što njihova majka napusti nasilnog partnera.<sup>465</sup> Nema naznaka da će oni biti dovedeni u vezu sa serijom nerealizovanih aktivnosti iz AP 23, koje se odnose na prava dece, a koje su morale da unaprede podršku za decu i porodice, kao i da za to obezbede mehanizme, ustanove, stručno osoblje i finansije.

#### Popularisanje kvazinaučnih pojmova ugrožava bezbednost i najbolji interes deteta

Ništa nije urađeno na poziv GREVIO (koja prati primenu Konvencije Saveta Evrope o sprećavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici), koji je upućen organima vlasti u Srbiji da preduzmu potrebne mere, uključujući u to i izmene zakona, kako bi se obezbedilo da sudovi budu obavezni da: a) prilikom određivanja starateljstva i prava na posete razmotre sva pitanja koja se odnose na nasilje nad ženama; b) obezbede priznavanje da je najbolji interes deteta ugrožen ukoliko je svedok nasilja nad bliskim licem; c) ograniće starateljstvo i pravo na posetu kada je to opravdano kako bi se garantovali bezbednost i

463 M. D. S. „Oglasio se Centar za socijalni rad u Zaječaru povodom tragićne smrti devojćice“, Danas, 22. 2. 2023, <https://bit.ly/40UU0v6>, 7. 4. 2023.

464 „Ko je sve napravio propust u slučaju devojćice sa Zvezdare“, RTS, 28. 3. 2023, <https://bit.ly/3AlrvWt>, 7. 4. 2023.

465 Na primer, pokušaj ubistva ćerke od 18 godina (Aleksa Momćilović, „Devojka (18) koju je otac pokušao da ubije kada se namerno zakućao u banderu se oporavlja“, Nova.rs, 5. 4. 2023, <https://bit.ly/41T460Q>) ili zaključavanje, fizićko nasilje i maltretiranje devojćice od 16 godina (Jelena Paunović, „Jezivo nasilje kod Sopota: Zaključao ćerku, pa je satima tukao, a lekari pozvali policiju“, Telegraf, 24. 4. 2023, <https://www.telegraf.rs/vesti/hronika/3666941-jezivo-nasilje-kod-sopota>).

najbolji interes deteta; d) okončaju praksu oduzimanja dece nenasilnom roditelju i praksu slanja dece u hraniteljske porodice (paragraf 172).

U Srbiji preventivna zaštita od nasilja u porodici retko obuhvata decu koja su bila svedoci nasilja prema majkama, a nekad ni decu koja su direktne žrtve nasilja. I pored toga, poslednjih godina populariše se edukacija stručnjaka o „visokokonfliktnom razvodu“ i „otuđenju od roditelja“ ili „otuđenju deteta“. Takve obuke akreditovala je Komora socijalne zaštite, kao i Republički zavod za socijalnu zaštitu (potonji je razvio i stručno-metodološko uputstvo za centre za socijalni rad u kom se ovaj kvazinaučni koncept definiše i koristi, bez navođenja teorijskih i istraživačkih podataka, koji ga podržavaju i osporavaju). Posebno oštru kampanju popularisanja koncepta „otuđenja od roditelja“ sprovode portali i organizacije muškaraca/očeva, čiji su osnivači i sledbenici često i sami bili kažnjavani za nasilje prema partnerkama, a koji selekcijom i manipulacijom informacijama opravdavaju tipične predrasude prema ženama/majkama (o lažnim prijavama za nasilje i odvajanjem dece od očeva).

Autonomni ženski centar se povodom ovog već obraćao svim nadležnim instancama, počev od ministarstava, preko stručnih ustanova i tela, pa sve do državnih organa i ustanova (bez efekta), informišući ih o neprimerenoj upotrebi navedenog koncepta u kontekstu nasilja u porodici, odnosno nasilja prema ženama i deci. Ukazano je na preporuke koje je GREVIO uputio drugim državama, ali i na stavove u *Rezoluciji Evropskog Parlamenta o uticaju nasilja u intimnom partnerskom odnosu i poveravanja dece na žene i decu* (2019/2166(INI)).<sup>466</sup> Ipak, nenaučni koncept „otuđenja“ promovise se i dalje u Srbiji na konferencijama koje podržavaju međunarodni donatori.<sup>467</sup>

## Zakon u Srbiji nije isti za sve – nastavak sage o deci izbačenoj iz vrtića

O deci predškolskog uzrasta iz Pećinaca, koja su prošle godine ostala bez mesta u vrtiću zbog političkog opredeljenja svojih roditelja i srodnika, pisano je u prethodnom Alarmu (str. 87). Prosvetna inspektorka utvrdila je nezakonitost postupka i naložila da se odluka ispravi, što još uvek nije izvršeno. U međuvremenu, predsednik opštinskog odbora vladajuće Srpske napredne stranke podneo je krivičnu prijavu protiv majke jednog od deteta zbog krivičnog dela uvrede u produženom trajanju. Ova se majka u više navrata obratila javnosti, navodeći da su njihova deca „obeležena od strane lokalnog moćnika“.<sup>468</sup>

---

## PREPORUKE

- Ponavljamo preporuku da je nužno da Vlada obezbedi odgovornost nadležnih ministara za izradu izmena i dopuna svih zakona, pripremu svih podzakonskih akta, te da obezbedi resurse (ljude, finansije i znanje) za sve usluge podrške porodicama i deci iz Revidiranog AP 23 kako bi bio nadoknađen ogroman zaostatak u ovoj oblasti.
- Ponavljamo i to da je nužno pod hitno obezbediti sistemsko znanja, mehanizme i odgovornost u vezi sa zaštitom dece žrtava i svedoka nasilja u porodici, s posebnom pažnjom na zloupotrebu dece kao na oblik nasilja prema njihovim majkama.

---

466 „Nedostatak društvene pažnje i stručnih znanja o posledicama koje ima nasilje koje vrše intimni partneri u postupcima za određivanja roditeljskog staranja nad detetom“, AŽC, 2021, <https://bit.ly/3LFHL16>, 7. 4. 2023.

467 Centar ravnopravnog roditeljstva, Međunarodna konferencija „Izazovi ravnopravnog roditeljstva“, Novi Sad 27-28. 4. 2023. <https://www.ravnopravnoroditeljstvo.org/wp-content/uploads/2023/04/Informator-Konferencije-2023.pdf>

468 „SNS moćnik tužio i majku čije dete ne može u vrtić“, Direktno. Izvor: IN Media, 18. 4. 2023, <https://bit.ly/3VhVPB6>

### 4.3.7. Zaštita podataka o ličnosti

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine tek treba da se unapredi i da usledi odloženo usaglašavanje niza drugih propisa sa njim. Strategija zaštite podataka o ličnosti je izrađena na inkluzivan način i stavljena na javnu raspravu na proleće. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u 2022. godini pokazuje da su kritični nedostaci u ovoj oblasti i dalje prisutni. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) nastavilo je rad na povučenim nacrtima zakona iz decembra 2022. godine, sa ciljem da se uvede i legalizuje tehnologija za masovni pametni nadzor stanovništva.

Predlog strategije za zaštitu podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine stavljen je na javnu raspravu u drugoj polovini marta.<sup>469</sup> Radnoj grupi koja je formirana sredinom 2021. godine naknadno su se pridružili i predstavnici dve ekspertske organizacije civilnog društva. Ovaj dokument ističe ključne probleme i prioritete u ovoj oblasti do 2030. godine, a pratiće ga trogodišnji akcioni plan i nadzorno telo. Tekst akcionog plana nije predstavljen javnosti, a prema tvrdnjama predstavnika Radne grupe, pisan je uporedo sa strategijom kroz razradu predviđenih aktivnosti po nadležnim institucijama.<sup>470</sup> Da podsetimo, prethodna strategija iz 2010. nikada nije zaživela jer nije bio usvojen prateći akcioni plan.

Predlog strategije jasno definiše ciljeve i mere za njihovo postizanje. Između ostalog, nastoji se da Srbija zavredi odluku Evropske komisije o adekvatnoj zaštiti podataka o ličnosti. Kada je reč o unapređenju pravnog okvira, prvo su neophodne izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, u kojem su konfuzno prepisane i pomešane odredbe dva propisa Evropske unije. Procenjuje se da je stepen usklađenosti sektorskih zakona sa ovim centralnim zakonom tek 40%,<sup>471</sup> iako se Srbija obavezala da dovrši proces usklađivanja do kraja 2020. godine. Štaviše, sada se ovaj nizak procenat tumači kao prednost, te će se za nastavak procesa čekati izmene centralnog zakona, za koje u Predlogu strategije nije definisan rok. U pogledu jačanja institucionalnih kapaciteta, predviđa se otvaranje tri regionalne kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a prva je otvorena u Novom Sadu krajem 2022. godine.<sup>472</sup> Takođe, adresira se i mali procenat rukovalaca i obrađivača koji su odredili lice za zaštitu podataka o ličnosti (37%), kao i potreba da se poveća broj stranih kompanija koje su imenovale svoje predstavnike u Srbiji (među kojima uporno nedostaje Fejsbuk). Poseban cilj odnosi se na obrazovanje i podizanje svesti u oblasti zaštite podataka o ličnosti kroz promotivne kampanje, izradu nastavnog programa za različite nivoe školovanja, ali i obuku osoblja u javnoj upravi i predstavnika pravosuđa, kako bi se unapredila sudska praksa.

Tabela 5: Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u 2022. godini

| Praksa Poverenika izražena u brojevima                               | 2020.    | 2021.        | 2022.        |
|--|----------|--------------|--------------|
| Rešene pritužbe  | 149      | 209 ▲        | 177 ▼        |
| Primljene pritužbe   | 139      | 204 ▲        | 181 ▼        |
| Sprovedeni postupci nadzora  | 205      | 303 ▲        | 416 ▲        |
| Pokrenuti postupci nadzora   | 223      | 363 ▲        | 354 ▼        |
| Obavezujuća konačna rešenja (procenat onih po kojima je postupljeno) | 56 (91%) | 83 ▲ (85%) ▼ | 51 ▼ (92%) ▲ |
| Krivične prijave koje je podneo Poverenik                            | 3        | 3 ■          | 1 ▼          |
| Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka                           | 6        | 3 ▼          | 2 ▼          |

Izvor: Godišnji izveštaji Poverenika za 2020, 2021. i 2022. godinu<sup>473</sup>

469 <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/153/1>

470 Beleške autora sa okruglog stola u okviru javne rasprave u Beogradu 31. marta 2023.

471 Predlog strategije, str. 33.

472 <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopštenja/3893-повереник-отворио-регионалну-канцеларију-у-новом-саду.html>, 30. 12. 2022.

473 <https://www.poverenik.rs/sr/o-нама/годишњи-извештаји.html>

Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija u procesima digitalizacije istaknut je kao poseban izazov. Strategija zato predviđa uređenje automatizovane obrade genetičkih i/ili biometrijskih podataka o ličnosti i upotrebe audio i video nadzora, koje mora početi od izmena i dopuna centralnog zakona. Međutim, dok je izrada Strategije trajala, Ministarstvo unutrašnjih poslova stavilo je u decembru 2022. godine na javnu raspravu Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima<sup>474</sup> i Nacrt zakona o obradi podataka i evidencijama u oblasti unutrašnjih poslova.<sup>475</sup> Oba nacrtala imala su ozbiljne nedostatke iz ugla zaštite podataka o ličnosti, a naročitu pažnju javnosti izazvale su odredbe kojima se legalizuje masovni biometrijski nadzor stanovništva u posebne svrhe. Pod pritiskom javnosti, oba nacrtala su povučena, a na inicijativu predsednice Vlade u 2023. započet je niz sastanaka predstavnika MUP-a sa organizacijama civilnog društva okupljenim u Radnu grupu za Poglavlje 24 NKEU. Kao što je opisano u ranijim Alarm izveštajima, MUP je i tokom 2022. godine održao seriju konsultacija sa ekspertskim OCD na temu biometrijskog nadzora, o čijoj primeni nije postignut konsenzus. Međutim, nijednom nisu predstavljena rešenja iz nacrtala dva zakona na kojima je MUP paralelno radio. Iako je na poslednjem sastanku 30. novembra 2022. godine predstavljen novi nacrt procene uticaja upotrebe ove tehnologije na zaštitu podataka o ličnosti i druga prava i slobode,<sup>476</sup> nije nagovešteno da su izrađeni nacrti dva zakona, koji su već naredne nedelje dati na javnu raspravu. Etičke smernice za bezbedno i pouzdano korišćenje veštačke inteligencije<sup>477</sup> su, takođe, bile na javnoj raspravi u decembru 2022, a Vlada ih je usvojila u martu 2023. godine.

## Ponovni pokušaj legalizacije masovnog biometrijskog nadzora – još uvek neizvestan ishod

Iako su u setu nacrtala zakona u decembru 2022. prvobitno dosta široke svrhe upotrebe tehnologije pametnog nadzora u međuvremenu sužene, sistem i dalje podrazumeva masovni neselektivni biometrijski nadzor u realnom vremenu i stvaranje ogromnih zaliha ličnih podataka za slučaj da policiji u konkretnom slučaju neki od njih opravdano zatrebaju. Ovakva obrada podataka o ličnosti je neprihvatljiva iz ugla rizika po ljudska prava i slobode,<sup>478</sup> a upitna je i finansijska isplativost ovako skupog sistema. Predviđeno je da se izdvojeni biometrijski likovi čuvaju 72 časa, ali se video-zapisi iz kojih se izdvajaju čuvaju godinu dana.<sup>479</sup> Osim zaštite privatnosti, ovaj sistem obeshrabruje uživanje drugih prava i sloboda poput slobode izražavanja i okupljanja, ali i ugrožava poverljivost novinarskih izvora. Protiv upotrebe ovakve tehnologije zato su se već izjasnila relevantna evropska i globalna tela kao što su Visoki komesarijat za ljudska prava Ujedinjenih nacija,<sup>480</sup> Evropski poverenik za zaštitu podataka i Evropski odbor za zaštitu podataka,<sup>481</sup> te Evropski parlament.<sup>482</sup>

Do danas MUP nije pružio validne argumente, potkrepljene statističkim podacima i analizama, kojima dokazuje da je primena ove tehnologije neophodna za svrhe za koje je namenjena, a to je preduslov za sve dalje rasprave. Umesto toga, MUP je u međuvremenu naveo nekoliko primera iz prakse u kojima bi ova tehnologija mogla da ubrza i olakša identifikaciju učinioca krivičnog dela.<sup>483</sup> Međutim, strana istraživanja pokazuju da ovakav nadzor utiče na smanjenje saobraćajnih prekršaja i sitnih krađa, ali nije efektivan u suzbijanju nasilnih krivičnih dela i organizovanog kriminala,<sup>484</sup> iako se to navodi kao svrha njegove primene. Tako primena ove tehnologije dovodi do paradoksa, jer se ovaj oblik nadzora nije

---

474 <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/98/1>

475 <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/99/1>

476 <https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/Procena-uticaja-novembar-2022.pdf>

477 [https://www.ai.gov.rs/extfile/sr/591/Етичке\\_смернице\\_за\\_развој,\\_примену\\_и\\_употребу\\_поуздане\\_и\\_одговорне\\_ВИ\\_-\\_усвојени\\_текст.pdf](https://www.ai.gov.rs/extfile/sr/591/Етичке_смернице_за_развој,_примену_и_употребу_поуздане_и_одговорне_ВИ_-_усвојени_текст.pdf), 24. 3. 2023.

478 [https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/SHARE\\_Pozicija\\_Biometrijski\\_Nadzor.pdf](https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/SHARE_Pozicija_Biometrijski_Nadzor.pdf)

479 Isti rok propisan je i za drugi sistem masovnog nadzora stanovništva koji se u Srbiji primenjuje od 2010. godine.

480 <https://news.un.org/en/story/2021/09/1099972>

481 [https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2021/edpb-edps-call-ban-use-ai-automated-recognition\\_en](https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2021/edpb-edps-call-ban-use-ai-automated-recognition_en)

482 [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0405\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0405_EN.html)

483 Procena uticaja nameravanih radnji obrade biometrijskih podataka o ličnosti na zaštitu podataka o ličnosti, verzija od 30. marta 2023. dostupna autoru.

484 [https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/Analiza\\_procene\\_uticaja\\_SHARE\\_Partneri-Srbija\\_BCBP.pdf](https://www.sharefoundation.info/wp-content/uploads/Analiza_procene_uticaja_SHARE_Partneri-Srbija_BCBP.pdf)



pokazao ni neophodnim ni efektivnim u borbi protiv težih oblika kriminala, a to je jedina svrha kojom se može opravdati takvo zadiranje u privatnost.<sup>485</sup>

Tokom izveštajnog perioda, MUP je relevantnim OCD predstavilo nekoliko unapređenih verzija nacrtu procene uticaja ove tehnologije na podatke o ličnosti i osnovna prava, ali tekst nije finalizovan do kraja izveštajnog perioda. Zaštita podataka o ličnosti bila je tema sastanka 19. aprila, kada su predstavljene poslednje (neobjavljene) verzije relevantnih nacrtu, u kojima su dodatno ograničeni modaliteti upotrebe ove tehnologije radi identifikacije učinilaca krivičnih dela koja se gone po službenoj dužnosti i traganja za nestalim licima. Prepoznato je da primena ove mere mora prvo da se predvidi Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP), na čijim obuhvatnim izmenama i dopunama radi posebna radna grupa. Nova verzija Nacrta zakona o obradi podataka o ličnosti u oblasti unutrašnjih poslova sasvim se razlikuje od teksta objavljenog u decembru. Međutim, i dalje sadrži nedostatke i opasnosti, poput neopravdano širokog trajnog čuvanja podataka ili onemogućavanja javnog nadzora skrivanjem čak i statističkih podataka o primeni pojedinih mera suprotno Zakonu o tajnosti podataka.

---

## PREPORUKE

- Treba što pre usvojiti Strategiju zaštite ličnih podataka, sa pratećim akcionim planom, te uspostaviti radno telo koje će nadzirati sprovođenje ovih akata, kako se zacrtani rokovi za primenu predviđenih mera ne bi dalje pomerili.
- Što pre treba početi rad na unapređenju nedorečenih odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, naročito u oblasti obrade podataka u posebne svrhe, te nastaviti proces usklađivanja odredaba pojedinih zakona sa ovim zakonom.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da odustane od uvođenja i legalizovanja pametnog masovnog biometrijskog nadzora, u skladu sa preporukama međunarodnih tela. U suprotnom, mora da dokaže neophodnost uvođenja ove vrste nadzora i srazmernost svrhe primene ove nametljive tehnologije u odnosu na zadiranje u osnovna ljudska prava i slobode, te da predvidi stroge mehanizme za zaštitu podataka o ličnosti od mogućih zloupotreba. Takođe, treba sasvim isključiti mogućnost praćenja biometrijskog lika u realnom vremenu, koje podrazumeva neselektivni nadzor, a stepen kontrole povećati na nivo posebnih dokaznih radnji, koje se u krivičnim istragama primenjuju kao krajnja mera na osnovu predloga javnog tužioca i naredbe suda. U vezi sa uređenjem ove materije, neophodni su koordinacija MUP-a i Ministarstva pravde i konsultacije sa Poverenikom i organizacijama civilnog društva.

---

<sup>485</sup> prEUgovor, „Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?“, februar 2023. <https://preugovor.org/Brze-reakcije/1783/Povucipotegni-Sta-je-sporno-u-novom-Nacrtu.shtml>.

# 5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

## 5.1. Reforma policije

*Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek nije uspelo da izradi dovoljno kvalitetan novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i da obezbedi odgovarajući proces konsultacija, zbog čega je Nacrt u decembru 2022. godine po drugi put povučen iz zakonodavne procedure. Tokom naknadnih konsultacija sa organizacijama građanskog društva u okviru izrade trećeg nacrt, u policijskoj organizaciji uočeni su zabrinjavajući trendovi, koji prete da ovoj instituciji dodatno naruše integritet i profesionalnost. Unapređenje integriteta policije i obezbeđivanje njene operativne nezavisnosti, tako što će biti zaštićena od uticaja politike i organizovanog kriminala, ostaje ključni aspekt reforme policije, što je u skladu sa prelaznim merilima iz Poglavlja 24.*

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) objavilo je 8. decembra 2022. godine novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i najavilo javne konsultacije, koje je trebalo da se održe do kraja godine. Novi Nacrt je predstavljao izmenjenu i ponegde poboljšanu verziju starog Nacrta, čiji sadržaj je postao predmet kontroverze, te je 2021. godine brzo povučen iz procedure.<sup>486</sup> U periodu između objavljivanja dva nacrt, MUP i deo stručne javnosti održali su niz konsultativnih sastanaka, koji su rezultirali bitnim izmenama u pojedinim delovima teksta, pretežno u onim koji su se odnosili na namenu biometrijskog nadzora.<sup>487</sup>

Međutim, novi Nacrt nije bitnije unapredio mnoge ranije odredbe, a sadržao je i nove koje je deo stručne javnosti smatrao problematičnim.<sup>488</sup> Slično kao što se dogodilo i sa Nacrtom zakona iz 2021. godine, i sada su usledile razne kritike kako samog sadržaja Nacrta, tako i ograničenog vremena ostavljenog za konsultacije. Iz Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) prvo je zatraženo da se produži javna rasprava, što je MUP prihvatio, te je određen novi rok do 22. januara 2023. godine.<sup>489</sup> Nakon dugotrajnih i sadržajnih kritika koje su stizale iz organizacija građanskog društva, strukovnih udruženja, političkih stranaka i poslanika u Evropskom parlamentu, MUP je ipak odlučio da po drugi put povuče Nacrt zakona iz procedure.

### Treća sreća?

Nakon dva neuspešna pokušaja usvajanja Zakona o unutrašnjim poslovima, MUP je iza zatvorenih vrata pokrenuo još jedan proces konsultacija sa organizacijama građanskog društva okupljenim u NKEU. One su održavane od januara do aprila 2023. godine, nakon čega se očekuje da MUP javnosti predstavi novi Nacrt i pokrene novi krug javnih konsultacija. Sama činjenica da je MUP organizovao niz konsultativnih sastanaka sa organizacijama građanskog društva predstavlja značajan korak u odnosu na dosadašnji način na koji se o Nacrtu zakona vodila javna rasprava. Na ovim sastancima je Nacrt zakona analiziran član po član, pri čemu su predstavnici MUP-a i organizacija građanskog društva iznosili svoje argumente i amandmane na tekst. Ovo je, samo po sebi, neobična i dobrodošla praksa. Iako je u ovom trenutku neizvesno u kojoj meri će MUP zaista uvažiti predloge i komentare različitih eksperata, dosadašnje postupanje ukazuje na to da bi, uprkos značajnom napretku, najvažnija pitanja ipak mogla da ostanu nerešena.<sup>490</sup>

---

486 Za dodatne informacije, videti: Jelena Pejić Nikić, (ur.), PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1, novembar 2021. godine, str. 108–109, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, <http://bit.ly/3MloqNv>

487 Za više informacija o procesu konsultacija videti: <http://bit.ly/3A1cZZP>

488 Za detaljniji pregled identifikovanih problema videti Brzu reakciju prEUgovora: „Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?“, februar 2023. godine, <http://bit.ly/3Uy25nR>

489 Internet prezentacija Ministarstva unutrašnjeg poslova, 16. 12. 2022, <http://bit.ly/3Glb9kf>

490 Na ovim sastancima je učestvovalo više autora ovog izveštaja, tako da je procena koja je data u ovom delu izveštaja zasnovana na zaključcima sa konsultacija.

✘ **ALARM: Ključni nedostaci Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima iz decembra 2022. godine**

Cementiranje političkog uticaja na operativni rad policije: Uprkos kozmetičkim intervencijama, Nacrt zakona omogućava da donosioci političkih odluka ozbiljno utiču na rad policije. Taj uticaj vrši Vlada, prvenstveno posredstvom ministra unutrašnjih poslova, čiji položaj nosi prevelika ovlašćenja, kao što su, na primer, ovlašćenje za izdavanje obaveznih uputstava i traženje posebnih izveštaja u vezi sa radom policije ili ovlašćenje koje omogućava da se uredbom Vlade ograniči pravo na mirno okupljanje.

Prekomerna ovlašćenja policije: Nacrtom zakona policiji data su preširoka ovlašćenja, uključujući u to i ovlašćenje da bez naloga uđe u nečiji stan/kuću i koristi silu bez adekvatnih mera zaštite, a tu su i neka nova, poput mogućnosti korišćenja gumenih metaka. Ova ovlašćenja mogu lako da se zloupotrebe i dovedu do kršenja ljudskih prava.

Nedostatak mera vezanih za odgovornost: Nacrtom zakona nisu predviđene zadovoljavajuće mere za pozivanje policije na odgovornost za određene postupke. Na primer, ne dozvoljava se nezavisan mehanizam za nadzor nad radom policije (Sektor unutrašnjih poslova je podređen ministru unutrašnjih poslova), dok se izmenama u odredbama koje se odnose na identifikacione oznake na policijskim uniformama građanima otežava identifikovanje policajaca.

Biće prilike da se ova pitanja razmotre na završnom sastanku na visokom nivou, koji treba da bude održan i na kom će prisustvovati organizacije građanskog društva koje su uključene u konsultacije, premijer Srbije i nadležna ministarstva (unutrašnjih poslova, pravde i evropskih integracija).

Prvo, najviše je menjan deo Nacrta zakona, koji se odnosi na to kako će policija koristiti i obrađivati biometrijske podatke. Ovo je bila tačka sporenja između MUP-a i dela stručne javnosti, usled činjenice da ima potencijal da dovede do najtežih kršenja ljudskih prava, uključujući u to i pravo na privatnost i mirno okupljanje.<sup>491</sup> Ovo posebno zabrinjava u svetlu ograničenog i neefikasnog nadzora nad radom policije i postojanja nekoliko hiljada kamera, koje su već postavljene po mnogim gradovima u Srbiji. Ministarstvo unutrašnjih poslova je najviše interesovanja pokazao za odredbe novog Nacrta, koje se odnose na ovu problematiku, menjajući ih nekoliko puta, kao i na prateću procenu uticaja, uz opsežne konsultacije sa spoljnim stručnjacima. U vreme pisanja ovog izveštaja još uvek nije jasno kako će konačno predloženo rešenje izgledati i da li će zadovoljiti kriterijume nužnosti i proporcionalnosti.<sup>492</sup>

Drugo, postalo je očigledno da Radna grupa zadužena za rad na Nacrtu zakona nije bila ovlašćena da menja odredbe koje se odnose na upravljanje policijom i strukturu podele vlasti u MUP-u. Ovo se posebno odnosi na ulogu ministra i na prevelika ovlašćenja koja lice na ovom položaju ima kada je reč o uticanju na operativni rad policije, imenovanjima na najvišem nivou u Upravi policije i na lanac komandovanja i odgovornosti u policijskoj organizaciji.

Tokom konsultacija je mnogo vremena utrošeno na razgovore o tome kako da se obezbedi operativna nezavisnost policije ili, u praksi, kako da se njen operativni rad zaštiti od uticaja politike. Iako je ovo međunarodni standard u radu policije, koji je ugrađen u pregovarački okvir za Srbiju u Poglavlju 24, stiče se utisak da su šanse da se ostvari bilo kakav bitniji napredak veoma male. U Srbiji ovaj problem u velikoj meri ima veze sa potčinjavanjem različitih resora MUP-a volji ministra, kao i sa odnosima sa direktorom policije.

Nacrtom zakona predviđena su diskreciona ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova, kojima bi on mogao da nastavi svoj nedopušteni uticaj na operativni rad policije. Iako Nacrt zakona priznaje operativnu samostalnost kao princip, ona je derogirana odredbama koje dozvoljavaju zakulisni uticaj ministra. To uključuje prekomeran uticaj ministra na kadrovska rešenja i imenovanja u policiji, kao i na traženje posebnih izveštaja o radu policije. Tokom konsultacija je dosta vremena utrošeno na raspravu o ovim odredbama, a MUP je revidirao osporeni član 13 kako bi se uspostavila ravnoteža između legitimne

491 Videti: Drugi krug borbe protiv masovnog biometrijskog nadzora, Share fondacija, 2020, <http://bit.ly/3o9eyll>.

492 Više o ovome u odeljku ovog izveštaja pod nazivom „Zaštita podataka o ličnosti“.

potrebe ministra da izdaje obavezne instrukcije i pribavlja posebne izveštaje o radu policije, i potrebe da se spreči njegov neopravdan uticaj putem ovih mehanizama.

Uz sve ovo, stiče se utisak da nema iskrene političke namere da se reše hitni problemi u vezi sa ispunjavanjem prelaznog merila Evropske komisije, kojim se predviđa uspostavljanje snažnih mehanizama zaštite od uticaja organizovanog kriminala i politike na operativni rad policije.<sup>493</sup> Ukoliko ostane u sadašnjem obliku, Nacrt zakona će omogućiti politički uticaj na rad policije i nedostatak odgovornosti, čime će se dodatno narušiti profesionalizam u policiji.

### **Skupština građana o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima**

U sklopu nastojanja da doprinese reformi policije angažovanjem šire grupe zainteresovanih strana, BCBP je u februaru 2023. godine organizovao Skupštinu građana, na kojoj je učestvovalo 40 nasumično odabranih lica iz čitave Srbije. Uz pomoć stručnjaka i moderatora, građani su razgovarali o tome kako pronaći bolje rešenje za predloženi biometrijski nadzor i upravljanje policijom, sa posebnim osvrtom na to kako depolitizovati policiju.

Građani su dali nekoliko preporuka i predloga, koje su na plenarnoj sednici izneli grupi sačinjenoj od predstavnika MUP-a, poslanika Skupštine Srbije i jednog javnog tužioca. Zaključci su zapisani i dostavljeni MUP-u u okviru konsultacija koje su u toku.<sup>494</sup>

### **Promena pravila za imenovanje direktora policije, mesta koje je bezrazložno upražnjeno duže od godinu dana**

Treće, i možda najvažnije, dešavanja u organizaciji policije tokom konsultacija oko Nacrta zakona sugerišu da postoje zlokobne namere nove Vlade i ministra unutrašnjih poslova. Ovo ima veze sa konceptom vladavine zakonima umesto koncepta vladavine prava, gde se ovo prvo odnosi na situaciju u kojoj pripadnici izvršne grane vlasti mogu proizvoljno da usvajaju i primenjuju zakone bez ikakve odgovornosti, kao i bez (ili sa vrlo malo) otpora koji bi pružile ostale grane vlasti.

To najbolje ilustruje proces takozvane „DB-izacije“ policije, odnosno prelazak kadrova iz službi bezbednosti (u ovom slučaju Bezbednosno-obaveštajne agencije – BIA), što se dešava ne samo u policiji već i u drugim institucijama. Novi ministar, koji je na dužnost stupio u oktobru 2022. godine sa mesta direktora BIA, već je imenovao svoja dva bliska čoveka iz Agencije na mesta vršilaca dužnosti državnog sekretara i načelnika Sektora unutrašnjih poslova.<sup>495</sup> Velika je verovatnoća da će iz BIA doći i novi direktor policije, na mesto koje je bilo nepopunjeno godinu i po dana otkako je prethodni direktor penzionisan, čime se stiče utisak da je to mesto „čuvano“ tako što novi direktor nije imenovan pre usvajanja novog Nacrta zakona.

Član 35 koji govori o imenovanju direktora policije bio je tokom konsultacija između MUP-a i organizacija građanskog društva jedan od najspornijih. Nacrtom zakona predviđeno je proširenje kriterijuma za imenovanje direktora policije kako bi se u izbor uključila ne samo lica sa 15 godina radnog iskustva u policiji već i ona sa 15-godišnjim iskustvom „efektivnog rada na poslovima bezbednosti na rukovodećim radnim mestima“, bez preciziranja toga šta bi ovaj termin mogao da podrazumeva. Uprkos prigovorima koji su bili protiv ovakvog proširenja kriterijuma, MUP je odbio da preispita odredbu. Iznet je argument da bi na taj način mogli da se motivišu kompetentniji pojedinci da se prijave za to radno mesto iako za ulazak u grupu kompetentnih kandidata mnogo veću prepreku predstavlja izuzetno visok prag od 15 godina provedenih na rukovodećim položajima. Ministarstvo unutrašnjih poslova odbacilo je argumente da bi imenovanje direktora policije sa strane (npr. iz vojske ili neke službe bezbednosti) moglo da predstavlja odstupanje od načina na koji je policija organizovana kao javna služba, pa čak i poniženje za organizaciju koja među 40.000 zaposlenih navodno nema kvalifikovanog kandidata. Ministarstvo

493 „Izveštaj o skriningu u vezi sa poglavljem 24“, Evropska komisija, 2014.

494 Policija orijentisana na građane: Delotvorna borba protiv teškog i organizovanog kriminala, BCBP, Beograd, 2023, <https://bit.ly/3LxhNeO>

495 „Novi načelnik u MUP-u Goran Colić: Došao iz BIA-e, bio predstavnik navijača u Skupštini FK Partizan“, Nova S, 8. 2. 2023, <https://bit.ly/3MDO85O>

je ukazalo na uporedno rešenje sadržano u crnogorskom Zakonu o unutrašnjim poslovima, kojim se kriterijumi zaista proširuju, ali se navode i institucije iz kojih kandidati imaju pravo da se prijave,<sup>496</sup> što srpski Nacrt zakona ne sadrži, već je tu samo nejasna formulacija „poslova bezbednosti“. Koalicija prEUgovor strahuje da će se ovim otvoriti put daljoj „DB-izaciji“ i udaljavanju policije od modela službe koja je usmerena na građane.

Tokom konsultacija je izneto i nekoliko predloga o postupku imenovanja direktora policije i o ulozi ministra i Vlade u tom imenovanju. Organizacije građanskog društva, koje su učestvovalе u konsultacijama, smatrale su da direktor policije predstavlja najvažniji bedem protiv nedozvoljenog uticaja, te da ova pozicija zbog toga mora da se osnaži, prvenstveno promenom procedure imenovanja, za koju su zaduženi ministar i Vlada. Ministarstvo unutrašnjih poslova je čvrsto stajalo na stanovištu da je, radi obezbeđenja hijerarhije u strukturi MUP-a, neophodno obezbediti da direktor bude podređen ministru. Organizacije građanskog društva iznele su nekoliko predloga o tome kako da se izmeni procedura imenovanja, uključujući u to i predlog da se prepiše model koji se koristi u Crnoj Gori, gde nadležni skupštinski odbor ima savetodavnu ulogu pri izboru direktora policije. Međutim, MUP je sve te predloge odbio.<sup>497</sup>

## Policijsko obrazovanje na prekretnici

Još jedan primer principa vladavine zakonima umesto principa vladavine prava jeste tekuća reforma programa policijskog obrazovanja. Nacrtom zakona bilo je predviđeno osnivanje Srednje škole unutrašnjih poslova u skladu sa posebnim zakonom (član 246), što bi trebalo da bude usvojeno nakon usvajanja Zakona o unutrašnjim poslovima. Osnivanje srednje škole za policajce predstavlja veliko odstupanje od dosadašnjeg modela policijskog obrazovanja utvrđenog Zakonom o policiji, kojim se predviđa osnovna policijska obuka za kandidate nakon završetka redovne srednje škole.

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije ponudilo nikakvo zvanično objašnjenje ili analizu predloga za ovo radikalno odstupanje od postojećeg modela. Po sadašnjem modelu, pripadnici policije obrazuju se u Centru za osnovnu policijsku obuku, koji radi od sredine 2000-ih godina. On je zamenio prethodno zatvorenu Srednju školu, koja je prestala da postoji 2009. godine, nakon što je diplomirala poslednja generacija njenih kadeta. Razlozi za napuštanje ovog modela obrazovanja temeljili su se na najboljoj praksi i nalazima da je „socijalizacija i izolacija policijskih regruta od šire javnosti u tako mladom uzrastu kontraproduktivna za razvoj policajca koji bi bio usklađen sa vrednostima društva i imao razumevanje za potrebe javnosti“.<sup>498</sup> Stoga zabrinjava činjenica da je MUP odjednom predložio drastične promene, koje bi situaciju vratile na ranije korišćen i potom odbačen model policijskog obrazovanja.

Bez obzira na navedene nedoumice, u jeku konsultacija o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, koje su trajale od januara 2023. godine pa nadalje, Vlada Srbije je donela odluku kojom je osnovana Srednja škola unutrašnjih poslova.<sup>499</sup> Stiče se utisak da je Vlada žurila da nastavi sa svojim planovima, ne čekajući pravni osnov za ovaj potez, baš zbog toga što se Nacrt zakona zaglavio u konsultacijama. Sledeći korak bila je odluka Vlade s kraja marta 2023. godine o izmeni Pravilnika o upisu učenika u srednju školu<sup>500</sup> kako bi se omogućilo da se u novoosnovanu srednju policijsku školu upišu novi učenici. Ministarstvo unutrašnjih poslova je javni konkurs za prvu generaciju učenika novoosnovane Srednje škole unutrašnjih poslova „Jakov Nenadović“ raspisao već 3. aprila.<sup>501</sup> Rok za prijavu bio je 20. april iako potencijalni kandidati nisu imali priliku da pogledaju obrazovni program ili nastavni plan i program, budući da oni nisu bili dostupni na internet prezentaciji škole. Iz tih razloga nije moguće reći da li će nova škola otkloniti nedostatke koji su uočeni u prethodnoj, odnosno probleme koji su doveli do prestanka njenog rada 2009. godine. Što je najvažnije, buduće karijere potencijalnih učenika su neizvesne, jer trenutno nema zakonskog osnova da se oni zaposle u MUP-u, pošto važeći Zakon o policiji kao zakonski preduslov za

496 Član 9 Zakona o unutrašnjim poslovima Crne Gore, Službeni list CG, br. 44/2012, 36/2013, 1/2015 i 87/2018.

497 Ibid.

498 Mark Downes, Police Reform in Serbia: Towards a modern and accountable police service, Misija OEBS-a u Srbiji i Crnoj Gori, 2004, str. 33, <http://bit.ly/3Ktvzyk>.

499 „Odluka o osnivanju Srednje škole unutrašnjih poslova 'Jakov Nenadović' u Sremskoj Kamenici, Vlada Republike Srbije, Službeni list RS, br. 4/2023-4, <https://bit.ly/41iKDpw>.”

500 Službeni list RS br. 23 od 24. 3. 2023, <https://bit.ly/416wa0b>

501 Dostupno na adresi: <http://bit.ly/41vm60D>.

zvanje policajca predviđa samo završenu osnovnu policijsku obuku. Dakle, budućnost cele ove operacije zavisi od sposobnosti Vlade da progura Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima i obezbedi da on bude usvojen na vreme. Bez obzira na ove neizvesnosti, za 210 mesta u policijskoj srednjoj školi prijavilo se više od 3.000 mladih koji žele da postanu policajci.<sup>502</sup>

#### **Istraživačka priča 4:**

##### **Proces – Kako je čovek osuđen da je vozio kola u koja nikad nije ušao**

Slobodan Simeunović (35) iz sela Kruševica kod Lazarevca nikada nije imao problema sa zakonom, sve do 2022. godine, kad je na osnovu iskaza policajaca na sudu osuđen zbog vožnje automobila bez isprava. Međutim, Slobodan niti zna da vozi niti je u taj automobil ikada ušao.<sup>503</sup>

U maju 2022. godine poštar je Slobodanu doneo dve prekršajne prijave. Prekršajni sud u Golupcu ga je zvao na saslušanje, jer je bez dozvole vozio kola u tom gradu i tom prilikom nije imao ličnu kartu. Vozilo je pripadalo ženi koja je tom prilikom sedela na suvozačevom mestu. Iako je ona u iskazu pred sudom tvrdila da Slobodana vidi prvi put u životu, četiri od pet policajaca su sa velikom verovatnoćom tvrdili da je upravo Slobodan spornog dana vozio zaustavljeni automobil. Sud je verovao njihovim iskazima bez ikakvih daljih provera i izrekao Slobodanu novčanu kaznu od 65.000 dinara.

Ispostaviće se da je automobil koji je policija zaustavila vozio Slobodanov rođak, koji je službenom licu namerno dao pogrešne podatke. Prethodno je policajcima nudio mito i dao podatke osobe koja ne postoji. Umesto da privedu sumnjivog vozača kako bi na valjan način utvrdili njegov identitet, oni su mu verovali na reč i napisali prekršajne prijave na ime koje je dao.

Slobodanov advokat je posegnuo za različitim pravnim lekovima kako bi izdejstvovao ponavljanje postupka. Protiv četiri policajca podneo je krivične prijave nadležnom tužilaštvu i uputio pritužbe Sektoru unutrašnje kontrole MUP-a. Sektor je proverio podatke sa baznih stanica mobilne telefonije i obavio veštačenje potpisa, čime je potvrdio Slobodanov iskaz. Pravi vozač kasnije je priznao da je vozio auto i da je policiji dao lažne podatke. Slobodan i dalje uredno plaća kaznu u ratama, a njegovo zdravlje se pogoršalo.<sup>504</sup>

## **PREPORUKE**

- Vlada Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije, 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.
- Pre nego što sledeća verzija Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima po treći put uđe u zakonodavnu proceduru, potrebno je pozabaviti se pitanjima koja bi potencijalno mogla da naruše prava građana i srozaju standarde rada policije.
- Vlada Srbije mora prioritetno da organizuje javnu i transparentnu proceduru za imenovanje novog direktora policije.

502 Jelena Radovanović, „Više od 3.000 kandidata se prijavilo za upis u Srednju školu unutrašnjih poslova, na jedno mesto 15 kandidata“, Blic, 20. 4. 2023, <https://bit.ly/3nu0MtN>.

503 <https://www.cins.rs/proces-kako-je-covek-osuden-da-je-vozio-kola-u-koja-nikad-nije-usao/>

504 <https://www.preugovor.org/Video-PRICE/1801/prEUgovor-video-prica-Slucaj-Slobodana.shtml>



## 5.2. Migracije i azil

U izveštajnom periodu nadležni organi usredsredili su svoj rad na izmenu zakonodavnog okvira u cilju liberalizacije tržišta rada za značajan broj kategorija stranaca. Međutim, konstantno prisustvo migranata bez regulisanog pravnog statusa ukazuje na potrebu da se bolje primene pravni koncepti, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čija je svrha da regulišu pravni status migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije. Srbija je uskladila svoju viznu politiku sa zahtevima koji su izneti nadležnim organima, što je uticalo na migratorna kretanja ka EU preko zapadnobalkanske rute. Pored toga, još uvek se javljaju prekogranični incidenti koji uključuju elemente nasilja.

### Opšti pregled aktuelne situacije

Prema najnovijim podacima Fronteksa, u februaru je na zapadnobalkanskoj ruti zabeleženo značajno manje prelazaka granice, zahvaljujući usklađivanju vizne politike Srbije sa zahtevima EU.<sup>505</sup> Međutim, ona je i dalje druga najaktivnija migrantska ruta ka Evropskoj uniji sa skoro 8400 otkrivenih slučajeva ilegalnih prelazaka (najveći broj su državljani: Sirije, Avganistana i Turske).<sup>506</sup>

Tabela 6: Statistički podaci UN o migracijama u Srbiji septembar 2022 – mart 2023.

| Brojčani podaci na mesečnom nivou  | Septembar 2022. | Mart 2023. |
|--|-----------------|------------|
| Broj migranata i izbeglica, koji su prisutni u Srbiji                      | 8151            | 3160       |
| Registrovani broj novopridošlih u centre                                   | 19.345          | 6477       |
| Broj migranata i tražilaca azila smeštenih u državnim objektima za smeštaj | 6183            | 2505       |

Izvor: Agencija za izbeglice UN (UNHCR), Kratak izveštaj za septembar 2022. godine i mart 2023. godine.

Dostupni statistički podaci ukazuju na to da se, u poređenju sa prethodnim izveštajnim periodom, značajno smanjio broj procenjenih novih dolazaka u Srbiju na nacionalnom nivou. Tokom zimskih meseci migranti su duže boravili u centrima, dok se sa poboljšanjem vremenskih uslova period njihovog boravka ponovo skratio.<sup>507</sup> Prema informacijama organizacija koje su prisutne na terenu i u pograničnim područjima, uprkos smanjenom broju novopridošlih lica, nije se smanjio broj neformalnih mesta okupljanja migranata u pograničnim područjima.<sup>508</sup>

Prema dostupnim podacima, u proteklih nekoliko meseci među migrantima, izbeglicama i tražiocima azila u Srbiji, registrovan je nešto veći broj državljana Maroka.<sup>509</sup> Takođe, Komesarijat za izbeglice i migracije registrovao je da se u prihvatnim centrima neznatno povećao i broj migranata iz Mongolije.<sup>510</sup> Pored toga, iako je ukidanje bezviznog režima sa nekim migraciono visokorizičnim zemljama dovelo do smanjenja broja registrovanih iregularnih prelazaka granice ka EU preko zapadnobalkanske rute (prema podacima Fronteksa), to nije nužno imalo isti odvrćajući efekat na iregularne migracije na nacionalnom nivou. Tako su, na primer, prema dostupnim podacima iz februara 2023. godine, državljani Burundija i dalje među najbrojnijim tražiocima azila/migrantima koji su prisutni u Srbiji<sup>511</sup> iako je Srbija u oktobru ukinula bezvizni

505 Srbija je u oktobru ponovo uvela vizni režim za državljane Burundija, Tunisa, Indije, Kube, Bolivije i Gvineje Bisao, koji nose obične pasoše.

506 Izvor: Broj otkrivenih slučajeva ilegalnog prelaska granice u centralnom Sredozemlju se više nego udvostručio u prva dva meseca 2023. godine, Fronteks, 10. 3. 2023.

507 Na primer, prema podacima iz Kratkog izveštaja UNHCR-a, u februaru je registrovano oko 3782 novopridošlih u državne prihvatne centre (u martu je ovaj broj bio 6477), dok je ukupna popunjenost državnih centara krajem februara bila 2354 (u martu je ovaj broj bio 2505).

508 „Kapaciteti prihvatnog centra u Subotici ponovo popunjeni“, *Telegraf*, 26. 4. 2022, <https://bit.ly/41Lf8oG>.

509 Prema podacima iz Statističkog kratkog izveštaja UNHCR-a za Srbiju iz avgusta 2022. godine, među tražiocima azila/migrantima bilo je oko 6% državljana Maroka, dok je u martu 2023. godine taj procenat porastao na 15%.

510 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece, 31. 3. 2023. godine.

511 Prema podacima iz Statističkog kratkog izveštaja UNHCR-a za Srbiju iz oktobra 2022. godine, među tražiocima azila/migrantima bilo je oko 5% državljana Burundija, dok se u februaru 2023. godine taj procenat udvostručio.

režim za državljane Burundija, koji imaju obične pasoše. Ovo nam govori da na trendove u iregularnim migracijama u određenoj meri utiču i drugi razlozi, a ne samo bezvizni režim.

U ovom izveštajnom periodu bilo je aktivno petnaest smeštajnih objekata (centara za azil i prihvatnih/tranzitnih centara), pri čemu je Centar za azil u Vranju još uvek namenjen samo smeštaju izbeglica iz Ukrajine. Odlukom Vlade<sup>512</sup> Centar za azil u Bogovađi, gde su uglavnom bili smešteni migranti/tražioci azila bez pratnje, prestao je da radi u martu 2023. godine i prostorije su vraćene vlasniku – „Crvenom krstu“.

Iako nisu popunjeni svi kapaciteti trenutno aktivnih smeštajnih objekata, neki prihvatni/tranzitni centri u pograničnim područjima još uvek su pod velikim pritiskom (PC Pirot), što može da ukazuje na povećana migrantska kretanja u pograničnom području sa Bugarskom. Osim toga, lokalni mediji su izveštavali o tome da su u martu kapaciteti Centra u Pirotu bili skoro popunjeni, ali se migranti u njemu ne zadržavaju dugo i, nakon nekoliko dana boravka, nastavljaju svoje putovanje.<sup>513</sup>

Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil i dalje raste. Međutim, veliki broj registrovanih namera ne ukazuje na ukupan broj lica kojima je potrebna zaštita, jer su se i Ukrajinci prijavljivali za privremenu zaštitu.

Tabela 7: Statistički podaci o azilu za Srbiju

|  | Septembar 2022. | Oktobar 2022. | Novembar 2022. | Decembar 2022. | Januar 2023. | Februar 2023. | Mart 2023. |
|--|-----------------|---------------|----------------|----------------|--------------|---------------|------------|
| Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil | 297             | 294           | 214            | 302            | 136          | 55            | 166        |
| Broj podnetih zahteva za azil                          | 11              | 12            | 23             | 13             | 21           | 21            | 19         |
| Broj odobrenih zahteva                                 | 3               | 3             | 2              | 5              | 1            | 1             | 4          |

Izvor: UNHCR, Kratak statistički izveštaj za Srbiju za oktobar 2022., decembar 2022. i mart 2023. godine

Izveštaji međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje prate kretanja migranata i izbeglica ukazuju na to da i dalje ima prekograničnih incidenata, koji uključuju i elemente nasilja, a prema svedočenjima na nekim granicama, oni su sve brutalniji.<sup>514</sup>

Uprkos sve većem broju dokaza o kršenjima ljudskih prava na granicama, ne samo na granicama Srbije već i duž granica evropskog kontinenta, i dalje postoji klima nekažnjivosti. Razlog je delimično to što se neadekvatno prati sprovođenja nalaza i preporuka organizacija koje prate situaciju sa ljudskim pravima, kao i to što ne postoji jasan sistem odgovornosti i što se ne ispunjava obaveza zaštite ljudskih prava.<sup>515</sup> U takvim okolnostima, posebno je važno razmotriti pitanje uspostavljanja nezavisnog institucionalnog mehanizma za nadzor državne granice, bilo da će te poslove obavljati Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) bilo da će biti osnovan novi mehanizam u okviru institucije Zaštitnika građana, bilo pak da će biti osnovan nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika, u partnerstvu sa međunarodnim akterima, akademskom zajednicom i/ili organizacijama civilnog društva.<sup>516</sup>

512 Službeni glasnik, br. 21/2023 od 17. marta 2023.

513 „U Srbiji prošle godine registrovano 124.127 migranata – Oko 200 migranata svakodnevno u PC „Četvrti kilometar“, Pirotске vesti, 21. 3. 2023, <https://bit.ly/3LdEvIK>

514 „Više ljudi, više policije, a manje bezbednosti – Godišnji izveštaj za 2022. godinu“, Kilikativ, str. 5. Više informacija na: <https://bit.ly/3AyPKq3>

515 „Jačanje odgovornosti u vezi sa ljudskim pravima na granicama“, Izveštaj ENNHRI-a, jul 2022. godine. Više informacija na: <https://bit.ly/3eqCb4y>

516 U Hrvatskoj je Nezavisni mehanizam nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite uspostavljen na osnovu Sporazuma od 8. juna 2021. godine, koji su potpisali Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske, s jedne strane, i Hrvatska akademija medicinske nauke, Hrvatska akademija pravnih nauka, Centar za kulturni dijalog, Crveni krst Hrvatske i prof. dr Iris Goldner, s druge strane. Videti detaljnije: 1. Šestomesečni izveštaj Nezavisnog mehanizma nadzora postupanja policijskih službenika u području nezakonitih migracija i međunarodne zaštite, jun – decembar 2021. godine, Zagreb, decembar 2021. godine <https://bit.ly/3CKQpGT>. 10. 10. 2022.

## Zakonodavne aktivnosti – liberalizacija pristupa tržištu rada za veći broj kategorija stranaca

Nažalost, propuštena je prilika da se unaprede određene odredbe Zakona o strancima i Zakona o azilu, posebno one koje se odnose na zaštitu načela zabrane proterivanja ili vraćanja (*non-refoulement*) prilikom proceduru prisilnog vraćanja, kao i one o zaštiti prava na delotvorno pravno sredstvo u proceduri obavljanja sigurnosnih provera.

Tokom izveštajnog perioda usvojeni su predlozi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, a završen je i proces javnih rasprava o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu. Očekuje se da će ovi nacrti zakona ući u parlamentarnu proceduru u maju.

Imajući na umu sličnost ciljeva koji se žele postići usvajanjem zakona o izmenama i dopunama zakona o strancima i zapošljavanju stranaca (razvoj povoljnijeg poslovnog okruženja), kao i sadržaj predloženih promena, važno je zajedno razmatrati ova dva zakona.

Neke od ključnih izmena u predloženim zakonskim rešenjima podrazumevaju sledeće:

- uvodi se nova procedura za odobravanje privremenog boravka za strane državljanje, koji žele da rade u Srbiji, a u skladu sa tom novom procedurom
- uvode se novi instituti (kao što je jedinstvena dozvola za privremeni boravak i rad, saglasnost za promenu osnova rada, promenu poslodavca ili zapošljavanje kod dva ili više poslodavaca);
- proširena je lista osoba kojima je data mogućnost slobodnog pristupa tržištu rada (tražioci azila koji još uvek nisu dobili rešenje šest meseci nakon podnošenja zahteva za azil; osobe kojima je odobren azil, kao i privremena zaštita; osobe kojima je odobren privremeni boravak iz humanitarnih razloga itd.)

Pored toga, važna novina je da je precizirano da stranac sa poslodavcem može da zaključuje ugovor o radu na neodređeno, čime se zaštita njegovih radnih prava stavlja u okvire Zakona o radu. To kod organa koji su nadležni da obezbede usklađenost sa odredbama Zakona o radu, može izazvati određene sumnje (kao što je istaknuto tokom javne diskusije).<sup>517</sup>

Primena novih zakonskih odredaba prvenstveno je uslovljena postojanjem delotvornog procesa digitalizacije, koji u ovom trenutku još uvek nije završen. Pored toga, s obzirom na obim izuzetno važnih promena i uvođenje novih instituta, važno je da se pripreme svi akteri uključeni u proceduru regulisanja prava na pristup tržištu rada kako bi se obezbedila jednoobrazna primena pravnih odredaba na celoj teritoriji Srbije.

Predložene promene Zakona o državljanstvu uvode veoma povoljne odredbe, koje regulišu pristup državljanstvu kroz institut naturalizacije (lica koja imaju privremeni boravak u Srbiji mogu nakon godinu dana zatražiti srpsko državljanstvo ukoliko su u tom periodu radila u Srbiji, kao i čije se srednje ili visoko obrazovanje stečeno u drugoj zemlji priznaje u Srbiji). Biće potrebno da prođe neko vreme kako bi se videli efekti predloženih izmena i to kako će one uticati na primenu zakona o strancima i njihovom zapošljavanju, kao i na statistiku odobrenih zahteva za privremeni boravak i stalno nastanjenje u Republici Srbiji.

## Kakav je obuhvat zaštite mentalnog zdravlja migranata?

Poslednjih godina u sistemu postaju sve vidljivije osobe sa problemima u mentalnom zdravlju među migrantskom populacijom, posebno one sa poremećajima koji zahtevaju bolničko lečenje i celodnevno posmatranje.<sup>518</sup> S druge strane, neki primeri iz prakse<sup>519</sup> ukazuju na to da postoji nerazumevanje obima prava na zaštitu mentalnog zdravlja matrijalno neobezbeđenih stranaca, odnosno da postojeće pravne formulacije ostavljaju prostora da migrantima ili licima u postupku azila bude uskraćeno adekvatno lečenje u specijalizovanim institucijama zbog toga što zdravstvene institucije nemaju mogućnost da im naplate lečenje.

517 Februar 2023. godine. Više: <https://bit.ly/3BvraqU>

518 Više informacija: *Institucionalni Barometar 3.0.*

519 „Beograd, Nadežda Pucar, lekar u klinici dr Laza Lazarević, o pacijentu koji je izvršio samoubistvo“, Jutjub, 24sata vesti, <https://bit.ly/4276jFE>

Kada zbog prestanka lečenja ili odsustva adekvatnog lečenja osoba koja je u realnom i direktnom riziku od samoubistva počini samoubojstvo, može se postaviti pitanje odgovornosti države za zaštitu njeog prava na život. Uzimajući ovo u obzir, sve pravne nesigurnosti moraju biti rešene u skladu sa međunarodnim standardima koji su vezani za pozitivnu obavezu države da pruža zaštitu mentalnog zdravlja u zaštiti prava na život.

## Pitanje je da li akcije policije u kojima se premeštaju migranti smanjuju iregularne migracije

Policija nastavlja da sprovodi akcije čiji je cilj pronalaženje odraslih iregularnih migranata i njihovo smeštanje u prihvatne centre i centre za azil u Somboru, Subotici, Beogradu, Kikindi i Šapcu.<sup>520</sup> Situacija na terenu potvrđuje da prisustvo migranata u improvizovanim skloništim na otvorenom dovodi u rizik njihovu bezbednost i bezbednost lokalnog stanovništva. U izveštajnom periodu zabeleženo je nekoliko oružanih incidenata među migrantima u pograničnim područjima.<sup>521</sup>

Uprkos ovim akcijama, stalno prisustvo iregularnih migranata u skloništim u pograničnim područjima<sup>522</sup> dovodi u pitanje održivost tih akcija i ukazuje na odsustvo konzistentnog sistemskog odgovora usmerenog na suzbijanje iregularnih migracija.

### ✘ **ALARM: Policija mora utvrditi činjenice i okolnosti događaja na graničnom prelazu Mali Zvornik i u prihvatnom centru u Somboru i preduzeti adekvatne mere**

U medijima se 25. aprila 2023. godine pojavio snimak na kome se vidi da je policija upotrebila preteranu silu protiv migranta na graničnom prelazu Mali Zvornik između Srbije i Bosne i Hercegovine, kao i u prihvatnom centru u Somboru tokom akcije premeštanja migranta u druge centre u Srbiji.<sup>523</sup> Prema izjavi Ministarstva unutrašnjih poslova, Sektor za unutrašnju kontrolu preduzeo je mere da utvrdi sve činjenice i okolnosti u vezi sa snimkom koji je objavljen u medijima i preduzeće sve zakonom predviđene mere prema službenicima policije, koji su za ovo odgovorni.<sup>524</sup> Iako ovakve situacije predstavljaju izolovane slučajeve i ne dešavaju se često u društvu, kao što navode predstavnici određenih institucija,<sup>525</sup> kao i OCD-a<sup>526</sup>, važno je utvrditi činjenice i sve okolnosti ovog slučaja i postupati u skladu sa nalazima.

## Medijski prikaz i percepcija bezbednosnih rizika

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova,<sup>527</sup> u pograničnom području Subotice, Sombora i Kikinde tokom 2022. godine primećeno je formiranje grupa stranaca (iz Avganistana, Pakistana, Maroka, Sirije i drugih), koje su povezane sa operacijama krijumčarenja migranata iz Srbije u Mađarsku i Hrvatsku. Prema postojećim saznanjima, pored krijumčarenja migranata, one takođe krijumčare kokain i heroin iz Srbije u Mađarsku i Hrvatsku, tako što migrantima ne naplaćuju ilegalni prelazak u Mađarsku i Hrvatsku ukoliko pristanu da za njih prokrijumčare gore navedene opojne droge. Zbog sve većeg broja lica umešanih u pomenute kriminalne aktivnosti, sve češće dolazi do međusobnih sukoba između pripadnika različitih kriminalnih grupa, kao i do fizičkog maltretiranja i pljačkanja migranata koji sami pokušaju ilegalno da pređu državnu granicu, a da pri tome nisu platili prelazak pripadnicima ovih kriminalnih grupa. Baš je u ovim lokalnim zajednicama primećeno da postoji pogrešna percepcija određenih bezbednosnih

520 „Policija na više lokacija u Srbiji našla 668 ilegalnih migranata, prebačeni u prihvatne centre“, 021.rs, 15. 3. 2023, <https://bit.ly/3LcJV6F> .

521 Na primer, 14. marta ubijen je jedan migrant u blizini Loznice u tuči između dve grupe migranata. Više informacija na: <https://bit.ly/3NI4Wi7> . Jedan migrant je 26. aprila povređen u, kako se sumnja, tuči koja se dogodila u graničnom pojasu kod Horgoša. Više informacija na: <https://bit.ly/3HnQ2nz>

522 „Policija pronašla 180 migranata u šumskom pojasu i na području grada, svi prevezeni u prihvatne centre“, Subotica.com, 15. 3. 2023, <https://bit.ly/424wY5J>

523 Više informacija na: <https://bit.ly/42a9SuF> .

524 „Međusoban sukob, rasizam, pushback: Analiza nasilje protiv migranata“, N1, 25. 4. 2023, <https://bit.ly/3Nm9AN1>

525 „Žigmanov o prebijanju migranata: Brutalno kršenje prava, izolovan postupak“, N1, 26. 4. 2023, <https://bit.ly/41Jz7E1>

526 „Beogradski centar traži hitnu reakciju zbog zlostavljanja migranata“, 26. 4. 2023, <https://bit.ly/3nem0f6>

527 MUP, Pregled (Fact Sheet), 2023.

rizika, što je rezultat neuravnoteženog javnog narativa i medijskog prikazivanja problema. To pak dovodi do pogrešnih shvatanja i stereotipa, kao i do tenzija između lokalnog stanovništva i migranata.

## Zaštita ukrajinskih izbeglica

Prema podacima Komeserijata za izbeglice i migrante Republike Srbije, kroz Srbiju je od početka rata u Ukrajini prošlo preko 148.000 ukrajinskih izbeglica, dok je oko 26.000 njih prijavilo boravište u Srbiji.<sup>528</sup> U odnosu na ove podatke, znatno manji broj ukrajinskih izbeglica tražio je međunarodnu zaštitu, tako da je u periodu od 24. februara 2022. godine do februara 2023. godine, privremenu zaštitu u Srbiji dobilo 1213 osoba koje su pobile iz Ukrajine.<sup>529</sup>

Pored državljana Ukrajine, među raseljenim licima, koja su stigla iz Ukrajine i koja su tražila privremenu zaštitu, nalaze se i državljani Ruske Federacije, Uzbekistana, Jermenije, Kine, Belorusije, Bosne i Hercegovine, Gruzije i Letonije.<sup>530</sup>

Pohvalno je to što je Vlada RS usvojila odluku<sup>531</sup> kojom se privremena zaštita ljudima iz Ukrajine produžava za još godinu dana (do 18. marta 2024), s obzirom na to da produženje neće biti automatsko. Dakle, da bi se izdalo pojedinačno rešenje o produženju, korisnici moraju lično ili putem imejla da potvrde da žele produženje.

## Nastavlja se upis dece migranata u redovne škole

Prema podacima Ministarstva obrazovanja, u škole je upisano 218 izbeglica i dece migranata – 74 iz Ukrajine (64 u osnovne škole i 10 u srednje škole) i 144 iz drugih zemalja (jedno u predškolsku ustanovu, 116 u osnovnu školu, 27 u srednju školu).<sup>532</sup>

---

## PREPORUKE

- Od suštinskog je značaja obezbediti sve neophodne preduslove za potpuno i delotvorno sprovođenje novih odredaba uključenih u nacрте zakona, koji su ključni za oblast migracija.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i stvaranje 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 sprovođenje zakonskih odredaba, kojima se ograničava sloboda kretanja, odredaba o vraćanju i standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljani 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 infrastrukturu i ljudske kapacitete aktera koji su uključeni u obezbeđivanje pristupa tržištu rada strancima da bi se obezbedilo sprovođenje novih pravnih instrumenata.
- Od suštinske je važnosti ojačati kapacitete za borbu protiv krijumčarenja ljudi i za zaštitu migranata koji su predmet krijumčarenja.
- Važno je ojačati vezu između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Neophodno je intenzivirati aktivnosti usmerene na senzibilaciju lokalnih zajednica i na pokretanje dijaloga koji bi doprineo razumevanju potreba migranata i lokalnih zajednica, koje su njihovi domaćini.

---

528 „Od početka sukoba u Ukrajini kroz Republiku Srbiju je prošlo 148.000 državljana Ukrajine“, Komeserijat za izbeglice i migrante RS 24. 2. 2023, <https://bit.ly/44dC81o>

529 UNHCR, Ažurirani podaci za Srbiju, februar 2023.

530 „Pravo na azil u Republici Srbiji“, Beogradski centar za ljudska prava, 2022, str. 20, <https://bit.ly/3oH3z34>

531 Službeni glasnik, br. 21/2023 od 17. 3. 2023.

532 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece, 31. 3. 2023. godine.

### 5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

*Strateški pristup borbi protiv organizovanog kriminala još uvek se ne primenjuje u Srbiji. Umesto toga, praksa nadležnih državnih organa usmerena je na pojedinačne slučajeve. Tokom ovog izveštajnog perioda uhapšena je organizovana kriminalna grupa „Vračarci“. Tužilaštvo za organizovani kriminal održava uspešnu bilateralnu saradnju sa javnim tužilaštvima iz regiona i Evropske unije. Predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova obavestili su javnost da je borba protiv organizovanog kriminala tokom 2022. godine bila uspešna, ali podaci o tome nisu javno dostupni. Neophodno je istražiti navode profesionalnih novinara o povezanosti političkih struktura i kriminalnih grupa.*

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) Srbije je, polovinom januara 2023. godine, predstavilo rezultate rada tokom 2022. godine i tom prilikom je navedeno da je razbijeno i procesuirano ukupno 28 organizovanih kriminalnih grupa (OKG). Kao značajan uspeh u borbi protiv organizovanog kriminala istaknuta su hapšenja kriminalne grupe, na čijem čelu je bio Darko Šarić u aprilu 2022. godine i kriminalne grupe „Vračarci“ u novembru 2022. godine.<sup>533</sup> Iako se prema broju uhapšenih i neutralisanih kriminalnih grupa stiče utisak da je borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji uspešna, to je nažalost teško proverljivo. Podaci o radu organa nadležnih za ovu borbu nisu javno dostupni. Dodatno, broj OKG je promenljiva kategorija.

Srpska policija je, u saradnji sa Bezbednosno-informativnom agencijom (BIA), uhapsila 17 članova OKG „Vračarci“, dok je njihov vođa sa ostalih deset članova ove grupe u bekstvu. Oni su osumnjičeni da su izvršili tri teška ubistva i pet teških ubistava u pokušaju u Srbiji i u inostranstvu. Navodno, ova OKG delovala je u okviru crnogorskog kavačkog klana. Njeni pripadnici nisu direktno saradivali sa kriminalnom grupom Veljka Belivuka, koja je bila ispostava ovog klana u Srbiji, ali su imali dogovor da se ne napadaju.<sup>534</sup>

Povodom ovog hapšenja predsednik Srbije je izjavio da je „reč o ubicama koji su sladostrasno želeli, neki njegovu, a neki smrt njegove dece“.<sup>535</sup> U Srbiji je zastupljena pogrešna praksa da predstavnici izvršne vlasti objavljuju informacije iz istrage. Štaviše, na taj način oni mogu uticati na ishode predistražne i istražne faze i manipulirati građanima. Međutim, načelnik Službe za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK) objasnio je da nema dovoljno dokaza da se protiv ove OKG podigne optužnica za pokušaj ubistva predsednika Srbije Aleksandra Vučića i članova njegove porodice.<sup>536</sup> Ovo je prvi put da je profesionalac iz policije imao priliku da javno odgovori na izjave predstavnika izvršne vlasti i da razjasni činjenično stanje građanima Srbije.

Drugi uspeh u borbi protiv organizovanog kriminala u Srbiji u 2022. godini, prema izjavama MUP-a, bilo je hapšenje OKG Darka Šarića. Optužnica protiv Darka Šarića i njegove kriminalne grupe potvrđena je polovinom januara 2023. godine. Prvi put su, kao članovi ove kriminalne grupe, optužena i trojica visokopozicioniranih pripadnika MUP-a. Prema optužnici, Darko Šarić je, zahvaljujući njima, dobijao poverljive podatke iz istrage. Takođe, ovom optužnicom je i advokat Darka Šarića optužen kao član OKG. Ovaj advokat je, pre nego što je priveden, branio i Veljka Belivuka. Optužnica se zasniva na porukama koje su razmenjene posredstvom aplikacije Skaj. Kao što je navedeno u optužnici, članovi ove kriminalne grupe planirali su da ubiju ključnog svedoka saradnika u postupku protiv Darka Šarića za trgovinu kokainom. Međutim, od toga su odustali i svoje aktivnosti su preusmerili kako bi diskreditovali svedoka saradnika. Prema optužnici, za diskreditaciju su koristili tabloide i jednu televiziju sa nacionalnom frekvencijom, poznate prorežimske medije. Naime, oni su izazvali eksploziju automobila drugog svedoka u postupku protiv Darka Šarića, a nameravali su da putem medija lažno optuže svedoka saradnika. Nakon hapšenja Darka Šarića isti tabloidi počeli su kampanju otkrivanja toga ko stoji iza šifrovanih imena na aplikaciji Skaj. Iza tih imena navodno su stajali određeni državni funkcioneri, ali je njihov identitet ostao nepoznat.<sup>537</sup>

533 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Rezultati rada Ministarstva unutrašnjih poslova 2022, str. 2, <https://bit.ly/40DGPit>, 7. 4. 2023.

534 „Hapšenje Vračaraca: Uhapšeno 17 pripadnika kriminalne grupe povezane sa Kavčanima“, Nedeljnik Vreme, 11. 11. 2022, <https://bit.ly/3UckKoT>, 7. 4. 2023.

535 „Vučić o hapšenju Vračaraca: Neki od njih su želeli moju, a neki i smrt moje dece“, N1, 11. 11. 2022, <https://bit.ly/3mvxfQa>, 7. 4. 2023.

536 „Cmolić (SBPOK): Nema dovoljno dokaza za optužnicu protiv Vračaraca za atentat na Vučića“, Danas, 14. 11. 2022, <https://bit.ly/43blFsz>, 7. 4. 2023.

537 „Insajder otkriva detalje optužnice: Istraga i opstrukcija istrage protiv Šarića (VIDEO)“, Insajder, 29. 1. 2023, <https://bit.ly/43l2C09>, 7. 4. 2023.



U ovom slučaju se ni istraga ni optužnica nisu bavili time da otkriju ko je Darku Šariću dostavio telefon u pritvoru, u kom je bio do decembra 2021. godine. To je posebno važno kako bi se videlo kako je ova kriminalna mreža delovala i zato je potrebno da se istraga proširi i na taj aspekt. Ovo je treća optužnica protiv Darka Šarića. On je pravosnažno osuđen na 14 godina zatvora zbog trgovine kokainom, dok je po drugoj optužnici za pranje novca krivični postupak još u toku.

## Sporna uloga Bezbednosno-informativne agencije u krivičnim istragama

Tužiocima za organizovani kriminal iz 12 evropskih zemalja okupili su se na konferenciji u Beogradu krajem februara 2023. godine. Tom prilikom se srpski Tužilac za organizovani kriminal Mladen Nenadić sastao sa tužiocima iz Crne Gore i Grčke. Pretpostavlja se da su tužiocima razgovarali o napretku istraga o navodima da je klan Veljka Belivuka izvršio ubistva u tim zemljama.<sup>538</sup>

Suđenje kriminalnom klanu Veljka Belivuka počelo je oktobra 2022. godine u Specijalnom sudu u Beogradu.<sup>539</sup> Članovi ovog klana su, sa dve optužnice, optuženi za ukupno sedam ubistava, nedozvoljenu trgovinu drogom i niz drugih krivičnih dela. Ključni dokazi protiv ove kriminalne grupe jesu priznanja trojice njenih članova da su učestvovali u vršenju krivičnih dela, čime su dobili status okrivljenog saradnika, kao i dokazi prikupljeni posredstvom aplikacije Skaj, dostavljeni srpskom Tužilaštvu za organizovani kriminal. Ovim optužnicama, koje pokrivaju period od 2019. godine, nisu obuhvaćene veze ove grupe sa policijskim i političkim strukturama, o kojima su u prethodnom periodu pisali istraživački novinari.<sup>540</sup> Dakle, potrebno je da Tužilaštvo za organizovani kriminal istraži političku pozadinu aktivnosti Belivukove grupe.

Dok traje suđenje ovoj kriminalnoj grupi, profesionalni novinari otkrili su da je BIA pratila i prisluškivala Veljka Belivuka, vođu ove OKG, u vreme pet ubistava. Prisluškivane su komunikacije koje nisu obuhvaćene aplikacijom Skaj. On je, navodno, bio na posebnim merama, a BIA nije sprečila nijedno ubistvo.<sup>541</sup> S tim u vezi, pokazalo se da je učestvovanje BIA u krivičnim istragama problematično, jer ne postoji nadzor nad primenom posebnih mera. Pitanje podele u sprovođenju posebnih mera između BIA i policije jedno je od prelaznih merila u Akcionom planu za Poglavlje 24.<sup>542</sup> To stanje se u ovom izveštajnom periodu nije promenilo<sup>543</sup> i BIA je nastavila da primenjuje posebne istražne mere.

## Odugovlačenje postupka u dva predmeta „Jovanjica“

U predmetu „Jovanjica 1“, gde je optužena OKG koja je proizvodila ogromnu količinu marihuane, završena je faza ispitivanja svedoka. Počelo je izvođenje pisanih i materijalnih dokaza. Tokom ove faze postupka, sudsko veće je donelo odluku da iz dokaznog materijala izuzme 660 kg osušenog kanabisa i rokovnik, u kom su upisane smene ljudi koji su učestvovali u proizvodnji droge. Prema obrazloženju sudskog veća, Predrag Koluvija, optuženi vođa ove kriminalne grupe, nije bio prisutan tokom pretresa kad su pronađeni navedeni dokazi.<sup>544</sup> Zamenik Tužioca za organizovani kriminal, koji postupa u ovom predmetu, uložio je žalbu na ovu odluku. Apelacioni sud je ukinuo odluku o izuzimanju tih dokaza i istakao da je potrebno da se u nastavku suđenja ispitaju policijski inspektor Slobodan Milenković i drugi inspektori koji su obavili taj pretres. Njihovo ispitivanje je planirano za april 2023. godine. Zbog ove situacije, skoro pet meseci nije održano suđenje u predmetu „Jovanjica 1“. Posledično, prekid suđenja u predmetu „Jovanjica 1“ uticao je i na suđenje u predmetu „Jovanjica 2“, gde su članovi policije, BIA i Vojnoobaveštajne agencije

---

538 „Međunarodna konferencija tužilaca za organizovani kriminal u Beogradu“, N1, 22. 2. 2023, <https://bit.ly/3KMbvbs>, 7. 4. 2023.

539 Više detalja o predmetima protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka i slučajevima „Jovanjica 1“ i „Jovanjica 2“ možete videti u prethodnim brojevima Alarm izveštaja koalicije prEUgovor, dostupno na: <https://bit.ly/3NhCuNO>

540 Za više detalja, videti: „Veze Belivukove grupe u policiji samo zagrebane“, KRIK, 29. 4. 2022, <https://bit.ly/3MIgUSY>, 7. 4. 2023.

541 „Saznanja NIN-a: Belivuka pratila BIA u periodu kada je ubijeno pet osoba“, Danas, 19. 1. 2023, <https://bit.ly/3zN7XQC>, 7. 4. 2023.

542 Za više detalja o Ulozi službi bezbednosti u krivičnim istragama, videti: Jelena Pejić Nikić (ur.) PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1, Koalicija prEUgovor, Beograd, Maj 2022, str. 120, <https://bit.ly/43mJRK4> i Jelena Pejić Nikić (ur.), PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1, Koalicija prEUgovor, Beograd, Novembar 2022, str. 105, <https://bit.ly/3nZjNV4>

543 Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj o sprovođenju aktivnosti za period jul–decembar 2022, Prelazno merilo 4 u okviru Borbe protiv organizovanog kriminala, <https://bit.ly/3mmATM1>, 7. 4. 2023.

544 „Iz predmeta Jovanjica izuzeti dokazi o više od 600 kilograma kanabisa pronađenog na imanju“, BIRN Srbija, 22. 11. 2022, <https://bit.ly/3UkEQxr>, 7. 4. 2023.

(VOA) optuženi kao članovi iste OKG. Pripremno ročište u „Jovanjici 2“, što je uslov za formalni početak suđenja, odloženo je 18 puta.<sup>545</sup>

## PREPORUKE

- Srbija treba da usvoji i primeni strateški pristup u borbi protiv organizovanog kriminala umesto što se fokusira na pojedinačne slučajeve.
- Nadležni organi treba da ispituju navode o mogućoj saradnji pripadnika organizovanog kriminala i političara, o kojima postoje medijski izveštaji.
- U Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima treba kreirati načine za bolju saradnju između policije i tužilaštva kako bi borba protiv organizovanog kriminala bila efikasnija.
- Neophodno je razviti kapacitete policije da primenjuje posebne istražne mere, nezavisno od službi bezbednosti, koje ne bi trebalo da učestvuju u krivičnim istragama. Monitoring centar sa tehničkom opremom za presretanje komunikacija trebalo bi da bude izmešten iz prostorija BIA.
- 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.

## 5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

*U izveštajnom periodu nastavljeno je pogoršavanje državnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima. Nakon nekoliko godina, tokom kojih je struktura za borbu protiv trgovine ljudima uživala pažnju države, i nakon određenih napora uloženi u njenu izgradnju, cela 2022. godina i prvi kvartal 2023. godine obeleženi su zastojima, kašnjenjima i opštim nemarom prema borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava.*

Spisak aktivnosti usmerenih na borbu protiv trgovine ljudima, koje su predviđene Akcionim planom za Poglavlje 24, a koje su već prilikom usvajanja bile skromne i ograničene, sveden je na kratku listu, uglavnom neostvarenih želja. Međutim, zvanični izveštaj o sprovođenju AP 24 ne ukazuje na postojanje značajnijih problema – nijedna aktivnost nije označena kao odložena, nesprovedena ili otkazana. Nesklad između prakse i slike koju pruža ovaj izveštaj ne može biti veći.

Stiče se utisak da se ponavlja 2016. godina, kada je Srbija u Izveštaju o trgovini ljudima<sup>546</sup> spuštena na Listu za nadzor – nivo dva, između ostalog, i zbog neusvajanja Strategije i Akcionih planova. Imajući u vidu to da je Srbija nedavno, tačnije prošle godine (2022), posle višegodišnje stagnacije spuštena na Listu za nadzor zbog radne eksploatacije vijetnamskih radnika u fabrici „Linglong“ u Zrenjaninu, postoji ozbiljna zabrinutost da bi celokupan razvoj događaja mogao dovesti Srbiju na najniži nivo (tri) u poslednjih deset godina.

Krovni nacionalni dokument javne politike u ovoj oblasti – Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava u Republici Srbiji za period 2017–2022 – prestao je da važi pre četiri meseca, i to bez usvajanja Akcionog plana, ali i bez odgovarajućeg mehanizma za praćenje i izveštavanje. Međutim, za ovu aktivnost se u zvaničnom Izveštaju o AP 24 navodi da „teče po planu“, pri čemu nikakvi zvanični ažurirani planovi za njen razvoj i usvajanje nisu podeljeni sa ključnim akterima, barem ne sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva.

545 „Saslušanjem Malog Sente i još četvorice policajaca, posle četiri i po meseca pauze, nastavlja se suđenje u predmetu Jovanjica 1“, BIRN Srbija, 6. 4. 2023, <https://bit.ly/41gm2Bw>, 7. 4. 2023.

546 Pomoću sistema podele u tri nivoa Izveštaj o trgovini ljudima rangira zemlje na osnovu njihovih napora da krivično goni trgovce, zaštite žrtve trgovine ljudima i spreče trgovinu ljudima. Nivoi su zasnovani na praćenju napora zemlje da se suoči sa trgovinom ljudima, a ne na ozbiljnosti problema trgovine ljudima u zemlji. <https://www.refworld.org/docid/577f95b26.html>

Protekle 2022. godinu obeležila su i brojna reagovanja međunarodnih tela i institucija na to što država nije pružila podršku i zaštitila strane radnike iz Vijetnama, koji su bili žrtve eksploatacije u fabrici „Linglong“ u Zrenjaninu<sup>547</sup>. Nijedna institucija u Srbiji nije reagovala potpuno u skladu sa svojim nadležnostima, čak ni nakon 18 meseci od momenta kada je slučaj dospelo u žižu javnosti.

Ponovno intenziviranje migracione rute koja vodi preko zapadnog Balkana, priliv migranata i izbeglica iz Ukrajine i Rusije, novi talas strane radne snage u Srbiji koja će raditi slabo plaćene poslove (uglavnom na građevini, ali i u sektoru usluga), slabo kontrolisan sektor sezonskih poslova, kao i neprekidan odliv građana Srbije u potrazi za nesigurnim i sumnjivim poslovima u inostranstvu, i dalje su gorući problemi, koji rastu iz dana u dan.

Stanje okvira za borbu protiv trgovine ljudima i podršku žrtvama u Srbiji najbolje opisuje sve veći broj slučajeva eksploatacije državljana Srbije u inostranstvu. Čak i nakon što od nadležnih institucija u stranim zemljama dobiju status žrtve trgovine ljudima, po povratku u Srbiju oni ne žele da se obrate domaćim institucijama: „Molim vas, ne mogu da prolazim kroz dugačke procedure, ponavljam sve iznova i onda opet se sve završi bez odgovarajuće pomoći. Jednostavno mislim da ovde nikoga nije briga...“<sup>548</sup>

Ograničen obim usluga i podrške žrtvama trgovine ljudima, bez obzira na to odakle žrtve dolaze ili gde su eksploatisane, može se (ali samo donekle) objasniti ograničenim finansijskim sredstvima. Međutim, opšti stav države prema strateškim i operativnim naporima u borbi protiv trgovine ljudima, kao i očigledni propusti napravljeni u konkretnim slučajevima, zaista potkrepljuju zabrinutost, koju je izrazila i ova žrtva.

Država se iz nepoznatog razloga povlači sa frontova na kojima je u prethodnom periodu postignuto nekoliko prekretnica i ostavlja okvir za borbu protiv trgovine ljudima bez neophodne pažnje i podrške. Kada uzmemo u obzir čitav spektar unutrašnjih i spoljašnjih izazova, trenutak za to ne može biti gori.

### **5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24: i dalje spisak nerealizovanih i nepotvrđenih aktivnosti, ali bez upozorenja u zvaničnom izveštaju**

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 (AP 24)<sup>549</sup> iz 2020. godine obuhvata borbu protiv trgovine ljudima u okviru odeljka o borbi protiv organizovanog kriminala. Situacija se nije poboljšala u odnosu na prethodni izveštajni period.<sup>550</sup> Jedina razlika je u tome što je spisak mera i aktivnosti sadržanih u pomenutom dokumentu, sa kojima se kasni ili čiji se stepen ispunjenosti ne može odgovarajuće pratiti zbog nedostatka informacija, sve duži. Međutim, zvanični Izveštaj o sprovođenju AP 24 sagledava situaciju iz potpuno drugačije perspektive: od ukupno 13 aktivnosti, samo su tri (3) označene žutom bojom (aktivnost u toku). Većina aktivnosti (deset od ukupno 13) označena je zelenom bojom, što znači ili „aktivnost se sprovodi kontinuirano“ ili „aktivnost je sprovedena“. Pažljivijim posmatranjem četiri glavne aktivnosti i boja koje označavaju nivo njihovog napretka, može se uočiti niz problema.

---

547 Jelena Pejić Nikić (ur.), Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2022, Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2022, [shorturl.at/goEX8](https://shorturl.at/goEX8)

548 ASTRA – Tim za podršku žrtvama, Zapis sa intervjua sa jednom od žrtava, eksploatisanom u državi članici EU.

549 In Chapter 6: Police Cooperation and Combating Organised Crime, Section 6.2, Temporary Measure 8, 2020 (U Poglavlju 6: Policijska saradnja i borba protiv organizovanog kriminala, Odeljak 6.2, Privremena mera 8, 2020), <https://bit.ly/3Bxzk0f>.

550 Jelena Pejić Nikić (ur.), Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u klasteru 1 – novembar 2022, op. cit.

Tabela 8: Zvanične i ASTRINE procene o sprovođenju aktivnosti za borbu protiv trgovine ljudima u AP 24

| AP 24:<br>Broj i opis aktivnosti   | Zvanična ocena statusa sprovođenja aktivnosti   | ASTRINA ocena statusa  |
|--|---|--|
| 6.2.8.1. Sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period 2017–2022.   | <p><b>Aktivnost se sprovodi kontinuirano.</b></p> <p>Država navodi četiri aktivnosti (jedan sastanak, jedna obuka i dve radionice) kako bi obrazložila tako optimistične ocene.</p> | <p><b>Aktivnost 6.2.8.1. treba da bude obeležena crvenom bojom:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nije usvojen AP za poslednje dve godine sprovođenja Strategije;</li> <li>• Nije uspostavljeno praćenje njenog sprovođenja;</li> <li>• Nema izveštavanja o njenom sprovođenju.</li> <li>• Tako je sprovođenje Strategije u celosti upitno.</li> </ul>  |
| 6.2.8.3. Nacrt predloga Akcionog plana Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period 2017–2022                          | <p><b>Aktivnost je sprovedena.</b></p> <p>Država ocenjuje da je aktivnost uspešno sprovedena i opisan je proces koji je doveo do toga da Ministarstvo finansija odbaci AP.</p>      | <p><b>Aktivnost 6.2.8.3. treba da bude obeležena crvenom bojom:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nije usvojen AP za poslednje dve godine sprovođenja Strategije;</li> <li>• Nije uspostavljeno praćenje njenog sprovođenja;</li> <li>• Nema izveštavanja o njenom sprovođenju.</li> </ul>  |
| 6.2.8.6 Izvršiti eksternu procenu sprovođenja Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava za period 2017–2022                   | <p><b>Aktivnost je u toku.</b></p> <p>Država navodi kako je predmetna aktivnost započeta i kako će biti završena u „predstojećem periodu“.</p>                                      | <p><b>Aktivnost 6.2.8.6. treba da bude obeležena crvenom bojom:</b></p> <p>Aktivnost ne može biti sprovedena na odgovarajući način, zato što:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nema zvanično usvojenog AP za poslednje dve godine Strategije, prema kom bi se mogao oceniti njen napredak, uspeh i uticaj;</li> <li>• Nema izveštaja o sprovođenju poslednje dve godine Strategije, koji se mogu uporedno revidirati i oceniti.</li> </ul>   |
| 6.2.8.7. Pripremiti nacrt nove Nacionalne strategije za iskorenjivanje trgovine ljudima u Republici Srbiji za period 2023–2028, sa pratećim Akcionim planom za period 2023–2025. | <p><b>Aktivnost je u toku.</b></p> <p>Država navodi da je proces u toku, a da će se aktivnosti intenzivirati u junu 2023, „u skladu sa Zakonom o planskom sistemu“.</p>             | <p><b>Aktivnost 6.2.8.7. treba da bude obeležena crvenom bojom:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Period implementacije predmetnog dokumenta već je započet pripremom novog dokumenta Strategije, koji je najavljen tek za jun 2023. godine. Ovaj vremenski okvir je već doveo do kašnjenja od pola godine.</li> <li>• Čak i sa najoptimističnijom pretpostavkom dinamike rada, finalni dokument se ne može očekivati pre kraja 2023, što znači da je izgubljeno godinu dana za njegovo sprovođenje.</li> </ul> |

Novi dokument nacionalne politike za iskorenjivanje trgovine ljudima u Republici Srbiji za period 2023–2028, zajedno sa Nacrtom predloga Akcionog plana za njegovu implementaciju za period 2023–2025<sup>551</sup> još uvek nisu izrađeni ni usvojeni iako je godinama unapred bila obezbeđena podrška nekoliko donatora.<sup>552</sup> Uprkos tome što izrada i usvajanje nove Strategije i Akcionog plana očigledno kasne, kao i uprkos tome što nisu postignuti nikakvi rezultati, donatori su pojačali podršku.<sup>553</sup> Grupisanje donatora oko važnog dokumenta javne politike je dobrodošlo i u skladu je sa višedecenijskim nastojanjem da se uspostavi bolja koordinacija donatora. Međutim, nije jasno kako donatori doživljavaju tako očigledan nemar prema stvarnoj implementaciji i konkretnim rezultatima postignutim u ovoj oblasti.

Neophodno je unaprediti način na koji se aktivnosti ocenjuju i obeležava njihov napredak. Umesto žute boje i neutralne napomene (aktivnost u toku), za aktivnosti koje očigledno kasne može se dodeliti druga boja. Takođe, mora da se napravi razlika između „aktivnosti koja se sprovodi kontinuirano“ (zeleno) i aktivnosti koja se završava (takodje zelena). Način na koji se sada prikazuje ocena aktivnosti ostavlja previše prostora za manipulisanje rezultatima i omogućava državi da informacije koje bi trebalo da nas zabrinu, predstavi na blag i neutralan način.

Uz kašnjenja i zastoje, nastavlja se trend držanja specijalizovanih organizacija civilnog društva van tokova dešavanja. To znači da je sve teže pratiti ukupne državne napore u oblasti borbe protiv trgovine ljudima.

Jedna od realizovanih aktivnosti iz AP 24 jeste donošenje izmena i dopuna Zakona o Zaštitniku građana (krajem 2021. godine), kojima je uveden nezavisni izvestilac za trgovinu ljudima. Međutim, još uvek nema (vidljivih) značajnijih napora uloženi u operacionalizaciju institucije izvestioca (više u nastavku).

## 5.4.2. Institucionalni okvir za borbu protiv trgovine ljudima – na čekanju?

Ključno telo za upravljanje, koordinaciju i podršku međusektorskom odgovoru na trgovinu ljudima jeste *Savet za borbu protiv trgovine ljudima*.<sup>554</sup> Međutim, ovo telo i dalje nije aktivno i obeležava neslavnu četvorogodišnjicu bez zasedanja.

*Nacionalna kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima* (Kancelarija), čiji je rad direktno povezan sa radom Saveta, nastavila je sa skromnim delovanjem. Međutim, nakon višemesečnog perioda bez imenovanog koordinatora, članica prEUgovora ASTRA, obavestena je da je konačno imenovan novi šef Kancelarije za koordinaciju u prvom kvartalu 2023. godine. U periodu do sredine 2021. godine Kancelarija je organizovala redovne sastanke Koordinacionog tela za praćenje sprovođenja Strategije i Akcionog plana, koordinirala procesom prikupljanja izveštaja o realizovanim aktivnostima, kao i razmenom informacija među akterima. Nakon što je izrađen Nacrt izveštaja o sprovođenju AP za period 2019–2020, Koordinaciono telo za praćenje i sprovođenje Akcionog plana je raspušteno, uz objašnjenje da je bilo ustanovljeno samo za praćenje AP za period 2019–2020. Specijalizovane organizacije civilnog društva su tada bile isključene iz direktnog učestvovanja u razvijanju AP 2021–2022. Imajući u vidu da plan za period 2021–2022. nikada nije zvanično usvojen, nije uspostavljeno ni „novo“ telo za njegovo praćenje i sprovođenje.

Više od godinu dana nakon izmene Zakona o Zaštitniku građana, čime se u srpsku praksu uvodi nova, važna institucija nezavisnog nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima, i dalje se čeka da budu otkriveni obim aktivnosti i učinak ove institucije. Na zvaničnom sajtu Zaštitnika građana (Ombudsmana) ova uloga još nije precizno uključena u njegovo polje delovanja. U Godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za

---

551 AP 24, Aktivnost 6.2.8.7.

552 Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju – GIZ i Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice – MARRI Regional Project Preventing and Combating Human Trafficking (Regionalni projekat za sprečavanje i borbu protiv trgovine ljudima), ukupna vrednost projekta iznosi 5 miliona evra.

553 Instrument za izgradnju kapaciteta za integrisano upravljanje granicama na Zapadnom Balkanu (IOMs project "Instrument for building capacities in the field of integrated border management in the Western Balkans" – WBIBM) dodat je na spisak projekata koji doprinose sprovođenju aktivnosti.

554 „Odluka o obrazovanju Saveta za borbu protiv trgovine ljudima“, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 92/2017, <https://bit.ly/3eW4fgK>

2022. godinu nešto je više detalja otkriveno o rezultatima zaštite žrtava trgovine ljudima. Izveštaj sadrži kratko objašnjenje njegove uloge, u njemu je navedeno deset slučajeva trgovine ljudima, među ostalim slučajevima iz 2022. godine, i do detalja je oslikan uspeh prijave koje je Zaštitnik uputio Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima (Centar) i koje su dovele do pozitivne identifikacije žrtava. Zaštitnik zaključuje da ne postoji „sistemski pristup nadležnih državnih organa u borbi protiv trgovine ljudima“, čija je posledica „nedostatak pravovremene zaštite i pomoći žrtvama, među kojima je i veliki broj dece“.<sup>555</sup> Najavljen je poseban izveštaj Zaštitnika o pitanjima borbe protiv trgovine ljudima. Dok se čeka da doprinosi i intervencije izvestioca postanu sve konkretniji, za praćenje<sup>556</sup> i izveštavanje<sup>557</sup> mogu se koristiti resursi i alati koje je razvila Balkanska mreža za borbu protiv trgovine ljudima (BAN).<sup>558</sup>

Još uvek nema informacija o izmenama postojećeg ili o predlogu potpuno novog Zakona o socijalnoj zaštiti. Ovako važan akt je i dalje na čekanju, bez jasnog objašnjenja. Kako je navedeno u prethodnim Alarm izveštajima, Zakon o socijalnoj zaštiti posebno je značajan za Nacionalni mehanizam upućivanja za žrtve trgovine ljudima (NRM), posebno prilikom definisanja uloge i položaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u sistemu socijalne zaštite.<sup>559</sup>

*Standardne operativne procedure* za žrtve trgovine ljudima – SOP, dokument u kom su detaljno razrađeni međusektorska saradnja, nadležnosti i procedure u postupanju sa žrtvama trgovine ljudima, ostao je u istom obliku od svog donošenja (2019) i još uvek predstavlja neiskorišćenu priliku za dalje razvijanje i integrisanje ovih procedura u obavezno postupanje svih uključenih državnih aktera.

### 5.4.3. Novo ropstvo za 21. vek – nema epiloga, samo novi izazovi

Na slučaj vijetnamskih radnika zaposlenih u fabrici guma „Linglong“ srpska vlast nije obratila odgovarajuću pažnju. Skoro 18 meseci nakon što je slučaj otkriven, uprkos ogromnim naporima specijalizovanih organizacija civilnog društva, aktivista, eksperata, istraživačkih medija, kao i međunarodnih institucija i tela, država je ostala rešena da ignoriše očigledna kršenja ljudskih i radničkih prava zaposlenih, te da na njih ne odgovori u skladu sa svojim pravnim okvirom i međunarodnim standardima, koji su ratifikovani nizom konvencija i sporazuma. Većina pomenutih radnika iz Vijetnama je tokom proteklih meseci napustila Srbiju. Međutim, prema saznanjima ASTRE, novi radnici, od kojih je većina iz Indije i Turske, svakodnevno pristižu na gradilište u Zrenjaninu. Kako se navodi u prethodnom Izveštaju, poboljšana je opšta situacija, na primer, kada je reč o stambenim uslovima, ali problemi zbog ponašanja nadzornika prema radnicima, neplaćenih zarada i dinamike posla, i dalje nisu rešeni. Osim toga, saradnici ASTRE izveštavali su o bezuspešnim pokušajima da se proizvodnja guma pokrene usled izvesnih tehničkih i složenih problema. Proizvodnja i faza prodaje su takođe značajni u ovom kontekstu, s obzirom na nedavni razvoj događaja kada je u pitanju poklanjanje dužne pažnje ljudskim pravima i pitanjima životne sredine u EU i Nemačkoj, kao i na ugovore o kupovini guma koje je „Linglong“ navodno sklopio sa Folksvagenom i Renoom.

Nastavlja se povećan priliv inostranih radnika u Srbiju. Istovremeno su usvojene izmene i dopune ključnih pravnih akata – Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca, a ovim povodom održane su javne rasprave u februaru i martu. Članica prEUgovora ASTRA prati i aktivno učestvuje u nadzoru i razvoju pomenutih zakona iz ugla rizika od trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije. Uporedo, prema nalazima i slučajevima ASTRINO Tima za podršku žrtvama, u Srbiji su otkrivene nove grupe inostranih radnika, potencijalnih žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije, čime se produžava spisak zemalja čiji državljani dolaze ovde da rade (Uzbekistan i druge zemlje centralnog i dalekog istoka), a završavaju u teškim okolnostima, pri čemu su neki od njih i ozbiljno eksploatisani.

---

555 Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2022. godinu, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf>

556 ASTRA: Monitoring i evaluacija politika za suzbijanje trgovine ljudima: priručnik za zastupnike žrtava, <https://drive.google.com/file/d/1ldpoY5dbrFYinaKbZkNe-yusqa-f4uJh/view>

557 Elektronska verzija alata za monitoring, <https://drive.google.com/file/d/1ldpoY5dbrFYinaKbZkNe-yusqa-f4uJh/view>

558 ASTRA – Anti trafficking action, Balkans ACT Now III, EuropeAid/154870/DH/ACT/Multi, <https://astra.rs/en/balkans-act-now-iii-english/>

559 Nacionalni mehanizam upućivanja za žrtve trgovine ljudima uspostavljen je 2012. godine odlukom Vlade Republike Srbije. Službeni glasnik RS, br. 16/2012.



## 5.4.4. Zaštita i podrška žrtvama u praksi – statistika i trendovi

### Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima – stari problemi, novi izazovi

Tokom 2022. godine Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (Centar) primio je 138 novih prijava o potencijalnim žrtvama trgovine ljudima.<sup>560</sup> Procedura identifikovanja žrtava pokrenuta je u 117 slučajeva. Formalno su identifikovane 62 žrtve trgovine ljudima, što je povećanje od 35% u odnosu na 2021, ali je i dalje 18% manje u odnosu na broj identifikovanih žrtava u 2018. godini (76 žrtava).

Seksualna eksploatacija je i dalje najdominantniji oblik eksploatacije (55%), a slede je prinudno prosjačenje (12,9%), višestruka eksploatacija (11,3%), prinudni brak (9,5%) i radna eksploatacija (6,4%).

Procenat dece među žrtvama je izuzetno visok i dostiže 40%. Od 62 identifikovane žrtve, 79% su žene (42). Skoro polovina žrtava ženskog pola su devojčice (20). Od ukupnog broja žena žrtava trgovine ljudima, 68% je seksualno eksploatisano, 12% su bile žrtve prinudnih brakova, 8% je bilo podvrgnuto višestrukoj eksploataciji itd. Od ukupnog broja dece žrtava, 59% je seksualno eksploatisano. Prosečni uzrast eksploatisanih devojčica je 14 godina. Od ukupnog broja dece žrtava, 16% je bilo primorano na prosjačenje, dok je žrtava prinudnog braka bilo 12%. Centar upozorava na ozbiljnost eksploatacije dece, koja je ekstremna. Osim toga, Centar skreće pažnju na veliki porast broja seksualno eksploatisane dece, koji je veći nego u protekle dve godine zajedno. Žrtve su uglavnom devojčice (13 od 14 žrtava), a prosečan uzrast seksualno eksploatisane dece je 14 godina.

Kada je reč o žrtvama muškog pola (13), većina njih su bili žrtve prinudnog prosjačenja (38%), višestruke eksploatacije (23%), radne eksploatacije (15%), seksualne eksploatacije (8%), prinudnog izvršenja krivičnih dela (8%) i ekonomske eksploatacije (8%).

Većina žrtava su srpski državljani i oni su bili eksploatisani uglavnom u Srbiji (84% slučajeva), dok su u 16% slučajeva bili eksploatisani u inostranstvu, pretežno u zemljama Zapadne Evrope, tako što su bili primorani na sklapanje braka, prosjačenje, rad i višestruku eksploataciju. Broj inostranih žrtava eksploatacije i dalje je veoma mali – tokom 2022. identifikovano je šest žrtava (10% od ukupnog broja identifikovanih žrtava). Tokom 2021. Centar je identifikovao samo jednu inostranu žrtvu.

Inostrane žrtve koje su identifikovane tokom 2022. bile su isključivo žene, i to iz Bosne i Hercegovine, Ugande, Kameruna, Konga (dve žrtve) i Tunisa.

Centar je identifikovao jednu osobu ženskog pola (maloletnu), jednu odraslu žensku osobu i dve odrasle osobe muškog pola, koji su bili žrtve radne eksploatacije. Radna eksploatacija je prisutna u još tri slučaja, koji su obeleženi kao višestruka eksploatacija (u kombinaciji sa seksualnom eksploatacijom, prinudnim prosjačenjem i prinudom na izvršenje krivičnih dela), čime je ukupan procenat slučajeva sa elementima radne eksploatacije povećan na 12%.

Godišnji izveštaj Centra za 2022. još nije objavljen usled nedostatka podataka ili nedovoljne jasnoće podataka o ulozi Centra kao centralnog koordinacionog tela za pružanje usluga socijalne zaštite i saradnju sa brojnim zainteresovanim stranama, institucijama i organizacijama.<sup>561</sup> Osim podataka koji su bili izloženi u prethodnim izveštajima Centra, izveštaj bi trebalo da sadrži i tačan pregled podataka o pruženim uslugama, tipu usluga, tipu institucija koje su pružile pomoć, odnosno usluge, broju žrtava, najvećim izazovima i unapređenjima rada itd.

560 Statistički izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2022, <https://centarzztlj.rs/wp-content/uploads/2023/01/statisticki-izvestaj-2022.-3.docx>

561 ASTRA je u ime koalicije PrEUgovor analizirala rad Centra tokom 2021. godine. Dušan Šabić (ur.), Institucionalni barometar 3.0, april 2023, Beograd, str. 78–93, <https://preugovor.org/Institutional-Barometers/1792/Institutional-Barometer-30.shtml>

## Glavni problemi i primedbe na rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

### A. Inostrane žrtve radne eksploatacije ostaju nevidljive za Centar

Uprkos stotinama radnika iz Vijetnama,<sup>562</sup> pretpostavljenih žrtava trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije na gradilištu fabrike guma „Linglong” u Zrenjaninu, Centar nije uspeo da identifikuje nijednu žrtvu u ovom slučaju. Tokom nekoliko javnih događaja predstavnici Centra tvrdili su da je „procedura u toku”. Međutim, ni nakon više od godinu dana otkako su pristigle prve prijave nije preduzet nijedan konkretan korak, niti postoji pisani trag o preduzetim naporima u dokumentima koji su dostupni javnosti. Budući da slučaj vijetnamskih radnika ima sličnosti sa slučajem indijskih radnika<sup>563</sup> (2019-2021), treba pomenuti da Centar nije reagovao ni na slučaj indijskih radnika, te da je procedura bila ignorisana isto kao i u slučaju radnika iz Vijetnama. U Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2022. godinu<sup>564</sup> navodi se da su aktivnosti Centra vezane za slučaj vijetnamskih radnika u toku. Međutim, ne postoje zavanične informacije o napretku u ovom slučaju.

### B. Filipinka – žrtva radne eksploatacije ostala bez podrške Centra

Bilo je nekoliko proceduralnih i operativnih propusta u slučaju Filipinke, žrtve trgovine ljudima u svrhu radne eksploatacije u domaćinstvu, koji su rezultirali ozbiljnim kršenjem njenih prava i neuspehom da joj se pruže adekvatna podrška i usluge. Ona je, uz podršku ASTRE, podnela ustavnu žalbu, u kojoj osporava aktivnosti Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije tokom identifikacije žrtve trgovine ljudima, koji je pokrenut u decembru 2021.

### C. Nejasan pravni status Centra

Nakon evaluacije deset godina rada Centra, u kontekstu saradnje sa ASTROM i najčešćih i najozbiljnijih problema sa kojima su se ASTRINI stručnjaci susretali, izrađen je sažetak predloga javne politike pod nazivom *Izazovi dodeljivanja statusa žrtve trgovine ljudima u Republici Srbiji*<sup>565</sup> (2022). U njemu se detaljno obrazlaže nejasna pozicija Centra u okviru Zakona o socijalnoj zaštiti, nepostojanje dvostepene žalbene procedure, budući da se žalbe trenutno ulažu samo Ministarstvu, nejasna procedura u slučaju kada žrtva želi da joj se dodeli drugo stručno lice, kao i nepostojanje evaluacije usluga koju bi uradile žrtve (osim usluge Prihvatišta) i tako dalje.

### D. Memorandumi o razumevanju, protokoli o saradnji – ni kriterijumi, ni praktični uticaj

Jedan od glavnih zadataka Centra je da koordinira podrškom žrtvama. To znači da sa mandatom i aktivnostima Centra moraju biti upoznate sve državne institucije i relevantne zainteresovane strane. U statističkom izveštaju za 2022. godinu Centar beleži da ne postoji mnogo specijalizovanih organizacija civilnog društva, koje doprinose borbi protiv trgovine ljudima i pružaju podršku žrtvama, kao i da bi takvih organizacija trebalo da bude više. S druge strane, Centar potpisuje sporazume o saradnji sa organizacijama upitnog kvaliteta rada i doprinosu sprečavanju borbe protiv trgovine ljudima. Naravno, potpisivanje Memoranduma o razumevanju ne garantuje preduzimanje bilo kakvih zajedničkih aktivnosti, niti automatski osigurava bilo kakva unapređenja praktične podrške žrtvama. Godišnji izveštaj Centra navodi niz potpisanih memoranduma o razumevanju kao svojevrsni uspeh u pozicioniranju Centra, pri čemu se akcenat stavlja na gomilanje memoranduma o razumevanju, a ne na jačanje saradnje sa praktičnim rezultatima. S druge strane, stupanje Centra u interakciju sa pojedinim organizacijama koje tvrde da su aktivne u borbi protiv trgovine ljudima, a čije su aktivnosti (ili nepostojanje aktivnosti) dobro poznate priznatim institucijama i organizacijama civilnog društva, šalje obeshrabrujuću poruku onima koji zaista doprinose rešavanju problema. Osim toga, ovakva situacija može poslati pogrešnu poruku licima u riziku i žrtvama trgovine ljudima, budući da su lideri i promoteri nekih od tih organizacija, pored samoproklamovane borbe protiv trgovine ljudima, poznati javnosti po drugim aktivnostima. Nažalost, u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i pružanja usluga žrtvama beleži se takođe pojava VNVO i sličnih organizacija.

562 „Would you really buy this – Finalni izveštaj o slučaju Linglong”, ASTRA – Akcija za borbu protiv trgovine ljudima, 2022, [https://drive.google.com/file/d/1INEzOXi2upA28sjYzu0YEtR7nLfeSFNd/view#new\\_tab](https://drive.google.com/file/d/1INEzOXi2upA28sjYzu0YEtR7nLfeSFNd/view#new_tab)

563 „Eksploatacija indijskih radnika na izgradnji puteva u Srbiji”, ASTRA – Akcija za borbu protiv trgovine ljudima, 2023, [https://drive.google.com/file/d/1M7j6LxGGz2dx-6X1QgpxOJK4UcbgQum5/view#new\\_tab](https://drive.google.com/file/d/1M7j6LxGGz2dx-6X1QgpxOJK4UcbgQum5/view#new_tab)

564 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en)

565 „Izazovi dodeljivanja statusa žrtve trgovine ljudima u Republici Srbiji”, ASTRA – Akcija za borbu protiv trgovine ljudima, 2022, [https://drive.google.com/file/d/1M8GjEzy2dBDSaDLtDC27IB9tR2OX1Njx/view#new\\_tab](https://drive.google.com/file/d/1M8GjEzy2dBDSaDLtDC27IB9tR2OX1Njx/view#new_tab)

### **E. Centar namerno pogrešno tumači ASTRINE postupke u godišnjem statističkom izveštaju**

U Godišnjem statističkom izveštaju<sup>566</sup> predstavnici Centra izneli su netačnu tvrdnju u vezi sa ASTRINOM sposobnošću da Centru pravilno prijavi slučajeve trgovine ljudima. U Izveštaju se navodi da je „čak 14 prijava pristiglo od NVO ASTRA u kojima se ne navode podaci na osnovu kojih bismo znali o kojim osobama se radi i na osnovu kojih bismo mogli da ih kontaktiramo i obezbedimo im potrebnu pomoć“, te se ističe da porast broja prijava „ne prati kvalitet sadržaja ovih prijava“. Organizacija ASTRA je Centru zaista prosledila prijave o žrtvama koje imaju srpsko državljanstvo (od kojih je većina bila identifikovana kao žrtve trgovine ljudima u inostranstvu), a koje su se vratile u Srbiju i obratile ASTRI za pomoć. Ona je pomenute žrtve informisala o njihovim pravima pred državnim institucijama. Međutim, žrtve su insistirale na tome da ostanu anonimne i da pred srpskim vlastima ne zahtevaju nikakva prava. Prema njihovim rečima, oni nisu imali poverenja u to da bi im zvanične procedure donele bilo šta osim razočaranja i ponovne viktimizacije.

S druge strane, u Memorandumu o razumevanju, koji je ASTRA potpisala sa Centrom, postoji obrazloženje za prosljeđivanje anonimnih prijava sa osnovnim opisom i okolnostima određenog slučaja. Prema Memorandumu, ukoliko potencijalna/pretpostavljena žrtva trgovine ljudima ne želi da stupi u zvanični proces identifikacije i saradnje sa Centrom, ASTRA na posebnom obrascu dostavlja Centru anonimne osnovne podatke o žrtvi, koji se kasnije koriste isključivo prilikom prikupljanja statističkih podataka o fenomenu trgovine ljudima u Srbiji.

Osim pomenutih anonimnih prijava, ASTRA je 287 puta kontaktirala Centar (pozivi, imejlovi, pisma, terenske posete itd.) u vezi sa 33 osobe – osam devojčica, 15 žena i 10 muškaraca. ASTRA i Centar su održali deset sastanaka, odnosno višesektorskih sastanaka i sprovedli osam terenskih aktivnosti.

### **F. Novi trend – žrtve ne žele da sarađuju sa Centrom i drugim državnim institucijama zbog nepoverenja**

Iako stavovi i percepcija žrtava koje smo izložili u prethodnim odeljcima nisu usmereni samo na Centar, već na čitav sistem, ovakav trend izaziva veliku zabrinutost.

## **ASTRIN Tim za podršku žrtvama – raznovrsnost i složenost slučajeva sve veća, dok podrška države u bilo kom obliku izostaje**

ASTRIN Tim za podršku žrtvama identifikovao je tokom 2022. ukupno 25 žrtava (16 žena, od čega pet devojčica i devet muškaraca). Većina žrtava (11) bile su žrtve radne eksploatacije (tri žene, osam muškaraca). Osim toga, bilo je šest slučajeva seksualne eksploatacije, tri slučaja sklapanja prinudnog braka i pet slučajeva višestruke eksploatacije (četiri žene, jedan muškarac).

Većina žrtava su srpski državljani (21 od 25). Inostrane žrtve bile su iz Indije (2), Albanije (1) i Vijetnama (1).

ASTRA SOS linija je obradila ukupno 4770 poziva tokom 2022, od čega 2632 dolazna poziva. Većina obrađenih poziva (86% ili 4082 poziva) bila je direktno povezana sa trgovinom ljudima. ASTRIN Tim za podršku žrtvama obavio je ukupno 84 terenske aktivnosti i uputio 98 prijava različitog tipa državnim institucijama. Od 2002. ASTRA je identifikovala 587 žrtava trgovine ljudima (405 odraslih, 182 dece).

---

566 Godišnji statistički izveštaj Centra za 2022, <https://centarzztlj.rs/statisticki-podaci/>

## Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskim postupcima – preliminarni zaključci analize za 2022. godinu

Analiza presuda pokazuje da je tokom 2022. doneto ukupno 16 prvostepenih presuda (za trećinu manje nego 2021). Samo je pet prvostepenih presuda doneto u vezi sa krivičnim delom trgovine ljudima. Više od polovine (56%) ukupnog broja presuda (devet) donete su uz prihvatanje sporazuma o priznanju krivice, što pokazuje da se nastavlja porast broja sudskih odluka donetih uz sporazum o priznanju krivice. U sudskim postupcima koji su završeni 2022. godine pet žrtava bila su deca. Kao i prethodnih godina, prilikom analize sudskih odluka uočili smo da nema informacije o tome da je status posebno osetljivog svedoka dodeljen bilo kojoj od žrtava.

### Ustavni sud prihvatio još jednu žalbu podnetu u ime deteta žrtve trgovine ljudima

**ASTRIN predmet 6520:** Advokat klijenta ASTRE podneo je u decembru 2021. u ime maloletnog N. N. lica žalbu Ustavnom sudu na aktivnosti Višeg tužilaštva u Jagodini, kao i žalbu na presudu Višeg suda u Jagodini. Žalba je podneta zbog kršenja prava N. N. lica na dostojanstvo i slobodan razvoj ličnosti, prava na nepovredivost psihičkog i fizičkog integriteta, prava na pravično suđenje, prava na jednaku zaštitu prava i prava na pravni lek i prava deteta, koja su garantovana odredbama brojnih članova Ustava Srbije, niza ratifikovanih konvencija i sporazuma<sup>567</sup> i tri zakona.

Godinu dana kasnije, u decembru 2022, Ustavni sud je usvojio žalbu ASTRINOG klijenta i presudio da su prava podnosioca žalbe prekršena u vezi sa načelom najboljeg interesa deteta i pristupom koji podrazumeva zaštitu žrtava.

## PREPORUKE

- Treba razmotriti mogućnosti za promenu operativnog okvira za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, što bi se odnosilo na izmenu funkcije i uloge Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, kao tela sačinjenog od najviših funkcionera. Ono je (zbog izbora i političkih razloga) podložno čestim izmenama i, osim što nije operativno, svojom neaktivnošću blokira rad celog sistema.
- Treba nastaviti sa praćenjem relevantnih strateških i operativnih okvira Evropske unije preuzimanjem široko definisanih pristupa i rešenja primenjivih u Srbiji, kao i sa povećavanjem prilika za uključivanje i povezivanje sa zemljama koje ne pripadaju EU.
- Treba promeniti način izveštavanja o napretku ispunjavanja aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 kako bi se stekla jasnija slika o ostvarenom napretku i aktuelnoj situaciji.
- Potrebno je da sve relevantne institucije (ministarstva) budu angažovane i da, poštovanjem postojećih procedura, započnu postupak izmena i dopuna zakonodavnog okvira kako bi se on uskladio sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- Potrebno je pratiti trendove u inicijativama i direktivama EU, te pripremati i usvajati dokumenta koja će omogućiti da zakonodavni i strateški okvir za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji bude u skladu sa EU okvirima i dobrim praksama država članica.
- Treba pripremiti i usvojiti podzakonska akta, kojima se obezbeđuje minimum aktivnosti i standarda, koje ustanove moraju da ispune kada rešavaju pitanja u vezi sa trgovinom ljudima, naročito kada je reč o podršci žrtvama tokom vanrednog stanja, ograničenog pristupa institucijama i organizacijama usled pandemijskih rizika itd.

<sup>567</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, Zakon o ratifikaciji Konvencije Saveta Evrope o zaštiti dece od seksualne eksploatacije i seksualnog zlostavljanja, Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o pravdi prilagođenoj deci.

- Treba uložiti napore i resurse u izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, počevši od kadrovskih problema, kao i dalje razraditi i precizirati uloge Centra unutar sistema socijalne zaštite u celini (saradnja, koordinacija).
- Potrebno je unaprediti izveštavanje Centra i drugih zainteresovanih strana o obimu, tipu, trajanju i delotvornosti pruženih usluga podrške žrtvama trgovine ljudima, uz neprestano ažuriranje liste usluga koje nedostaju kako bi bilo moguće planirati usluge i obezbediti resurse za njihovu realizaciju.
- Treba planirati resurse za dalji razvoj i poboljšanje usluga za žrtve trgovine ljudima, koje će podjednako uključivati organizacije civilnog društva sa iskustvom u ovom polju, kao i u potpunosti koristiti sve raspoložive kapacitete radi stvaranja optimalnog opsega i boljeg kvaliteta usluga.
- Treba jačati kapacitete i povezanosti različitih aktera prilikom rešavanja problema eksploatacije dece na internetu i jačati međuagencijsku saradnju u onlajn i oflajn zaštiti dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksploatacije.
- Treba raditi na tome da inspekcije tržišta i rada budu delotvorne i efikasne, jačati njihovo praćenje rizičnih sektora, kao i suzbijati neetičke i eksploatacijske prakse.
- Treba i dalje poboljšavati upućivanje žrtava trgovine ljudima, uz korišćenje svih raspoloživih kapaciteta i resursa, uključujući u to i kapacitete civilnog društva.
- Treba sprovesti proaktivnu, nezavisnu istragu u složenom slučaju vijetnamskih radnika u fabrici „Linglong” u Zrenjaninu, kao i u slučaju „Jagodina”, te obezbediti da svi relevantni državni akteri ispunjavaju svoje dužnosti i odgovornosti u skladu sa ovlašćenjima. Potrebno je obezbediti i pružiti punu podršku i zaštitu svim potencijalnim žrtvama.

## 5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

*Ekstremno desničarske grupe i parlamentarne stranke bile su veoma aktivne tokom poslednjih šest meseci, fokusirajući svoje aktivnosti na podrivanje prihvatanja francusko-nemačkog okvira za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova. Suočene sa padom popularnosti i sve manjim strpljenjem zapadnih zemalja, vlasti u Srbiji su ovoga puta odreagovale odlučno – uhapšeno je nekoliko ekstremnih desničara, koji su pretili nasiljem, i organizovana je kampanja difamacije protiv lidera ekstremno desničarskih parlamentarnih stranaka. Istraživanje javnog mnjenja pokazalo je da su krajnje desničarski i proruski stavovi među građanima Srbije, a posebno među mladima, rasprostranjeni usled nacionalističke i proruske retorike, kojom se vladajuća stranka dosledno služi već više od 10 godina.*

### ✘ ALARM: Bliske veze srpske krajnje desnice sa paravojnom grupom „Vagner”

Damnjan Knežević, vođa ekstremno desničarske organizacije „Narodna patrola”, posetio je krajem novembra 2022. godine novootvoreni vojno-tehnološki centar ruske paravojne grupe „Vagner” u Sankt Peterburgu. On je tada izjavio da se nada da bi njegova poseta mogla da garantuje rusku podršku Srbiji u višedecenijskom sporu vezanom za nekadašnju srpsku pokrajinu Kosovo, a posebno pomoć Ruske Federacije i ruske vojske u slučaju sukoba ukoliko bi do njega došlo na tom području<sup>568</sup>. Video-izveštaj o poseti distribuiran je putem internet kanala i portala bliskih ekstremnim desničarima. Ubrzo je objavljeno i da je grupa „Vagner” u Beogradu otvorila svoju kulturno-informativnu kancelariju pod imenom „Z-Orlovi”, ali se ispostavilo da je to bila lažna vest. Rusko-srpski centar „Z-Orlovi” zaista postoji, ali deluje uglavnom na Telegramu, gde njegovi članovi šire dezinformacije i prete ruskim liberalima, koji trenutno žive u Srbiji.<sup>569</sup> Vođa ove grupe Aleksandar Lisov ugostio je Kneževića tokom njegove posete grupi „Vagner”. Nakon Kneževićeve posete, neki od srpski ekstremnih desničara su tokom protesta u Srbiji i na barikadama na Kosovu počeli da nose na odeći našivke sa simbolima grupe „Vagner”, šireći tako strah od toga da bi pripadnici ove paravojne formacije zaista mogli da budu prisutni u Srbiji.<sup>570</sup>

Srpsku javnost uznemirio je snimak koji je objavljen na TV kanalu Raša tudej (Russia Today), a na kome grupa „Vagner” poziva građane Srbije (na srpskom) da se priključe njenim redovima, nudeći im dobru zaradu i avanture. Ova televizijska stanica je ubrzo uklonila ovaj snimak, ali to nije sprečilo mnoge na Balkanu i u zapadnim zemljama da se zabrinu zbog postojanja grupe „Vagner”, koja regrutuje srpske državljane, kao i zbog njene sposobnosti da destabilizuje bezbednost na Zapadnom Balkanu, posebno ako se u vidu ima da su pojedinci sa simbolima ove grupe već primećeni u Srbiji.<sup>571</sup>

### **Pretučen dok je pokušavao da prefarba mural posvećen grupi „Vagner” u Beogradu**

Ilja Zernov, koji je u Srbiju pobjegao od Putinovog režima u Rusiji, pretučen je u Beogradu kada je pokušao da prefarba mural posvećen grupi „Vagner”. Zernov je podneo krivičnu prijavu protiv Miše Vacića, lidera Srpske desnice, koga je primetio među napadačima.<sup>572</sup>

568 „Srpski desničar kaže da bi veze sa grupom Vagner mogle da pomognu ako dođe do 'sukoba na Kosovu", RFE, 6. 12. 2022, <https://www.rferl.org/a/serbia-russia-vagner-kosovo-ultranationalists-/32164146.html>, 20. 3. 2023.

569 „Nakon objave Vagnera da je registrovao udruženje u Srbiji, ruski antiratni aktivisti negiraju, eksperti upozoravaju”, VOA, 6. 12. 2023, <https://www.glasamerike.net/a/balkan-srbija-rat-u-ukrajini-ukrajina-rusija-grupa-vagner-delovanje-analiticari-nikitin-varga-radic/6868391.html>, 20. 3. 2023.

570 „Obeležja ruske jedinice Vagner na desničarskom protestu u Beogradu”, RSE, 17. 3. 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/beograd-protesti-desnica-kosovo/32323225.html>, 20. 3. 2023.

571 „Prekrečen Vagnerov mural u Beogradu: Obrisana i vest o oglasu za regrutaciju”, 17. 1. 2023, Al Jazeera Balkans, <https://www.youtube.com/watch?v=yH7bSs-jhw8>, 20. 3. 2023.

572 „Ruski antiratni aktivista podneo prijave zbog batina u Beogradu”, RSE, 13. 2. 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/ruski-antiratni-aktivista-podneo-prijave-zbog-batina-u-beogradu/32269700.html>, 23. 3. 2023.



## Krajnji desničari protestuju i prete nasiljem

Nakon što je predsednik Srbije Aleksandar Vučić u januaru 2023. godine najavio da će prihvatiti francusko-nemački predlog za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova,<sup>573</sup> ekstremno desničarske grupe i desno orijentisane političke stranke započele su sa aktivnostima koje podrivaju prihvatanje tog predloga. S tim u vezi su organizacija „Narodna patrola“ i druge ekstremno desničarske grupe i pojedinci 15. februara, na Dan državnosti Srbije, organizovale proteste ispred zgrade Predsedništva. Skandirajući „Nema predaje!“ i „Izdaja!“, zapretili su neredima ukoliko Srbija bude podržala plan EU za normalizaciju odnosa sa Kosovom. Pored toga, urednik internet portala Srbin.info Dejan Zlatanović rekao je tokom svog govora da „ko potpiše, njega ubiše“, aludirajući na to da će predsednik Srbije biti ubijen ako potpiše sporazum o normalizaciji.<sup>574</sup> U jednom trenutku demonstranti su pokušali da probiju zaštitnu ogradu i uđu u zgradu Predsedništva, ali ih je policija u tome sprečila.<sup>575</sup>

Parlamentarne stranke ekstremne desnice – „Dveri“, „Zavetnici“, Nova demokratska stranka Srbije i Pokret za obnovu kraljevine Srbije (POKS) – organizovale su protest protiv predloga EU za normalizaciju odnosa Srbije i Kosova 17. marta, na dan kada su kosovski ekstremisti 2004. godine izvršili pogrom nad kosovskim Srbima. Nekoliko hiljada demonstranata uzvikivalo je „Kosovo je Srbija!“, noseći transparente sa natpisima „Narod i Crkva u odbrani zemlje su jedino rešenje protiv izdaje“, „Kosovo nije na prodaju“, i „Ne kapitulaciji!“. Na skupu su bili prisutni i demonstranti sa oznakama grupe „Vagner“.<sup>576</sup> Iste političke stranke organizovale su još jedan protest 24. marta, na dan kada je 1999. godine počela kampanja NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije. Političke stranke ekstremne desnice najavile su da će protesti eskalirati tako što će biti organizovani skupovi i blokade saobraćaja širom Srbije.<sup>577</sup>

## (Para)institucionalni odgovor vlasti na delovanje krajnje desnice

Državni organi Srbije su na krajnje desničarske pretnje nasiljem odgovorili tako što su uhapsili Damnjana Kneževića, vođu organizacije „Narodna patrola“, i Dejana Zlatanovića, glavnog i odgovornog urednika ekstremno desničarskog internet portala Srbin.info. Optuženi su za pokušaj nasilnog rušenja Vlade. Još jedan muškarac, navodno pripadnik organizacije „Narodna patrola“, takođe je uhapšen na putu ka februarском protestu nakon što je u njegovom automobilu pronađena snajperska puška.<sup>578</sup> Takođe, srpski organi vlasti nisu oklevali u tome da pribegnu parainstitucionalnim merama kako bi odgovorili na izazov ekstremne desnice. S tim u vezi, aktivisti vladajuće stranke su po gradovima Srbije, kao i na nadvožnjacima većih auto-puteva postavili plakate i transparente sa pogrđnim porukama upućenim liderima ekstremno desnih parlamentarnih stranaka, koji su organizovali proteste protiv predsednika Srbije Aleksandra Vučića.<sup>579</sup> Vlasti u Srbiji su na taj način pokazale da su spremne da čvršće odgovore na delovanje krajnje desnice. Međutim, problem je što se takve mere vlasti preduzimaju samo kada proceni da je ona ugrožena, dok vlasti ne reaguju kada ekstremni desničari sprovode nasilje nad organizacijama građanskog društva, manjinama, pripadnicima LGBT+, migrantima i drugim ranjivim grupama. Koalicija prEUgovor je u svojim prethodnim Alarm izveštajima već govorila o blagom odgovoru vlasti na nasilničke aktivnosti krajnje desnice.<sup>580</sup>

---

573 „Vučić posle sastanka sa petorkom: Srbija je spremna da prihvati francusko-nemački plan uz jednu rezervu“, 20. 1. 2023, Danas, <https://www.danas.rs/vesti/politika/srbija-je-spremna-da-prihvati-francusko-nemacki-plan-uz-jednu-rezervu-vucic-posle-sastanka-sa-petorkom/>, 24. 4. 2023.

574 „Srpski nacionalistički protesti podižu tenzije oko Rusije“, BBC, 18. 2. 2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-64674133>, 20. 3. 2023.

575 „Desničari srušili ogradu pored Predsedništva, ulaz u zgradu gađali jajima“, N1, 15. 2. 2023, <https://n1info.rs/vesti/desnicari-srusili-ogradu-pored-predsednistva-dosli-do-ulaza-u-zgradu/>, 20. 3. 2023.

576 „Desničarski protest protiv evropskog plana za Kosovo u Beogradu“, RSE, 17. 3. 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/protest-beograd-eu-plan-kosovo/32323350.html>, 21. 3. 2023.

577 „Desnica održala jednočasovni protest ispred zgrade Vlade“, Danas, 24. 3. 2023, <https://www.danas.rs/vesti/politika/desnica-odrzala-jednocasovni-protest-ispred-zgrade-vlade-najavili-pravne-korake-protiv-vucica/>, 21. 3. 2023.

578 „Lider srpske krajnje desnice uhapšen pošto su nacionalisti pokušali da upadnu u zgradu Predsedništva u Beogradu“, RFE, 16. 2. 2023, <https://www.rferl.org/a/serbia-far-right-knezevic-arrested-vucic-kosovo/32274304.html>, 21. 3. 2023.

579 „Otkriveno ko su članovi SNS koji su lepili uvredljive plakate protiv opozicije po Batajnici“, Nova, 15. 3. 2023, <https://nova.rs/vesti/politika/otkriveno-ko-su-clanovi-sns-koji-su-lepili-uvredljive-plakate-protiv-opozicije-po-batajnici/>, 21. 3. 2023.

580 Alarm izveštaji koalicije prEUgovor dostupni su na adresi: <http://bit.ly/AlarmReports> I, 22. 3. 2023.

Dva su razloga za čvršći odgovor Vlade na postupke krajnje desnice u Srbiji. Prvo, glasači vladajuće stranke imaju konzervativne i nacionalističke stavove i vladajuća stranka nije ništa učinila da ih ublaži ili izmeni. Umesto toga, dodatno ih je ojačala slanjem nacionalističkih i proruskih poruka. Ista stranka sada se suočava sa gubitkom birača i porastom popularnosti parlamentarnih stranaka ekstremne desnice, što pokušava da ublaži kampanjama difamacije. Drugo, vladajuća stranka pokušava da pokaže zapadnim zemljama da je pretnja ekstremno desničarskih grupa u Srbiji ozbiljna i da je Vlada spremna da protiv njih preduzme strože mere.

Iako je prema ekstremno desničarskim grupama i strankama zauzela čvršći stav, Vlada Srbije još nije usvojila novu Strategiju za prevenciju i borbu protiv ekstremizma (poslednja je prestala da važi 2021. godine). Kao što se ističe u dokumentu pod nazivom „Desni ekstremizam na Zapadnom Balkanu“, koji je za potrebe Radne grupe zadužene za borbu protiv terorizma u EU<sup>581</sup> pripremila češko predsedništvo, nova Strategija trebalo bi da se fokusira na krajnju desnicu, u skladu sa onim što su srpske vlasti obećale još 2019. godine, na sastanku ministara unutrašnjih poslova Zapadnog Balkana u Skoplju.<sup>582</sup> Usvajanjem i primenom nove Strategije Vlada Srbije bi pokazala spremnost da se sveobuhvatno i neselektivno pozabavi krajnjom desnicom.

## Široka podrška krajnjoj desnici i Rusiji, posebno među mladima

Istraživanje javnog mnjenja, koje je BCBP sproveo sredinom oktobra 2022. godine, pokazuje da javnost u Srbiji podržava krajnju desnicu i da je u velikoj meri proruski orijentisana. Gotovo polovina ispitanika podržava stavove krajnje desnice, dok ih je samo jedna trećina protiv. Isti broj građana podržava ideju Srpskog sveta, odnosno ublaženu verziju Velike Srbije, koju promovisu državni zvaničnici Srbije. Građani Srbije kao tri najveće pretnje svojoj sigurnosti i bezbednosti navode manjine koje teže otcepljenju (41%), globalne elite (36%) i migrante (35), dok su im prva tri spoljnopolitička prioriteta zaštita Srba u regionu (82%), borba za Kosovo (77%) i jačanje saradnje sa Rusijom (72%). Krajnje desničarske grupe i huligani nalaze se na samom dnu ovih lista, zajedno sa učlanjenjem u EU i jačanjem veza sa SAD. Većina građana Srbije za izbijanje rata u Ukrajini krivi NATO i SAD (približno 30%), pa se, shodno tome, i protivi uvođenju sankcija Rusiji (80%). Što se tiče rata u Ukrajini, većina smatra da Srbija treba da ostane neutralna ili da se opredeli za savezništvo sa Rusijom. Veliku zabrinutost izaziva činjenica da natprosečan broj mladih (18–29) ima krajnje desničarske i proruske stavove. Analiza koju je sproveo BCBP pokazuje da je to rezultat nacionalističke i proruske retorike, kojom se vladajuća stranka dosledno koristila više od deset godina.<sup>583</sup>

### **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“).<sup>584</sup> Ovo je bilo evidentno ne samo iz zaključaka glavnih (stručnih) organa u ovoj oblasti,<sup>585</sup> 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 podnele krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika tabloida.<sup>586</sup>

581 „Telo EU predlaže raspravu o zabrani desničarskih aktivista sa Zapadnog Balkana“, RSE, 14. 7. 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/zapadni-balkan-eu-desnica-ekstremisti-/31943443.html>, 6. 10. 2022.

582 Komisija i vlasti Srbije odobrile su aranžman o saradnji u borbi protiv terorizma, Evropska komisija, Kancelarija za migracije i unutrašnje poslove, Brisel, 19. 11. 2019, <http://bit.ly/3V4cpmj>, 6. 10. 2021.

583 Vuk Vuksanović, Srđan Cvijić i Maksim Samorukov, Kako u Srbiji stvarno funkcioniše ruska meka moć? BCBP, Beograd, decembar 2022, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2022/12/How-does-Russian-soft-power-in-Serbia-really-work.pdf>

584 Za dodatne informacije o slučaju „Spisak“, videti: PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – maj 2021, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2021, str. 27–26. i 101–103, <https://bit.ly/AlarmMaj2021SR>.

585 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).

586 „Organizacije građanskog društva podnele krivične prijave protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i glavnog i odgovornog urednika Srpskog telegrafa“, Južne vesti, 25. 9. 2021, <https://bit.ly/3sOh1AZ>, 18. 10. 2021.

Uprkos ovim činjenicama, Finansijsko-obaveštajna služba i dalje 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.

Ovaj slučaj postaje još značajniji ako uzmemo u obzir nedavne nalaze istraživačkih novinara da je mreža fantomskih nevladinih organizacija, koju vodi nekolicina pojedinaca, od Ministarstva za brigu o porodici i demografiju izvukla i stračila oko milion evra.<sup>587</sup> Takođe, prema zvaničnim podacima, učešće gotovine u kupovini nekretnina u Srbiji je iznad 80%.<sup>588</sup> Nema informacija o tome da je Finansijska obaveštajna služba uradila bilo šta kako bi sprečila ili istražila ove ili slične slučajeve. Umesto toga, ona svoje oskudne resurse troši na istrage usmerene ka organizacijama građanskog društva i pojedincima koji se kritički odnose prema vladajućoj stranci.

## PREPORUKE

- Vlasti u Srbiji treba ne samo da osude napade, pretnje i retoriku ekstremne desnice već i da protiv počinitelaca pokrenu odgovarajuće postupke.
- Vlasti u Srbiji treba temeljno da istraže veze između ekstremne desnice i grupe „Vagner“, kao i da preduzmu odgovarajuće zakonske mere ukoliko grupe ugrožavaju mir i bezbednost Srbije i njenih građana.
- 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.

587 „Javni novac za tajne projekte: Više od milion evra na konkursima dodeljeno mreži povezanih udruženja“, BIRN, 22. 3. 2023, <https://birn.rs/javni-novac-za-tajne-projekte/>, 23. 3. 2023.

588 „Izveštaj Republičkog geodetskog zavoda: Nekretnine i zemljište najviše se kupuju za gotovinu“, N1, 10. 3. 2021, <https://rs.n1info.com/biznis/izvestaj-rgz-nekretnine-i-zemljiste-najvise-se-kupuju-za-gotovinu/>, 18. 10. 2021.

## 5.6. Saradnja u oblasti droga

*Ključni problemi u oblasti droge jesu nepostojanje strateških dokumenata – koje odražava nedostatak strateškog planiranja – i slaba koordinacija različitih aktera, posebno onih na strani države. Pod ovim se podrazumeva i saradnja između državnih institucija i organizacija civilnog društva. Upotreba narkotika i njihovo posedovanje radi lične upotrebe i dalje su kriminalizovani, što dovodi do stigmatizacije i diskriminacije osoba koja koriste drogu, kao i do toga da oni nevoljno traže podršku i pristup lečenju i uslugama smanjenja štete. Srbija nije sprovela veći broj aktivnosti povezanih sa tretmanom i uništavanjem oduzetih prekursora i izmenom Zakona o krivičnom postupku u delu koji se odnosi na postupak uništavanja psihoaktivnih supstanci. Međunarodna saradnja je plodonosna, a poboljšava se i izgradnja kapaciteta za sprovođenje zakona. Pitanja javnog zdravlja u vezi sa konzumiranjem droga su marginalizovana, posebno tokom procesa pristupanja EU.*

### Strategija je istekla i nema međuinstitucionalne koordinacije

Nacionalna strategija o drogama istekla je krajem 2021. godine, a evaluacija<sup>589</sup> koju su u novembru 2021. godine sproveli stručnjaci Evropskog centra za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) ukazala je na nekoliko neuspеха njene primene.

Uprkos zahtevima civilnog društva (još od 2020. godine), pa čak i uprkos formalnom predlogu Kancelarije za borbu protiv droga (KZBPD) da se izradi novi strateški dokument, Ministarstvo zdravlja (MZ) imenovalo je Radnu grupu tek u julu 2022. godine. Činili su je isključivo predstavnici državnih organa. Organizacije civilnog društva (OCD) oštro su reagovala, tražeći da i one učestvuju u ovom procesu. Uz podršku KBZPD-a, sa Radnom grupom je zakazan sastanak na kome je odlučeno da u njenom radu učestvuju četiri predstavnika civilnog društva, ali bez prava glasa. Nažalost, Ministarstvo je krajem godine Grupu raspustilo i ona se više nije sastajala. Druga problematična odluka bila je da novi dokument ne bude strategija, već program u okviru nacionalne strategije javnog zdravlja, što nije samo puko semantičko pitanje, jer je program manje značajan od strategije. Grupa predstavnika državnih organa trenutno radi na akcionom planu (ne čak ni na programu!), bez uključivanja civilnog društva.

Centar za praćenje droga i zavisnosti od droga Ministarstva zdravlja pripremio je izveštaj pod nazivom *Srbija – Nacionalni pregled stanja u oblasti droga u 2022. godini*,<sup>590</sup> koji je nastao kao rezultat osmomesecne *onlajn* vežbe izgradnje kapaciteta, organizovane uz podršku Austrijskog nacionalnog instituta za javno zdravlje (*Gesundheit Österreich*). On je trebalo da posluži kao osnova za izradu nove strategije. Izveštaj pruža odličan pregled fenomena droge u Republici Srbiji i bavi se snabdevanjem lekovima, upotrebom narkotika i javnozdravstvenim problemima, kao i politikom o drogama i zdravstvenim i društvenim odgovorima na taj problem. U njegovu pripremu bili su uključeni i stručnjaci Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“ (IJZ) i Nacionalnog centra za kontrolu trovanja (NCZKT) Vojnomedicinske akademije. Nažalost, ni KZBPD ni organizacije civilnog društva nisu bili uključeni u pripremu ili u komentarisane izveštaja pre nego što je on objavljen.

I dalje nije jasno koje uloge u koordinaciji imaju glavni državni akteri u oblasti droge – KZBPD, MZ i MUP, kao i koja su njihova zaduženja. Radnim aranžmanom između EMCDDA i tri pomenuta državna organa,<sup>591</sup> koji je potpisan u martu 2020. godine, propisano je da je KZBPD nadležan za sprovođenje politike o drogama u Republici Srbiji i koordinaciju rada organa državne uprave u oblasti borbe protiv droga, kao i za stručne, administrativne i operativne poslove u oblasti borbe protiv droga. Ministarstvo zdravlja je kontakt tačka za aktivnosti vezane za saradnju sa EMCDDA i za pitanja u vezi sa Sistemom ranog upozoravanja na nove psihoaktivne supstance. Konačno, MUP je nadležan za sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela, kao i za pronalaženje i hapšenje počilaca i njihovo privođenje pravdi. Ova podela odgovornosti praktikuje se onda kada je reč o odnosima sa EMCDDA, ali se zaduženja interno preklapaju, što dovodi do nesporazuma i rivalstva.

589 „Izveštaj o završnoj oceni Strategije za prevenciju zloupotrebe droge 2014–2021, Kancelarija za borbu protiv droge Vlade Republike Srbije, Beograd, novembar 2021, <https://bit.ly/411xnWE>

590 „Srbija – Nacionalni pregled stanja u oblasti u 2022. godini“, Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, Beograd, novembar 2022, <https://bit.ly/41keHRF>

591 Dostupno na adresi: <https://bit.ly/3oep3UE>

Nekoliko struktura planiranih u procesu pristupanja, uključujući u to i Nacionalnu opservatoriju za droge i Sistem ranog upozoravanja, u potpunosti su kadrovski osposobljene i operativne. Organizacije civilnog društva žale se na ulogu Sistema ranog upozoravanja, koju smatraju isključivo informativnom, jer on samo prikuplja i širi hemijske podatke o novim psihoaktivnim supstancama. Potreban im je veći broj korisnih informacija, uključujući u to i informacije o dozama i negativnim posledicama uzimanja narkotika, koje bi trebalo saopštiti licima koja koriste drogu kako bi se sprečilo nanošenje štete i predoziranje.

U zemlji deluju četiri regionalna centra, koja su u sklopu Službe za borbu protiv droga Odeljenja za koordinaciju, saradnju i prevenciju zloupotrebe droga pri Upravi policije.

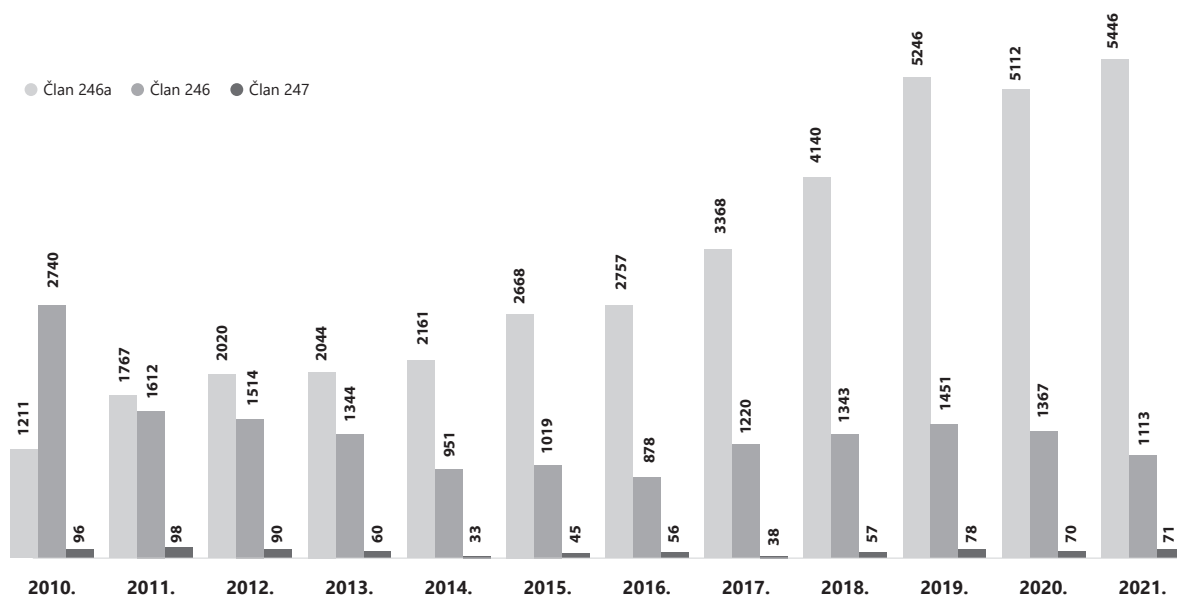
## Inicijative civilnog društva nisu dovele do zakonodavnih aktivnosti

Tokom izveštajnog perioda relevantni zakoni o drogama nisu ni izrađeni ni usvojeni. Organizacije civilnog društva su bile aktivne i predlagale su izmene, posebno u postupku izmena Zakona o psihoaktivnim kontrolisanim supstancama<sup>592</sup> (još 2017. i 2018. godine) i Krivičnog zakonika Republike Srbije<sup>593</sup> (2019. godine).

Glavni zahtev civilnog društva je dekriminalizacija upotrebe droge i njenog posedovanja radi lične upotrebe, kao i korišćenje alternativa prinudnim sankcijama. Ove alternative bi trebalo da budu zasnovane na dokazima i osmišljene tako da pruže bitnu podršku ljudima kojima je potrebna pomoć zbog upotrebe droge ili problema sa zavisnošću. Nadalje, alternative prinudnim sankcijama mogle bi da smanje prenatrpanost zatvora, recidivizam, zavisnost, kao i problematično korišćenje droge te sa tim povezane negativne posledice po zdravlje. One bi, uz to, mogle da imaju i pozitivan ekonomski efekat, jer generalno koštaju manje nego zatvor.

Republički zavod za statistiku (RZS) uskladio je 2022. godine nacionalnu statistiku o počiniocima krivičnih dela sa standardima statistike kriminala, koje je sačinio Eurostat. Mreža za politike prema drogama u Jugoistočnoj Evropi (DPNSEE) je koristila podatke RZS-a za analizu, koja je pokazala da je u periodu od 2010. do 2021. godine 55.284 lica prijavljeno za krivična dela povezana sa drogom. Od tog broja, 16.552 lica (30%) prijavljeno je za neovlašćenu proizvodnju i stavljanje opojnih droga u promet (član 246 KZ), 37.940 (69%) za neovlašćeno držanje opojnih droga za sopstvenu upotrebu (član 246a), i 792 za omogućavanje uživanja opojnih droga (član 247).

Ilustracija 2: Prijavljene učinioci krivičnih dela povezanih sa drogama 2010-2021.



592 Dokument koji sadrži predloge organizacija civilnog društva dostupan je na adresi: <https://bit.ly/3nh7ovt>

593 Dokument koji sadrži predloge DPNSEE dostupan je na adresi: <https://bit.ly/3NnHmBG>

Zabrinjavajući trend pokazuje da se iz godine u godinu smanjuje broj lica prijavljenih za neovlašćenu proizvodnju i stavljanje u promet opojnih droga (krivično delo vezano za drogu), dok broj prijavljenih za neovlašćeno držanje opojnih droga (za ličnu upotrebu) neprestano raste.

Očekuje se da će kompletna analiza biti objavljena 26. juna, na Međunarodni dan protiv zloupotrebe i nezakonite trgovine drogom. Tokom izmene Krivičnog zakonika, koja se uskoro očekuje, trebalo bi razmotriti i predlog za dekriminalizaciju upotrebe droge i njenog posedovanja radi lične upotrebe.

## **Saradnja između državnih organa i civilnog društva mogla bi da bude unapređena**

Generalno gledano, državne strukture nisu preterano otvorene, a nisu ni spremne za to da aktivno saraduju sa organizacijama civilnog društva kada je reč o politici prema drogama. Retko ih u potpunosti uključuju u postupak izrade, a obavezu organizovanja javnih rasprava o zakonima i strategijama obično poštuju onda kada su oni već u fazi usvajanja.

Kancelarija za borbu protiv droga je 2018. godine pozvala organizacije civilnog društva da zajednički sačine Memorandum o razumevanju, kojim se potvrđuje značaj tih organizacija i potreba da se one aktivno uključe u sprovođenje politike prema drogama i promociju novog koncepta saradnje između državnih organa i OCD-a. Ova saradnja je sada veoma uspešno uspostavljena i služi kao uzor drugim zemljama u regionu. Otvoreni pozivi organizacijama civilnog društva da potpišu Memorandum organizuju se na godišnjem nivou. Od početnih 11, broj organizacija koje su potpisale Memoranduma narastao je na 22, a dve su se pridružile tokom 2022. godine. Organizacije civilnog društva odlično saraduju sa Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“.

## **Plodna međunarodna saradnja**

Nacionalna opservatorija za drogu pri Ministarstvu zdravlja i Kancelarija za borbu protiv droge dobro saraduju sa Evropskom agencijom za droge i zavisnost od droga (*EMCDDA*). Kontakti i prikupljanje podataka su redovni.

Evropska agencija za droge i zavisnost od droga od 2008. godine saraduje sa kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU pripremajući i implementirajući projekte tehničke saradnje, koji se finansiraju iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) Evropske komisije. U novembru 2022. godine *EMCDDA* je bila domaćin završne konferencije svojih projekata međunarodne saradnje sa zemljama Zapadnog Balkana i regiona Evropske susedske politike.<sup>594</sup> Na skupu su učestvovali i govorili predstavnici državnih organa i civilnog društva iz Srbije.

U januaru 2023. godine *EMCDDA* je započela novi IPA-8 projekat. Njegov opšti cilj je promovisanje i podrška Zapadnom Balkanu u preuzimanju najboljih praksi i pristupa EU u oblastima zdravlja i bezbednosti, te jačanje strateške i operativne saradnje unutar Zapadnog Balkana, kao i između regiona i EU, prilikom praćenja i informisanja o drogama korišćenjem standarda i alatki EU. Predstavnici projektnog tima *EMCDDA* posetili su Srbiju u februaru 2023. godine i tom prilikom održali sastanke sa predstavnicima državnih organa i civilnog društva.

Predstavnici državnih organa i civilnog društva redovno učestvuju u radu Komisije UN za drogu i kriminal, koji se održava svake godine u Beču. Okrugli sto pod nazivom „Unapređenje multidisciplinarnog pristupa licima koja koriste drogu i osobama u oporavku u zemljama Zapadnog Balkana“ organizovan je 14. marta 2023. godine u okviru 66. sednice Komisije za opojne droge Kommisije UN za drogu i kriminal.

Srpske policijske i pravosudne strukture saraduju sa Europolom, Interpolom i Eurojustom. Srbija aktivno saraduje sa Agencijom Evropske unije za obuku organa zaduženih za sprovođenje zakona (CEPOL) i doprinosi razvoju sadržaja za e-časova o laboratorijama za proizvodnju droge.

---

<sup>594</sup> EMCDDA je domaćin završne konferencije dva projekta tehničke saradnje koje finansira EU“, EMCDDA, 21. 11. 2022, <https://bit.ly/43m2eyy>, 12. 3. 2023.



Regionalna saradnja između zemalja, kako na nivou državnih organa, tako i na nivou civilnog društva, veoma je intenzivna i plodonosna. Organizovano je nekoliko događaja i zajedničkih projekata o različitim elementima politike o drogama.

Od decembra 2022. do maja 2023. godine *DPNSEE* i njegove organizacije članice iz Srbije i Crne Gore sprovede regionalni projekat pod nazivom „Hitna podrška za pružanje usluga vezanih za HIV i smanjenje štete među ključnim populacijama u Ukrajini i izbeglicama u odabranim susednim zemljama”<sup>595</sup>. U okviru projekta, 23. februara organizovan je regionalni okrugli sto, fokusan na učešće zajednice osoba koje koriste droge u konsultativni proces o značaju ljudskih prava i nacionalnih strategija o drogama zasnovanih na dokazima u odgovoru na problem HIV-a. U novembru 2022. godine je u Beogradu održan Drugi regionalni forum o zavisnosti i oporavku od droge.<sup>596</sup>

Mreža za politike prema drogama u Jugoistočnoj Evropi (*DPNSEE*) postala je član Foruma civilnog društva o drogama, ekspertske grupe Evropske unije, gde njegov izvršni direktor predsedava Radnom grupom za nova pitanja u oblasti politike o drogama. Švedsko predsedništvo Saveta Evropske unije zakazalo je *Dijalog EU i Zapadnog Balkana o drogama* za 25. maj 2023. godine, a pozivi su upućeni ambasadama država u Briselu. Srbija bi trebalo dobro da se pripremi kako bi doprinela ovom značajnom događaju.

## Pitanja javnog zdravlja vezana za drogu su marginalizovana

Pitanje droge ne nalazi se visoko na listi stvari koje se u zemljama kandidatima smatraju bitnim za proces pristupanja. Gotovo sva pažnja vezana za drogu usmerena je na sprovođenje zakona, u okviru Poglavlja 24, dok drugih važnih elemenata politike o drogama nema.<sup>597</sup> U ranijim godišnjim izveštajima zdravstveni problemi pomenuti su samo u jednoj rečenici, koja se odnosila na zdravstvene nejednakosti: „Zdravstvene nejednakosti i pristup zdravstvenim uslugama treba poboljšati kada je reč o osobama sa invaliditetom, osobama koje žive sa HIV-om, deci i odraslima koji koriste drogu, zatvorenicima, ženama koje se bave prostitucijom, LGBTI osobama, interno raseljenim licima i pripadnicima romske populacije.”<sup>598</sup>

Ljudska prava, diskriminacija ljudi koji koriste drogu i stigma u vezi sa upotrebom droge ne pominju se ni u izveštajima ni u drugim dokumentima vezanim za pristupanje EU. Sve je to u srpskom društvu veoma prisutno, ali se u inicijativama vezanim za ljudska prava ne uzima u obzir.

U Poglavlju 28 – Zaštita potrošača i zdravlja, Izveštaj EU o Srbiji za 2022. godinu sadrži tek nekoliko napomena o različitim problemima javnog zdravlja koji se odnose na droge. Pominju se prekogranične zdravstvene pretnje prouzrokovane zaraznim bolestima, delotvorno održivo finansiranje strategija usmerenih ka pojedinačnim bolestima, uključujući u to i nacionalnu strategiju za HIV/AIDS, usluge mentalnog zdravlja u zajednici, zakoni o sprečavanju zloupotrebe droge, zdravstvena nejednakost i pristup zdravstvenim uslugama.

Prema izveštaju „Globalno stanje kada je u pitanju smanjenje štete za 2022. godinu”,<sup>599</sup> Srbija ima 28.500 ljudi koji ubrizgavaju drogu, što predstavlja povećanje od 39% u odnosu na 2020. godinu. Kao rezultat višegodišnjih programa prevencije, pojava HIV-a među ovim licima je blizu 0%, ali se pojava hepatitisa C popela na zabrinjavajućih 42,6%. Podaci civilnog društva pokazuju da je ona zapravo i veća, i da dostiže 60%. Delovanje vezano za smanjenje štete kada je reč o ovim problemima uključuje dva programa bezbednih igala i špriceva, i druge prateće usluge koje pruža organizacija civilnog društva „Prevent” – doduše, samo u Beogradu i Novom Sadu, obuhvatajući približno 3% populacije kojoj su one potrebne, kao i kampanju pružanja pomoći uz pomoć opioida, odnosno metadona ili buprenorfina, koja je dostupna u 22 grada. Nažalost, u Srbiji još uvek nema efikasnih programa za smanjenje štete, kao što su, na primer, distribucija naloksona osobama koje koriste drogu, prostorije za konzumiranje droga i bezbednija oprema za pušenje (nov program za sprečavanje štete koju nanose supstance koje se koriste pušenjem, kao što su kokain ili metamfetamin).

595 Za dodatne informacije o ovom projektu, pogledati internet prezentaciju DPNSEE na sledećoj adresi: <https://bit.ly/3KTWQPN>

596 „Drugi regionalni forum o zavisnosti od droge i oporavku”, Kancelarija za borbu protiv droge, 10. 11. 2022, <https://bit.ly/3MF8vz>, 12. 3. 2023.

597 Mreža za politike prema drogama u Jugoistočnoj Evropi (DPNSEE) na godišnjem nivou objavljuje dokumenta, čiji se segmenti odnose na drogu, a preuzeti su iz izveštaja različitih zemalja. Oni su dostupni na sledećoj adresi: <https://bit.ly/3GFdmNI>

598 *Izveštaj o Srbiji za 2021. godinu*, Evropska komisija, Brisel, oktobar 2021., str. 93, <https://bit.ly/3A222qF>

599 *Globalna situacija u vezi sa smanjenjem štete*, Harm Reduction International, London, novembar 2022, <https://bit.ly/3zTvX4E>

Uz podršku organizacija civilnog društva, Institut za javno zdravlje „Dr. Milan Jovanović Batut“ sproveo je u proleće 2021. godine biobihejvioralno istraživanje, tj. sistematsko istraživanje zajednice osmišljeno kako bi se procenila rizična ponašanja i pojava HIV-a, i drugih krvlju i polno prenosivih bolesti među najugroženijim grupama stanovništva, uključujući u to i osobe koje drogu uzimaju intravenozno. Nažalost, uprkos činjenici da su od istraživanja prošle dve godine, rezultati (koji su značajni za sticanje uvida u situaciju i pripremu odgovora na nju) tek treba da budu objavljeni.

Koristeći statističke podatke o smrtnim slučajevima izazvanim upotrebom droge, koje evidentira Republički zavod za statistiku, *DPNSEE* je 2020. godine pripremila Analizu podataka o takvim smrtnim slučajevima za period 2008–2019.<sup>600</sup> Ovi podaci su sortirani korišćenjem kodova za označavanje uzroka smrti, koji su dogovoreni sa Ministarstvom zdravlja i Institutom za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, što je usklađeno sa standardnim protokolom *EMCDDA*. U avgustu 2022. godine, *DPNSEE* je objavio dokument sa podacima za 2020. i 2021. godinu.<sup>601</sup> U njemu se navodi da je broj smrtnih slučajeva prouzrokovanih drogom u poslednje dve godine smanjen za 9%, ali da je i dalje visok. Podaci pokazuju i to da je prosečna starost umrlih povećana sa 38,36 na 46,04, uključujući tu i 12 lica koja su bila starija od 60 godina. Broj žena je povećan za 43%. Činjenica da se broj ljudi koji su umrli od upotrebe metadona udvostručio predstavlja razlog za zabrinutost.

## Ostale aktivnosti u oblasti droga

Republika Srbija je izvestila o različitom delovanju vezanom za sprovođenje aktivnosti „Izrada i primena programa za prevenciju upotrebe psihoaktivnih supstanci na osnovu naučnih dokaza, a u skladu sa međunarodnim standardima“.<sup>602</sup> Nažalost, ne postoji sveobuhvatan i kompletno inkluzivan preventivni program, tako da pojedinačne aktivnosti ne ostvaruju svoj puni potencijal.

Srbija nije svela veći broj aktivnosti koje se odnose na tretman i uništavanje oduzetih prekuzora i na izmene Zakona o krivičnom postupku u delu koji se odnosi na postupak uništavanja psihoaktivnih supstanci. Nije uspostavljena ni nacionalna kontakt tačka za prenos i analizu uzoraka kontrolisanih psihoaktivnih supstanci.

Misija OEBS je 24. januara organizovala treću nacionalnu radionicu o ponovnoj upotrebi imovine konfiskovane u Srbiji u društvene svrhe. Događaj je okupio predstavnike Ministarstva pravde, Republičkog javnog tužilaštva, Tužilaštva za organizovani kriminal, civilnog društva i raznih međunarodnih organizacija. Organizacije civilnog društva žalile su se na komplikovan proces i nepovoljne uslove za upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe, koja uglavnom potiče od krivičnih dela povezanih sa drogom.

Ministarstvo unutrašnjih poslova predstavilo je rezultate svog rada tokom 2022. godine,<sup>603</sup> ukazujući na to da je „od razbijenih i procesuiranih 28 organizovanih kriminalnih grupa, 10 optuženo za trgovinu drogom“. Policija je tokom 2022. godine zaplenila 7,1 tonu droge, odnosno 18 procenata manje nego u rekordnoj 2021. godini.

U najvećim količinama bila je zaplenjena marihuana (6,6 tona). Za njom sledi 71,4 kilograma amfetamina, 61,1 kilogram heroina, 50,3 kilograma MDMA i 45,8 kilograma kokaina. Otkrivena je 191 ilegalna laboratorija, od kojih su 62 bile zatvorene laboratorije za uzgajanje marihuane, dok se u 129 slučajeva radilo o „plantažama“ marihuane.

---

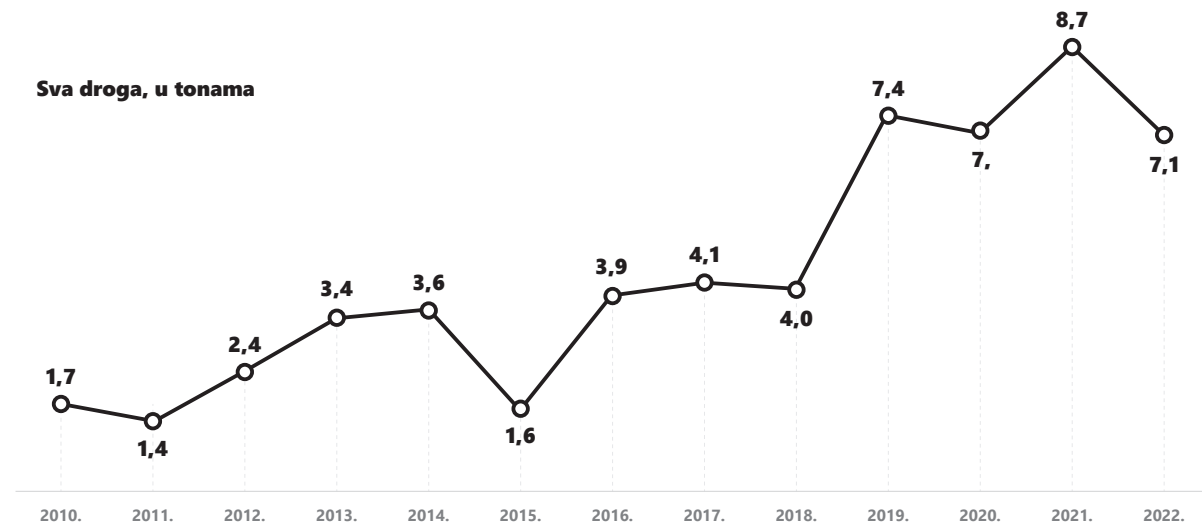
600 Podaci o licima umrlih od posledica upotrebe droge u Srbiji za period 2008–2019, Mreža za politiku o drogama Youth East Europe, Beograd, decembar 2020, <https://bit.ly/3zQTOSk>.

601 Podaci o licima umrlih od posledica upotrebe droge u Srbiji za period 2008–2021, Mreža za politiku o drogama Youth East Europe, Beograd, avgust 2022, <https://bit.ly/401sKuf>.

602 Privremeni pokazatelj 3, aktivnost 8.3.1.

603 „Predstavljeni rezultati rada MUP-a: 2022. godine razbijeno 28 organizovanih kriminalnih grupa i uhapšeno 193 lica“, *Euronews Srbija*, 16. 1. 2023, <https://bit.ly/3n5szkl>, 28. 4. 2023.

Ilustracija 3: Količina zaplenjene droge, godišnje, u periodu 2010–2022.



Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova i Saša Đorđević<sup>604</sup>

## PREPORUKE

- Potrebno je ubrzati sveobuhvatan proces izrade novog strateškog dokumenta o drogama.
- Tokom izmena i dopuna Krivičnog zakonika potrebno je istražiti pozitivne i negativne strane dekriminalizacije upotrebe droge i njenog posedovanja radi lične upotrebe.
- U zakone treba uneti više odredaba kojima bi se oni uskladili sa strategijama i akcijama EU u oblasti javnog zdravlja i ljudskih prava u vezi sa drogama.
- Tokom priprema za učestvovanje Srbije u Dijalogu o drogama između EU i Zapadnog Balkana, koji je zakazan za 25. maj 2023. godine, treba obezbediti učestvovanje svih zainteresovanih strana, iz svih sektora.

604 <https://twitter.com/Bambayay/status/161861746280696627?s=20&t=l0-8y3WrpG1CBabc6zideg>





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)

PREUGOVOR alarm : izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 / urednica Jelena Pejić Nikić ; [prevod Alisa Radić ... [et al.]]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2023 (Beograd : Unagraf). - 127 str. : ilustr. ; 30 cm

Nasl. izvornika: Preugovor alarm: report on the progress of serbia in cluster 1. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-226-0

1. Пејић Никић, Јелена, 1991- [уредник]

- а) Европска унија -- Придруживање -- Србија
- б) Право -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија
- в) Људска права -- Међународна заштита -- Србија

COBISS.SR-ID 116279049





# 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 poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva

Organizacije članice prEUgovora su:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

[www.cins.rs](http://www.cins.rs)

**Grupa 484**

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

**Transparentnost Srbija (TS)**

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



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.



[www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)



prEUgovor



prEUgovor



**#EY  
3A TEBE**

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.

**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.

ISBN-978-86-6237-226-0