

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE

U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, maj 2024.

5

23

32

24

18



PREUGOVOR



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Urednica:
Jelena Pejić Nikić

Beograd, maj 2024.

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1
Maj 2024.

Izdavač

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

Urednica

Jelena Pejić Nikić

Autori (abecednim redom)

Miša Bojović, Miloš Đorđević, Zlata Đorđević, Rade Đurić, Gordana Grujičić, Srđan Hercigonja, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miroslava Jelačić Kojić, Miloš Jovanović, Jasmina Krunić, Sofija Mandić, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Goran Sandić, Milica Starinac

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Prevod

Alisa Radić, Stanislava Lazarević, Dragana Pokrajac i Milan Marković

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Mesto štampanja:

Beograd

Tiraž: 100 kom

ISBN 978-86-6237-243-7

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



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Izveštaj je izrađen u okviru projekta koji finansira Ministarstvo spoljnih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaji objavljeni u okviru projekta predstavljaju stavove njihovih autora i ni na koji način ne predstavljaju stav Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje.

O prEUgovoru

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



www.preugovor.org



www.facebook.com/prEUgovor



www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs

O prEUgovor Alarm izveštaju

PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 je redovni, polugodišnji izveštaj iz senke, koji zajednički izrađuje i objavljuje sedam organizacija civilnog društva koje čine koaliciju prEUgovor. Alarm izveštaji predstavljaju kamen temeljac rada koalicije od njenog osnivanja i bave se praćenjem napretka i učinka Vlade Srbije u sprovođenju reformi vezanih za vladavinu prava. Izveštaji se prvenstveno fokusiraju na 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
1. DEMOKRATIJA	15
1.1. Izbori	15
1.1.1. Nedostatak legitimiteta republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora	15
ALARM: Organizovano preseljavanje birača otvara pitanje zakonitosti i legitimiteta decembarских izbora ..	16
1.1.2. Nova runda međustranačkog dijaloga radi unapređenja izbornih uslova	18
1.1.3. Izborna kampanja obeležena je velikom zloupotrebom javnih resursa	19
1.1.4. Finansiranje kampanje: Procenjena vrednost i službeno izveštavanje	22
PREPORUKE	25
1.2. Rad Narodne skupštine	26
1.2.1. Skupština ponovo u stanju mirovanja	26
1.2.2. Konstitutivna sednica – Novi saziv, ali stari, poznati problemi	27
PREPORUKE	29
1.2.3. Početak novog saziva Skupštine ne uliva nadu kada je reč o efektivnijem nadzoru nad sektorom bezbednosti	30
PREPORUKE	31
1.3. Položaj civilnog društva	32
ALARM: Milioni evra iz javnih sredstava ponovo su dodeljeni fantomskim i GONGO organizacijama	33
PREPORUKE	34
2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDKI ODNOSI	35
2.1. Procesuiranje ratnih zločina: usporavanje podizanja novih optužnica	35
2.2. Odnosi sa Kosovom: Mali koraci praktičnog napretka, ali sveukupni nastavak zaoštrenih odnosa	36
2.3. Multilateralni odnosi: Srbija ostaje fokusirana na ekonomsku saradnju	38
2.4. Bilateralni odnosi: nastavak mahom pozitivnih trendova	39
PREPORUKE	40
3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI	41
4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	43
4.1. Pravosuđe	43
4.1.1. Usvajanja podzakonskih akata – unapređena participativnost, ali ispod radara	43
4.1.2. Nastavak kontroverznih izbora sudija i tužilaca u pravosudnim savetima	44
4.1.3. Nastavljeno izbegavanje odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti i nedozvoljenom uticaju	47
PREPORUKE	49
4.2. Borba protiv korupcije	50
4.2.1. Vladina antikorupcijska politika	50
PREPORUKE	52
4.2.2. Neusklađenosti procesa praćenja sprovođenja antikorupcijskih mera	52
PREPORUKE	54
4.2.3. Suzbijanje korupcije	55
PREPORUKE	56
4.2.4. Rukovođenje javnom upravom i javnim preduzećima: postavljanje „vršilaca dužnosti“ izmiče kontroli ..	56
PREPORUKE	57

4.2.5. Javne nabavke	57
ALARM: Primena novog leks specijalisa kojim se zaobilazi sistem javnih nabavki	57
ALARM: Novo autentično tumačenje – manje javnih nabavki	59
PREPORUKA	60
4.2.6. Sve je manje prostora za slobodan pristup informacijama	60
PREPORUKE	61
4.3. Osnovna prava	62
4.3.1. Sloboda izražavanja i medija	62
PREPORUKE	70
4.3.2. Sloboda okupljanja	71
ALARM: Policija prekomerno koristila silu	73
PREPORUKE	74
4.3.3. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa	75
PREPORUKE	79
4.3.4. Rodna ravnopravnost i nasilje prema ženama	79
ALARM: Nema odgovora na goruću potrebu za sistematskom prevencijom i zaštitom od femicida	83
PREPORUKE	85
4.3.5. Prava deteta	85
ALARM: Neefikasne mere za prevenciju i zaštitu dece od nasilja	85
PREPORUKE	89
4.3.6. Jačanje procesnih garancija	89
PREPORUKE	90
4.3.7. Zaštita podataka o ličnosti	91
ALARM: Zloupotrebe podataka o ličnosti tokom kampanje za decembarske izbore	93
PREPORUKE	94
5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	95
5.1. Reforma policije	95
PREPORUKE	97
5.2. Migracije i azil	97
PREPORUKE	101
5.3. Borba protiv organizovanog kriminala	101
PREPORUKE	104
5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	105
5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24: nema izveštaja, nema analize	105
5.4.2. Planski dokument u oblasti borbe protiv trgovine ljudima konačno je usvojen, ali ima propuste	105
5.4.3. Uloga i tretman organizacija civilnog društva prilikom razvijanja i primenjivanja javnih politika: igra u kojoj nema dobitnika	107
ALARM: Država pojačava saradnju sa sumnjivim organizacijama	109
5.4.4. Institucionalni okvir borbe protiv trgovine ljudima	109
5.4.5. Rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	110
ALARM: Zabrinjavajući trendovi kada je reč o smeštaju žrtava trgovine ljudima	112
5.4.6. ASTRA: Pregled aktivnosti Tima za podršku žrtvama i SOS linije	112
PREPORUKE	114
5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	115
PREPORUKE	117

Spisak istraživačkih priča

Istraživačka priča 1: Centar za istraživačko novinarstvo Srbije u kol centru Srpske napredne stranke: Agencija za hostese, kupovina glasova i milioni u kešu	17
Istraživačka priča 2: Kako je jedan vozač zbog nedostavljenog paketa Srpske napredne stranke završio u policiji	21
Istraživačka priča 3: Izborna lutrija: Kako su televizije Pink i Hepi otpisale milionski dug radikalima	23
Istraživačka priča 4: Otkrivamo podatke koje REM krije: Kako su u kampanji izveštavale televizije Pink, Hepi, Prva i B92	66
Istraživačka priča 5: Slučaj Uroša Blažića: Sistem koji ne vidi problem dok ne nastane kaos	87

Spisak tabela

Tabela 1: Vršioći funkcije glavnih javnih tužilaca i predsednika sudova u Srbiji	46
Tabela 2: Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u periodu od 2020. do 2023. godine	93
Tabela 3: Statistički podaci o migracionim tokovima	97
Tabela 4: Statistički podaci o azilu za Srbiju za oktobar 2023 – februar 2024.	99
Tabela 5: Rezultati borbe protiv organizovanog kriminala u Srbiji u periodu 2018–2022.	102
Tabela 6: Struktura žrtava trgovine ljudima prema polu i vrsti eksploatacije	112

Spisak ilustracija

Ilustracija 1: Stavovi građana Srbije o spoljnoj politici i evropskim integracijama u 2024. godini	42
Ilustracija 2: Zastupljenost izbornih lista na televizijama sa nacionalnom frekvencijom	67
Ilustracija 3: Femicid u Srbiji 2010–2023.	83
Ilustracija 4: Put specijalizovanih organizacija civilnog društva prilikom izrade dokumenata javne politike ..	108

Spisak skraćenica

AD	akcionarsko društvo
AP	akcioni plan
AP 23	(revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
BPP	besplatna pravna pomoć
CBK	Centralna banka Kosova
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
CEFTA	Centralnoevropska zona slobodne trgovine
DOO	društvo sa ograničenom odgovornošću
EK	Evropska komisija
EKLjP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
EPS	Elektroprivreda Srbije
ESLjP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FATF	(međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
GONGO	vladina nevladina organizacija
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
GRETA	Grupa eksperata za suzbijanje trgovine ljudima
GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u okviru Saveta Evrope)
IBM	integrisano upravljanje granicom (eng. Integrated border management)
IBSSA	Međunarodna asocijacija telohranitelja i davalaca bezbednosnih usluga
IOM	Međunarodna organizacija za migracije
IPA	instrument pretpristupne pomoći Evropske unije
IRI	Međunarodni republikanski institut
JLS	jedinice lokalne samouprave
JMBG	jedinstveni matični broj građana
JP	javno preduzeće
JS	Jedinstvena Srbija
JT	javno tužilaštvo
KOREPER	Komitet stalnih predstavnika (telo Saveta EU)
LGBT+	lezbejke, gej, biseksualne, transrodne osobe
MEDEL	Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu
MONEYVAL	Grupa eksperata za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (u okviru Saveta Evrope)
MOR	Međunarodna organizacija rada

MRMKS	Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NDNV	Nezavisno društvo novinara Vojvodine
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NPM	Nacionalni preventivni mehanizam protiv torture
NPS	Narodni pokret Srbije
NRM	Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji
NVO	nevladina organizacija
OB	Otvoreni Balkan
OCD	organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OHR	Kancelarija visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini
OKG	organizovana kriminalna grupa
PC	prihvatni centar
PIO	Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje
PSG	Pokret slobodnih građana
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija
RSF	Reporteri bez granica
RTS	Radio-televizija Srbije
SAD	Sjedinjene Američke Države
SDPS	Socijaldemokratska partija Srbije
SE	Savet Evrope
SEPA	Jedinstveni evropski platni prostor
SLAPP	strateške parnice protiv učešća javnosti (eng. <i>strategic lawsuit against public participation</i>)
SOCTA	Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala
SNS	Srpska napredna stranka
SPC	Srpska pravoslavna crkva
SPP	Stranka pravde i pomirenja
SPS	Socijalistička partija Srbije
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
SVM	Savez vojvođanskih Mađara
SZO	Svetska zdravstvena organizacija
TIP	eng. <i>Trafficking in Persons</i> (izveštaj Stejt Dipartmenta)
TRZ	Tužilaštvo za ratne zločine
UN	Ujedinjene nacije
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UNICEF	Međunarodni fond Ujedinjenih nacija za decu

UNODC	Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala
UNS	Udruženje novinara Srbije
UTS	Udruženje tužilaca Srbije
v.d.	vršilac dužnosti
VJT	Više javno tužilaštvo
VSS	Visoki savet sudstva
VST	Visoki savet tužilaštva
ZEM	Zakon o elektronskim medijima
ZJIM	Zakon o javnom informisanju i medijima
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZJP	Zakon o javnim preduzećima
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZPP	Zakon o parničnom postupku
ZRT	Zajedničko regionalno tržište
ZTP	zajedničke tačke prelaza

Uvod sa sažetkom

Period koji obuhvata ovaj izveštaj – od novembra 2023. do aprila 2024. godine – obeležili su vanredni parlamentarni i lokalni izbori, a Vlada je sve vreme bila u tehničkom mandatu. Ovo deluje skoro kao uobičajeno stanje, imajući u vidu da su u prethodnih pet godina parlamentarni izbori u Srbiji održani tri puta, a zemlja je nepune dve godine provela bez izvršne vlasti u punom mandatu, pošto se svaki put čekao poslednji zakonski rok za formiranje institucija. Za sve to vreme dominacija vladajuće stranke bila je stabilna; čak se ni predsednica Vlade nije menjala, sve do maja 2024. godine. Novi premijer okupio je do sada najveći kabinet – sa 25 resornih ministara i pet ministara bez portfelja, kao i jednim potpredsednikom Vlade bez ministarskog mesta – i najavio „Vladu kontinuiteta“.

Međutim, nalazi ovog i prethodnih Alarm izveštaja koalicije prEUgovor ukazuju da je neophodno da se dosadašnji pristup reformama u Klasteru 1 sasvim promeni. Reformske aktivnosti često se sprovode tek forme radi, u zbrzanim postupcima u poslednji čas, obaveze se tumače minimalistički i zaobilazi se rešavanje ključnih problema u kritičnim oblastima. Prema ocenama Evropske komisije, Srbija je za devet godina tek neznatno povećala nivo spremnosti za članstvo u EU i uporno stoji na sredini reformskog puta.¹ U kritičnim oblastima iz poglavlja 23 i 24 (pravosuđe, borba protiv korupcije, sloboda izražavanja, borba protiv organizovanog kriminala) ponovo je dobila ocenu 2 od 5. Sudeći prema ekspozu novog premijera, ove oblasti nisu ni deklarativno među prioritetima nove Vlade.²

Ono po čemu bi se ovaj izveštajni period ipak izdvojio od prethodnih je obim osvedočenih zloupotreba u okviru izbornog procesa i intenzitet reakcija domaće i međunarodne javnosti. U drugoj polovini decembra svakodnevno su organizovani protesti zbog izbornih nepravilnosti. Evropski parlament je pozvao na nezavisnu međunarodnu istragu ovih navoda i slanje ekspertske misije da razmotri sistemске probleme vladavine prava u Srbiji po ugledu na Pribe izveštaj.³ Koalicija prEUgovor već godinama zagovara izradu takvog izveštaja za Srbiju.⁴

Niz protesta pre i posle izbora, te najava dela opozicionih stranaka da će bojkotovati ponovljene beogradske izbore, zakazane za 2. jun, svedoče o produbljenoj društvenoj i političkoj polarizaciji. Godinu dana nakon masovnih ubistava iz maja 2023. i protesta protiv nasilja u medijima i društvu, ono ne jenjava i dobija nove oblike. Problematično funkcionisanje demokratskih institucija osujećuje planiranje i sprovođenje reformskih aktivnosti. Nedostatak političke volje za suštinskim reformama primetan je kako prilikom izrade, tako i prilikom primene propisa. To se vidi i u oblasti pravosuđa i medija, koje je u proteklom periodu obeležila intenzivna normativna delatnost. Čak i kada su formalno uključene u postupak izrade propisa, doprinos organizacija civilnog društva se ne uvažava.

Iako su nadležna ministarstva najavila izradu izveštaja o ispunjenju prelaznih merila u poglavljima 23 i 24, oni do sada nisu objavljeni. Štaviše, kasni se i sa objavljivanjem redovnih izveštaja o sprovođenju akcionih planova za ova poglavlja. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije objavilo nijedan polugodišnji izveštaj u 2023. godini. S druge strane, Vlada se obavezala na dodatno izveštavanje u okviru uslovljavanja za sredstva iz novog Plana rasta za Zapadni Balkan, kao i za godišnji izveštaj o vladavini prava u EU, koji od 2024. prvi put uključuje Srbiju (i još tri države kandidata iz regiona). Opšti diskurs vlasti o odnosima sa Evropskom unijom nije se zaista poboljšao, a EU često postaje slučajna meta.

Srbiju početkom juna očekuju ponovljeni beogradski izbori i lokalni izbori u 66 gradova i opština, a Evropsku uniju izbori za Evropski parlament. Koalicija prEUgovor apeluje na obe strane pristupnih pregovora da ojačaju reformski potencijal procesa proširenja Evropske unije. Veoma je važno da građani Srbije vide u Uniji prevashodno partnera u unapređenju životnog standarda i vladavine prava. S obzirom da verodostojna perspektiva članstva podrazumeva unutrašnje prilagođavanje Unije, pogotovo imajući u vidu da je broj kandidata i potencijalnih kandidata porastao na deset država, Koalicija naglašava značaj uključivanja budućih članica u rasprave o internoj reformi EU.

1 PrEUgovor, „Srbija i Evropska unija: I dalje na pola puta do članstva“, 8. 11. 2023.

2 „Najveća Vlada, najmanja očekivanja: Komentar na prvomajski ekspozu premijera Miloša Vučevića“, prEUgovor brza reakcija #13, Beograd, maj 2024.

3 European Parliament resolution of 8 February 2024 on the situation in Serbia following the elections (2024/2521(RSP)), para. 4-5.

4 Jelena Pejić, Sonja Stojanović Gajić, *Zašto nam pride treba i Pribe izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na Zapadnom Balkanu*, PrEUgovor, Beograd, 2018.

POLITIČKI KRITERIJUMI

Vanredni parlamentarni **izbori** i lokalni izbori u skoro polovini (65) lokalnih samouprava u Srbiji održani su 17. decembra 2023. godine. Iako nije bio kandidat na izborima, kampanjom je dominirao predsednik Republike Aleksandar Vučić. Izborna lista koja je nosila njegovo ime i imala korist od njegovih čestih javnih nastupa u svojstvu predsednika Republike, osvojila je većinu (51%) u Skupštini. U periodu pred izbore državni organi su bez jasnih obrazloženja eklatantno trošili javna sredstva na jednokratne novčane pomoći različitim društvenim i strukovnim grupacijama. Kampanju je obeležilo pristrasno medijsko izveštavanje u korist vladajuće većine, kao i izrazita zloupotreba javnih funkcija u cilju promocije pojedinih funkcionera. Kvalitet izbornog procesa osporili su međunarodni i domaći posmatrači, koji su zabeležili brojne zloupotrebe. Međutim, državni organi koji nadziru izborni proces ostali su pasivni tokom izbornog perioda. Opozicione stranke zatražile su poništavanje izbornih rezultata, nakon čega su usledili protesti ispred zgrade Republičke izborne komisije (RIK). S obzirom da nije uspelo formiranje vlasti u Beogradu, izbori u prestonici biće ponovljeni 2. juna. Istog dana održaće se i lokalni izbori u 66 gradova i opština u Srbiji, a koji su inače bili planirani za jesen. Opozicija je zahtevala spajanje datuma izbora kako bi se minimizovala mogućnost za potencijalnu selidbu birača, što je mehanizam koji je zabeležen na decembarskim izborima i koji je uticao na njihov ishod. U pokušaju da obezbedi legitimitet predstojećim izborima, predsednica Narodne skupštine pozvala je opozicione parlamentarne stranke i predstavnike civilnog društva da razgovaraju o primeni preporuka ODIHR-a. Nezadovoljstvo ishodom dijaloga navelo je deo opozicionih stranaka da bojkotuje beogradske izbore.

Novi, XIV saziv **Narodne skupštine** formiran je tek 20. marta 2024. godine i u velikoj meri odražava raspodelu mandata u prethodnom sazivu. Konstitutivna sednica je pokazala slabosti prethodnih saziva: kršenja skupštinskih procedura, protesti opozicionih poslanika, međusobne optužbe i nedostatak rasprave o tačkama dnevnog reda. Novoizabrana predsednica Skupštine je u trenutku izbora još uvek bila premijerka u tehničkom mandatu, a nekoliko ministara je nakon preuzimanja poslaničkih mandata nastavilo rad u izvršnoj vlasti, na taj način kršeći Ustav. Pravi centar moći i dalje je u rukama predsednika Republike i neformalnog lidera najveće političke stranke Aleksandra Vučića. On odlučuje o sazivanju skupštinskih sednica i najavljuje njihovo odlaganje.

Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj **civilnog društva**, formiran u septembru 2023. godine, započeo je rad. Uporedo s tim, nastavljene su pretnje, napadi i zastrašivanje organizacija civilnog društva (OCD) i branitelja ljudskih prava do kraja 2023. godine, kao i tokom prvih meseci 2024. Milioni evra iz javnog budžeta ponovo su dodeljeni fantomskim i GONGO organizacijama, dok su organizacije koje pružaju usluge ranjivim društvenim grupama primorane da traže finansiranje iz inostranstva. Formalni postupci izrade strateških dokumenata u kojima su članice koalicije prEUgovor učestvovala u izveštajnom periodu pokazali su još jednom da se doprinos ekspertske OCD ne uvažava. To potvrđuje i navođenje netačnih podataka o uslugama koje su pružile OCD u Godišnjem izveštaju o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Kada je reč o **regionalnoj politici**, odnosi Srbije sa susednim zemljama ostali su stabilni i uglavnom pozitivni. Angažovanje u multilateralnim organizacijama i dalje je produktivno i prati postojeće trendove široke podrške regionalnoj ekonomskoj liberalizaciji, ali bez jasnog fokusa. Odnosi Srbije i Kosova i dalje su napeti. Primena Ohridskog sporazuma još uvek nije dovoljna, a rešavanje pitanja pravnog gonjenja odgovornih za incident u Banjskoj iz septembra 2023. godine nije nimalo napredovalo.

POGLAVLJE 23

U oblasti **pravosuđa**, Visoki savet sudstva (VSS) i Visoki savet tužilaštva (VST) usvojili su deo podzakonskih akata sa kojima javnost, ali i sudije i tužioci, nisu dovoljno upoznati. Nastavljena je praksa netransparentnog izbora sudija i tužilaca, a primećeno je i da pravni lekovi nisu delotvorni u takvim situacijama. Veliki broj predsednika sudova i glavnih javnih tužilaca i dalje je u statusu vršioca funkcije. Organi VST-a nastavili su u posmatranom periodu da izbegavaju da odlučuju o disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti tužilaca za nedozvoljeni uticaj, što i dalje zabrinjava, naročito kada se posmatra iz ugla ciljeva zbog kojih je menjan Ustav. Pravosuđe je ostalo zabrinjavajuće pasivno u svim predmetima, u kojima se odlučivalo o povredi izbornog prava.

Kada je reč o **borbi protiv korupcije**, tokom izveštajnog perioda pokrenut je samo postupak izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, ali ni on nije dovršen. Novi Nacrt strategije za borbu protiv korupcije predstavljen je u martu 2024. godine, nakon što je prethodni u septembru 2023. prošao javnu raspravu, sa koje nikada nije objavljen izveštaj. Nažalost, novi Nacrt predviđa da će do 2028. godine biti ispunjeno samo 35% preporuka GRECO iz petog kruga evaluacija. Odnos Vlade prema Savetu za borbu protiv korupcije i dalje je himeričan. Vlada je nastavila da urušava sistem javnih nabavki usvojivši uredbu koja predviđa posebna pravila za nabavke za potrebe projekta EXPO 27, u saglasnosti sa specijalnim zakonom kojim se uređuju nabavke za posebne projekte velike vrednosti (EXPO 27), uprkos postojanju Zakona o javnim nabavkama. Tužilaštvo ne ispituje slučajeve potencijalne korupcije na osnovu navoda iz medija. Većina imenovanih državnih službenika i dalje ima status vršioca dužnosti, a situacija je ista i kada je reč o direktorima javnih preduzeća. Pravo na slobodan pristup informacijama je predmet zloupotrebe pojedinaca, čime se u velikoj meri opterećuju kapaciteti Poverenika da rešava po žalbama građana.

Niz događaja i aktivnosti tokom izveštajnog perioda obeležiće dalji razvoj i ostvarivanje **slobode izražavanja i medija** u Srbiji. Iako su doneti novi medijski zakoni krajem oktobra 2023. godine, propisano za sada ne obećava očekivane promene. Većina ključnih odredaba iz Medijske strategije nije uneta u nove zakone. Nezavisne institucije, poput Regulatornog tela za elektronske medije (REM), i lokalne samouprave i dalje iznalaze efikasne načine da ne primene propise onako kako bi trebalo. Bezbednost novinara je na ozbiljnom ispitu, jer broj pretnji i napada ubrzano raste. Predstavnici vlasti ne osuđuju napade na nezavisne novinare i medije, a često ih svojim narativom i podstiču.

Sloboda okupljanja testirana je na nizu važnih javnih skupova, na kojima se tražila odgovornost državnih institucija. Izazovi koji su uočeni tokom predizbornog perioda odnosili su se na prisiljavanje građana da prisustvuju političkim skupovima i nepravedno ograničavanje pristupa (određenim grupama) prostorijama za održavanje okupljanja. Na protestima nakon izbora, nastavilo se zastrašivanje demonstranata, prema kojima nadležne institucije imaju selektivni tretman, dok ih državni zvaničnici i provladini mediji označavaju kao „agente stranih interesa“. Eskalacija protesta ispred Skupštine grada Beograda u decembru izazvala je reagovanje policije uz upotrebu suzavca i biber spreja, što je dovelo do kritika zbog prekomerne primene sile.

Položaj ranjivih grupa nije unapređen. Nosioci zakonodavne i izvršne vlasti u Srbiji ozbiljno marginalizuju ljudska prava i **nediskriminatornu politiku**. Zaključci UN Komiteta za ljudska prava iz marta 2024. godine potvrđuju da su primena, praćenje i dostupni podaci o sprovođenju zakona i javnih politika u oblasti zaštite ljudskih prava ozbiljno manjkavi. To potvrđuju i primeri napada na manjinske zajednice i pojedince, kao i primeri policijske brutalnosti, ali i primeri nereagovanja države u takvim situacijama. Zbog toga pretežno promotivne aktivnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog ne utiču na promenu stanja, a ne podržavaju ih ni nadležna sektorska ministarstva. Zakon o rodnoj ravnopravnosti iz 2021. godine meta je oštrih napada. Prijave akušerskog nasilja i loš tretmana porodilja izazvali su proteste u više gradova u Srbiji. Nasilje prema ženama i dalje je visoko rasprostranjeno, a država nema adekvatan odgovor. Definicije silovanja i seksualnog nasilja nisu usklađene sa odredbama Istanbulske konvencije, ali su najavljene izmene i dopune Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku. Nasilje u školama se nastavlja, a ne zna se šta s tim u vezi rade Savet za prava deteta i Savet za sprečavanje vršnjačkog nasilja.

Predviđene normativne aktivnosti u oblasti **zaštite podataka o ličnosti** izostale su i u ovom izveštajnom periodu, uprkos probijanju svih rokova. Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti je tokom 2023. godine skoro udvostručio broj pokrenutih i sprovedenih postupaka nadzora, ali je bio rezervisan u istaknutim slučajevima, naročito u kontekstu decembarskih izbora.

POGLAVLJE 24

Tokom izveštajnog perioda nije poboljšán policijski integritet i nisu obezbeđeni preduslovi za operativno nezavisan rad policije, što je ključno za **reformu policije** u Srbiji. Nema javnih informacija o trećoj verziji Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima. Mesto direktora policije upražnjeno je već više od dve godine, a načelnici sektora u Ministarstvu unutrašnjih poslova i dalje su u statusu vršilaca dužnosti. Srednja škola unutrašnjih poslova i dalje radi bez zakonskog osnova.

U oblasti **migracija i azila**, tokom izveštajnog perioda nadležni organi su svoj rad prvenstveno usredsredili na suzbijanje iregularnih migracija, što je dovelo do smanjenja broja državljana trećih zemalja u zemlji. Značajan deo migranata i dalje boravi u zemlji bez regulisanog pravnog statusa. Postoji goruća potreba da se uspostavi sistem rane identifikacije za različite kategorije migranata. Pokrenuta su dva nova elektronska portala kako bi se strancima olakšao pristup tržištu rada. Ostaje da se vidi kako će se sprovoditi pravne mere, čiji je cilj liberalizacija pristupa stranaca tržištu rada, kao i to koje mere će biti donete da bi se obezbedila zaštita stranih radnika.

Srbija još uvek ne primenjuje strateški pristup u **borbi protiv organizovanog kriminala**. Izrađena je nova Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (*SOCTA 2023*), ali nedostaju izveštaji nadležnih organa o sprovođenju predviđenih aktivnosti. Aktuelni pojedinačni slučajevi („Jovanjica 1 i 2“, slučaj Veljka Belivuka i Darka Šarića) ostaju u fokusu javnosti i opterećeni istim problemima. Broj žrtava trgovine ljudima u Srbiji je u porastu, ali odgovor države nije u skladu sa ozbiljnošću situacije. Program i Akcioni plan za **borbu protiv trgovine ljudima** izrađeni su i usvojeni u zbrzanom postupku nakon skoro četiri godine kašnjenja i pod pritiskom spoljnih aktera. Savet za borbu protiv trgovine ljudima napokon se sastao, nakon gotovo četiri godine. Još nije usvojena nova Strategija za sprečavanje i **borbu protiv ekstremizma i terorizma**. Krajnja desnica u Srbiji je i u ovom periodu nastavila sa svojim aktivnostima, koje je zasnivala na protivljenju normalizaciji odnosa sa Kosovom i podržavanju rata Rusije protiv Ukrajine.

1. DEMOKRATIJA

1.1. Izbori

Novi vanredni parlamentarni izbori održani su 17. decembra 2023. godine. Istog dana održani su i lokalni izbori u skoro polovini (65) lokalnih samouprava u Srbiji. Iako su u pitanju bili izbori za nacionalnu i lokalne skupštine, kampanjom je dominirao predsednik Republike Aleksandar Vučić. Izborna lista koja je nosila njegovo ime i u čiju korist je bio najveći broj javnih nastupa u svojstvu predsednika Republike, osvojila je većinu (51%) u Skupštini. Državni organi, predvođeni političkom strankom predsednika Vučića, su u periodu pred izbore bez jasnih obrazloženja eklatantno trošili javna sredstva na jednokratne novčane pomoći različitim društvenim i strukovnim grupacijama. Kampanju je obeležilo pristrasno medijsko izveštavanje u korist vladajuće većine, kao i izrazita zloupotreba javnih funkcija u cilju promocije pojedinih funkcionera. Kvalitet izbornog procesa osporen je od strane međunarodnih i domaćih posmatrača, koji su zabeležili brojne zloupotrebe. Međutim, državni organi koji nadziru izborni proces su tokom izbornog perioda ostali pasivni. Opozicione stranke zatražile su poništavanje izbornih rezultata, nakon čega su usledili protesti ispred zgrade Republičke izborne komisije (RIK).

U pokušaju da obezbedi legitimitet predstojećim ponovljenim beogradskim izborima, aktuelna predsednica Narodne skupštine, bivša premijerka Ana Brnabić pozvala je opozicione parlamentarne stranke i predstavnike civilnog društva da razgovaraju o primeni preporuka ODIHR-a. Naredni beogradski izbori zakazani su za 2. jun (što je poslednji termin koji je po zakonu bio moguć), uprkos protivljenju opozicije koja je zahtevala da se preostali lokalni izbori spoje sa beogradskim kako bi se minimizovala mogućnost za potencijalnu selidbu birača, mehanizam koji je zabeležen na decembarskim izborima i koji je uticao na njihov ishod.

1.1.1. Nedostatak legitimiteta republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora

Vanredni republički izbori, održani 17. decembra, bili su donekle očekivani, budući da je predsednik Republike Aleksandar Vučić još pre formiranja poslednje Vlade najavio da će XIII skupštinski saziv imati ograničen mandat. Ipak, u to vreme je bilo teško zamisliti da će on trajati tek nešto više od godinu dana. Najava predsednika Republike da će se izbori organizovati na svim nivoima dovela je do niza ostavki gradonačelnika i predsednika skupština opština (65, uglavnom iz južne i centralne Srbije), uključujući i gradonačelnika Beograda Aleksandra Šapića,⁵ što je omogućilo da se lokalni izbori istovremeno održe u skoro polovini opština u Srbiji.

Imajući u vidu dugotrajnu debatu o izbornim uslovima i sumnju u zakonitost čestih vanrednih izbora, ovi izbori su održani pod strogim nadzorom kako domaćih, tako i međunarodnih aktera. Izbore je pratilo devet domaćih organizacija civilnog društva, kao i dosad najveće misije ODIHR-a, Evropskog parlamenta i Saveta Evrope, u kojima je bilo ukupno 5587 posmatrača.⁶

Kampanja i izborni dan protekli su u atmosferi razotkrivanja zloupotreba izbornog procesa, pri čemu je jedan od najvećih i najočitijih mehanizama bio preseljavanje birača iz drugih gradova radi upisivanja u birački spisak u Beogradu. Tada su čak i birači iz Republike Srpske (entiteta u susednoj Bosni i Hercegovini) dovoženi autobusima da glasaju na lokalnim izborima u Beogradu.⁷

5 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, PrEUgovor, Beograd, 2023.

6 „Pogledajte koliko će domaćih i stranih posmatrača pratiti izbore u Srbiji“, *NS live*, 16. 12. 2023.

7 „Ko je transportovao a ko obezbedio glasače iz Bosne i Hercegovine u Beogradu?“, *Radio Slobodna Evropa*, 19. 12. 2023.

✘ **ALARM: Organizovano preseljavanje birača otvara pitanje zakonitosti i legitimiteta decembarskih izbora**

Decembarske vanredne parlamentarne i beogradske izbore obeležilo je organizovano preseljavanje birača kao vid izbornog inženjeringa, koji podrazumeva koordiniranu privremenu promenu prebivališta određenog broja ljudi. Ova praksa je velikim delom sprovedena kako bi se uticalo na rezultate lokalnih izbora, koji su održani samo u pojedinim gradovima i opštinama, uključujući u to i glavni grad. Prijava prebivališta radi ostvarivanja biračkog prava u jedinicama lokalne samouprave, u kojima birači ne žive, predstavlja kršenje Zakona o prebivalištu i boravištu građana. Fotografski i video-zapisi svedoče o masovno organizovanim preseljenjima birača iz drugih regiona u Srbiji, ali i iz inostranstva. Organizacija CRTA pronašla je lica koja su upisana u biračke spiskove u više gradova i država, kao i veći broj nestambenih zgrada i objekata van upotrebe, na čijim adresama je bilo upisano na desetine birača.⁸

Jasni primeri ove prakse su objekti u Danijelovoj ulici broj 9 na opštini Voždovac u Beogradu i u ulici Marka Kraljevića broj 9 na opštini Savski Venac, gde je izuzetno veliki broj birača (129 i 110) bio registrovan za glasanje na lokalnim izborima, iako mnogi od njih nisu imali prebivalište u Beogradu ili Srbiji pre izbora iz 2022. godine. Veliki broj navedenih lica registrovan je za glasanje na beogradskim izborima sa (očigledno) fiktivnim prebivalištima, dok su za republičke izbore bili registrovani na raznim biračkim mestima u Bosni i Hercegovini.⁹ Naime, građani sa srpskim državljanstvom i prebivalištem u BiH imaju pravo glasa samo na parlamentarnim izborima, te je u tu svrhu širom zemlje otvoreno 19 biračkih mesta. Međutim, da bi glasali na lokalnim izborima u Beogradu, moraju da imaju prijavljeno prebivalište u glavnom gradu. Ispostavilo se da mnogi nosioci dvojnog državljanstva BiH i Srbije zapravo imaju dve lične karte – jednu koju izdaju vlasti Bosne i Hercegovine, i drugu koju izdaju vlasti Republike Srbije, pri čemu se na svakoj ličnoj karti pojavljuje prebivalište koje je prijavljeno u toj zemlji. Međutim, prebivalište je, po definiciji, mesto u kojem lice stalno živi i gde se nalazi centar njegovih/njenih životnih, privrednih, društvenih, profesionalnih i drugih aktivnosti. Dakle, samo jedno prebivalište može biti stalno, dok su ostala samo privremena. Postavlja se pitanje da li je ovakva praksa zakonita, ali i da li je legitimna i u skladu sa osnovnim principima izbornog zakona.

Najveća opoziciona koalicija zatražila je od Republičke izborne komisije (RIK) da poništi rezultate izbora. Potom su usledili građanski protesti ispred prostorija RIK-a i štrajk glađu nekolicine poslanika. Republička izborna komisija je odbila zahtev opozicije, proglašivši sebe nenadležnom. Na prethodnim izborima, rad RIK-a obeležilo je zauzimanje naglašeno formalnog pristupa, naročito u slučajevima odbijanja pritužbi na osnovu procesnih formalnosti. U Izveštaju RIK-a navodi se da je od 166 podnesenih pritužbi usvojeno samo 10, dok je Upravni sud odbio 31, a odbacio 22 od 53 podnete pritužbe.¹⁰

„Službeni list grada Beograda”,¹¹ u kom su objavljeni konačni rezultati izbora izašao je 3. januara, ali je objavljen 18. januara, pred isticanje roka od 15 dana za podnošenje zahteva Ustavnom sudu za odlučivanje o izbornim sporovima. Koalicija „Srbija protiv nasilja” uspela je, navodeći brojne prekršaje, da podnese zahtev za poništavanje izbornih rezultata.¹² Međutim, Ustavni sud tokom izveštajnog perioda o tome nije doneo odluku.

I međunarodni posmatrači izrazili su sumnju da su stranke na vlasti zloupotrebile izborni proces radi sticanja nepravedne prednosti nad opozicijom. U svojoj Izjavi o preliminarnim nalazima i zaključcima, objavljenoj 18. decembra 2023. godine, Međunarodna izborna posmatračka misija (IEMO) zaključila je da je izborima, „iako su bili tehnički dobro vođeni i biračima nudili više političkih alternativa, dominirao odlučujući angažman predsednika, što je uz systemske prednosti vladajuće stranke dovelo do nepravednih uslova. Učestalost prevremenih izbora dodatno je narušila poverenje javnosti u rad demokratskih institucija

8 „Izbori 2023 – Konačni izveštaj”, *Crta*, februar 2024, str. 84–90.

9 Ibid.

10 „RIK usvojio Izveštaj o izboru narodnih poslanika: Upravni sud primio 53 pritužbe – 31 odbijena, 22 odbačene”, *Insajder*, 30. 1. 2024.

11 Br. 1/2024.

12 Jovana Krstić, „Bitka za Beograd stigla do Ustavnog suda”, *RSE*, 18. 1. 2024.

i, zajedno sa nedostatkom političke volje, ostavila neophodne reforme i dalje nerešenim. U kampanji su generalno poštovane osnovne slobode, ali je kampanja bila obeležena oštrom retorikom, pristrasnošću u medijima, pritiscima na zaposlene u javnom sektoru i zloupotrebom javnih resursa. [...] Izborni dan je protekao bez incidenata, ali su ga obeležili brojni procesni nedostaci, uključujući nedoslednu primenu mera zaštite tokom glasanja i prebrojavanja, česte gužve, kršenje tajnosti glasanja i brojne slučajeve grupnog glasanja¹³.

Istraživačka priča 1: Centar za istraživačko novinarstvo Srbije u kol centru Srpske napredne stranke: Agencija za hostese, kupovina glasova i milioni u kešu

Skriven od javnosti, u blizini Luke Beograd nalazi se veliki kol centar. Odatle više od 100 ljudi svakodnevno poziva građane i pita ih da li će glasati za Srpsku naprednu stranku na predstojećim izborima. Iza svega se krije dobro organizovana grupa, a način na koji rade baca sumnju na kupovinu glasova i novac iz „crnih fondova”. Svemu je iz prve ruke svedočila novinarka CINS-a, koja je nakratko bila deo ove grupe.¹⁴ Sredinom novembra, kada se sve ovo dešavalo, grupa je brojala nešto manje od 350 ljudi. Ona je služila da se organizuje rad onih koji će svakodnevno zvati građane i pitati ih da li će glasati za *Srpsku naprednu stranku* (SNS).

Rad u kol centru je inače podeljen na one koji zovu i na manji broj onih koji unose podatke u bazu i proveravaju ih. Prema rečima izvora, u toj bazi se nalaze podaci svakog od nas (JMBG, adresa, biračko mesto), bez obzira za koga glasamo. Dnevnicu za jednu smenu iznosi tri hiljade dinara, a postoje i „specijalne dnevnicu”, koje su tri i po hiljade. Na nedeljnom nivou bude isplaćeno više od tri miliona dinara. Dnevnicu su isplaćivane u prostorijama nevladine organizacije, koja se bavi mladima – *Centar za edukaciju i razvoj omladine Beograda* (CEROB). Odakle novac dolazi, nije poznato. Takođe, postoji jedan „mali uslov” ukoliko neko želi da radi u ovom kol centru – mora da glasa za vladajuću Srpsku naprednu stranku, slika glasački listić i pošalje ga organizatorima.

Na osnovu ovih saznanja, Evropski parlament je 8. februara 2024. godine usvojio Rezoluciju o Srbiji, kojom se poziva na istragu izbora održanih u decembru. U Rezoluciji se poziva Evropska komisija da pošalje ekspertsku misiju u Srbiju koja bi procenila situaciju i na osnovu toga da se pokrene dijalog koji bi imao za cilj da povрати poverenje u institucije. Evropski parlament, sa ozbiljnom zabrinutošću, konstatuje da postoje obimni dokazi, koje su prikupili međunarodni i domaći posmatrači, a koji pokazuju da je bilo aktivnosti koje su pre i tokom izbornog dana mogle da dovedu do promene ishoda izbora i da bitno utiču na rezultate, posebno gradskih izbora u Beogradu, te da ozbiljno naruše legitimitet parlamentarnih izbora. Rezolucijom se EU poziva da obustavi finansiranje Srbije ukoliko srpske vlasti ne budu želele da sprovedu ključne izborne preporuke u slučaju da nalazi istrage ukažu na njihovu umešanost u izbornu prevaru.¹⁵ Srpske vlasti negirale su značaj ove Rezolucije i iznele oštre optužbe.

Komentarišući Rezoluciju, predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je da će ona ostati „večna sramota opozicije”. „Rezolucije dolaze i prolaze, ali njihova sramota će ostati zauvek jer takve stvari ne smeju da se rade protiv svoje zemlje.”¹⁶ Tadašnja premijerka Ana Brnabić osvrnula se na Rezoluciju na sličan način: „Rezolucije dolaze i prolaze – ovo nije prva, a neće biti ni poslednja, ali će zauvek ostati upisano da su u Srbiji postojale političke stranke i ljudi koji su sami zatražili ukidanje suvereniteta sopstvene zemlje.”¹⁷

Sudbina ekspertske misije koja bi trebalo da istraži decembarske izbore u skladu sa onim što je predložio Evropski parlament ostala je nepoznata do današnjeg dana, a novi beogradski i lokalni izbori raspisani su za 2. jun 2024. godine.

13 Kada je reč o kratkoročnom praćenju izbora oko samog izbornog dana, Misiji ODIHR-a pridružile su se delegacije Parlamentarne skupštine OEBS-a, Parlamentarne skupštine Saveta Evrope i Evropskog parlamenta kako bi se formirala Međunarodna misija za posmatranje izbora (IEOM); ODIHR, *Konačni izveštaj izborne posmatračke misije ODIHR-a*, 28. 2. 2024.

14 Ivana Milosavljević, Teodora Ćurčić, Vladimir Kostić, „CINS u kol centru SNS-a: Agencija za hostese, kupovina glasova i milioni u kešu”, CINS, 29. 11. 2023.

15 „Evropski parlament usvojio rezoluciju o Srbiji, traži istragu decembarskih izbora”, *European Western Balkans*, 8. 2. 2024.

16 „Vučić o Rezoluciji Evropskog parlamenta: 'Opozicija treba da se stidi'”, *Radio Slobodna Evropa*, 9. 2. 2024.

17 „Brnabić i Vučević kritikovali glasanje u Evropskom parlamentu”, *Radio Slobodna Evropa*, 8. 2. 2024.

1.1.2. Nova runda međustranačkog dijaloga radi unapređenja izbornih uslova

U nastojanju da se pomire izrazito suprotstavljeni stavovi političkih aktera, aktualna predsednica Skupštine, bivša premijerka Ana Brnabić, posvetila je prvi Kolegijum XIV saziva Narodne skupštine dogovoru o primeni preporuka ODIHR-a.¹⁸ Organizacija „Transparentnost Srbija” (članica koalicije prEUgovor) iskoristila je ovu priliku da svim učesnicima ovog sastanka dostavi Predloge za sprovođenje preporuka iz izveštaja ODIHR-a.¹⁹ Vlast je kategorično odbila jedan od najistaknutijih zahteva opozicionih stranaka da se beogradski i lokalni izbori održe u istom danu kako bi se izbeglo preseljavanje birača koje može uticati na izborne rezultate, čime se ovaj sastanak završio bez rezultata. Opozicione stranke su nakon toga najavile bojkot beogradskih izbora.

Vlada Republike Srbije je u septembru 2019. godine formirala Radnu grupu za saradnju sa OEBS/ODIHR-om kako bi koordinirala i pratila sprovođenje preporuka za unapređenje izbornog procesa. Članovi ove Radne grupe su predstavnici državnih organa i organa Grada Beograda. Prema javno dostupnim informacijama, Grupa se poslednji put sastala u martu 2021. godine. U periodu od oktobra do decembra 2023. visoki zvaničnici Vlade objavili su, u ime Radne grupe, pet saopštenja za javnost kako bi najavili pojedinačne sastanke sa međunarodnim akterima, pre svega sa predstavnicima ODIHR-a.

Radna grupa je u martu 2024. godine nastavila da se sastaje. Na ovom sastanku premijerka Srbije je predstavila status primene preporuka iz poslednjeg izveštaja ODIHR-a. Sastanku su prisustvovali predstavnici ODIHR-a, OEBS-a, Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, kao i predstavnici Ambasade Sjedinjenih Američkih Država. Iako je Odlukom o osnivanju propisano da je Radna grupa dužna da svakih šest meseci priprema izveštaje za nadležni odbor, odnosno Vladu, ti se izveštaji ne mogu naći na internet prezentaciji Vlade. Na sastancima Radne grupe tokom 2024. godine nisu učestvovali predstavnici civilnog društva, iako je to bila jedna od preporuka ODIHR-a.

Još jedan pokušaj uspostavljanja dijaloga o unapređenju izbornih uslova, ovoga puta u drugom formatu i uz učešće predstavnika civilnog društva, dogodio se 11. aprila 2024. Ovom sastanku, koji je na poziv predsednice Skupštine održan u zgradi Narodne skupštine, prisustvovali su predsednica Skupštine, narodni poslanici iz redova vladajuće većine i opozicije, predstavnici tri organizacije civilnog društva (uključujući i organizaciju „Transparentnost Srbija” – članicu koalicije prEUgovor) i ambasadori SAD i EU u Srbiji. Učesnici su tri dana uoči sastanka dobili nacрте pet izmena zakona: Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o Ustavnom sudu, Zakon o lokalnim izborima, Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o sprečavanju korupcije.

Izmene koje je predložio zakonodavac bile su manjeg obima i odnosile su se samo na nekoliko preporuka ODIHR-a: propisivanje kratkih rokova u okviru kojih Agencija za sprečavanje korupcije treba da objavi svoje odluke, kao i rokova za postupanje Ustavnog suda kada je reč o izbornim pitanjima; uvođenje obaveznih obuka za članove biračkih odbora i strožu regulativu u vezi sa dodeljivanjem statusa strankama nacionalnih manjina. Ovaj sastanak protekao je u atmosferi međusobnih optužbi predstavnika vladajuće koalicije i opozicije za neuspeh prethodnog pokušaja da se na Kolegijumu postigne dogovor o izbornim uslovima.

Lideri opozicije zatražili su da budu ispunjene sve preporuke ODIHR-a i da budu odloženi beogradski izbori, ali je predsednica Skupštine Brnabić postavila pitanje zakonitosti tog zahteva. Članovi civilnog društva dali su predloge za unapređenje predloženih zakona, dok su predstavnici opozicije demonstrativno napustili sastanak neposredno pre nego što se završio. Predsednica Skupštine i inicijator ovog sastanka pozvala je da se podnesu predlozi za unapređenje predmetnih zakona, najavila formiranje komisije za reviziju jedinstvenog biračkog spiska (bez pravnog osnova za njeno formiranje) i pozvala opoziciju da predloži datume održavanja predstojećih lokalnih izbora.²⁰

18 Više o ovome u odeljku Izveštaja koji je posvećen radu Skupštine.

19 Transparentnost Srbija, izjava za štampu: „TS Skupštini podnela predloge za primenu preporuka iz izveštaja ODIHR-a”, 29. 3. 2024.

20 „Opozicija napustila sastanak u Skupštini: ‘U pitanju je predstava za goste’”, *N1*, 11. 4. 2024.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) je iskoristila priliku da ponovo ukaže na nalaze u konačnom Izveštaju posmatračke misije ODIHR-a o decembarskim izborima, koji su potvrdili neke od nalaza do kojih je TS došla praćenjem izborne kampanje. Veliki broj preporuka odnosi se na nerešena pitanja finansiranja izborne kampanje, zloupotrebu javnih resursa i učestvovanje funkcionera u izbornim kampanjama.²¹

Tokom perioda od sedam godina praćenja izbornih ciklusa, ODIHR je više puta podsećao da preporuke nisu ispunjene i da je neophodno jasno odvojiti obavljanje javne funkcije od stranačkog delovanja, kako bi svi učesnici izbora imali jednake uslove. Od 2017. godine ponavlja se i preporuka da državni organi moraju da preduzmu odlučne mere kako bi se sprečilo vršenje pritiska na birače, posebno na zaposlene u javnom sektoru, kao i da slučajevi u kojima je vršen pritisak moraju biti detaljno ispitani, a odgovorni kažnjeni. Među neispunjenim preporukama iz prethodnih posmatračkih misija je i ona o uvođenju ograničenja iznosa koji je dozvoljeno potrošiti u predizbornoj kampanji, pošto u Srbiji, za razliku od većine zemalja u okruženju, nije propisan limit. Svi ovi faktori dodatno produbljuju neravnopravnost položaja onih koji se takmiče na izborima.

Ni ovaj pokušaj dogovora o primeni preporuka ODIHR-a i unapređenju izbornih uslova – do kojeg je došlo 17. aprila između opozicije i vladajuće većine, uključujući u to i predstavnike civilnog društva, ali ovog puta bez prisustva stranih ambasadora – nije bio naročito uspešan, jer je svaka od pregovaračkih strana zadržala svoj stav. Međutim, predsednica Skupštine je sledećeg dana iznela predlog da se lokalni i beogradski izbori održe 2. juna 2024. godine,²² iako su samo dan ranije opozicioni lideri bili protiv takvog ishoda, budući da organizovanje izbora na taj dan ne ostavlja dovoljno vremena za unapređenje izbornih uslova.

Nakon 17 dana pregovaranja predsednica Skupštine je, u ime vladajuće većine, predložila da se preostali lokalni izbori održe istog dana kad i beogradski – 2. juna, sa obrazloženjem da je to bio jedan od prvobitnih zahteva opozicije. Međutim, budući da je ovaj predlog iznesen na početku pregovaračkog procesa, tri opozicione stranke koje su učestvovala u pregovorima (SPP, „SRCE“, „Zajedno“) su odbile predlog, zbog nedostatka vremena za unapređenje ostalih izbornih uslova. Ostalih šest stranaka (NPS, „Zeleno – levi front“, „Ekološki ustanak“, „Novo lice Srbije“ i PSG) odlučilo je da 2. juna ipak učestvuje u izborima. Predsednica Skupštine je zatim raspisala lokalne izbore 2. juna,²³ a Skupština je zasedala kako bi usvojila izmene i dopune Zakona o lokalnim izborima,²⁴ kojima se produžava rok za raspisivanje lokalnih izbora pre isteka mandata aktuelnim poslanicima i kojima se period trajanja kampanje sa 45 skraćuje na 30 dana. Sastanci o unapređenju izbornih uslova nastavljeni su bez učešća opozicionih stranaka koje su odlučile da bojkotuju izbore.

1.1.3. Izborna kampanja obeležena je velikom zloupotrebom javnih resursa

Prema istraživanju organizacije „Transparentnost Srbija“²⁵ (članice koalicije prEUgovor), kampanju za parlamentarne, pokrajinske i lokalne izbore iz decembra 2023. godine obeležila je potpuna dominacija Srpske napredne stranke (SNS), a posebno njenog donedavnog predsednika Aleksandra Vučića, čije se ime našlo na listama stranaka okupljenih oko SNS-a na svim nivoima. Vučić se na stranačkim skupovima pojavljivao kao predsednik Srbije, a ponekad je predstavljan i kao „predsednik Srbije i član SNS-a“.

U svojstvu predsednika je tokom kampanje imao 14 promotivnih aktivnosti (dvostruko više nego u istom vanizbornom periodu prethodne godine), kao i niz drugih aktivnosti, koje su u sebi sadržale promociju. Ovoj medijskoj dominaciji liste „Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane“ doprineli su i drugi funkcioneri SNS-a, posebno Goran Vesić sa 55, Aleksandar Šapić sa 44 i Darija Kisić Tepavčević sa 33 promotivne

21 Transparentnost Srbija, izjava za štampu: ODIHR traži unapređenje pravila finansiranja izbora i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa „mnogo pre sledećih izbora“, 29. 2. 2024.

22 „Ana Brnabić: I lokalni i beogradski izbori biće 2. juna“, *N1*, 18. 4. 2024.

23 „Brnabić prihvatila zahtev da se lokalni i beogradski izbori održe 2. juna“, *Radio Slobodna Evropa*, 18. 4. 2024.

24 *Službeni glasnik*, br. 14/2022 i 35/2024.

25 Internet prezentacija organizacije Transparentnost Srbija: praćenje izbora 2023, 8. 4. 2024.

aktivnosti. Funkcioneri iz uzorka imali su ukupno 4,1 puta više promotivnih aktivnosti tokom kampanje nego u istom vanizbornom periodu prethodne godine.²⁶

Državni organi nisu ispunili zadatke iz svoje nadležnosti. Rezultat toga bio je da prijavljeni slučajevi osnovane sumnje da je došlo do kršenja pravila nisu istraženi i kažnjeni, ni tokom izborne kampanje, a ni kasnije. Javno tužilaštvo i Agencija za sprečavanje korupcije su ne samo propustili da deluju proaktivno i istraže moguće nezakonite radnje po službenoj dužnosti već nisu odgovorili ni na prijavljena kršenja. Deo ovih zaključaka odnosi se i na prijave koje je podnela organizacija „Transparentnost Srbija“.

Štaviše, Agencija je nekim svojim odlukama po podnetim prijavama aktivno doprinela tome da ključni akter kampanje – nosilac liste „Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane“, koji je istovremeno i predsednik Republike Srbije – ne odvoji svoju državnu funkciju od promocije izborne liste, što je suprotno zakonskoj obavezi. Uz to, odluke Agencije u vezi sa direktnim plaćenim promocijama funkcionera na društvenim mrežama jasno su dale na znanje svima koji žele da zaobiđu obaveze, ograničenja i zabrane predviđene Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti kako to treba raditi.

Izbornu kampanju obeležilo je korišćenje javnih resursa radi promovisanja liste okupljene oko SNS-a. Najpre podela novčanih sredstava (najmanje 400 miliona evra) raznim kategorijama građana, što je omogućilo promovisanje pojedinih funkcionera. Praksa raspodele javnog novca započeta je u prethodnom periodu, ali je poprimila intenzivnije razmere tokom kampanje za parlamentarne izbore 2023. godine. Vlada, na čelu sa premijerkom i većinom ministara iz Srpske napredne stranke, je najavila i u nekoliko navrata pre izbora dodelila velika sredstva iz budžeta različitim društvenim grupama i budžetskim korisnicima. Postojala je sumnja da je ova praksa uspostavljena kako bi se obezbedila podrška građana toj konkretnoj političkoj stranci na narednim izborima, budući da nije bilo relevantnog opravdanja za takve mere niti je trenutak u kojem su sprovedene bio u vezi sa opravdanim razlozima.

Nije samo republički budžet pretrpeo vanredne okonosti tokom izbornog perioda. Slična praksa zabeležena je i na lokalnom nivou, ali i u pojedinim javnim preduzećima, koja su svojim korisnicima pružala povoljniji tretman ili zaposlenima isplaćivala neočekivane bonuse. Praksa je započeta rebalansom budžeta za 2023. godinu, usvojenim u septembru 2023. godine, kojim su, na predlog Vlade, uvedene dodatne mere pomoći u vrednosti od skoro pola milijarde evra. Nove mere su se odnosile na vanredno povećanje penzija i plata u javnom sektoru, povećanje subvencija za poljoprivredu, isplatu 10.000 dinara za svako dete do 16 godina, kao i na dodatnih 100.000 turističkih vaučera.

Za neke od ovih mera, poput povećanja plata u obrazovnom i zdravstvenom sektoru, donekle postoji opravdanje. Ipak, najkontroverznija odluka bila je vanredno povećanje penzija, jer je na to potrošeno skoro dve trećine ovih sredstava.

Budžet za 2024. godinu usvojen je 26. oktobra 2023. kao jedna od 60 tačaka dnevnog reda i gotovo bez ikakve rasprave u Skupštini. Njime je bilo predviđeno još jedno povećanje penzija i plata od januara 2024. godine. Penzije su povećane za 14,8%, plate u javnom sektoru za 10%, a minimalne zarade za 17,8%. Fiskalni savet je ocenio da su rashodi javnog sektora za penzije i plate dva najveća rashoda u budžetu, jer čine skoro 50% svih rashoda.²⁷ Penzioneri su, samo dvadeset dana pre izbora, dobili jednokratnu isplatu od 20.000 dinara (po oko 170 evra svakom od približno 1,65 miliona penzionera), čime je načinjeno još 280 miliona evra troška u budžetu. Ova isplata je izvršena iz sredstava Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srbije. Fond je krajem oktobra 2023. godine radi toga izvršio rebalans svog Finansijskog plana za 2023. godinu.

Nedelju dana uoči izbora (13. decembra 2023. godine) ministarka za rudarstvo i energetiku je bez ikakve prethodne najave izjavila da će svim zaposlenima u državnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“ (EPS) biti isplaćen bonus od 20.000 dinara (oko 170 evra) uz decembarsku platu „u znak zahvalnosti svim zaposlenima koji su pomogli da se naš energetska sistem stabilizuje“.²⁸ U EPS-u je zaposleno 19.591

26 „Nejasna granica između države, stranke i predsednika Srbije u kampanji za izbore održane 17. decembra 2023. godine“, PrEUgovor koalicija, 5. 2. 2024.

27 Fiskalni savet, Ocena predloga Zakona o budžetu za 2024. godinu, 20. 10. 2023.

28 „Dubravka Đedović Handanović: 20.000 dinara svakom radniku EPS-a i Pro Tent-a uz decembarsku platu, *Danas*, 13. 12. 2023.

ljudi. U aprilu 2023. godine došlo je do restrukturisanja EPS-a zbog kolapsa energetskeg sistema, koji je izazvalo prethodno rukovodstvo, kao i zbog ogromnih dugovanja koja su namirena iz državnog budžeta.

Grad Beograd i Javno preduzeće „Infostan tehnologije“ najavili su da će od 1. novembra 2023. godine sprovesti akciju reprogramiranja dugova za korisnike komunalnih usluga pod najpovoljnijim uslovima.²⁹ Svim građanima je data mogućnost da svoja dugovanja izmire u više mesečnih rata, uz otpis kamata i smanjenje glavnice do 20%. Posebne pogodnosti za reprogram bile su predviđene za korisnike socijalne zaštite i penzionere.

Gradonačelnik Beograda u tehničkom mandatu³⁰ zakazao je za 14. novembar 2023. godine sednicu Privremenog organa (koji vodi grad od raspisivanja izbora pa do izbora novih organa vlasti), koja je imala 176 tačaka dnevnog reda. Jedna od tih tačaka odnosila se i na iznajmljivanje bilborda za promovisanje gradskih projekata po ceni od 100 miliona dinara (oko 850.000 evra). Ova sednica nije bila otvorena za javnost. Ova tačka dnevnog reda poslužila je samo za to da se potvrdi dodela ugovora jedinom ponuđaču, koji je učestvovao i pobedio na tenderu. Grad Beograd je u novembru sproveo javnu nabavku zakupa bilborda za vreme trajanja predizborne kampanje, kako za parlamentarne, tako i za beogradske izbore. Iznajmljivanje bilborda trebalo bi da traje godinu dana, odnosno u tom periodu bi trebalo da bude realizovano 26 dvonedeljnih kampanja. Prva dvonedeljna kampanja pokrenuta je neposredno pred decembarske izbore u okviru koje su predstavljeni uspešni projekti gradskih vlasti.

Istraživačka priča 2: Kako je jedan vozač zbog nedostavljenog paketa Srpske napredne stranke završio u policiji

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije imao je uvid u izjavu jednog vozača, koja ukazuje na moguće skrivene troškove vladajućeg SNS-a tokom predizborne kampanje i na zloupotrebu javnih resursa.³¹

Sve je počelo kada je vozač firme *Prointer*, tek što se vratio sa dvonedeljnog odsustva, dobio nalog od šefa da ode da preuzme pakete u *Zavodu za izradu novčanica i kovanog novca* na Topčideru. *Zavod* se inače bavi izradom novca, ličnih karata, pasoša i platnih kartica, ali ovi paketi su bili drugačiji – nosili su oznaku *Srpske napredne stranke* (SNS). Zbog toga što nije dostavio jedan od ovih paketa, vozača je ispitivala policija.

Iako je vozač posvedočio da je pakete SNS-a preuzeo u *Zavodu za izradu novčanica i kovanog novca*, ova institucija se u preliminarnim izveštajima o troškovima izborne kampanje SNS-a nigde ne navodi. To ukazuje na moguće skrivene troškove vladajućeg SNS-a tokom predizborne kampanje, a baca sumnju i na nezakonito postupanje *Zavoda*, institucije u okviru *Narodne banke Srbije*, u kojoj je bio zaposlen i Andrej Vučić, brat predsednika Srbije. Takođe, ukazuje i na nove veze sa *Prointerom*, firmom na čijoj adresi se nalazio i kol centar koji radi za ovu stranku³².

Neopravdana dominacija predsednika Republike u medijima

Prema istraživanju organizacije „Transparentnost Srbija“ (članice koalicije prEUgovor),³³ Vučić je u svojstvu predsednika Srbije tokom kampanje imao 19 televizijskih gostovanja ili uključivanja uživo u centralne informativne emisije (u trajanju dužem od 10 minuta), kao i jedno (na RTS-u) tokom kojeg je i formalno predstavljao listu partije kojoj pripada (SNS). Gostovanja u udarnim terminima komercijalnih TV stanica sa nacionalnom pokrivenošću koristio je da kao predsednik Srbije promoviše listu čiji je nosilac, ali i za napade na opoziciju. Istovremeno je govorio i o poslovima predsednika i Vlade Srbije. Vladajuća Srpska napredna stranka dominirala je tokom predizborne kampanje i kada je reč o plaćenju promociji, s obzirom na to da je samo na gostovanja i reklamiranje na TV stanicama potrošila četiri puta više novca nego sve

29 Infostan tehnologije, saopštenje za štampu: „Uspešno započeto reprogramiranje dugova“, 2. 11. 2023.

30 Gradonačelnik je 29. septembra 2023. podneo ostavku kako bi omogućio raspisivanje beogradskih izbora, ali je tu funkciju nastavio da obavlja u okviru „privremenog organa“. „Gradonačelnik Beograda podneo ostavku“, *Radio Slobodna Evropa*, 29. 9. 2023.

31 Ivana Milosavljević, „Kako je jedan vozač zbog nedostavljenog SNS paketa završio u policiji“, CINS, 8. 2. 2024.

32 Videti istraživačku priču br. 1.

33 Internet prezentacija organizacije „Transparentnost Srbija“: *Praćenje izbora 2023*, 8. 4. 2024.

ostale liste i stranke zajedno (7,3 od ukupno 8,9 miliona evra, i to u slučaju da je ostvarila maksimalan popust u odnosu na objavljene cenovnike).

Lista okupljena oko SNS-a imala je ukupno i najviše vremena u terminima koji su u centralnim informativnim emisijama pet praćenih TV stanica koji su bili namenjeni ravnomernoj zastupljenosti svih učesnika na izborima. Ovo je, međutim, u odnosu na vreme koje je u vestima bilo posvećeno aktivnostima (zaista redovnim ili pak promotivnim) onih funkcionera koje gledaoci/birači poistovećuju sa izbornom listom SNS-a, predstavljalo samo dodatnu promociju. Nijedna od praćenih TV stanica nije imala tematske izborne blokove, u kojima bi učesnici na izborima predstavljali sebe, odnosno svoje izborne platforme ili predizborne stavove o pojedinim važnim pitanjima. Većina TV stanica je uglavnom emitovala snimke sa skupova ili izjave predstavnika stranaka.

Aleksandar Vučić i SNS su, tokom izborne kampanje, suvereno vladali naslovnim stranicama dnevnih novina. Za 46 dana, u periodu od 2. novembra do 17. decembra 2023. godine, Vučić se na njima pojavio 279 puta, od toga 85% u pozitivnom kontekstu. Sledio ga je Dragan Đilas (jedan od opozicionih lidera sa liste „Srbija protiv nasilja“) sa 65 pojavljivanja, od čega je pozitivnih bilo samo 7,7%. Sve u svemu, Vučić i lista SNS-a imali su 471 pojavljivanja (82,4% u pozitivnom kontekstu), od kojih je 145 predstavljalo glavnu temu broja. Lista „Srbija protiv nasilja“ pojavila se 145 puta (20,7% u pozitivnom kontekstu), od čega 50 puta kao glavna tema (46 puta u negativnom kontekstu). Aleksandar Vučić i drugi predstavnici sa liste SNS čak su se pojavili pet puta i na naslovnoj strani dnevnog lista „Sportski žurnal“. Vučić se tokom trajanja izborne tišine pojavljivao na naslovnim stranama novina. Naročito se ističe tekst koji se pojavio na naslovnoj strani tabloida „Srpski telegraf“ pod naslovom „Naša zemlja ide krupnim koracima u budućnost – 10 puta moćniji superkompjuter stiže u Srbiju“, a koji je bio ilustriran fotografijom Aleksandra Vučića.

Prema oceni organizacije „Transparentnost Srbija“, uprkos prethodno navedenim rezultatima zauzimanja medijskog prostora, ključni element kampanje je dodala vanredne socijalne pomoći i novca određenim kategorijama građana u vrednosti od oko 400 miliona evra (penzioneri, srednjoškolci, studenti, lica koja primaju socijalnu pomoć, majke, deca do 16 godina, dementni, slepi, teško bolesni, zaposleni u najvećem državnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“ i preduzeću Pro TENT). Najave ovih uplata, komentari i izjave povezane sa njima, kao i najave i vesti o njihovoj realizaciji obezbedili su funkcionerima (ministrima) vladajuće stranke dodatno medijsko prisustvo. Ipak, najviše su uticale same isplate, koje je TS okarakterisala kao jednu vrstu kupovine glasova. Ovakva zloupotreba javnih resursa zakonom je zabranjena u dve zemlje regiona (u Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori), tako da se TS u već nekoliko izbornih ciklusa zalaže za uvođenje istog ograničenja u zakone u Srbiji.

1.1.4. Finansiranje kampanje: Procenjena vrednost i službeno izveštavanje

Prema istraživanju organizacije „Transparentnost Srbija“ (članice koalicije prEUgovor),³⁴ izborna kampanja iz 2023. godine bila je skuplja od prethodnih, čime je načinjena još veća finansijska neravnoteža među učesnicima. Promotivne aktivnosti opozicionih stranaka u kampanji bile su ili na nivou ili ispod nivoa iz 2022. godine, uz veoma značajan pad kada je reč o najskupljem vidu oglašavanja na televizijskim stanicama. To se delom može objasniti činjenicom da je većina TV tražila da im se za reklamiranje plati unapred, dok se isplata prve tranše sredstava iz budžeta mogla očekivati tek deset dana pred same izbore.

Pa ipak, ovo se može smatrati iznenađenjem, naročito ako se u obzir uzme relativna izvesnost da će liste koje pređu cenzus dobiti prilično velika budžetska sredstva, što bi im omogućilo da sprovedu kampanju većeg obima. S druge strane, kada je u pitanju vladajuća stranka - SNS, prilično je očigledno da je vodila daleko skuplju kampanju nego 2022. godine, bez obzira na znatno manje očekivane subvencije iz budžeta. Kako se vidi iz njihovog preliminarog izveštaja o finansiranju kampanje, SNS je koristio sredstva za finansiranje redovnog rada stranke. Osim što su imali skuplje TV oglašavanje u odnosu na izbore 2022. godine, ova lista je u većoj meri koristila i ostale kanale komunikacije (internet platforme). I pored toga, uočeni su i neki rashodi, za koje se, prema dosadašnjim pokazateljima, sumnja da će uopšte biti prikazani u finansijskim izveštajima.

34 Ibid.

Na osnovu dostupnih informacija može se sa velikom sigurnošću pretpostaviti da izborna kampanja 2023. nije koštala manje od 20 miliona evra, čak i u slučaju da se u obzir uzmu samo direktni i zakonom dozvoljeni troškovi političkih subjekata. Ova ocena ne obuhvata različite oblike zloupotrebe javnih resursa, mito ili druge neprimerene vidove uticaja na birače, kao ni podršku koju kampanji indirektno pružaju mediji i treća lica. Ove godine je disparitet među akterima po pitanju TV oglašavanja bio još izraženiji. Tokom 2022. godine SNS je ostvario izrazitu dominaciju u ovoj vrsti oglašavanja, sa oko 60% ukupnih troškova. Te godine razlika je bila još veća i iznosila je 82%. Kada bi se navedenoj sumi dodala vrednost specijalnih emisija posvećenih prenosu stranačkih skupova, jaz između pojedinih izbornih lista bi bio još veći.

Zahvaljujući blagovremenim uputstvima Agencije za prevenciju korupcije, kvalitet preliminarne izveštaja o finansiranju kampanje bolji je nego 2022. godine, kada su ti izveštaji prvi put dostavljeni. Uputstvima je pojašnjeno da učesnici izbora treba da prijave ne samo plaćene troškove već i ostale troškove vezane za aktivnosti koje su preduzete u početnom periodu kampanje. To je rezultiralo znatno većim ukupnim iznosom prijavljenih rashoda u odnosu na izbore 2022. godine – oko 900 miliona dinara (2023: 7,7 miliona evra; 2022: 2,8 miliona evra), uključujući u to i prijavljivanje avansnih isplata. Međutim, nije bilo napretka kada je reč o kontroli preliminarne izveštaja. Kako zakonom nije propisan rok u kojem je obavezno izvršiti kontrolu, Agencija će ove izveštaje kontrolisati istovremeno kad i konačne. To u praksi znači da je kontrola finansijskih izveštaja dostavljenih početkom decembra prošle godine započeta, u najboljem slučaju, tek sredinom februara ove godine. Kada je reč o preliminarne izveštajima, ostaje nejasno šta će biti predmet kontrole.

Neki od preliminarne izveštaja koji se odnose na ove izbore očigledno su nepotpuni. Srpska napredna stranka je najveći finansijski prekršaj verovatno napravila time što nije prijavljivala troškove prevoza učesnika na miting održan 2. decembra 2023. u Beogradskoj areni, za koji je bilo uočeno nekoliko stotina autobusa. S obzirom na to da je Agencija za sprečavanje korupcije imala posmatrača na terenu, kao i ovlašćenje da po službenoj dužnosti pokrene postupak usled sumnje na povredu zakona, bilo je moguće i službeno utvrditi postojanje ove povrede zakonske obaveze, što tada nije bilo urađeno.

Istraživačka priča 3:

Izborna lutrija: Kako su televizije Pink i Hepi otpisale milionski dug radikalima

Televizije *Pink* i *Hepi* otpisale su Srpskoj radikalnoj stranci dug od ukupno oko 100 miliona dinara. Nije retko da stranke u kampanjama ostavljaju za sobom dugove. Istraživanje CINS-a pokazuje da uspostavljeni sistem finansiranja ne sprečava moguće zloupotrebe.³⁵

Na ovaj način, radikali su u poslednjih osam godina tokom parlamentarnih, predsedničkih i beogradskih izbornih kampanja „potrošili“ 173 miliona više od onoga što su imali. U nekim godinama rashodi su više nego dvostruko premašivali prihode. Vojislav Šešelj izjavio je za CINS da oni plate dug ako novca bude na računu: „Pošto nismo imali od čega da platimo, nek čekaju da im bog plati.“

Većina učesnika izbora prinuđena je da se „kocka“ svaki put, jer ne zna koliko će novca na kraju dobiti. Ako je sudeći po dugovima koje ostavljaju iza sebe, neke stranke to prevazilaze trošenjem više od onoga što imaju, jer posledice takvog ponašanja skoro da i ne postoje. Ovakav sistem omogućava to da se učesnici izbora dogovore sa nekim da im besplatno pruži uslugu, odnosno da je donira, ali da se ona u papirima vodi kao dugovanje. Javnost nema uvid u to da li ta dugovanja na kraju budu plaćena i na koji način, a za to se eventualno sazna samo ako *Agencija za sprečavanje korupcije* odluči da ih naknadno proverava. Dugovi na taj način ne samo da ostanu netransparentni, nego i omogućavaju favorizovanje pojedinih učesnika izbora.

35 Ivana Milosavljević, Teodora Ćurčić, „Izborna lutrija: Kako su Pink i Hepi otpisali milionski dug radikalima“, CINS, 23. 4. 2024

Celu situaciju dodatno komplikuju i grupe građana, koje nemaju status pravnog lica, jer se njihovi računi otvaraju na fizičko lice, što otežava naplatu dugovanja. Međutim, predložene izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti prete da ovaj problem i prošire. Omogućiće i grupama građana da ne daju jemstvo koje je sada obavezno da bi se dobio novac iz budžeta za kampanju. Grupe građana ili manje stranke bi na taj način mogle da se prijavljuju za izbore samo da bi dobile novac iz budžeta, a ne da bi stvarno učestvovala u izbornoj trci. Za to će im put biti olakšan, jer neće morati da polažu jemstvo, a ako ne dostignu prag, biće teško da se novac od njih naplati. Organizacija „Transparentnost Srbija“ procenjuje da šteta po budžet može biti veća od milion evra za svake izbore, odnosno više od 200 hiljada evra po grupi građana, koaliciji ili stranci koja ne pređe cenzus, a nema svoju imovinu kojom bi taj novac nadoknadila.

Rok za dostavljanje konačnih izveštaja bio je 12. februar 2024. godine, nakon čega Agencija za sprečavanje korupcije treba da u roku od 120 dana sprovede kontrolu i objavi svoje nalaze. Međutim, nije propisan rok za pokretanje krivičnih i prekršajnih postupaka zbog utvrđenih nepravilnosti. I u ovom procesu izveštavanja o finansiranju izborne kampanje mnogi izveštaji nisu ispravno popunjeni, pojedini troškovi su navedeni u zbirnom obliku umesto po kategorijama ili su prikazani bez navođenja svih obaveznih detalja (npr. broja zakupljenih bilborda).

Stranke koje pređu izborni cenzus i tako steknu pravo na dodatnu podršku iz budžeta, „tradicionalno“ uvek prikazuju troškove kampanje, koji su nešto viši od dodeljenih budžetskih sredstava. Razlog za to je jednostavan - u suprotnom bi nepotrošeni deo novca morali da vrate u budžet. Međutim, postoji razlog što se takvi finansijski izveštaji ne mogu smatrati potpuno pouzdanim. Naime, niko od učesnika na izborima ne može sa sigurnošću unapred znati koliko će mandata osvojiti, odnosno koliko će novca dobiti po okončanju izborne kampanje (za svaki osvojen mandat dobija se 2.742.600 dinara, odnosno nešto više od 23.000 evra).

Izveštaji o troškovima kampanje svakako nisu obuhvatili zabranjene troškove, kao što su, na primer, podmićivanje birača ili korišćenje rada zaposlenih u javnom sektoru u stranačke svrhe. Budući da su sumnje vezane za ovakvo nezakonito ponašanje objavljivane i pre ovih izbora, a u pojedinim slučajevima su podnošene čak i krivične prijave, kontrola izveštaja o troškovima kampanje koju sprovodi Agencija ne može se smatrati potpuno okončanom sve dok se u obzir ne uzme i ono što su u navedenim slučajevima utvrdila javna tužilaštava, a potom i sudovi.

Među najproblematičnijim pitanjima, koja u vezi sa vrednošću troškova kampanje proizlaze iz završnih finansijskih izveštaja, značajno mesto zauzima izveštavanje o umanjenim troškovima SNS-a za TV reklame (ili o većim popustima za tu vrstu oglašavanja od onih koji su zvanično objavljeni) na nekoliko TV stanica sa nacionalnom pokrivenošću.

Uz sve gore navedeno, izveštaji različitih učesnika na izborima sadrže i mnoge druge nepravilnosti: neprijavlivanje troškova u odgovarajućim kategorijama, nelogična neslaganja između preliminarnih i završnih izveštaja, kao i neprijavlivanje budžetskih dotacija.³⁶

36 PrEUgovor, Brza reakcija #12: „Šta najpre treba proveriti u računima za finansiranje izborne kampanje“, 14. 3. 2024.

PREPORUKE

- Vlada i Skupština treba bez odlaganja da preduzmu sve neophodne mere za unapređenje Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i Zakona o sprečavanju korupcije tako što će tokom konsultativnog procesa u obzir uzeti sve preporuke ODIHR-a i organizacija civilnog društva.
- Tužilaštvo treba da deluje proaktivno na početku izborne kampanje; treba da edukuje javnost o krivičnim delima vezanim za izbore, kupovini glasova i nezakonitom finansiranju kampanje i da ih informiše o otvorenim mehanizmima za prijavljivanje zloupotreba.
- Tužilaštvo bi trebalo odmah da ispita sve sumnje u vezi sa kampanjom iz 2023. godine, koje se odnose na kupovinu glasova i nezakonito finansiranje kampanje, bez obzira na to da li je bilo krivičnih prijava ili samo optužbi u tradicionalnim medijima ili na društvenim mrežama.
- Funkcionerska kampanja treba da bude regulisana izmenom člana 50 Zakona o sprečavanju korupcije, odnosno ograničavanjem promotivnih aktivnosti funkcionera u službenom svojstvu tokom čitavog trajanja kampanje. Sadašnja odredba Zakona o elektronskim medijima ne sprečava funkcionerske kampanje. Njena ograničenja se lako zaobilaze, a njeno dodatno pooštavanje ne bi sprečilo sadašnje zvaničnike da i dalje imaju neopravdanu prednost.
- Kako bi se sprečila zloupotreba javnih resursa radi sticanja naklonosti birača u vidu skrivene/ indirektno kupovine glasova, treba zabraniti svaku vanrednu podelu novca i socijalnih davanja (uz strogo regulisane dozvoljene izuzetke). U ovo bi morali da se uvrste i otpis dugova i zapošljavanje u javnom sektoru (uz striktno regulisane moguće izuzetke).
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da objavljuju podatke o promeni prebivališta lica tako da omoguće analizu i utvrđivanje mogućih manipulacija preseljavanjem birača.
- Krivični zakonik treba izmeniti kako bi se uključili svi poznati načini/modaliteti kupovine glasova, koji su do sada identifikovani u praksi, a potrebno je uskladiti ga i sa zakonima koji regulišu izbore. Tužilaštva zadužena za suzbijanje korupcije trebalo bi da imaju nadležnost da deluju u slučajevima nezakonitog finansiranja kampanja.
- Potrebno je revidirati sistem raspodele budžetskih sredstava za kampanju kako bi se omogućila raspodela sredstava u ranoj fazi kampanje, s tim da pojedinačni iznos po učesniku u kampanji ne treba da bude povezan sa ukupnim i konačnim brojem učesnika, kako je to propisano važećim pravilima.
- Potrebno je precizno regulisati zloupotrebu javnih resursa putem interneta i društvenih medija ministarstava, drugih institucija i državnih organa radi pozitivnog ili negativnog promovisanja političkih opcija.
- Izveštaje o finansiranju kampanja treba objaviti u formatu koji je prilagođen korisnicima, tako da budu pretraživi na internet stranici Agencije za sprečavanje korupcije.
- Potrebno je unaprediti obrazac za podnošenje izveštaja o finansiranju kampanje kako bi se uvrstili novi mehanizmi promocije (kao što su društvene mreže, internet platforme itd.).

1.2. Rad Narodne skupštine

Republički izbori, koji su održani 17. decembra, doveli su do neaktivnosti Narodne skupštine u periodu od novembra 2023. godine, pa sve do kraja marta 2024. godine. Novi, XIV saziv, koji je formiran 20. marta 2024. godine, u velikoj meri odražava raspodelu mandata u prethodnom sazivu. Srpska napredna stranka (SNS) osvojila je 51 odsto mandata, što joj omogućava da sama odlučuje o većini zakonodavnih pitanja. I pored toga, ova stranka je nastavila da deluje u koaliciji sa svojim tradicionalnim partnerima (SPS, JS, SVM, SDPS). Najveći opozicioni blok formirao je koaliciju i osvojio 26% mandata. Konstitutivna sednica je pokazala slabosti prethodnih saziva: kršenja skupštinskih procedura, protesti opozicionih poslanika, međusobne optužbe i nedostatak rasprave o tačkama dnevnog reda. Novoizabrana predsednica Skupštine je u trenutku izbora još uvek bila premijerka u tehničkom mandatu, a nekoliko ministara je nakon preuzimanja poslaničkih mandata nastavilo rad u izvršnoj vlasti, na taj način kršeći Ustav.

Pravi centar moći i dalje je u rukama predsednika Republike i neformalnog lidera najveće političke stranke Aleksandra Vučića. On odlučuje o sazivanju skupštinskih sednica i najavljuje njihovo odlaganje. Jedini pokušaj pomirenja izrazito suprotstavljenih stranaka, organizovan u vidu skupštinskog Kolegijuma, koji treba da raspravlja o unapređenju izbornog procesa, završio se fijaskom, jer su opozicioni lideri najavili da će bojkotovati predstojeće beogradske izbore.

1.2.1. Skupština ponovo u stanju mirovanja

U skladu sa trendom u toku protekle decenije – period koji je obeležila dominacija jedne političke stranke na vlasti (SNS) – već postala uobičajena praksa, trajanje mandata Narodne skupštine je prepolovljeno raspisivanjem vanrednih parlamentarnih izbora. Trinaesti saziv je radio godinu i tri meseca, iako poslanički mandat po Ustavu traje četiri godine. Predsednik Republike Srbije Aleksandar Vučić, koji je do tada bio i lider vladajuće političke stranke,³⁷ najavio je ograničeni poslanički mandat još pre formiranja nove Vlade.³⁸ U međuvremenu je najveća opoziciona grupacija, zatražila nove izbore za Narodnu skupštinu i Skupštinu grada Beograda, što je zvanično iskorišćeno kao povod za raspuštanje parlamenta.³⁹ Trinaesti saziv je svoj rad okončao 30. oktobra 2023. godine, nakon što je poslednja sednica, sa 60 tačaka dnevnog reda (uključujući u to i budžet za 2024. godinu), završena 26. oktobra. Parlamentarni izbori održani su 17. decembra.

Novi, XIV saziv formiran je 20. marta 2024. godine, što znači da Skupština nije bila aktivna skoro pet meseci. U proteklih pet saziva (IX–XIII) prosečno trajanje poslaničkog mandata iznosilo je 2,2 godine, a periodi od raspisivanja izbora do formiranja narednog saziva su u proseku trajali tri do pet meseci. To znači da je Skupština u proteklih deset godina bila neaktivna ukupno 20 meseci.

Raspodela mandata u novom sazivu donekle je slična prethodnom. Srpska napredna stranka (SNS) zadržala je dominantnu većinu (48% mandata u XIII u odnosu na 51,6% mandata u XIV sazivu⁴⁰), koalicija opozicionih partija „Srbija protiv nasilja” osvojila je 26% mandata, dok neke manje opozicione stranke, koje su imale mandate u prethodnom sazivu, ovoga puta nisu uspele da pređu census, kao na primer, Narodna stranka, „Zavetnici” i „Dveri”. Četrnaesti saziv ima 17 poslaničkih grupa, dok se novoosnovana politička stranka „Mi – Glas iz naroda” neposredno nakon izbora „pocepala” i oformila dve poslaničke grupe („Mi – Glas iz naroda” 7 poslanika i „Mi – Glas iz naroda, prof. dr Branimir Nestorović” 6 poslanika.

37 Ostavku na mesto predsednika SNS-a podneo je 27. 5. 2023. „Aleksandar Vučić zaista podneo ostavku na mesto predsednika SNS-a”, *Vreme*, 27. 5. 2023.

38 „Vučić ograničio trajanje nove Vlade Srbije: Šta se krije iza ove predsednikove odluke”, *Nova*, 24. 10. 2022.

39 „Vlada uputila predsedniku Republike predlog za raspuštanje parlamenta”, 30. 10. 2023.

40 Internet prezentacija Narodne skupštine: Narodna skupština u brojkama, 8. 4.2024.

Nadzorni odbor za izbornu kampanju – jedino skupštinsko telo koje je radilo u periodu između dva saziva

Tokom rasprave o 60 tačaka dnevnog reda, poslednje skupštinske sednice XIII saziva, poslanici su formirali skupštinski Nadzorni odbor, koji ima mandat da prati predizborne aktivnosti, ukaže na potencijalne nepravilnosti i omogući uslove za nepristrasnu, pravednu i ravnopravnu zastupljenost učesnika na izborima. Odbor se sastoji od deset članova, koje je imenovala Narodna skupština, od kojih je jednu polovinu predložila Vlada, a drugu poslaničke grupe. Ovaj Odbor je u periodu od 10. novembra 2023. do 11. januara 2024. godine održao osam sednica, na kojima je razmatrano 49 tačaka dnevnog reda.⁴¹ Izveštaj o rezultatima njegovog rada objavljen je u januaru 2024. godine. On sadrži podatke o razmatranju 29 predloga, koje su podnela tri člana Nadzornog odbora (kandidatiopozicionih stranaka), a protiv kojih je glasala većina članova Odbora. Uz to, Nadzorni odbor je odlučivao o 10 podnesaka građana, mahom organizacija civilnog društva koje prate izbore, a postupao je i u vezi sa dva podneska političkih stranaka, od kojih je jedna – SNS koja je pobedila na ovim izborima.

Članovi Odbora sastali su se sa članovima posmatračkih misija Crte i ODIHR-a, kao i sa predstavnicima Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i nacionalnog javnog servisa - RTS-a. Iako su tri gore pomenuta opoziciona člana Odbora oštro kritikovala uslove u kojima se odvija izborna kampanja, što je evidentirano u zapisnicima sa sednica, nijedan njihov predlog nije prihvaćen, niti je njihov aktivan angažman doveo do bilo kakvih pozitivnih rezultata. Nadzorni odbor je u okviru svog mandata objavio tri saopštenja za javnost. Jednim je najavljeno njegovo osnivanje, a dva su poslužila tome da se učesnici izbora, mediji i funkcioneri pozovu nazaštitu integriteta i ravnopravnu zastupljenost izbornih kandidata. Kao i u prethodnim izbornim ciklusima, rad ovog Odbora nije doveo do suštinskih promena u izbornoj kampanji.

U proceduri čeka veliki broj akata

Pet meseci neaktivnosti Skupštine odložilo je mnoge važne procese. Godišnji izveštaji nezavisnih institucija za 2022. godinu još uvek čekaju da se o njima raspravlja. U međuvremenu, u Skupštinu su pristigli i novi izveštaji za 2023. godinu, te sada i oni čekaju da dođu na dnevni red. Trenutno je u skupštinskoj proceduri 10 predloga zakona, koje su predložili novoizabrani narodni poslanici. Ostaje nepoznato šta se dogodilo sa dokumentima koji su nakon okončanja rada prethodnog saziva ostali u skupštinskoj proceduri, jer Poslovnik ne predviđa njihovo automatsko uklanjanje.

Na skupštinskoj internet prezentaciji nema izveštaja o primeni Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, koji je usvojen u decembru 2020. godine, iako je samim Kodeksom uvedena obaveza njegovog podnošenja.⁴² Najnovija informacija o primeni ovog Kodeksa je iz septembra 2021. godine, iako je i nakon tog perioda bilo pritužbi nadležnom odboru na rad poslanika⁴³.

1.2.2. Konstitutivna sednica – Novi saziv, ali stari, poznati problemi

Konstitutivna sednica održana je 6. februara, skoro mesec dana nakon proglašenja konačnih rezultata izbora (12. januara 2024).⁴⁴ Ova sednica je sazvana sedam dana unapred, za razliku od prakse prethodnog predsednika Skupštine, koji je sve sednice zakazivao po hitnom postupku, samo 24 sata ranije. Takva praksa ohrabruje da će biti poštovane redovne procedure. Sednicom je predsedavao Stojan Radenović, najstariji poslanik u ovom sazivu i poslanik najveće poslaničke grupe „Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane“. Kao da i nije bilo prekida u radu Skupštine, konstitutivna sednica se odvijala po već poznatom obrascu međusobnih optužbi poslanika vladajuće većine i opozicije, kao i protesta poslanika opozicije. Do ovakve atmosfere došlo je i zbog sumnje u ispravnost izbornih rezultata, te su opozicioni poslanici zahtevali njeno odlaganje dok se Evropski parlament ne izjasni o rezoluciji, kojom bi trebalo da se razreše eventualne neregularnosti na parlamentarnim izborima u Srbiji.

41 Nadzorni odbor za izbornu kampanju, [Izveštaj o radu](#), januar 2024.

42 [Kodeks o ponašanju narodnih poslanika](#), član 35.

43 [Transparentnost Srbija, „Pritužba protiv narodnog poslanika zbog kršenja Kodeksa ponašanja“](#), 22. 10. 2022.

44 [„RIK objavio konačne rezultate parlamentarnih izbora u Srbiji“](#), *Radio Slobodna Evropa*, 12. 1. 2024.

Sednica je završena nakon potvrđivanja mandata u izuzetno suprotstavljenoj atmosferi, pri čemu postupak konstituisanja nije priveden kraju. Poslanici vladajuće većine položili su zakletvu u plenarnoj sali, dok su poslanici opozicije svoju položili u hodniku Skupštine.

Do nastavka sednice došlo je neobičnim spletom okolnosti nakon što je proteklo više od mesec dana. Nastavak je prvobitno bio zakazan za 11. mart, ali je iznenada i neočekivano odložen za 18. mart. Predsednik Republike i neformalni lider najveće političke stranke (SNS) Aleksandar Vučić je dan uoči održavanja sednice, u svom obraćanju javnosti, najavio ovo odlaganje. To je opravdao potrebom da se ostavi dovoljno vremena da se narodni poslanici pripreme za izbor potpredsednika Skupštine.⁴⁵ Javnosti je ostalo nepoznato da li je ovo zakasnelo i iznenadno odlaganje u skladu sa skupštinskom procedurom, kao i ko ga je i kada uopšte zatražio.

Konstituisanje XIV saziva konačno je završeno 20. marta, tri meseca nakon održavanja izbora. Bivša premijerka Ana Brnabić izabrana je za predsednicu Skupštine većinom od 153 glasa. Osnovana su i radna tela Narodne skupštine i stalne skupštinske delegacije. Predsedavanje odborima je dodeljeno poslanicima vladajuće većine, sa izuzetkom dva odbora koja čije je predsedavanje povereno novoosnovanoj poslaničkoj grupi „Mi – Glas iz naroda“, za razliku od prethodnog saziva, kada su pet (od 20) odbora predsedavali opozicioni poslanici, doduše bez mnogo rezultata, odnosno njihovi pokušaji da odbori razmatraju pitanja koja su smatrali važnim poslanici vladajuće većine su ili preglasali ili opstruirali rad odbora.

Još jedna demokratska praksa koja se odnosi na izbor potpredsednika Skupštine je doživela nazadovanje. Od šest izabranih potpredsednika Skupštine, svi osim jednog dolaze iz redova vladajuće većine. Jedini potpredsednik iz redova opozicije, pošto druge opozicione poslaničke grupe nisu predložile svoje kandidate, član je pomenutog pokreta „Mi – Glas iz naroda“. Kao i u slučaju predsedavanja odborima, iako je prethodni (XIII) saziv imao tri opoziciona potpredsednika Skupštine, oni nikada nisu dobili mogućnost da vode sednice, jer im vladajuća većina nikada nije prepustila tu funkciju. Sadašnji potpredsednici izabrani su bez rasprave o ovoj temi dnevnog reda. Sednica je protekla u atmosferi haosa i vređanja, na ivici izbijanja fizičkog nasilja među poslanicima, slično praksi koja je već viđena u prethodnom sazivu. Pripadnici skupštinskog obezbeđenja bili su prisutni u sali tokom čitave sednice.

Ministri i poslanici, dva u jedan

Izbor nove predsednice Skupštine u atmosferi stalnih kršenja procedura i pravnog sistema Srbije pokazao je još jednu slabost. Prema Ustavu Republike Srbije, član Vlade ne može da bude poslanik u Narodnoj skupštini.⁴⁶ Prema Zakonu o sprečavanju korupcije, funkcioner može da obavlja samo jednu javnu funkciju, dok funkcioner koga na javnu funkciju neposredno biraju građani, može da obavlja više javnih funkcija, na koje su ga birali građani.⁴⁷ Dakle, može se raspravljati o zakonitosti statusa poslanika koji su verifikovali svoje mandate, a koji su u isto vreme ostali i ministri, uključujući u to i predsednicu Skupštine, koja u tom trenutku nije podnela ostavku na premijersku funkciju. Stručnjaci za Ustav tvrde da je ovakvo narušavanje pravnog sistema opasno, te da je, najavom predsednika Republike, iz tog razloga hitno i neočekivano odložen nastavak konstitutivne sednice. S druge strane, glasovi iz redova vladajuće većine tvrde da je Vladi mandat istekao raspuštanjem prethodnog saziva Skupštine i da pomenuta ustavna ograničenja ne važe za tzv. tehničku Vladu, koja obavlja samo osnovne poslove dok ne bude formirana nova.⁴⁸

Izveštajni period završen je održavanjem posebne skupštinske sednice za izbor nove Vlade, koja je zakazana za 1. maj, samo nekoliko dana pre isteka zakonskog roka za izbor Vlade. Osim predsednika Vlade i jednog potpredsednika bez ministarskog mesta, novi kabinet imaće 25 resornih ministara i pet ministara bez portfelja, odnosno dva više nego prethodna Vlada, koja je već bila kritikovana zbog nerazumno proširenog sastava.⁴⁹

45 „Vučić: Sednica Skupštine odlaže se za sedam dana, beogradski izbori 2. juna“, *Nova*, 10. 3. 2024.

46 *Ustav Republike Srbije*, član 126, stav 1.

47 *Zakon o sprečavanju korupcije*, član 56, st. 3 i 5.

48 „Profesor Marinković: Brnabić ne može da bude kandidatkinja za predsednicu Skupštine Srbije“, *Beta*, 11. 3. 2024.

49 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm, Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2022*, str. 34–35.

Još jedan pokušaj pregovora između vladajuće većine i opozicije

Nakon što je izabrana za predsednicu Skupštine, Ana Brnabić je sazvala Prvu sednicu Kolegijuma Narodne skupštine za 1. april 2024. godine. Sednica je imala samo jednu tačku dnevnog reda, koja nije bila u vezi sa radom tek osnovanog XIV saziva. Ta tačka odnosila se na konsultacije o daljoj primeni preporuka ODIHR-a. U nastojanju da se postigne zajednički dogovor svih parlamentarnih političkih stranaka o uslovima za predstojeće lokalne izbore, vladajuća većina izabrala je ovaj format. Organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) dostavila je Skupštini Srbije i Radnoj grupi za unapređenje izbornog procesa predloge u vezi sa primenom pojedinih preporuka iz Konačnog izveštaja ODIHR-a nakon izbora u decembru 2023, kao i za neispunjene preporuke, koje su date nakon prethodnih izbora.⁵⁰

Predstavnici opozicije odlučili su da insistiraju na realizaciji, po njihovom mišljenju, tri najvažnija zahteva, koji se delom odnose i na preporuke ODIHR-a. Insistirali su na tome da se formira komisija koja bi uključivala predstavnike vlasti, opozicije i civilnog društva, koja bi izvršila reviziju jedinstvenog biračkog spiska i nadgledala izbore; da se u udarnim terminima obezbedi profesionalno izveštavanje javnih medijskih servisa o svim političkim akterima i dešavanjima, kao i da se lokalni i beogradski izbori održe istovremeno kako bi se sprečilo preseljavanje birača.⁵¹ Predsednica Skupštine je konstatovala da vladajuća većina ne može da prihvati poslednji uslov opozicije, jer se njime narušavaju osnovni demokratski principi, dok su im prva dva bila „u principu prihvatljiva“.⁵² Prvog dana Kolegijuma, učesnici su se dogovorili da nastave rad nakon dvodnevne pauze. Sastanak je konačno završen bez dogovora dve suprotstavljene strane. Opozicioni lideri su nakon ovog sastanka izjavili da će, usled nepostojanja dogovora, njihove stranke bojkotovati predstojeće beogradske izbore.⁵³ Sednica je bila zatvorena za javnost, nije bilo ni zapisnika ni izveštaja, niti se na sajtu Narodne skupštine može pronaći vest da je ona održana.

PREPORUKE

- Poslanici treba da ulože napor i da se svojim integritetom zalažu da se Narodnoj Skupštini vrati ugled i funkcija vrhovnog predstavničkog tela tako što će se ponašati u skladu sa ovlašćenjima koja su im građani poverili, delujući u svakom trenutku vršenja svoje funkcije u interesu svojih birača i poštujući procedure koje propisuje Poslovnik.
- Predsednica Skupštine treba da postupa u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine, da svim poslanicima obezbedi jednak tretman i poštovanje bez obzira na njihovu političku pripadnost, da se stara o redu na sednicama i da osigura raspravu o tačkama dnevnog reda.
- Institucije Evropske unije treba sa više pažnje da prate rad Narodne skupštine i da osude svaku zloupotrebu skupštinskih procedura.
- Poslanici treba da daju veći prioritet raspravi o izveštajima nezavisnih državnih institucija, poštujući rokove koje propisuje Poslovnik i da usvajaju zaključke koji bi jasno odredili mere koje treba da se sprovedu, odgovorne državne organe i rokove za njihovo sprovođenje.
- Skupština treba da organizuje obuku za novoizabrane narodne poslanike kako bi im omogućila da se upoznaju sa skupštinskim procedurama i njihovim obavezama, a naročito sa Kodeksom ponašanja poslanika.

50 Transparentnost Srbija, izjava za štampu: [Transparentnost Srbija je Narodnoj skupštini podnela predloge za primenu preporuka iz izveštaja ODIHR-a](#), 29. 3. 2024.

51 „Bez sporazuma vlasti i opozicije u vezi sa izbornim uslovima, razgovori se nastavljaju u sredu“, *Glas Amerike*, 1. 4. 2024.

52 Brnabić: „Odmah u principu prihvatamo dva od tri zahteva opozicije“, *N1*, 1. 4. 2024.

53 „Vlasti rešile da na izbore idu bez opozicije: Nema sporazuma o izbornim uslovima“, *NIN*, 3. 4. 2024.

1.2.3. Početak novog saziva Skupštine ne uliva nadu kada je reč o efektivnijem nadzoru nad sektorom bezbednosti

Vanredni završetak 13. i početak 14. saziva Narodne skupštine učinili su da ovaj izveštajni period bude obeležen previranjima i metežom u skupštinskoj sali, ali je zato vrlo malo ili nimalo aktivnosti urađeno u oblasti nadzora nad sektorom bezbednosti. Iako se ova pasivnost može delimično pripisati usredsređenosti na vanredne izbore i činjenici da je ovaj saziv tek nedavno konstituisan, nastavljanje prakse verbalnih napada na opoziciju i angažovanje skupštinskog obezbeđenja tokom sednica⁵⁴ izaziva sumnju da će atmosfera postati dovoljno konstruktivna za primenu ranijih preporuka.

Nakon vanrednih parlamentarnih izbora, održanih u decembru 2023, konstitutivna sednica novog saziva Narodne skupštine počela je 6. februara 2024. U izjavi za medije uoči početka sednice šefica poslaničkog kluba opozicione Stranke slobode i pravde Marinika Tepić navela je da je policija na parkingu Skupštine pretresla automobile i torbe poslanika opozicije.⁵⁵ Ova tvrdnja uklapa se u šire pitanje da li će vladajuća stranka potencijalno zloupotrebljavati policiju kako bi zastrašivala poslanike opozicije, što se nadovezuje na situaciju iz septembra 2023. godine, kada su pripadnici policije tokom sednice fizički razdvojili poslanike i navodno ograničili kretanje poslanika opozicije.⁵⁶ Takođe, Marinika Tepić je dodala da ovog puta nisu održane konsultacije o izboru predsednika Skupštine i predsedavajućih odbora, koje inače prethode konstitutivnoj sednici.⁵⁷ Takav propust ukazuje da će se nastaviti opstrukcije skupštinske prakse i procedura.

Tokom nekoliko dana, za vreme kojih su održane sednice u izveštajnom periodu, nije bilo dovoljno vremena ni prilika za sadržajnu diskusiju o nadzoru nad sektorom bezbednosti, ali su poslanici opozicije doveli u pitanje opravdanost prisustva pripadnika policije na sednicama parlamenta.⁵⁸ Naizgled je više pažnje u skupštinskim raspravama bilo posvećeno sektoru odbrane, ali ne aktuelnim pitanjima, već onim od pre skoro dve decenije kako bi se diskreditovao opozicioni poslanik i bivši načelnik Generalštaba Zdravko Ponoš.⁵⁹

Kada je reč o skupštinskim odborima zaduženim za nadzor nad sektorom bezbednosti, možemo konstatovati da su njihove aktivnosti u izveštajnom periodu bile minimalne. Odbor za odbranu i unutrašnje poslove konstituisan je u skladu sa procedurom na sednici održanoj 1. aprila 2024. godine. Za predsedavajuću Odbora izabrana je članica vladajuće Srpske napredne stranke Sandra Božić. Odbor za kontrolu službi bezbednosti nije održao konstitutivnu sednicu do kraja izveštajnog perioda. Ovo ostavlja prostor da će doći do poboljšanja u odnosu na prethodne sazive, jer bi Odbor ipak mogao da odluči da primeni dobru praksu po ugledu na neke od parlamentarnih demokratija i da za predsedavajućeg izabere opozicionog poslanika.

Za efikasan nadzor nad sektorom bezbednosti važno je da svi narodni poslanici, a posebno članovi nadležnih odbora, budu upoznati sa svojim nadležnostima i da budu proaktivni u predlaganju tema o kojima će se raspravljati na sednicama odbora. Bilo bi dobro da se u početnom periodu saziva održi obuka za narodne poslanike, tokom koje bi se upoznali sa procedurama, kao i sa svojim nadležnostima. To bi moglo da podstakne poslanike da više koriste institute, kao što su poslanička pitanja, ili da detaljnije diskutuju o budžetima institucija sektora bezbednosti, njihovoj strukturi i izvršenju. Ovakva obuka je bila praksa za poslanike koji su prvi put na toj funkciji, ali nije održana na početku prethodnog saziva.⁶⁰ Pored toga, poslanici nadležnih odbora treba da pribave bezbednosne sertifikate, koji bi im omogućili da pornije prate rad institucija sektora bezbednosti, a posebno službi bezbednosti. Trebalo bi da članovi Odbora za kontrolu službi bezbednosti redovno sprovode kontrolne posete centrima službi bezbednosti.

54 „Skupština: Policija između poslanika“, *Nova S, Jutjub*, 19. 3. 2024.

55 „Marinika Tepić pred početak sednice Skupštine: Policija na skupštinskom parking pregleda automobile poslanika“, *N1*, 6. 2. 2024.

56 Dunja Ranković, „Poslanička grupa Plavi: Zašto policija u Skupštini ograničava kretanje poslanika i novinara?“, *N1*, 7. 9. 2023.

57 „Marinika Tepić pred početak sednice Skupštine: Policija na skupštinskom parking pregleda automobile poslanika“, *N1*, 6. 2. 2024.

58 „Prva sednica Narodne Skupštine Republike Srbije u Četnaestom sazivu“, Narodna skupština Republike Srbije, 19. 3. 2024.

59 „Prva sednica Narodne Skupštine Republike Srbije u Četnaestom sazivu“, Narodna skupština Republike Srbije, 20. 3. 2024.

60 „Parlament pod lupom – Bilten broj 20“, Otvoreni parlament, 3. 3. 2023.

PREPORUKE

- Evropska unija treba više da prati rad Narodne skupštine i da reaguje ukoliko u ovom sazivu budu nastavljene zloupotrebe skupštinskih procedura, koje onemogućavaju narodne poslanike da efikasno nadziru sektor bezbednosti.
- Narodna skupština treba da vrati praksu organizovanja obuke za narodne poslanike na početku svakog saziva kako bi se osiguralo da oni poseduju dovoljan nivo znanja o svojim nadležnostima i skupštinskim procedurama.
- Poslanici treba da iskoriste institut poslaničkih pitanja za vršenje efektivne kontrole nad institucijama sektora bezbednosti i da se pozivaju na izveštaje nezavisnih državnih institucija i civilnog društva kako bi bili pripremljeni i informisani tokom relevantnih diskusija.
- Nadležni odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba redovno da održavaju sednice, da u većoj meri koriste svoje nadležnosti i da predlažu relevantne teme iz svoje nadležnosti o kojima će se diskutovati na sednicama.
- Trebalo bi izabrati opozicionog poslanika za predsedavajućeg u najkraćem roku konstituisati Odbora za kontrolu službi bezbednosti i izabrati opozicionog poslanika za predsednika kako bi se obezbedila veća transparentnost rada.
- 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 za pristup poverljivim informacijama.

1.3. Položaj civilnog društva

Iako postoji formalni napredak kada je reč o stvaranju institucionalnih kanala za unapređenje položaja i održivosti organizacija civilnog društva, nastavljene su pretnje, napadi i zastrašivanje ovih organizacija i branitelja ljudskih prava do kraja 2023. godine, kao i tokom prvih meseci 2024. Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva (Savet), koji je u septembru 2023. godine formiran odlukom Vlade Republike Srbije, započeo je rad. U svetlu političke krize, prouzrokovane ozbiljnom zabrinutošću za regularnost parlamentarnih izbora održanih u decembru 2023. godine, Savet nije uspeo pravilno da odreaguje i postavi se kao glavni kanal za saradnju i razgovor između vlasti i civilnog društva. Milioni evra iz javnog budžeta ponovo su dodeljeni fantomskim i GONGO organizacijama.

U Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2023. godinu navodi se da su se tokom izveštajnog perioda nastavili verbalni napadi i klevetničke kampanje usmerene ka organizacijama civilnog društva (OCD), a posebno se pominje porast strateških parnica protiv učestvovanja javnosti (SLAPP tužbi), koje su pripadnici nacionalnih i lokalnih vlasti pokretali protiv branitelja ljudskih prava.⁶¹ U Izveštaju se dalje navodi da, kada je reč o javnom finansiranju civilnog društva, treba značajno poboljšati transparentnost i pravičnost postupka dodele sredstava.⁶² Konstatuje se početak sprovođenja Strategije 2022–2030. i Akcionog plana za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, uz napomenu da „tek treba da se pokaže merljiv napredak”.⁶³ Ponavlja se da je „osnaženo civilno društvo ključna komponenta svakog demokratskog sistema, koju državne institucije treba da prepoznaju i tretiraju kao takve”.⁶⁴ U najnovijem Izveštaju organizacije „Fridom haus” naglašava se da strane i domaće organizacije civilnog društva uglavnom deluju slobodno, ali da se one koje zauzimaju kritičan stav prema vlastima suočavaju sa pretnjama i da su izložene uznemiravanju.⁶⁵

Saradnja države i civilnog društva je unapređena samo na papiru

Samo nekoliko meseci pre nego što su održani parlamentarni izbori, Vlada Srbije je formirala Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva (Savet),⁶⁶ a Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog pokrenulo je niz aktivnosti ovog novoformiranog tela. Iako je Savet strukturiran onako kako bi telo zaduženo za saradnju između države i civilnog društva trebalo da izgleda (ravnopravna zastupljenost države i civilnog društva), činjenica da mnoge važne i veoma angažovane organizacije civilnog društva nisu učestvovala u njegovom osnivanju baca senku na njegov legitimitet.⁶⁷

Preduzeti su određeni početni koraci kako bi bio stvoren funkcionalni Savet, dok je Posebna radna grupa, zadužena za izradu Nacrta Akcionog plana za sprovođenje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji, održala nekoliko sastanaka.⁶⁸ Ova Posebna radna grupa sastoji se od relevantnih predstavnika države i organizacija civilnog društva, a u njoj su i nezavisni međunarodni stručnjaci, koji su posebno pozvani kako bi pomogli pri izradi dokumenta.

Međutim, i dalje nije poznato koliko će rad Saveta biti funkcionalan, kao i kako će Savet o svojim aktivnostima obavestavati organizacije civilnog društva i širu javnost. Savet do sada nije javno reagovao na teška kršenja osnovnih ljudskih prava, koja je u obavezi da prati (sloboda udruživanja i okupljanja, sloboda izražavanja).⁶⁹ Konačno, činjenica da neke od najpriznatijih OCD u Srbiji nisu članovi Saveta postavlja ozbiljna pitanja u vezi sa njegovom funkcionalnošću i mogućnošću da ispravno obavlja ono za šta je zadužen.

61 Evropska komisija, „Republika Srbija, Izveštaj za 2023. godinu”, Brisel, 8. 11. 2023, str. 15.

62 Ibid., str.15.

63 Ibid.

64 Ibid.

65 „Sloboda u svetu — Izveštaj za Srbiju”, Freedom House, 2024.

66 „Formiran Savet za stvaranje podsticajnog ambijenta za razvoj civilnog društva”, Vlada Republike Srbije, 29. 9. 2023.

67 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, PrEUgovor, Beograd, 2023, str. 30.

68 „Посебна радна група разматрала Нацрт акционог плана за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва”, Министарство за Лјудска и мањинска питања и друштвени дијалог, 26. 3. 2024.

69 „Formiran Savet za stvaranje podsticajnog ambijenta za razvoj civilnog društva”, Vlada Republike Srbije, 29. 9. 2023.

✘ **ALARM: Milioni evra iz javnih sredstava ponovo su dodeljeni fantomskim i GONGO organizacijama**

Savet nije reagovao ni na ozbiljne optužbe iznete na osnovu istrage koju je sproveo BIRN. Istraživanje BIRN-a pokazalo je da su fantomske organizacije tokom 2022. i 2023. godine dobile 5,7 miliona evra iz javnih sredstava, a da pri tome ne postoje javno dostupni spisak aktivnosti, kao ni izveštaji o radu ovih organizacija.⁷⁰ Istraga koju je sproveo BIRN pokazuje i to da je u istom periodu 1,1 milion evra državnih sredstava dodeljeno organizacijama koje su direktno ili indirektno povezane sa vladajućom strankom ili državnim zvaničnicima (tzv. GONGO organizacijama).⁷¹ Istraživanjem je obuhvaćen rad 396 organizacija, koje su na javnim konkursima petnaest ministarstava Vlade Srbije u periodu 2022–2023. dobile po više od milion dinara.⁷² Jedan od najjasnijih primera je organizacija „Centar za kulturu, obrazovanje i kreativni razvoj FOS”, koja je od Ministarstva za brigu o porodici i demografiju dobila 5.139.560 dinara kako bi pomogla deci u periodu 2021–2023. Međutim, nije moguće naći nijedan podatak o tome kako su ta sredstva zaista utrošena, dok je adresa organizacije lažna.⁷³ Sa druge strane, organizacije civilnog društva koje pružaju usluge ranjivim grupama, kao što su žene i deca žrtve kriminala, obeshabrene su kada treba da učestvuju na javnim konkursima, te su prinuđene da sredstva traže od međunarodnih donatora.⁷⁴

Nastavljaju se napadi na organizacije civilnog društva i branitelje ljudskih prava

Tokom izveštajnog perioda nastavljeni su napadi i pritisci na organizacije civilnog društva i branioce ljudskih prava. Nastavljene su i klevetničke kampanje usmerene protiv njih, u šta spadaju i kampanje koje su sprovedene u prorežimskim medijima. U drugoj polovini 2023. godine u Srbiji se, međutim, prvi put pojavila nova zabrinjavajuća vrsta pretnje – visokosofisticirani špijunski softver. U saradnji sa svojim partnerima iz civilnog društva – *SHARE* fondacijom, „Akse nau” (*Access Now*) i „Sitizen lab” (*Citizen Lab*) – organizacija „Amnesti internešenel” (*Amnesty International*) otkrila je da su se telefoni najmanje dva člana srpskog civilnog društva našli na meti visoko sofisticiranih naprednih alatki za špijuniranje.⁷⁵ Iako nije bilo moguće utvrditi šta je tačno korišćeno u ovim pokušajima napada, istražitelji koji su ispitivali forenzičke tragove na uređajima (mobilnim telefonima) članova OCD zaključili su da su tragovi slični tehnikama napada, koje su već korišćene za ubacivanje zloglasnog špijunskog softvera „Pegasus” u telephone.⁷⁶ Poznato je i da su ovi predstavnici OCD pre napada javno kritikovali rad vlasti.⁷⁷ Organizacija „Amnesti internešenel” je u svom saopštenju iz novembra 2023. podsetila i na to da je špijunski softver „Pegasus” prethodnih meseci korišćen za napade na još neke pripadnike civilnog društva u Srbiji.⁷⁸ Svetski poznata organizacija „Sitizen lab”, koja se bavi sajber bezbednošću, još ranije je utvrdila da Srbija redovno koristi špijunski softver i druge tehnologije za nadzor.⁷⁹

Tokom i nakon parlamentarnih izbora i izbora za Grad Beograd, održanih u decembru 2023. godine, bilo je i drugih vidova napada i pritisaka. Pod pritiskom se posebno našla nevladina organizacija CRTA, koja se bavi nadzorom demokratije i koja je pratila parlamentarne izbore i izbore za Grad Beograd. Tim posmatrača CRTE su na dan izbora u Odžacima napali neidentifikovani napadači, dok im je automobil demoliran u obližnjem dvorištu policijske stanice.⁸⁰ U danima i nedeljama nakon izbora organizacija CRTA se u više navrata našla na meti državnih zvaničnika. Nekoliko dana posle izbora tadašnja premijerka Srbije Ana Brnabić optužila je ovu organizaciju da radi na destabilizaciji zemlje, dodajući da su izveštaji ove

70 Dragan Gmizić, „Fantomi iz komšiluka: Država nastavlja da dodeljuje milione fantomskim organizacijama”, *BIRN*, 28. 3. 2024.

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid.

74 Videti, na primer, odeljak ovog Izveštaja o borbi protiv trgovine ljudima.

75 „Srbija: Civilno društvo napadnuto špijunskim softverom”, *Amnesty International*, 28. 11. 2023.

76 Ibid.

77 „Špijunski softver potiv srpskog civilnog društva”, *Citizen Lab*, 28. 11. 2023.

78 „Srbija: Civilno društvo napadnuto špijunskim softverom”, *Amnesty International*, 28. 11. 2023.

79 „Špijunski softver protiv srpskog civilnog društva”, *Citizen Lab*, 28. 11. 2023.

80 „Posmatrači CRTE napadnuti u dvorištu policijske stanice u Odžacima”, *CRTA*, 17. 12. 2023

organizacije o (ne)regularnosti izbora zasnovani na insinucijama i lažnim podacima.⁸¹ Njene kolege iz vladajuće Srpske napredne stranke preuzele su palicu i nastavile napade. Visoki funkcioner ove stranke Vladimir Đukanović je na društvenoj mreži X napisao sledeće: „Te iz Crte bi trebalo pohapsiti zbog obmane javnosti o navodnoj krađi, kao i uznemirenja javnosti. CRTU kao lobističku organizaciju bi takođe trebalo zabraniti.”⁸² Međutim, nije samo CRTA bila napadnuta u postizbornom periodu. I drugim organizacijama i njihovim članovima prečeno je i privatno zbog toga što su optužili državne organe za ozbiljne nepravilnosti uočene tokom izbornog perioda.

U martu 2023. čelnici Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV) Ana Lalić Hegediš i Dinko Gruhonjić dobili su putem interneta na hiljade pretnji smrću. Neke od pretnji koje je Lalić Hegediš dobila zbog svog učestvovanja na festivalu „Rebedu” u Dubrovniku, gdje je kritikovala rast nacionalizma u Srbiji, bile su i seksualne prirode.⁸³ Nakon objavljivanja video-montaže sa isečcima iz govora koji je održao na tribini na festivalu „Rebedu” u Dubrovniku prošle godine, Dinko Gruhonjić je postao predmet javnog linča, koji je obuhvatio i pretnje fizičkim nasiljem.⁸⁴ Pretnje smrću ispisane su i na zgradi u kojoj stanuje, gde mu je grafitom najavljeno da će uskoro imati „večni dom”.⁸⁵ Više od 100 studenata i mladih blokiralo je Filozofski fakultet u Novom Sadu, tražeći smenu Dinka Gruhonjića, koji u ovoj ustanovi radi kao profesor.⁸⁶

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 Republike Srbije i Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva moraju da rade na posebnoj strategiji, koja bi se bavila prevencijom napada na braniteljke i branitelje ljudskih prava, kao i na strategiji koja bi sprečavala kršenja ustavnih prava na slobodu okupljanja i slobodu udruživanja.
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, kao i Vlada Republike Srbije moraju dosledno i bez izuzetaka osuditi sve napade i pritiske na organizacije civilnog društva i branitelje ljudskih prava.
- Državni zvaničnici i svi politički akteri treba odmah da prekinu sa svim vrstama pretnji, pritisaka i kampanja usmerenih ka organizacijama civilnog društva i nezavisnim medijima i novinarima koji u Srbiji prate postizborni period.

81 „Brnabić optužila organizaciju CRTA da radi na destabilizaciji države: Na kojim izborima se takmičite, u Briselu ili u Srbiji”, *Danas*, 22. 12. 2023.

82 „Napad srpskih zvaničnika na izbornu posmatračku misiju”, *N1*, 21. 1. 2024.

83 „Srbija: Escalacija pretnji i napada na novinare u Novom Sadu”, *Nezavisno udruženje novinara Srbije*, 21. 3. 2024.

84 *Ibid.*

85 „Studenti na Univerzitetu u Novom Sadu protestuju protiv Dinka Gruhonjića”, *Mapiranje slobode medija*, 28. 3. 2024.

86 *Ibid.*

2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI

Tokom izveštajnog perioda, odnosi Srbije sa susednim zemljama ostali su stabilni i uglavnom pozitivni. Angažovanje u multilateralnim organizacijama i dalje je produktivno i prati postojeće trendove široke podrške regionalnoj ekonomskoj liberalizaciji, ali bez jasnog fokusa. Odnosi Srbije i Kosova i dalje su napeti. Primena Ohridskog sporazuma još uvek nije dovoljna, a rešavanje pitanja pravnog gonjenja odgovornih za incident u Banjskoj iz septembra prošle godine nije nimalo napredovalo.

2.1. Procesuiranje ratnih zločina: usporavanje podizanja novih optužnica

Najveći problem u krivičnom gonjenju ratnih zločina iz jugoslovenskih ratova 1990-ih predstavlja to što se tempo kojim Tužilaštvo za ratne zločine (TRZ) podiže nove optužnice znatno usporava. Taj broj je sa 11 u 2022. godini pao na samo jednu novu optužnicu u 2023. godini,⁸⁷ a i to je optužnica koja je prenetu iz tužilaštva Bosne i Hercegovine. Reč je o ratnom zločinu iz opštine Ključ u BiH od 1. juna 1992. godine, gde je pet (za javnost anonimnih) osoba optuženo za ubistvo najmanje 78 muških civila Bošnjaka.⁸⁸

Do kraja ovog izveštajnog perioda Ministarstvo pravde Republike Srbije nije objavilo novi Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina. Poslednji koji je objavljen već je pokriven u našem prethodnom Alarm izveštaju.⁸⁹

Što se tiče saradnje sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove (MRMKS), Srbija je dala garancije MRMKS-u da nove optužnice, koje su prošle godine podignute protiv Vojislava Šešelja, lidera Srpske radikalne stranke, i četvoro njegovih saradnika za nepoštovanje suda tokom prethodnog suđenja Šešelju, biti adekvatno procesuirane u Srbiji. Sudija MRMKS-a odlučio je 29. februara 2024. godine da se predmet ustupi vlastima Srbije na postupanje.⁹⁰ Vojislav Šešelj je i dalje politički aktivan, a njegovo ime i ime njegove stranke našli su se na izbornoj listi predsednika Vučića za gradske izbore u Beogradu 17. decembra 2023. Samim tim, našli su se i u formalnom političkom savezu.

Drugi predmet pred MRMKS-om u vezi sa grupom Šešeljevih saradnika optuženih za nepoštovanje suda još je u toku. U godišnjem Izveštaju predsednika MRMKS-a Savetu bezbednosti UN navodi se da „nije bilo pomaka u predmetu za nepoštovanje suda protiv Petra Jojića i Vjerice Radete (slučaj Jojić i Radeta). I pored obaveza da uhapsi i preda optužene, Srbija ponovo nije preduzela ništa u izveštajnom periodu u vezi sa tim”.⁹¹ Ovo je četvrti godišnji izveštaj, koji ukazuje na to da Srbija ne izvršava obaveze po ovom pitanju.

Srbija je nagovestila da se oštro protivi Nacrtu rezolucije o komemoraciji genocida u Srebrenici, koji je predložen u UN, a čiji su sponzori Nemačka i Ruanda. Protiv toga je javno istupio i jedan broj državnih zvaničnika, uključujući u to i predsednika, premijera i razne ministre. Oni su predloženu rezoluciju u javnosti predstavili kao da cilja na ceo srpski narod zbog ovog zločina, da uvodi konkretnu zabranu javnog govora (pošto zvaničnici u Srbiji i Republici Srpskoj generalno masakr u Srebrenici ne nazivaju genocidom), da bi politički nastavak usvajanja rezolucije bio zahtev da se plati ratna odšteta, kao i koraci koji bi doveli do ukidanja Republike Srpske kao političkog subjekta.⁹² Sličan Nacrt rezolucije, koji je Velika Britanija predložila 2015, odbačen je ruskim vetom u Savetu bezbednosti UN na zahtev Srbije.

87 Optužnice, Javno tužilaštvo za ratne zločine.

88 Optužnica KTO-1/23 od 18. aprila 2023, Javno tužilaštvo za ratne zločine.

89 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, PrEUgovor, Beograd, 2023, str. 33.

90 Odluka o dodeljivanju predmeta Republici Srbiji, MICT-23-129-I, 29. 2. 2024, Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove.

91 Pismo predsednika Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove od 16. novembar 2023. upućeno predsedavajućem Saveta bezbednosti, MRMKS, str. 15.

92 „Rezolucija neće doneti ono što govore Vučić i Dodik?“, DW, 16. 4. 2024.

2.2. Odnosi sa Kosovom: Mali koraci praktičnog napretka, ali sveukupni nastavak zaoštrenih odnosa

Od marta 2023. godine i postizanja Ohridskog sporazuma te njegovog Implementacionog aneksa,⁹³ dve strane nisu napravile nikakav primetan napredak u njegovoj primeni ili u ukupnom procesu normalizacije. Uprkos Ohridskom sporazumu, predsednik Vučić je povremeno javno distancirao Srbiju od čl. 4 Sporazuma (da se Srbija neće protiviti članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama). On je istakao da je članstvo Kosova u Ujedinjenim nacijama⁹⁴ „crvena linija“.

Uoči samita EU – Zapadni Balkan u Briselu 13. decembra 2023. godine premijerka Brnabić je u pismu koje je poslala povodom konačne verzije deklaracije samita pojasnila zvaničan stav Srbije o tom pitanju. Stav je da je Ohridski sporazum „prihvatljiv samo u kontekstu koji ne uključuje *de facto* i *de jure* priznanje Kosova“, da „ne podrazumeva pristanak na članstvo Kosova u UN, u sistemu organizacija i agencija UN, niti na takozvani teritorijalni integritet Kosova“.⁹⁵ Takođe, u pismu se pojašnjava da Srbija ne može priznati Ohridski sporazum kao međunarodni ugovor sa pravno obavezujućim odredbama, već samo kao političku izjavu. U stavu se dalje navodi da „usklađenost Srbije sa ovom deklaracijom ne negira činjenicu da Kosovo ostaje sastavni deo teritorije Republike Srbije pod međunarodnom upravom u skladu sa Rezolucijom 1244 (iz 1999) Saveta bezbednosti UN“.⁹⁶ To se odnosi na čl. 7 Briselske deklaracije, koji kaže: „Pozivamo strane da u potpunosti sprovedu Sporazum o putu normalizacije i njegov Implementacioni aneks, kao i sve prethodne sporazume, bez ikakvih daljih odlaganja ili preduslova.“⁹⁷

Istovremeno, ovakvim stavom Srbija se protivi promenama pregovaračkog okvira sa EU u vezi sa Poglavljem 35, koje sadrži pitanje odnosa Srbije i Kosovo i obaveza Srbije koje proističu iz dijaloga sa Kosovom.⁹⁸ Ovakve izmene je navodno usaglasio KOREPER 15. aprila, a sada treba da ih usvoji Savet Evropske unije.⁹⁹

Vlada Srbije je krajem decembra odlučila da dozvoli ulazak u Srbiju vozilima sa kosovskim tablicama, bez izdavanja posebnih „nalepnica“, kao što je bila ranija dugogodišnja praksa. Uredba Vlade primenjuje se od 1. januara 2024. Zvanično obrazloženje ove odluke jeste da se time olakšava život srpskoj zajednici na Kosovu. Naime, po sporazumu iz novembra 2022. godine, Srbi koji žive u četiri opštine na severu Kosova morali su da registruju svoja vozila na kosovske (RKS) registarske tablice, umesto na stare srpske (SRB) registarske tablice, a rok za promenu istekao je 15. decembra 2023. Do tog datuma je ovako registrovano oko 3000 vozila iz ovih opština. Međutim, duplo veći broj vozila lokalnih Srba registrovan je na njihove rođake i prijatelje, koji žive u centralnoj Srbiji, a automobile voze kosovski Srbi sa ovlašćenjem ovih rođaka i prijatelja.¹⁰⁰ Vlada Kosova je 4. januara 2024. povukla recipročan potez, dozvolivši vozilima sa srpskim registarskim tablicama da uđu na Kosovo slobodno i bez posebnih „nalepnica“, koje na tim tablicama pokrivaju državna obeležja. Sudeći po ovome, čini se da je pitanje registarskih tablica, koje već godinama podstiče tenzije u odnosima Beograda i Prištine, formalno rešeno.

Međutim, ubrzo je odlukom Centralne banke Kosova (CBK) da aktivno zabrani upotrebu srpskih dinara na Kosovu i prizna samo upotrebu evra nastao novi problem. Pored toga što Priština već dugo godina zabranjuje trgovinu, ovo predstavlja drugi aspekt ekonomskih odnosa koji je postao ugrožen, a uglavnom se odnosi na svakodnevni život kosovskih Srba, posebno onih koji plate (naročito u obrazovanju i zdravlju), penzije i ostale naknade primaju u dinarima. Odluka je na snazi od 1. februara 2024. godine i predviđa da samo pravna lica sa licencom CBK-a mogu da plaćaju, i to samo u evrima.¹⁰¹ Međutim, u

93 Prihvatile su ih pregovaračke strane, ali nisu nikada formalno potpisani, niti su bili ratifikovani parlamentima.

94 „Vučić o razgovorima u Ohridu i planu implementacije“, *Politika*, 19. 3. 2024.

95 „Rezerve Beograda prema Deklaraciji sa Samita u Briselu, za Gervalu dokaz da je „politika smirivanja Srbije propala““, *KosSev*, 15. 12. 2023.

96 Ibid.

97 *EU-Western Balkans Summit - Brussels Declaration*, Brussels, 13. 12. 2023.

98 „Varheji pokušavao da blokira predlog za izmenu Poglavlja 35 u pregovorima EU sa Srbijom“, *Nova S*, 3. 2. 2024.

99 „EU Permanent Representatives agree on amending Chapter 35 with Serbia to include Ohrid agreement“, *European Western Balkans*, 16. 4. 2024.

100 „Tablice 'Republika Kosovo' od 1. januara važe i u centralnoj Srbiji“, *Vreme*, 26. 12. 2023.

101 „Odluka o ukidanju dinara na Kosovu stupila na snagu“, *VOA*, 1. 2. 2024.

praksi se ubrzo pojavio dodatni problem, jer kosovske firme i pravna lica ne vrše platni promet sa Srbijom, nemaju svoje filijale na severu Kosova i generalno ne služe srpskoj zajednici. Većinu platnih usluga na terenu obavljala je banka „Poštanska štedionica“ iz Srbije, koja uprkos obećanjima nije dobila dozvolu prištinskih regulatora. Pronađeno je provizorno rešenje tako što je na srpsku stranu zajedničkih tačaka prelaza (ZTP) donet veći broj bankomata da bi ljudi mogli da uđu u Srbiju, brzo podignu svoj novac, promene ga u evre i vrate se kući, prolazeći ponovo preko ZTP-a. Vlada Srbije je odlučno protestovala protiv ovog poteza Prištine, tražeći reakciju od zemalja Kvinte. Oni su pak tražili od kosovske Vlade da odloži odluku jer štetno utiče na svakodnevni život Srba na Kosovu, ali odluka i dalje stoji. Glavni srpski pregovarač za Kosovo Petar Petković izjavio je da „Srbi na Kosovu i Metohiji imaju pravo da žive, da koriste platne usluge i naše institucije koje funkcionišu. Od toga nikada nećemo odustati“.¹⁰²

Tokom izveštajnog perioda dva glavna pregovarača Petar Petković i Besnik Bislimi sastali su se u Briselu dva puta, 15. novembra 2023. i 25. marta 2024. Na prvom sastanku glavna tema razgovora bilo je dugo očekivano formiranje Zajednice srpskih opština, ali nisu postignuti opipljivi rezultati. Na drugom sastanku razgovarali su o tome zašto je prištinska Vlada zabranila dinar, ali ponovo nije došlo do praktičnog rešenja tog pitanja.

Nije bilo novog razvoja istrage srpskih vlasti o oružanom sukobu u Banjskoj u septembru 2023. Politički odjeci ovog sukoba i dalje su prisutni tokom vođenja spoljne politike Srbije. Na primer, kada je 8. aprila 2024. ugostio predsednika Vučića u Parizu, francuski predsednik Emanuel Makron je u javnom obraćanju pomenuo ovaj sukob. Navodeći da se moraju sprovesti sve odredbe Briselskog i Ohridskog sporazuma i da je neophodna sveukupna normalizacija odnosa, on je dodao da počinio sukoba u Banjskoj treba da budu uhapšeni.¹⁰³ Glavni počinilac Milan Radoičić javno je prihvatio odgovornost. On je trenutno pod sudskim postupkom, a iz pritvora je pušten prošlog oktobra.

U trenutku pisanja ovog izveštaja ponovo je postalo aktuelno pitanje učlanjenja Kosova u Savet Evrope (SE). Vlada Kosova je početkom marta saopštila da je dala uputstvo Agenciji za katastar da sprovede odluku Ustavnog suda Kosova iz 2016. godine u vezi sa imovinom nad zemljištem u blizini manastira Dečani (Srpske pravoslavne crkve), koja pravno pripada manastiru, ali je u međuvremenu korišćena za izgradnju puteva. Ovo je bila dugogodišnja politička obaveza kosovske Vlade.¹⁰⁴ Shvaćeno kao znak „dobre volje“, ovo je dovelo do toga da izvestilac Saveta Evrope Dora Bakojani na završetku svog izveštaja o Kosovu dâ preporuku da Kosovo bude primljeno u SE. Osnov za njenu preporuku je odluka kosovske Vlade o zemljištu manastira Dečani.

Ovakav razvoj događaja izazvao je veoma oštru reakciju predsednika Vučića i Vlade u Beogradu, a sada je u toku diplomatska akcija, čiji je cilj blokiranje mogućeg učlanjenja Kosova u SE.¹⁰⁵ Predsednik Vučić je javno izjavio da će Srbija preispitati sopstveno članstvo u SE ako Kosovo bude primljeno.¹⁰⁶ Parlamentarna skupština Saveta Evrope je 16. aprila podržala učlanjenje Kosova i konačna odluka je sada u rukama Komiteta ministara SE. Mandatar za sastav nove Vlade Srbije Miloš Vučević (takođe ministar odbrane u prethodnoj vladi i predsednik vladajuće Srpske napredne stranke) izjavio je da SE „nije ispoštovao sopstvene principe koji su izneti pred Prištinu“, da je glasanje za učlanjenje Kosova bilo „festival dvoličnosti“ i da će se „Srbija boriti koristeći argumente, činjenice, zakon, moral i veru u sebe“.¹⁰⁷ To je sada praktičan prikaz odnosa Srbije prema učlanjenju Kosova u međunarodne organizacije, u skladu sa datim rezervama na čl. 4 Ohridskog sporazuma.

102 Ibid.

103 „Makron rekao da će se Francuska postarati da svaki korak Ohridskog sporazuma bude ispunjen“, *RSE*, 8. 2. 2024.

104 „Kosovska Vlada naložila uknjižavanje 24 hektara zemlje manastiru Visoki Dečani na osnovu odluke Ustavnog suda“, *KosSev*, 13. 3. 2024.

105 „Grčki mediji dali veliki značaj Vučićevoj izjavi o Dori Bakojani, brinu ih odnosi sa Srbijom, ali i - Kipar“, *Euronews Serbia*, 31. 3. 2024.

106 „Ako Srbija napusti Savet Evrope, građani neće moći pred sud u Strazburu“, *Vreme*, 25. 3. 2024.

107 „Vučević nakon glasanja u Savetu Evrope: 'Srbija će se boriti argumentima'“, *RSE*, 17. 4. 2024.

2.3. Multilateralni odnosi: Srbija ostaje fokusirana na ekonomsku saradnju

Srbija je nastavila svoj dvostruki pristup regionalnoj ekonomskoj liberalizaciji, učestvujući u Zajedničkom regionalnom tržištu (ZRT) i inicijativi Otvoreni Balkan (OB).

Samit zemalja EU i Zapadnog Balkana o zajedničkim ekonomskim poduhvatima održan je u Skoplju krajem januara 2024. godine. Zvaničnici EU predstavili su detaljnije Plan rasta, koji je najavljen u novembru 2023. godine. U usvojenoj zajedničkoj deklaraciji navodi se da je „region spreman da preduzme dodatne odlučne akcije kako bi ZRT doveo do realizacije. On ceni podršku EU u tom procesu i naglašava vrednost saradnje sa Savetom za regionalnu saradnju, CEFTA-om, Energetskom zajednicom i Transportnom zajednicom i Investicionim forumom komora ZB6”.¹⁰⁸

Predstavljajući Srbiju na samitu, predsednik Vučić je naveo da je program razvoja Srbije do 2027. godine u potpunosti usklađen sa Planom rasta i da će Srbija dati sve od sebe tokom reformi kako bi ostvarila pristup fondovima.¹⁰⁹ On je rekao da je fokus Srbije više na „zelenim trakama” koje ubrzavaju protok roba, nego na Jedinственном evropskom platnom prostoru (SEPA) i da će Srbija ostati otvorena za sve ideje u vezi sa regionalnim tržištem.

U okviru inicijative Otvoreni Balkan (OB) promovisano je početkom marta 2024. godine funkcionisanje zajedničkog tržišta rada. Privredna komora Srbije najavila je izradu „Open Balkan ID”, elektronskog ličnog dokumenta, koji će ljudima omogućiti da rade u sve tri zemlje učesnice OB (Albanija, Severna Makedonija i Srbija).¹¹⁰ Ovo je praktičan rezultat prethodnih dogovora, Sporazuma o uslovima za slobodan pristup tržištu rada na Zapadnom Balkanu i Sporazuma o međusobnom povezivanju mehanizama za elektronsku identifikaciju državljana Zapadnog Balkana (oba su iz decembra 2021).¹¹¹ Građanin koji dobije novu elektronsku ličnu kartu i završi predviđene administrativne korake imaće pravo da se zaposli u bilo kojoj od tri države sa istim pravima kao i državljanin ovih država, u trajanju do dve godine i uz mogućnost produženja ovog perioda.¹¹² Od ovog koraka očekuje se da će ublažiti administrativne prepreke sa kojima se ljudi suviše često susreću i da će pomoći da se uspori depopulacija regiona i odliv kvalifikovanih radnika u prosperitetnije zemlje Evrope.

Međutim, ministar inostranih poslova Severne Makedonije Bujar Osmani izjavio da će predložiti Vladi da zemlja napusti OB. Javnosti je ovaj svoj stav obrazložio time da je postojala ideja da se Srbija i Kosovo zbliže, ali da posle sukoba kod Banjske to više nije moguće i da se od celog projekta mora odustati. Takođe, treba napomenuti da je to rečeno u kontekstu predizborne kampanje u Severnoj Makedoniji i da je konačna realizacija svake takve odluke još uvek pod znakom pitanja.¹¹³

Srbija je krajem februara učestvovala na Samitu Ukrajina – Jugoistočna Evropa, koji je održan u Tirani, a na kome je prisustvovao i predsednik Vučić. Srbija je jedna od potpisnica zajedničke izjave da „ničim izazvana vojna agresija Rusije na Ukrajinu ostaje najveća pretnja evropskoj bezbednosti i međunarodnom miru. Ovaj čin agresije je neprihvatljiv; to je flagrantno kršenje međunarodnog prava, uključujući Povelju UN, i zločin protiv ukrajinskog naroda” i da su zemlje učesnice „ponovile našu nepokolebljivu podršku nezavisnosti, suverenitetu i teritorijalnom integritetu Ukrajine u okviru njenih međunarodno priznatih granica od 1991. i ostaju posvećene pružanju Ukrajini neophodne podrške za prevladavanje ruske ratne agresije onoliko dugo koliko je potrebno za postizanje sveobuhvatnog, pravednog i trajnog mira u skladu sa Poveljom UN i na osnovu ukrajinske mirovne formule.”¹¹⁴ Ipak, predsednik Vučić je medijima rekao da su na njegov zahtev iz konačne verzije izbačene izjave o sankcijama Rusiji i malignom uticaju

108 „Lideri Zapadnog Balkana i EU u Skoplju: Usvojene dve deklaracije, šta piše u zajedničkoj izjavi”, *NIN*, 22. 1. 2024.

109 Ibid.

110 „Čadež: Dobro startovalo jedinstveno tržište rada Otvorenog Balkana, vlada veliko interesovanje”, *Tanjug*, 13. 3. 2024.

111 Potpisani sporazumi u okviru inicijative Otvoreni Balkan, Privredna komora Srbije.

112 „Čadež: Jedininstveno tržište rada Otvorenog Balkana je prava revolucija”, *Politika*, 29. 2. 2024.

113 „Otvoreni Balkan: Izjava iz Skoplja ruši noseće stubove Inicijative ili je pak samo deo predizborne groznice?”, *Insajder*, 17. 4. 2024.

114 Ukraine - Southeast Europe Summit Declaration, Ministry of Foreign Affairs of Republic of Albania, 28. 2. 2024.

Rusije (oslikavajući njegove stavove o tom pitanju), kao i reči „naše države“ i „naše zemlje“, što odražava politiku nepriznavanja Kosova.¹¹⁵

2.4. Bilateralni odnosi: nastavak mahom pozitivnih trendova

Na bilateralnom nivou odnosi sa susedima generalno su ostali pozitivni, kao i u prethodnom izveštajnom periodu. Kada je reč o nekoliko preostalih formalnih sporova (npr. granična pitanja sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom), nije bilo vidljivog napretka, što je slučaj već godinama unazad.

Odnosi sa Hrvatskom zadržali su pozitivne i mirne ocene od „odmrzavanja“ s početka 2023. godine i međusobnih poseta ministara spoljnih poslova do novembra 2023, kada je izbila špijunska afera jednog hrvatskog diplomate u Srbiji. Srpske vlasti su 21. novembra objavile odluku o proterivanju prvog sekretara hrvatske ambasade u Srbiji zbog špijunaže, pošto ga je Bezbednosno-informativna agencija (BIA) pratila godinu dana. Ubrzo nakon toga Hrvatska je demantovala te optužbe i preduzela recipročan potez, proteravši jednog srpskog diplomatu iz ambasade u Zagrebu.¹¹⁶ Hrvatska policija je 15. aprila blokirala srpskog ministra za dijasporu Đorđa Milićevića kada je pokušao da poseti Memorijalni kompleks koncentracionog logora Jasenovac. Milićević je bio u poseti lokalnom srpskom kulturnom udruženju, ali kada je delegacija krenula u Jasenovac, zaustavila ju je policija, pošto poseta spomen-kompleksu nije bila najavljena u zvaničnom programu ministarske posete. Milićević je tvrdio da je samo želeo da zapali sveću, bez držanja govora i pojavljivanja u javnosti, ali mu je poseta odbijena i traženo je da se vrati u Srbiju.¹¹⁷ Šire shvatanje predstavnika srpske zajednice u Hrvatskoj i hrvatske zajednice u Srbiji jeste da odnosi u društvenoj i kulturnoj sferi sada poprimaju pozitivan trend, dok „otopljenje“ u oblasti više politike još nije dalo konkretne rezultate i donekle je uzdrmano gore navedenim događajima.¹¹⁸

Nije došlo do znatnijeg razvoja odnosa sa Bosnom i Hercegovinom na bilateralnom nivou. U svom tradicionalnom dvojnog pristupu zemlji – jedan kolosek odnosa je sa centralnim vlastima, a drugi kolosek sa Republikom Srpskom – Srbija je tangencijalno uključena u tekuću unutrašnju krizu u BiH u vezi sa ulogom Milorada Dodika, predsednika RS. Dodik je sada uvučen u krivične sudske sporove i pod velikim je domaćim i međunarodnim pritiskom zbog „guranja“ zakona o državnoj imovini, koje Sarajevo i Kancelarija visokog predstavnika (OHR) smatraju nezakonitim i nelegitimnim. Na sastanku 4. aprila sa Kristijanom Šmitom (OHR) u Beogradu predsednik Vučić je ponovio dugogodišnju podršku Dejtonskom mirovnom sporazumu, integritetu BiH i poziciji RS kao uspostavljenom entitetu u BiH. Šmit je naveo da ceni podršku Srbije suverenitetu i integritetu BiH i da je razgovor bio „otvoren i iskren“.¹¹⁹ Iako zvanični Beograd nije podržao Dodika u njegovoj dosadašnjoj politici, Vučić planira da organizuje veliki „sabor“ 5–6. maja – vikend tokom kog su istovremeno i Uskrs i Đurđevdan – na kojem će biti i Dodik, veliki broj drugih političara i javnih funkcionera, ali i patrijarh Srpske pravoslavne crkve. Svrha ovakvog skupa biće donošenje „važnih odluka o opstanku srpskog naroda na svojim ognjištima i očuvanju srpskog jezika i ćirilicnog pisma“,¹²⁰ rekao je predsednik Vučić. Ovo bi bila javna demonstracija nacionalnog jedinstva pod okriljem predsednika Vučića, uz signale široke podrške Dodiku, ali bez konkretne i direktne podrške bilo kojoj njegovoj praktičnoj političkoj poziciji.

Odnosi Srbije i Crne Gore ostali su stabilni i pozitivni. Dve zemlje su nastavile da zajednički planiraju razvoja graničnih prelaza i povezivanja auto-putem.¹²¹ U martu je potpisan godišnji plan odbrambene saradnje, usredsređen na obuku vojno-sanitetskog osoblja i nuklearnu, hemijsku i biološku obuku snaga.¹²²

115 „Vučić: Na zahtev Srbije u deklaraciji iz Tirane nema sankcija Rusiji“, *RSE*, 28. 2. 2024.

116 „Kako je BIA 'provalila' špijuna Hrvoja Šnajdera“, *Politika*, 22. 11. 2023.

117 „Policija spriječila i trećeg srpskog dužnosnika da posjeti Jasenovac“, *Portal Novosti*, 15. 4. 2024.

118 „Odnosi Srbije i Hrvatske godinu nakon najave 'otopljanja': 'Otvorena pitanja ne mogu pod tepih'“, *Euronews Serbia*, 5. 1. 2024.

119 „Schmidt danas u Beogradu na sastanku sa Vučićem“, *AUazeera*, 4. 4. 2024.

120 „Srbija neće ugroziti Dejton, ali ni Srpsku u okviru BiH“, *BN*, 4. 4. 2024.

121 „Potrebno da Srbija i Crna Gora blagovremeno potpišu sporazum o otvaranju graničnih prelaza“, *Biznis*, 15. 4. 2024.

122 „Potpisan Plan bilateralne vojne saradnje između ministarstava odbrane Crne Gore i Srbije za 2024“, *Standard*, 28. 3. 2024.

PREPORUKE

- Srbija treba da se fokusira na sprovođenje svojih obaveza, koje proizlaze iz Ohridskog sporazuma i njegovog Implementacionog aneksa, imajući u vidu i formalne rezerve Vlade u pogledu čl. 4 Sporazuma. Potpuna primena sporazuma Beograda i Prištine iz februara 2023. godine predstavlja jedini razuman put napred, koji je važan ne samo za proces integracije u Evropsku uniju već i za normalizaciju života srpske zajednice na Kosovu.
- Srbija treba da u okviru Zajedničkog regionalnog tržišta prioritet dâ regionalnoj ekonomskoj liberalizaciji, i kao vezi sa programima EU za Zapadni Balkan i kao projektu širem od inicijative Otvoreni Balkan.
- Srbija treba da uvidi brzi razvoj politike proširenja Evropske unije, koja sada obuhvata i područje van Balkana (Ukrajina, Moldavija i Gruzija), koji je pokrenut kao odgovor na rat u Ukrajini. Ona ima priliku da se pozicionira kao vodeća zemlja u tom procesu, što zahteva drugačiji pristup ratu u Ukrajini, dalji razvoj pozitivnih odnosa sa susednim zemljama i mudar i ozbiljan odnos prema kosovskom pitanju.

3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI

Opšti diskurs vlasti o odnosima sa Evropskom unijom nije se zaista poboljšao, a EU često postaje slučajna meta.

Istraživanje koje je sproveo Demostat¹²³ u aprilu 2024. pokazuje da u srpskoj javnosti preovlađuje pogrešna percepcija o ekonomskom uticaju Evropske unije na Srbiju. Oni primećuju da je veći broj ispitanika ispravno identifikovao EU kao najvećeg donatora Srbiji tek od 2022. Navode da postoji jaka korelacija između preovlađujućeg narativa o EU, koji su kreirale vladajuće stranke, i slabog uočavanja ekonomske uloge EU. Napominju da „aktuelna vlast već godinama igra duplu igru kad je reč o evropskim integracijama, deklarativno nazivajući EU glavnim spoljno-političkim ciljem, dok istovremeno šalje građanima antievropske poruke i veliča saradnju sa Rusijom i Kinom”.¹²⁴

Vlasti povremeno naglase ekonomski uticaj EU. Nedavno je predsednik Vučić obišao radove na rekonstrukciji pruge kod Dimitrovgrada, u blizini granice sa Bugarskom. Najavio je da će ceo projekat koštati oko 430 miliona evra, od čega bi oko 108 miliona trebalo da bude grant koji će obezbediti EU, i da se o tome pregovara.¹²⁵ Samo tri dana ranije, tokom komemoracije 25. godišnjice NATO bombardovanja SR Jugoslavije 1999. godine, on je kritikovao EU zbog tekućih problema u odnosima sa Kosovom i perspektive članstva Kosova u SE, koja je tekuća tema u srpskoj javnosti. Izjavio je da „ako želite njih [Kosovo], nećete imati nas”.¹²⁶ Njegova čestitka Vladimiru Putinu povodom novog predsedničkog mandata i kratko putovanje ministra spoljnih poslova Ivica Dačića u Moskvu 21. marta još su jedan znak političkog „balansiranja”. Kad god oseti politički pritisak ili uoči bilo kakav politički problem sa EU ili sa bilo kojom velikom zapadnom zemljom, predsednik Vučić se politički ponovo povezuje sa Rusijom, čime namerava da pokaže da Srbija ima „druge opcije” kada je reč o međunarodnoj podršci.

Konkretni problemi nastali su nakon opštih i delimičnih lokalnih izbora 17. decembra 2023. godine, kada je dokumentovan niz izbornih nepravilnosti i sumnji na prevare. Vladajuća koalicija se javno verbalno sukobila sa stranim posmatračima. Zbog neregularnosti došlo je do protesta u Beogradu. Posle jednog od tih protesta, 24. decembra, bivša premijerka Brnabić optužila je opozicionu koaliciju „Srbija protiv nasilja” za nasilnu destabilizaciju zemlje i zahvalila ruskoj službi bezbednosti što je „dala informacije o namerama opozicije”.¹²⁷

Evropski parlament je 8. februara 2024. usvojio Rezoluciju o Srbiji, kojom poziva na istragu izbora održanih u decembru.¹²⁸ Rezolucijom se Evropska komisija poziva da pošalje ekspertsku misiju u Srbiju, koja bi procenila situaciju i postavila temelje za dijalog kako bi se vratilo poverenje u institucije. Bivša premijerka Ana Brnabić izjavila je da je „to jednako okupaciji, a onda brzo klizi u gubitak suvereniteta i okupacije. Srbija na to nikada neće pristati, jer je Srbija zemlja slobode”.¹²⁹ Predsednik Vučić je ocenio da je usvajanjem ovakve rezolucije znatno opala podrška građana učlanjenju Srbije u EU: „U jednom danu su izgubili nekih 10 odsto, od 47 odsto onih koji bi verovatno ili definitivno bili za ulazak, ona je pala do 40%. To je deset odsto njihovih glasova u jednom danu. Samo je 24,2% onih koji su sigurno za, a 26% koji su definitivno protiv.”¹³⁰ Nejasno je na kojim podacima se zasnivaju ove tvrdnje.

123 „Guranje pod tepih značaja EU”, *Demostat*, 6. 4. 2024.

124 Ibid.

125 „Vučić: Od EU dobijamo 430 miliona evra za prugu Niš-Dimitrovgrad sa obilaznicom”, *Tanjug*, 28. 3. 2024.

126 „Ili Srbija ili Kosovo: Čemu služe nove Vučićeve poruke Evropskoj uniji i flertovanje sa Moskvom”, *NIN*, 25. 3. 2024.

127 „Brnabić izjavila da je ruska služba 'dostavila podatke' vlastima o protestu”, *RSE*, 25. 12. 2024.

128 Joint motion for a resolution the situation in Serbia following the elections (2024/2521(RSP)), European Parliament, Brussels, 8. 2. 2024.

129 „Brnabić kaže da je međunarodna istraga izbora jednaka 'okupaciji’”, *RSE*, 21. 2. 2024.

130 „Serbian government equals EP resolution to Astro-Hungarian 1914 ultimatum and international investigation on elections to 'occupation’”, *European Western Balkans*, 26. 2. 2024.

Ministarstvo za evropske integracije mesečno prikuplja i analizira podatke o medijskom prikazivanju evropskih integracija na osnovu pres klipinga, koji rade zaposleni u Ministarstvu za period od januara do marta 2024. godine. Njihova analiza pokazuje broj medijskih tekstova po danu, a iz prezentovanih podataka možemo primetiti skokove tokom relevantnih ciklusa vesti (npr. prilikom predstavljanja Plana rasta, tokom Svetskog ekonomskog foruma u Davosu ili tokom objavljivanja izveštaja ODIHR-a o poslednjim izborima). Njihova analiza sadržaja pokazuje da je stav prema EU iznet u medijskim tekstovima bio uglavnom neutralan (41% tekstova u tromesečnom proseku), zatim pozitivan (39%), kritičan (17%) i negativan (3%).¹³¹ Tokom predizborne kampanje i postizbornih slučajeva otkrivanja izbornih prevara došlo je do rasta broja medijskih tekstova, u kojima su prikazane međunarodne reakcije na njih, kao i o misiji ODIHR-a i o promeni pregovaračke pozicije EU o Poglavlju 35. Ministarstvo za evropske integracije nalazi da je tokom decembra bilo 48% neutralnih medijskih tekstova, 28% pozitivnih (niži od proseka tokom izveštajnog perioda), 8% negativnih (veći od proseka tokom izveštajnog perioda) i 17% kritičkih.¹³²

Regionalna anketa Zapadnog Balkana, koju je IRI sproveo u periodu februar–mart 2024. godine predstavlja neke podatke relevantne za razumevanje javnog diskursa o Evropskoj uniji i njegovim efektima. Na pitanje „Da li je Evropska unija ozbiljna u nameri da ponudi članstvo zemljama Zapadnog Balkana?“ 30% ispitanika je odgovorilo sa „da“, a 54% sa „ne“.¹³³ Ovi rezultati su generalno najniži među državama Zapadnog Balkana kada je reč o percepciji evropskih integracija.

Ilustracija 1: Stavovi građana Srbije o spoljnoj politici i evropskim integracijama u 2024. godini



Napomena: Terensko istraživanje iz 2022. godine završeno je pre napada Rusije na Ukrajinu.

Izvor: IRI¹³⁴

131 [Analiza medijskog izveštavanja, 2024](#), Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije.

132 [Analiza medijskog izveštavanja, 2023](#), Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije.

133 [Western Balkans Regional Poll - February-March 2024](#), IRI, str. 8.

134 [Ibid](#), str. 5-7.

4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

4.1. Pravosuđe

Primena novih pravosudnih zakona počela je u maju 2023. konstituisanjem Visokog saveta sudstva (VSS) i Visokog saveta tužilaštva (VST). Oba Saveta usvojila su deo podzakonskih akata sa kojima javnost, ali i sudije i tužioci, nisu dovoljno upoznati. Nastavljena je praksa netransparentnog izbora sudija i tužilaca, a primećeno je i da pravni lekovi nisu delotvorni u takvim situacijama. Organi VST-a nastavili su u posmatranom periodu da izbegavaju da odlučuju o disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti tužilaca za nedozvoljeni uticaj, što i dalje zabrinjava, naročito kada se posmatra iz ugla ciljeva zbog kojih je menjan Ustav. Pravosuđe je ostalo zabrinjavajuće pasivno u svim predmetima, u kojima se odlučivalo o povredi izbornog prava, što je dovelo do internacionalizacije izbornih sporova u Srbiji.

4.1.1. Usvajanja podzakonskih akata – unapređena participativnost, ali ispod radara

Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva imali su obavezu da pripreme i usvoje niz podzakonskih akata u roku od godinu dana od dana konstituisanja.¹³⁵ Tokom izrade nacrtu akata stručnu podršku savetima pružao je Savet Evrope, dok je Nacionalni konvent o Evropskoj uniji imao posmatrački status u radnim grupama za izradu podzakonskih akata. Posmatračima NKEU dozvoljeno je da, iako nemaju pravo glasa, istaknu svoje komentare i sugestije tokom izrade propisa, što je predstavljalo korak napred u odnosu na prethodnu praksu. Podsetimo, civilnom društvu nije bilo dozvoljeno da posmatra rad radnih grupa, koje su izradile ustavne amandmane i pravosudne zakone.

U izveštajnom periodu Visoki savet tužilaštva usvojio je petnaest podzakonskih akata, koji su objavljeni u službenom glasilu¹³⁶. Međutim, usvajanje novih podzakonskih akata nije adekvatno istaknuto na internet stranici Visokog saveta tužilaštva. Ove dokumente moguće je naći među aktima saveta, ali bez jasne naznake o tome da su to novousvojeni akti, te da na njih treba dodatno obratiti pažnju. Javni tužioci nisu posebno informisani o usvajanju podzakonskih akata, iako redovno primaju različita obaveštenja koja su značajna za njihov rad.

Bilo je posebno potrebno da tužioci budu obavešteni o tome da je usvojen Pravilnik o postupanju Visokog saveta tužilaštva u vezi sa neprimerenim uticajem na rad nosioca javnotužilačke funkcije i javno tužilaštvo, jer je osnovni cilj ustavnih i zakonskih promena bilo sprečavanje nedozvoljenog uticaja na javne tužioce i javno tužilaštvo. Uprkos tome, javni tužioci nisu bili obavešteni o usvajanju navedenog Pravilnika u decembru 2023. To šalje i poruku tužiocima da se prijavljivanje neprimerenog uticaja ne ohrabruje.

135 Konstitutivna sednica VSS-a održana je 10. maja, a VST-a 13. maja 2023.

136 Poslovnik o radu Etičkog odbora Visokog saveta tužilaštva, Poslovnik o radu Komisije za odlučivanje o prigovoru protiv obaveznog uputstva za rad i postupanje u pojedinom predmetu, prigovoru protiv rešenja o supstituciji i prigovoru protiv rešenja o devoluciji, Pravilnik o postupanju Visokog saveta tužilaštva u vezi sa neprimerenim uticajem na rad nosioca javnotužilačke funkcije i javno tužilaštvo, Pravilnik o radu budžetske komisije, Etički kodeks glavnih javnih tužilaca i javnih tužilaca, Etički kodeks članova Visokog saveta tužilaštva, Pravilnik o kriterijumima i pokazateljima vrednovanja rada glavnog javnog tužioca i javnog tužioca, Poslovnik o radu Izborne komisije Visokog saveta tužilaštva, Pravilnik o postupku izbora kandidata za člana Visokog saveta tužilaštva iz reda javnih tužilaca, Pravilnik o popunjavanju izvršilačkih radnih mesta i položaja u Administrativnoj kancelariji Visokog saveta tužilaštva, Pravilnik o disciplinskim organima Visokog saveta tužilaštva i disciplinskom postupku, Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata i postupku za izbor glavnog javnog tužioca i javnog tužioca i predlaganje kandidata za izbor Vrhovnog javnog tužioca, Pravilnik o polaganju ispita za proveru stručnosti i osposobljenosti kandidata koji se prvi put bira ili predlaže za izbor na javnotužilačku funkciju, Pravilnik o odlučivanju o prigovoru protiv odluke o godišnjem rasporedu poslova u javnom tužilaštvu ili odluke o izmeni odluke o godišnjem rasporedu poslova u javnom tužilaštvu, Poslovnik o radu Komisije za praćenje pravilne raspodele predmeta.

Visoki savet sudstva je takođe usvojio deo podzakonskih akata,¹³⁷ a primedbe koje se tiču postupanja sa njima istovetne su onima koja se odnose na tužilački Savet. Visoki savet sudstva je u radne grupe za izradu podzakonskih akata uglavnom delegirao članove Saveta, onemogućivši participativnost izrade akata u okviru sudske vlasti. Tužilački savet je u radne grupe imenovao postupajuće tužioce, tako da teritorijalno budu zastupljeni tužioci iz cele zemlje.

Usklađivanje drugih zakona sa ustavnim promenama – odloženo do daljnjeg

Akt o promeni Ustava usvojen je u februaru 2022. godine, a Ustavni zakon za sprovođenje Akta o promeni Ustava odredio je rok od dve godine za usklađivanje drugih zakona sa ustavnim promenama. Ovaj rok je istekao u februaru 2024, ali do zaključenja ovog izveštaja zakoni čija je promena bila najavljivana nisu usvojeni. Ministarstvo pravde je u odgovoru Centru za pravosudna istraživanja od 27. februara navelo da se drugi zakoni neće menjati, osim zbog terminološkog usklađivanja sa ustavnim amandmanima. U odgovoru se navodi da Ministarstvo planira da radi na usvajanju novog Zakona o Pravosudnoj akademiji, ali da će izmene i ovog zakona biti tehničke.

4.1.2. Nastavak kontroverznih izbora sudija i tužilaca u pravosudnim savetima

U prethodnim Alarm izveštajima već je primećeno da nakon ustavnih i zakonskih promena izbori sudija i tužilaca u pravosudnim savetima nisu sprovedeni meritokratski, odnosno da ne obezbeđuju da kandidati budu ocenjeni, a zatim i izabrani na pravosudne funkcije na osnovu jasnih kriterijuma i merila.

U izveštajnom periodu Visoki savet tužilaštva sproveo je još jedan izbor javnih tužilaca. Na sednici održanoj 30. januara 2024. godine izabrano je 89 javnih tužilaca,¹³⁸ postupkom koji nije bio zadovoljavajući. Naime, kao i u ranijim slučajevima, komisije za izbor kandidata su razgovarale sa kandidatima, a njihovo rangiranje sprovele na sednicama koje nisu bile javne. Javnost bi nakon toga imala samo uvid u odluku o izboru, koja se odnosi na razloge za izbor određenog kandidata. Te odluke su generičke i u njima se, osim nevelikih razlika u biografijama kandidata, mogu pronaći istovetni opisi, poput onog da je kandidat „stručan, osposobljen i dostojan da obavlja funkciju“, da je „pokazao visok nivo u pogledu veštine komuniciranja“, kao i da „ima jaku volju za obavljanje javnotužilačke funkcije“. Odluke o izboru bi morale biti suštinski, a ne samo prividno individualizovane i ne bi smele da sadrže iste i ponovljene fraze, koje ne obezbeđuju prave razloge zbog kojih je izabran jedan, a ne drugi kandidat.

Iz navedenih odluka, čak i da su daleko bolje obrazložene, nije moguće steći ukupnu sliku o postupku izbora. Zbog toga je, osim odluke o izboru kandidata, potrebno da ceo postupak izbora bude javan, i to u svim fazama.

Udruženje tužilaca Srbije (UTS) reagovalo je na izbor javnih tužilaca iz januara 2024. godine oštrim saopštenjem, u kome se navodi da je sednica Visokog saveta tužilaštva još jedno svedočanstvo dubine krize u kojoj se nalazi javnotužilačka organizacija Srbije.¹³⁹ U saopštenju se navodi da je stručna javnost prilikom ovih izbora videla primenu kontradiktornih i proizvoljnih kriterijuma, „utisaka“ članova Saveta, koji su svedeni na glasačku mašinu. Dalje, Udruženje tužilaca Srbije navelo je da je takvim načinom izbora poslata poruka tužiocima da će napredovati ukoliko su protivnici promena proklamovanih javnotužilačkim zakonima i ukoliko se odreknu svoje samostalnosti; da će napredovati ukoliko bespogovorno slušaju glavnog javnog tužioca; da će stručni saradnici biti izabrani za javne tužioce u Višem javnom tužilaštvu u Beogradu, iako nemaju ni životnog ni profesionalnog iskustva da postupaju u krivičnim postupcima za najteža krivična dela; da Visoki savet tužilaštva neće biti garant samostalnosti prilikom izbora za javne

137 Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva, Pravilnik o radu Etičkog odbora, Pravilnik o načinu vođenja i obrascu ličnog lista, Pravilnik o zaštiti sudije i suda od neprimerenog uticaja, Pravilnik o radu budžetske komisije, Pravilnik o vrednovanju rada sudije i predsednika suda, Pravilnik o postupku za izbor sudije i predsednika suda, Pravilnik o postupku po pritužbama, Pravilnik o načinu rada izborne komisije, Pravilnik o praćenju rada sudova, Pravilnik o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija i predsednika sudova, Pravilnik o postupku pred komisijom VSS za odlučivanje o prigovoru na rešenje o oceni sudijskog pomoćnika, Pravilnik o postupku za izbor sudije porotnika

138 Izabrano je 55 javnih tužilaca u viša javna tužilaštva i 34 u osnovna javna tužilaštva.

139 „Saopštenje za javnost Udruženja tužilaca Srbije“, UTS, 2. februar 2024.

tužioce i da se neće se ustručavati da u javnom prenosu diskriminišu, prvenstveno kolege koje imaju profesionalno i životno iskustvo. Na kraju, Udruženje je zaključio da je trenutno stanje neodrživo, te da je neophodno odmah započeti društveni dijalog o funkcionisanju pravosuđa.¹⁴⁰

Jelena Stevančević, javna tužiteljka i jedna od neizabranih kandidatkinja, dala je, nakon konkursa o kome je ovde reč, intervju medijima, u kome je navela da smatra da nije izabrana, jer nije bila dovoljno poslušna i nije postupala onako kako je to očekivao javni tužilac, koji joj je neposredno nadređen.¹⁴¹

Istovremeno, Ustavni sud je sa zakašanjem od pet meseci¹⁴² odbacio sve žalbe javnih tužilaca na sporne odluke o izboru iz 2023. godine, ne želeći da raspravlja o suštini žalbi. U svojim odlukama Ustavni sud je naveo da se žalbe odbacuju, jer su očigledno neosnovane, ali i zato što javni tužioci nemaju pravni interes da osporavaju sopstvene odluke o izboru. Zloupotrebom procesnih prava, Ustavni sud je ne samo povredio prava javnih tužilaca koji su izjavili žalbe, već je žalbu Ustavnom sudu, kao jedan od novih mehanizama zaštite javnotužilačke funkcije, od početka primene učinio nedelotvornim pravnim sredstvom.

Mišljenje Kolegijuma o kandidatima kao šansa za unapređenje izbora tužilaca

Jedno od novih rešenja Zakona o javnom tužilaštvu omogućava da svi javni tužioci u javnom tužilaštvu daju mišljenje u postupku izbora kandidata iz redova njihovog tužilaštva. Prvi put u praksi izbora, svaki kandidat je dužan da dostavi ovo mišljenje. Koliko ovaj mehanizam može biti moćan, pokazuje slučaj Javnog tužilaštva za ratne zločine, u kom je više od dve trećine tužilaca dalo negativno mišljenje o Snežani Stanojković, kandidatkinji za ovu funkciju, koja je inače i aktuelna vršiteljka funkcije javnog tužioca u tom tužilaštvu.

Tužioci koji su iskazali negativno mišljenje dostavili su Visokom savetu tužilaca obrazloženje u kom navode da Snežana Stanojković ne ispunjava kriterijume za izbor zbog svoje stručnosti, veštine i integriteta.¹⁴³ Prema tom obrazloženju, kandidatkinja je tokom svog sedmogodišnjeg mandata glavnog javnog tužioca pokazala nestručnost u složenoj materiji krivičnog i međunarodnog humanitarnog prava. Tužioci su zbog pogrešnih odluka i uputstava koje je donosila u brojnim predmetima često bili suočeni sa nerešivim problemima tokom rada. Izneli su i primere diskriminatornog postupanja kandidatkinje i neprofesionalnog ponašanja, koje se može okvalifikovati kao mobing.

Iako negativno, objašnjenje koje su dali tužioci Javnog tužilaštva za ratne zločine dobar je primer kako se sva tri kriterijuma za izbor mogu meritokratski opisati i obrazložiti. Takva detaljna obrazloženja, pozitivna ili negativna, saveti treba da prate prilikom odlučivanja o statusnim pitanjima tužilaca.

Izbori koje je sproveo Visoki savet sudstva imali su iste mane, pre svega zbog toga što postupak nije bio javan. U odlukama o izboru ponavljaju se generička objašnjenja da kandidati ispunjavaju sve kriterijume za izbor. Gotovo svi kandidati imaju najviše ocene za stručnost i osposobljenost, dok se integritet, odnosno kriterijum dostojnosti za izbor i ne pominje u odlukama, izuzev što se konstatuje da je kandidat dostojan za izbor. Rangiranje kandidata svodi se na utisak dobijen tokom razgovora koji traje nekoliko minuta i čiji sadržaj nije poznat javnosti. Javnost je manje obratila pažnju na izbore koje je sproveo Visoki savet sudstva, jer nije, za razliku od sednica VST-a, mogla da vidi snimak sa sednica na kojima se raspravljalo o izboru.

140 Ibid.

141 Sandra Petrušić, „Kazna za neposlušnost“, *Radar*, 14. mart 2024.

142 Zakonski rok za donošenje odluke je 30. dana, a Ustavni sud je odluke, umesto tokom oktobra 2023. godine, doneo u martu 2024. godine.

143 „CEPRIS protiv privatizacije JT za ratne zločine“, CEPRIS, 29. mart 2024.

Veliki broj vršilaca funkcije na čelu javnih tužilaštava i sudova

Novi pravosudni zakoni iz februara 2023. godine propisali su ograničenje od godinu dana za vršioce funkcije glavnog javnog tužioca i predsednika sudova, a izborna nadležnost je u rukama pravosudnih saveta. To su privremene situacije, u kojima je prethodniku istekao mandat, a novi još nije stupio na funkciju. S obzirom na to da je postavljanje vršilaca funkcije, pa čak i mimo zakona, rasprostranjena praksa u državnoj upravi i javnim preduzećima,¹⁴⁴ Beogradski centar za bezbednosnu politiku, član koalicije prEUgovor, proverio je stanje u javnim tužilaštvima i sudovima dva puta tokom izveštajnog perioda – krajem 2023. i sredinom aprila 2024. Nalazi su predstavljani u tabeli.

Tabela 1: Vršioci funkcije glavnih javnih tužilaca i predsednika sudova u Srbiji

Vršioci funkcije	Decembar 2023.	April 2024.	Ukupan broj tužilaštava/sudova
Glavni javni tužioci ukupno (%)	35 (39,3%)	36 (40,4%)	89
Osnovna javna tužilaštva	25	26	58
Viša javna tužilaštva	8	8	25
Apelaciona javna tužilaštva	1	1	4
Tužilaštva posebne nadležnosti	1	1	2
Predsednici sudova ukupno (%)	49 (31,2%)	47 (30%)	157
Osnovni sudovi	12	11	66
Viši sudovi	21	20	25
Apelacioni sudovi	1	1	4
Prekršajni sudovi	6	7	44
Privredni sudovi	9	8	16
Prekršajni apelacioni sud	0	0	1
Upravni sud	0	0	1

Izvor: Internet strane Visokog saveta sudstva i Visokog saveta tužilaštva¹⁴⁵

Krajem novembra 2023. u statusu vršioca funkcije bilo je 39% glavnih javnih tužilaca, koji rukovode javnim tužilaštvima (JT) opšte i posebne nadležnosti širom Srbije. Do aprila 2024. godine stanje se neznatno pogoršalo, tako što se broj osnovnih JT na čijem je čelu vršilac funkcije povećao sa 25 na 26. U tri javna tužilaštva promenila se samo osoba na čelu institucije, ali ne i njen status.

Početkom decembra 2023, od 157 sudova opšte i posebne nadležnosti u Srbiji, 49 je na čelu imalo vršioce funkcije predsednika suda. To je gotovo svaki treći sud (31,2%). Do aprila 2024. stanje se neznatno popravilo, te je zabeleženo 47 vršilaca funkcije predsednika suda. Najgore stanje je u višim sudovima. Od njih 25, samo pet ima predsednika u redovnom mandatu. Vršioci funkcije su česti i u privrednim sudovima (u 8 od 16 sudova), dok ih je nešto manje u osnovnim, apelacionim i prekršajnim sudovima.

144 Videti više u odeljku 4.2.4. ovog izveštaja.

145 VST, [Spisak nosilaca javnih tužilačkih funkcija](#), pregledano 29. 11. 2023. i 18. 4. 2024.; VSS, [Spisak sudija](#), pregledano 14. 12. 2023. i 18. 4. 2024.

Koncentracija funkcija i odsustvo odgovornosti

Posle 14 godina provedenih na funkciji, javni tužilac u Posebnom odeljenju za visokotehnoški kriminal Branko Stamenković podneo je ostavku na ovu funkciju.¹⁴⁶ U maju 2023. godine Stamenković je izabran za predsednika Visokog saveta tužilaštva, ali je nastavio da obavlja još nekoliko funkcija – bio je zamenik Vrhovnog javnog tužioca, šef Odeljenja za međunarodnu saradnju i šef Tima Vrhovnog javnog tužilaštva za pristupanje EU. Njegova dugovečnost na mestu javnog tužioca za visokotehnoški kriminal nije jedinstven primer, jer mnogi tužioci u vrhu javnotužilačke organizacije obavljaju svoje funkcije više od deceniju. To što je Stamenković obavljao pet funkcija ilustrativan je primer koncentracije moći.

Kontinuitet ponovljenih mandata na pravosudnim funkcijama pokazuje i slučaj Nenada Vujića, direktora Pravosudne akademije. Vujić je direktor Akademije 14 godina, na koje se dodaju još četiri kada je Akademija radila pod drugim imenom (ukupno 18 godina).¹⁴⁷ Uprkos činjenici da je Državna revizorska institucija u januaru 2024. godine zatražila njegovo razrešenje zbog finansijskih nepravilnosti koje je utvrdila u radu Akademije,¹⁴⁸ Vujić nije bio suočen ni sa jednim postupkom u kome se preispituje njegova odgovornost. Upravni odbor Akademije odlučio je da nisu ispunjeni uslovi za razrešenje direktora.¹⁴⁹

Revizijom su otkrivene neregularnosti koje se odnose na isplatu plata, dodataka, naknada i pripadajućih socijalnih doprinosa na teret poslodavca korisnicima početne obuke, kojima je radni odnos na određeno vreme u Pravosudnoj akademiji trajao duže od propisanih 30 meseci. Pravosudna akademija nije otklonila značajne nepravilnosti u vezi sa zaključenim ugovorima o delu za obavljanje poslova iz delatnosti poslodavca i sa netačno iskazanim donacijama i pomoći od međunarodnih organizacija. Ovo je samo prikaz opšteg nedostatka odgovornosti i nekažnjivosti u pravosuđu, ali sa simboličnim efektima, jer je Vujić skoro dve decenije zadužen za obuku mladih pravnika za pravosudne funkcije. Od 2021. godine Vujić je i koordinator Klastera 1 u pristupnim pregovorima Srbije sa EU.

4.1.3. Nastavljeno izbegavanje odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti i nedozvoljenom uticaju

U prethodnim izveštajima je konstatovano da organi Visokog saveta tužilaštva, a pre svega disciplinski tužilac i Poverenik za samostalnost, izbegavaju da odlučuju o etičkoj i disciplinskoj odgovornosti. Ukoliko i odlučuju, izbegavaju da to učine jasno i nedvosmisleno, tako da se zna da li su određena ponašanja dozvoljena ili nedozvoljena. Time ovi organi sistematski izbegavaju da unaprede sistem odgovornosti nosilaca javnotužilačke funkcije.

Primećena je i tendencija tzv. osvetničkih prijava, u kojima tužilac prijavljen za disciplinski ili drugi prekršaj podnosi prijavu protiv tužioca koji ga je prvobitno prijavio za nedozvoljeno ponašanje. U izveštajnom periodu je zabeleženo da je glavni javni tužilac Višeg javnog tužilaštva u Beogradu Nenad Stefanović podneo desetine prijave protiv javnih tužiteljki, koje su njega prethodno prijavile da je svojim ponašanjem nedozvoljeno uticao na njihov rad. Karakterističan je primer javne tužiteljke Bojane Savović,¹⁵⁰ protiv koje je Stefanović podneo jedanaest različitih prijava,¹⁵¹ tvrdeći da je u znatnoj meri povredila Etički kodeks. Iako je Etički odbor zauzeo stav da nema povrede Etičkog kodeksa, Etički odbor VST-a je demantovao medijske izveštaje o svojoj odluci, trudeći se da uveri javnost da u navedenom slučaju, iako je doneo odluku, njome nije donet konačan zaključak o ponašanju tužiteljke Savović.¹⁵²

Nastavljeni su i pritisci na javne tužioce napadima u tabloidima i institucionalnim osporovanjem njihove slobode izražavanja. Primera radi, Više javno tužilaštvo u Beogradu je, povodom javnog nastupa javne tužiteljke Milene Božović, u kome ona javnosti pojašnjava neistinitost navoda objavljenih u tabloidima,

146 „Novi tužilac na čelu Posebnog odeljenja za visokotehnoški kriminal“, *Novi Magazin*, 1. april 2024.

147 Pravosudni centar za obuku i stručno usavršavanje

148 „DRI zatražio razrešenje direktora Pravosudne akademije“, *N1*, 18. januar 2024.

149 „Saopštenje Upravnog odbora Pravosudne akademije“, 26. januar 2024.

150 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, PrEUgovor, Beograd, 2023, str. 44

151 „Šef VJT protiv tužiteljke Bojane Savović podneo 11 prijava za nedelju dana“, *Danas*, 5. 2. 2024.

152 Zahtev Junajted medija grupe Etičkom odboru VST-a za objavljivanje odgovora, 13. 4. 2024.

njen nastup ocenilo kao „neovlašćeno istupanje“, zbog čega je tužiteljki Božović oduzet predmet zbog koga se inicijalno obratila javnosti.¹⁵³

Zbog unutrašnjih pritisaka na javne tužioce u Srbiji reagovalo je i međunarodno udruženje sudija i tužilaca MEDEL,¹⁵⁴ pozivajući pravosudne vlasti u Srbiji, pre svega Visoki savet tužilaštva i Vrhovnog tužioca, da preduzmu sve mere kako bi zaštitili slobodu govora i udruživanja i sprečili delovanja čiji je cilj zastrašivanje onih koji otvoreno izražavaju kritičke stavove o pravosudnom sistemu u Srbiji.¹⁵⁵ U izjavi MEDEL-a navodi se da su Udruženje tužilaca Srbije i njegovi članovi meta intenzivnog diskreditovanja, koje vrše GONGO pravosudna udruženja i njihova rukovodstva, ali i glavni javni tužioc, kao i brojne javne, medijske izjave i izjave na društvenim mrežama, pozivi za pokretanje disciplinskih postupaka i intervencije Etičkog Saveta Visokog saveta tužilaštva, pokušavajući da odvrte one koji otvoreno kritikuju pravosudni sistem u Srbiji od izražavanja slobode mišljenja i udruživanja.

Delimično unapređena javnost rada Visokog saveta tužilaštva

Visoki savet tužilaštva je delimično održao nivo javnosti rada, što je u prethodnom izveštaju konstatovano kao napredak. Počevši od Četvrte redovne sednice VST-a, održane u julu 2023, Savet sednice prenosi uživo.¹⁵⁶ Međutim, primetno je da je Savet od trenutka kada su prenosi sednica postali javno dostupni prestao redovno da objavljuje zapisnike o radu, što je obaveza Saveta, ali je ranije bila i redovna praksa. Iako je po Poslovniku o radu Visoki savet tužilaštva u obavezi da objavljuje zapisnike o radu sednica u roku od tri dana od održavanja sednice, u izveštajnom periodu objavljeno je tek sedam zapisnika od ukupno 18, koliko je bilo potrebno objaviti. Iako se javnost sa sadržajem sednica može upoznati praćenjem javno dostupnih video-prenosa, zapisnici su javne isprave u kojima se beleže donete odluke i koji se u pravnom smislu mogu koristiti kao dokaz da se o određenom pitanju raspravljalo ili da je o njemu doneta odluka. Snimak sednice može doprineti javnosti rada Saveta, ali ne može isključiti potrebu, ali ni obavezu objavljivanja zapisnika sa sednice.

Potrebno je da Visoki savet tužilaštva ažurnije objavljuje podatke na svojoj internet stranici. Primera radi, Izveštaj o radu Visokog saveta tužilaštva usvojen 27. februara 2024. godine i dalje nije objavljen. Poslednji javno dostupan izveštaj disciplinskog tužioca je još iz 2019. godine. Takođe, i dalje nisu objavljena imena članova brojnih radnih grupa za izradu podzakonskih akata, čija je izrada u toku. Javno nisu dostupna ni imena članova brojnih radnih tela Visokog saveta tužilaštva, poput imena članova Komisije za odlučivanje o prigovoru ili članova Etičkog odbora.

Kada je reč o javnosti rada Visokog saveta sudstva, iako novi Poslovnik o radu Visokog saveta sudstva propisuje da će Savet na internet strani objavljivati audio-vizuelne snimke sednica Saveta, takvi snimci još uvek nisu javno dostupni. Istovremeno, VSS ažurnije objavljuje zapisnike sa sednica, pa je od petnaest sednica održanih u izveštajnom periodu, ukupno dvanaest zapisnika javno dostupno, dok tri zapisnika nedostaju.

153 „VJT: Tužiteljki oduzet predmet ubistva MMA borca zbog neovlašćenog gostovanja na N1“, N1, 14. 2. 2024.

154 Evropsko udruženje sudija i tužilaca za demokratiju i slobodu

155 „Saopštenje MEDEL-a o slobodi udruživanja i govora u Srbiji“, UTS, 19. 3. 2024

156 Prenosi se vrše posredstvom Jutjub kanala VST-a.

Zabrinjavajuća pasivnost pravosudnih organa tokom izbora 17. decembra 2023. godine

Izveštajni period obeležile su sumnje u neregularnost republičkih i lokalnih izbora sprovedenih 17. decembra 2023. godine. U izveštajima međunarodnih posmatrača, a naročito u Izveštaju ODIHR-a,¹⁵⁷ naglašeno je da su nedostatak odgovornosti za sistematsko kršenje izbornih prava omogućili pravosudni organi svojim nečinjenjem. Primećeno je da su postupci pred izbornim sudovima¹⁵⁸ bili nedelotvorni, da su sudovi odlučivali na sednicama koje nisu bile javne, suprotno Ustavu Srbije. Naročito je konstatovana pasivnost javnog tužilaštva, koje do danas nije obavestilo javnost da li je pokrenulo krivične postupke protiv odgovornih za izborne manipulacije. Istovremeno, Ustavni sud Republike Srbije ni četiri meseca od podnošenja zahteva za poništavanje izbora na svim nivoima nije donelo odluku u tom predmetu, što je ODIHR direktno istakao u svojim preporukama. Izostanak reakcije pravosudnih organa u predmetima o povredi izbornog prava dovelo je do internacionalizacije izbornih sporova u Srbiji.¹⁵⁹

PREPORUKE

- Članovi VSS-a i VST-a prilikom odlučivanja treba da imaju u vidu ciljeve i svrhu ustavnih promena, pre svega kada je reč o izborima sudija i tužilaca na osnovu merljivih kriterijuma i o uspostavljanju efikasnih mehanizama za odgovornost u postupanju.
- Potrebno je da VSS i VST unaprede javnost rada i da pravovremeno objavljuju podatke i izveštaje o svom radu.
- Potrebno je preduzeti aktivnosti radi obezbeđivanja slobode izražavanja sudija i tužilaca i njihove zaštite od neprimerenog uticaja.
- Pravosudni sistem mora ispitati prijavljene slučajeve sistematskog kršenja prava u vezi sa izborima.

157 „Srbija, vanredni parlamentarni izbori, 17. decembar 2023: konačni izveštaj”, 28. 2. 2024.

158 To su: viši sudovi i Upravni sud

159 Za više informacija videti odeljak ovog Alarm izveštaja o izborima.

4.2. Borba protiv korupcije

Rok za primenu GRECO preporuka iz petog kruga evaluacija istekao je u septembru 2023. godine. Za to vreme nisu preduzeti značajni koraci u njihovoj primeni. Tokom izveštajnog perioda pokrenut je samo postupak izmena i dopuna Zakona o sprečavanju korupcije, ali ni on nije dovršen. Novi Nacrt strategije za borbu protiv korupcije, na veliko iznenađenje zainteresovanih strana predstavljen je u martu 2024. godine, nakon što je prethodni u septembru 2023. prošao javnu raspravu, sa koje nikada nije objavljen izveštaj. Nažalost, novi Nacrt predviđa da će do 2028. godine biti ispunjeno samo 35% preporuka GRECO iz petog kruga evaluacija. Odnos Vlade prema Savetu za borbu protiv korupcije i dalje je himeričan. Vlada je nastavila da urušava sistem javnih nabavki usvojivši uredbu koja predviđa posebna pravila za nabavke za potrebe projekta EXPO 27, u saglasnosti sa specijalnim zakonom kojim se uređuju nabavke za posebne projekte velike vrednosti (EXPO 27), uprkos postojanju Zakona o javnim nabavkama. Još uvek nisu objavljeni najnoviji podaci o postupanju policije i tužilaštva u slučajevima korupcije. Tužilaštvo ne ispituje slučajeve potencijalne korupcije na osnovu navoda iz medija. Većina imenovanih državnih službenika i dalje ima status vršioca dužnosti, a situacija je ista i kada je reč o direktorima javnih preduzeća. Pravo na slobodan pristup informacijama je predmet zloupotrebe pojedinaca, čime se u velikoj meri opterećuju kapaciteti Poverenika da rešava po žalbama građana.

4.2.1. Vladina antikorupcijska politika

Peti krug GRECO evaluacije za Srbiju (objavljena 5. jula 2022. godine) sadrži 14 preporuka za suzbijanje korupcije u izvršnoj grani vlasti (predsednik Republike, Vlada i ministri), dok ih se 10 odnosi na policiju. Kada je reč o Savetu za borbu protiv korupcije, izdvojena je posebna preporuka sa veoma konkretnim zadacima namenjenim Vladi, koja navodi da Vlada treba da izabere članove koje je Savet već predložio i da prestane da ignoriše preporuke sopstvenog savetodavnog tela.¹⁶⁰

Prema istraživanju organizacije „Transparentnost Srbija“¹⁶¹ (članice koalicije prEUgovor), do sada je veoma malo urađeno na primeni GRECO preporuka iz petog kruga, iako je prvi rok za to istekao 30. septembra 2023. godine. Iako nema javno dostupnih podataka o izveštaju Vlade o primeni ovih preporuka, prema Informacijama državnih organa on je pripremljen i dostavljen GRECO, koji bi o ispunjenosti preporuka trebalo da raspravlja u junu 2024. godine.

Srbija je na osnovu ovih preporuka trebalo da izmeni nekoliko zakona, ali je do sada pokrenut samo postupak za izmenu Zakona o sprečavanju korupcije. Izmene i dopune Zakona o sprečavanju korupcije bile su predmet javne rasprave u avgustu 2023. godine, ali do kraja izveštajnog perioda nije pripremljen predlog zakona. Štaviše, izveštaj o javnoj raspravi, koji je morao da bude objavljen početkom septembra, još uvek nije dostupan. S druge strane, rad na izmenama i dopunama Zakona o lobiranju, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakona o Vladi, Poslovnika Narodne skupštine i drugih propisa nije ni započeo.

Nakon pet godina u okviru kojih je Srbija funkcionisala bez najvažnijeg strateškog antikorupcijskog dokumenta, 2023. godine započeo je rad na novoj Strategiji za borbu protiv korupcije za period 2023–2028. Radna grupa, na čelu sa državnim sekretarom iz Ministarstva pravde i članovima iz redova pravosuđa, nevladinih organizacija, privatnog sektora, nadležnih ministarstava i nezavisnih državnih organa, pripremila je Nacrt koji je u septembru 2023. godine prošao javnu raspravu.¹⁶² U to vreme je bilo snažnih pokazatelja da će Nacrt biti usvojen pre zaključenja novog Izveštaja Evropske komisije o Srbiji.¹⁶³ Međutim, Vlada je propustila ovaj rok i umesto toga je u martu 2024. godine neočekivano predstavila Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji novi Nacrt, koji se u bitno razlikovao od onog koji je prethodno prošao javnu raspravu. Izveštaj sa rasprave o prethodnom Nacrtu još uvek nije objavljen, a nepoznato je i koji su naredni koraci u vezi sa novim Nacrtom. U novom Nacrtu zakonodavac je pokušao da adresira

160 Transparentnost Srbija, *Godina propuštenih prilika i nedovoljnog planiranja*, str. 7, januar 2024.

161 Ibid.

162 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023, str. 50–51.

163 PrEUgovor, „Nova strategija za borbu protiv korupcije: Šta radi i zašto ne radi“, *Brza reakcija* #11, 8. 9. 2023.

sve preporuke GRECO, ali problem i dalje predstavljaju nedovoljno ambiciozna prelazna merila. Cilj Srbije, za period primene Strategije, je da ispuni samo 35% preporuka GRECO iz petog kruga evaluacije.

Između ostalog, GRECO je preporučio da se uvede provera integriteta članova vlade pre njihovog stupanja na dužnost. Da bi taj cilj bio postignut, potrebno je izmeniti Zakon o sprečavanju korupcije, Zakon o Vladi i Poslovnik Narodne skupštine. Pošto ništa od toga do sada nije urađeno, Srbija će uskoro formirati novu Vladu bez vršenja prethodne provere da li neko od ministara ima interese koji bi mogli štetno da utiču na obavljanje javne funkcije. Iz istog razloga neće se proveravati integritet specijalnih savetnika i šefova kabineta članova nove Vlade.

Planiranim izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije pojam „javni funkcioner“ treba da se proširi na način da obuhvati i šefove kabineta i savetnike predsednika i potpredsednika Vlade, kao i ministre. Iako bi usvajanje te norme i formalno zadovoljilo preporuku GRECO, koji je izvršio analizu zakona u vezi sa radom izvršne vlasti, radi doslednosti bi istu obavezu trebalo uspostaviti i kada je reč o savetnicima i šefovima kabineta predsednika Narodne skupštine i gradonačelnika. GRECO konstatuje u svojoj evaluaciji da Vlada ne poštuje uvek postojeće obaveze i da neki od zakona ulaze u parlamentarnu proceduru bez prethodno sprovedene javne rasprave, kao i bez obrazloženja na koji način i pod čijim je uticajem došlo do predloženih rešenja. Umesto da praksa i propisi budu unapređeni, tokom prethodne godine je usvojeno nekoliko važnih zakona bez javne rasprave, bez adekvatnog obrazloženja i bez traženja mišljenja o rizicima od korupcije od Agencije za sprečavanje korupcije. Među njima je i poseban zakon o realizaciji projekta EXPO 2027.

Kako bi pravila o lobiranju koja su u Srbiji na snazi od 2018. godine zaista imala efekta, GRECO je zatražio da se evidentiraju svi pokušaji uticaja na nosioce izvršne vlasti u vezi sa donošenjem propisa, bez obzira na to da li se oni odvijaju formalnim ili nekim drugim kanalima. Takođe je naglašeno da podaci o ovim kontaktima, imena učesnika i teme o kojima se raspravlja treba da budu javni. Budući da zakon nije promenjen, broj evidentiranih slučajeva lobiranja i dalje je zanemarljiv, a sumnje u postojanje skrivenih interesa onih koji bi mogli da imaju koristi od donošenja i izmena zakona i dalje postoje.

Po mišljenju GRECO, Agencija za sprečavanje korupcije treba da sprovodi „redovnu suštinsku kontrolu“ izveštaja o imovini i prihodima najviših funkcionera izvršne vlasti. Agencija je poslednji put sve ministre uvrstila u redovni godišnji plan kontrole još davne 2014. godine, dok predsednik Republike uopšte nije bio kontrolisan u periodu od 2013. do 2023. godine. Srbija bi trebalo da isključi mogućnost da se članovi Vlade pozovu na imunitet u slučaju postojanja sumnje na korupciju. Da bi ova preporuka bila sprovedena, neophodno je izmeniti i zakone i Ustav. Aktuelni Nacrt strategije za borbu protiv korupcije ne samo da ne sadrži plan za pokretanje postupka izmene Ustava već ni ne uočava da je to jedini način da se ova preporuka ispuni. Pored toga, GRECO je zatražio da bude otklonjen bitan nedostatak u sistemu krivičnog gonjenja kada je reč o korupciji. Naime, Tužilaštvo za organizovani kriminal nadležno je za slučajeve korupcije vezane za rad ministara, pomoćnika ministara, direktora javnih preduzeća, sudija i javnih tužilaca, ali ne i za slučajeve koji se odnose na predsednika Republike i narodne poslanike.¹⁶⁴

U Izveštaju o primeni¹⁶⁵ preporuka GRECO iz prethodnih krugova evaluacije za borbu protiv korupcije u pravosuđu i parlamentu, koji je objavljen u decembru 2023. godine, ocenjeno je na prvi pogled da su one uspešno primenjene. U Izveštaju se navodi da je deset preporuka potpuno ispunjeno, a preostale tri delimično. Međutim, ove preporuke iz 2015. godine trebalo je da budu ispunjene do kraja 2016. godine, i to je bio peti i poslednji put da je GRECO ocenjivao šta je po tom pitanju urađeno. Dakle, ni sedam i po godina nije bilo dovoljno da Narodna skupština izmeni Poslovnik kako bi obezbedila veću transparentnost i bolje regulisanje procesa donošenja zakona po hitnom postupku. Druga preporuka koja nije sprovedena odnosi se na „status vršioca funkcije“ u javnim tužilaštvima. Treća se odnosi na sastav Visokog saveta tužilaca, u kome je ministar pravde i dalje jedan od članova. Ispunjenje ove preporuke moraće da sačeka sledeću izmenu Ustava.¹⁶⁶

164 Transparentnost Srbija, saopštenje za javnost: [Sprečavanje korupcije u izvršnoj grani vlasti – korisne preporuke GRECO još uvek nisu primenjene](#), 6. 3. 2024.

165 GRECO, [Četvrti krug evaluacije](#), 1. 12. 2024.

166 Transparentnost Srbija, saopštenje za javnost: [Neispunjene obaveze i prioriteti u borbi protiv korupcije](#), 9. 12. 2023.

Nije bilo napretka u odnosima Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije. Vlada tokom ovog perioda nije izmenila Odluku o formiranju Saveta, niti je ojačala njegove budžetske i kadrovske kapacitete. Na osnovu Odluke o osnivanju Saveta za borbu protiv korupcije, Savet bi trebalo da ima 13 članova koje imenuje Vlada, međutim, trenutno ih je samo šest.

Savet za borbu protiv korupcije o bespovratnim sredstvima – izostaje kontrola javne potrošnje

Tokom izveštajnog perioda Savet je pripremio i Vladi dostavio Izveštaj o bespovratnim sredstvima.¹⁶⁷ Savet je istraživao na koji način Republika Srbija raspolaže budžetskim donacijama za različite namene, imajući u vidu da je broj korisnika bespovratnih sredstava veliki i da su njihovi iznosi izuzetno visoki. Analizirani su načini na koje se ta sredstva troše, odnosno da li postoji kontrola trošenja ovih sredstava i koja je njihova svrsishodnost u odnosu na namene za koje se dodeljuju.

Opšti zaključak je da su u periodu od 2019. do 2022. godine potrošena budžetska sredstva, koja se mere milijardama evra, a da ministarstva uglavnom nisu sprovedla analizu svrsishodnosti utrošenih sredstava, kao ni pravilnu kontrolu trošenja sredstava. Sva ministarstva su zadovoljila formu, odnosno kontrola trošenja bespovratnih sredstava vršena na osnovu uredbi ili ugovora. Međutim, u praksi, nakon kontrole 27 analiziranih institucija, pokrenuta su samo tri postupka, koja su i dalje u toku i ne zna se kakav će biti njihov ishod.¹⁶⁸

PREPORUKE

- Vlada treba da u potpunosti primeni preporuku GRECO u vezi sa ulogom Saveta za borbu protiv korupcije i da na pravovremeno razmatra njegove izveštaje.
- Nova Strategija za borbu protiv korupcije treba da predvidi aktivnosti neophodne za primenu svih neispunjenih GRECO preporuka, uključujući u to i iniciranje postupka izmene Ustava.
- Vlada treba da sprovede odgovarajuću javnu raspravu o novom Nacrtu strategije za borbu protiv korupcije i objavi izveštaj sa javne rasprave o prethodnoj verziji Nacrta.
- Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije i njen prateći Akcioni plan trebalo bi usvojiti bez odlaganja, nakon sprovedenog postupka konsultacija.

4.2.2. Neusklađenosti procesa praćenja sprovođenja antikorupcijskih mera

Poslednja Strategija za borbu protiv korupcije prestala je da važi 2018. godine.¹⁶⁹ Od tada se u oblasti borbe protiv korupcije Republika Srbija oslanja na Akcioni plan za Poglavlje 23 (AP 23), iz procesa evropskih integracija AP 23 je 2016. godine usvojila Vlada, a prethodna Strategija za borbu protiv korupcije usvojena je u Skupštini. Evidentno, ovaj dokument je tretiran sa više pažnje od ostalih akcionih planova koje je usvojila Vlada Srbije, te su u vezi sa njim uspostavljeni posebni kanali izveštavanja i praćenja njegove primene. Akcioni plan za Poglavlje 23 sadržao je brojne aktivnosti iz prvobitnog (nacionalnog) plana za borbu protiv korupcije i njima je u praksi dat prioritet. Vremenom se pokazalo da su nadležni sve manje brinuli o ispunjavanju „evropskog“ akcionog plana (AP 23), pa je i on u velikoj meri ostao neispunjen uprkos reviziji iz 2020. godine, koja se svela uglavnom na odlaganje rokova.¹⁷⁰ Dve institucije zadužene su da prate realizaciju aktivnosti iz AP. Ministarstvo pravde priprema i objavljuje tromesečne

¹⁶⁷ Savet za borbu protiv korupcije, [Izveštaj o grantovima](#), 28. 11. 2023.

¹⁶⁸ Ibid., str. 59–63.

¹⁶⁹ [Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2013–2018](#).

¹⁷⁰ Ibid., str. 2 i 8.

izveštaje o sprovođenju AP 23, dok Agencija za sprečavanje korupcije priprema i podnosi Skupštini godišnje izveštaje o sprovođenju antikorupcijskih mera iz istog dokumenta.

Postoji neusklađenost u tome na koji način Agencija za sprečavanje korupcije i Ministarstvo pravde ocenjuju ispunjenje aktivnosti iz AP 23. Od ukupno 130 aktivnosti iz potpoglavlja „Borba protiv korupcije”, iz Akcionog plana za Poglavlje 23, Agencija je u 2023. godine ocenila 83. U oblasti sprovođenja antikorupcijskih mera Agencija je ocenila sedam aktivnosti i utvrdila da pet nije realizovano. U oblasti sprečavanja korupcije ocenjena je 51 aktivnost, od kojih 13 nije sprovedeno, a u oblasti suzbijanja korupcije ocenjeno je 25, od kojih devet nije sprovedeno, dok dve uopšte nisu mogle da budu ocenjene.

Vlada ni u 2023. godini nije razmatrala izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije, niti je ovo telo aktivno uključeno u zakonodavni proces. Vrhovno javno tužilaštvo razmatralo je izveštaje Saveta, prosleđivalo ih nadležnim tužilaštvima i, nakon sprovedenog postupka, podatke dostavljalo Savetu. Budžetski i kadrovski kapaciteti Saveta za borbu protiv korupcije nisu dodatno ojačani. Za razliku od Agencije, iz Ministarstva je saopšteno da su članovi Saveta učestvovali u tri radne grupe – u Radnoj grupi za izradu nove Strategije za borbu protiv korupcije, Radnoj grupi za sprovođenje mera u oblasti privatizacije i javnih nabavki i u Radnoj grupi za lokalnu samoupravu.

Tokom 2023. godine nije bilo sastanaka Koordinacionog tela za sprovođenje Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, a iz Ministarstva je saopšteno da ih neće ni biti, jer je Operativni plan prestao da važi 31. decembra 2022. godine.

Agencija je ocenila da nije izvršena analiza efekata primene Zakona o sprečavanju korupcije, posebno u oblasti izveštavanja o imovini i prihodima javnih funkcionera, uključujući u to i odgovarajuće mere u slučajevima nepoštovanja obaveza, kao i u oblasti praćenja mera (uključujući u to i krivične istrage kada se to pokaže kao neophodno), sprečavanja sukoba interesa, kontrole finansiranja političkih aktivnosti, nadzora nad sprovođenjem planova integriteta i nadzora nad sprovođenjem Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, potpoglavlja „Borba protiv korupcije”. Ministarstvo je u svom izveštaju ocenilo da je ova aktivnost delimično sprovedena.

Tokom 2023. godine nije održana nijedna radionica sa nadležnim skupštinskim odborom, a nije bilo ni obuka o etici i integritetu namenjenih poslanicima. Agencija je zaključila da ove aktivnosti nije bilo moguće sprovesti, jer je Narodna skupština raspuštena 1. novembra 2023. godine. S druge strane, Ministarstvo je ocenilo da je aktivnost uspešno sprovedena i da je održan sastanak sa predstavnicima skupštinskog Odbora za etiku, na kom je postignut dogovor o budućim obukama za poslanike i nacrtima programa obuke.

Agencija je navela da nije bilo moguće oceniti ispunjenost aktivnosti *Okončanje svih započetih konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnoj upravi i pokretanje konkursnih postupaka za sva upražnjena radna mjesta (uključujući u to i sadašnja v.d. mesta)*, dok je Ministarstvo tu aktivnost ocenilo kao uspešno sprovedenu. Kako je saopšteno iz Agencije, Kadrovska služba i Visoki službenički savet izvestili su da su tokom 2023. godine raspisana 43 konkursa za popunjavanje radnih mesta, i to 15 internih i 28 javnih. U 2023. godini okončano je 38 konkursa (13 internih i 25 javnih), koji su bili raspisani tokom 2023. godine i ranije. Iz Agencije su naveli da zbog trajanja konkursa nije bilo moguće na godišnjem nivou oceniti da li je ova aktivnost uspešno sprovedena.

Kada je reč o praćenju efekata Zakona o zaštiti uzbunjivača, Agencija je ocenila da ova aktivnost nije sprovedena. Ministarstvo pak smatra da je ona sprovedena uspešno, pozivajući se na Izveštaj o primeni Zakona o uzbunjivačima za 2022. godinu, koji je pripremljen i u junu 2023. godine objavljen na zvaničnoj internet stranici Ministarstva pravde.¹⁷¹

Agencija je, kada je reč o merama praćenja kotrole javnih nabavki, ocenila da su Uprava za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, za razliku od Ministarstva finansija, izvršile zadatke koji su im bili povereni, dok je Ministarstvo pravde navelo da je aktivnost u potpunosti realizovana.

171 Ministarstvo pravde, *Izveštaj o primeni Zakona o zaštiti uzbunjivača*

Iako je rok za formiranje jedinica za internu reviziju bio četvrti kvartal 2022. godine, iz Agencije se navodi da ih javna preduzeća još uvek nisu formirala. Ministarstvo je ocenilo da je ova aktivnost delimično sprovedena.

Agencija je ocenila da nije sprovedena aktivnost izrade analize rizika od korupcije u obavljanju policijskih poslova, dok je Ministarstvo mišljenja da je ova aktivnost delimično sprovedena.

Tokom 2023. godine nije sprovedena obuka carinskih službenika u skladu sa novim propisima, niti je postavljen video-nadzor u carinarnicama i na graničnim prelazima, čija bi se centralnajejedinica nalazila u Upravi carina, koja bi onda imala mogućnost da u realnom vremenu pristupi video-nadzoru u svakom objektu.

Takođe, Agencija je aktivnost donošenja lokalnih antikorupcijskih planova ocenila kao delimično sprovedenu, dok je Ministarstvo ocenilo kao uspešno sprovedenu.

Agencija je ocenila da nije realizovana aktivnost koja bi omogućila međusobno povezivanje baza podataka za potrebe krivičnih istraga, odnosno da nije uveden bezbedan sistem za elektronsku razmenu informacija između javnog tužilaštva, policije, uprave carina, poreske uprave, Agencije za borbu protiv korupcije i drugih nadležnih organa, koji imaju baze podataka značajne za borbu protiv korupcije, dok je Ministarstvo ocenilo da je ova aktivnost delimično realizovana.

Po mišljenju Agencije, još jedna nerealizovana aktivnost jeste donošenje podzakonskog akta iz člana 16, stav 4 Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, kojim bi se uredili rokovi, način postupanja i metode službene komunikacije između policije i javnog tužilaštva u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije. Ministarstvo je, međutim, ocenilo da je ova aktivnost delimično sprovedena, jer je podzakonski akt u pripremi, iako o tome nema dostupnih informacija.

Agencija je ocenila da se ne sprovodi aktivnost *Uspostavljanje jedinstvene evidencije (elektronskog registra) za krivična dela sa elementima korupcije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti*. Međutim, Ministarstvo je ovu aktivnost ocenilo kao uspešno sprovedenu i konstatovalo da je elektronski registar krivičnih dela sa elementima korupcije uspostavljen, kao i da su podaci prikupljeni u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Ministarstvo je navelo da je Elektronski registar predmeta korupcije izrađen u okviru Projekta za odgovornu vlast, koji sprovodi USAID u saradnji sa Ministarstvom pravde, Javnim tužilaštvom i Vrhovnim kasacionim sudom, te da je u ovom registru trenutno ukupno 8996 rešenih predmeta. Ministarstvo je navelo i da izvođač koji ažurira softver za ovu bazu podataka još nije završio neophodna unapređenja, tako da Ministarstvo nije bilo u mogućnosti da saopšti informaciju o datumu kada će ovaj registar, namenjen Posebnim odeljenjima za borbu protiv korupcije, postati dostupan.

PREPORUKE

- Ministarstvo pravde i Agencija za sprečavanje korupcije treba da usaglase metodologije za procenjivanje realizacije aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Nadležni organi treba obema institucijama da obezbede pun pristup informacijama u vezi sa sprovođenjem konkretnih aktivnosti kako bi oba izveštaja sadržala dosledne i proverene informacije.
- Nalaze Agencije, kao i Izveštaj koji je pripremiло Ministarstvo pravde trebalo bi da razmotri skupštinski Odbor za pravosuđe.

4.2.3. Suzbijanje korupcije

Na zvaničnoj internet stranici Vlade Republike Srbije, u pododeljku „Stop korupciji”, objavljeno je 18 vesti o hapšenjima u vezi sa korupcijom (u odnosu na 35, koliko ih je bilo u proteklom šestomesečnom periodu). U većini slučajeva radilo se o zloupotrebi položaja odgovornog lica i pranju novca. Međutim, navedeni slučajevi ne moraju nužno da budu povezani sa korupcijom.

Izvršena su tri hapšenja vezana za krivično delo primanja i davanja mita, od kojih su sva bila manjeg obima. Prvo hapšenje izvršeno je zbog pokušaja fizičkog lica, koje je želelo da izbegne kaznu, da podmiti službenika saobraćajne policije. U drugoj policijskoj akciji uhapšeno je pet lica zbog toga što su podmitila službenika Javnog komunalnog preduzeća kako bi im sa parkinga bila vraćena vozila koja su im oduzeta zbog nelegalnog pružanja taksi usluga. Tri lica su uhapšena zbog podmičivanja komunalnih policijaca kako ne bi evidentirali prekršaj koji su uočili. Najnoviji podaci o radu policije u oblasti suzbijanja korupcije objavljeni su u januaru 2023. godine i odnose se na 2022. godinu,¹⁷² dok za 2023. godinu još uvek nema dostupnih podataka. Vrhovno javno tužilaštvo još nije objavilo godišnju statistiku odeljenja za korupciju viših tužilaštava za 2023. godinu, koja se odnosi na borbu protiv korupcije.¹⁷³

Najistaknutiji slučajevi sumnje na korupciju, koji su izneti u javnost, još uvek nisu istraženi. Samo nekoliko dana pre održavanja decembarskih izbora, u javnosti je objavljeno navodno pismo Aleksandra Papića (funkcionera SNS-a i bivšeg suvlasnika tabloida „Objektiv”) upućeno predsedniku Srbije Aleksandru Vučiću, u kome se navodi da je cena radova na auto-putu Ruma–Šabac–Loznica uvećana za 25 miliona evra, od čega je osam miliona navodno dato Srpskoj naprednoj stranci (SNS). Predsednik Narodnog pokreta Srbije (NPS) i nosilac izborne liste „Srbija protiv nasilja” Miroslav Aleksić izjavio je da Tužilaštvo nije reagovalo na pismo ni pet dana nakon što je objavljeno.¹⁷⁴

Organizacija „Transparentnost Srbija”, članica koalicije prEUgovor, osvrnula se na ovaj slučaj i uočila da je način ugovaranja nabavke ovih radova takav da omogućuje korupciju i otežava njeno otkrivanje. Ugovor o izgradnji ovog auto-puta nije objavljen na internet stranici Vlade. Posao je dogovoren u okviru Sporazuma o ekonomskoj i tehnološkoj saradnji između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Azerbejdžan, koji je potpisan 25. januara 2012, a potom iste godine ratifikovan u Skupštini Srbije. Ovaj međudržavni sporazum dopunjen je Aneksom koji je Narodna skupština usvojila 4. marta 2020, četiri meseca nakon što su radovi već bili započeti. Nije bilo pokušaja da se javnosti objasni zašto je u ovom slučaju ignorisan Zakon o javnim nabavkama.¹⁷⁵ Organizacija „Transparentnost Srbija” zatražila je od nadležnog tužilaštva informaciju o tome da li je pokrenuta istraga po navodima opozicionih lidera. Iz Tužilaštva za organizovani kriminal odgovorili su da je policiji podnet zahtev za pribavljanje relevantnih ugovora i isplata, kao i za utvrđivanje autentičnosti pisma.¹⁷⁶

Još jedan slučaj koji je izazvao pažnju javnosti i ostao neistražen jeste otkrivanje mreže fantomskih organizacija civilnog društva, koje su iz budžeta izvlačile milione na javnim konkursima koje je organizovalo Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju za projekte posvećenim mladima, porodicama i ženama. Organizacija bi se prijavila na javni konkurs, dobila novac, a zatim ga prenosila privatnim agencijama i podnosila lažni izveštaj o aktivnostima i potrošnji. Na ovaj način je samo iz Ministarstva za brigu o porodici i demografiju tokom 2021. godine izvučeno najmanje pet miliona evra.¹⁷⁷ Ovo Ministarstvo nastavlja da netransparentno dodeljuje sredstva organizacijama civilnog društva, koje nisu aktivne u relevantnim oblastima i koje ne ostvaruju rezultate. Ministarstvo je u januaru 2024. godine objavilo još četiri javna poziva za dodelu sredstava. Analiza uslova sadržanih u tim pozivima i istraživanje podataka iz Agencije za privredne registre o određenim organizacijama civilnog društva pokazalo je da veliki broj

172 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – maj 2023*, Beograd, 2023, str. 62.

173 Vrhovno javno tužilaštvo, *Godišnji izveštaj o radu javnih tužilaštava*, pristupljeno 30. 4. 2024.

174 Aleksić za BETU: *Sutra tužilaštvu predajemo sve informacije o korupciji vezanoj za autoput Ruma–Šabac*, *Beta*, 13. 12. 2023.

175 Transparentnost Srbija, *izjava za štampu, Izgradnja auto-puta Ruma–Šabac i optužbe za korupciju*, 12. 12. 2023.

176 *Odgovor Tužilaštva za organizovani kriminal na zahtev organizacije „Transparentnost Srbija” za pristup informacijama od javnog značaja*

177 *Lažne isplate, fiktivna predavanja: Kako milioni evra namenjeni osetljivim grupama završavaju u tuđim džepovima*, *Birn*, 21. 11. 2023.

tih organizacija ne ispunjava čak ni prvi formalni uslov za podršku, a to je da im se u Statutu navode ciljevi organizacije, koji imaju veze sa predmetnim javnim pozivima.¹⁷⁸

Jedna od važnijih GRECO preporuka odnosi se na proširivanje nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal na način da obuhvati mogućnost krivičnog gonjenja svih visokih zvaničnika za korupciju, uključujući u to i predsednika Republike. Naime, Srbija je donela zakon kojim se uređuje procesuiranje slučajeva korupcije na visokom nivou. Njime je propisana nadležnost ovog specijalnog tužilaštva, kao i spisak najviših funkcionera protiv kojih će tužilaštvo moći da vodi istragu, u šta su, na primer, uključeni i pomoćnici ministara, ali ne i predsednik i narodni poslanici. Budući da je ukazivanje tužiocima da treba da istražuju konkretne slučajeve korupcije van nadležnosti GRECO, evaluatori su preporučili da se članovima Vlade ukine imunitet kada je reč o delima korupcije. Istina, i sam GRECO konstatuje da u praksi do sada imunitet nije bio prepreka za krivično gonjenje ministara, jer se ono vođeno samo protiv bivših članovima Vlade. Trenutno bi član Vlade mogao da odgovara za ono što radi u svojstvu ministra, ali ne, na primer, za glasanje na sednici Vlade. Drugim rečima, ministar bi hipotetički mogao krivično da odgovara ako potpiše ugovor o nameštenoj javnoj nabavci, ali ne i ako na sednici Vlade Srbije glasa za donošenje zaključka na osnovu kog je država isključila konkurenciju i sklopila poslovni aranžman sa firmom od koje je ministar primao mito.¹⁷⁹

PREPORUKE

- Policija i javno tužilaštvo treba redovno da objavljuju godišnje rezultate svog rada u slučajevima sa elementima korupcije.
- Javno tužilaštvo treba proaktivno da istraži sve sumnje u korupciju, koje se pojave u javnosti i da o tome redovno obaveštava javnost.

4.2.4. Rukovođenje javnom upravom i javnim preduzećima: postavljanje „vršilaca dužnosti“ izmiče kontroli

Vlada Srbije, od raspuštanja Skupštine 1. novembra 2023. godine, deluje u „tehničkom mandatu“ i može da obavlja samo neophodne tekuće aktivnosti. Uprkos tome i u ovom periodu nastavljeno je imenovanje državnih službenika u v.d. statusu.¹⁸⁰ Njihovo imenovanje bez poštovanja jasno postavljenih kriterijuma otvara pitanje uticaja politike na njihov izbor, ostavljajući na taj način reformski cilj depolitizacije javne uprave daleko iza.

Prema zvaničnim podacima,¹⁸¹ u periodu od oktobra do decembra 2023. godine raspisano je 10 konkursa za slobodna radna mesta, pet internih i pet javnih. Na mesta u državnoj upravi postavljeno je ukupno 420 lica. Samo 163 državna službenika su imenovana nakon sprovedenog konkursa.

Prema poslednjem istraživanju organizacije „Transparentnost Srbija“ (članice koalicije prEUgovor) o upravljanju javnim preduzećima, od 34 preduzeća u vlasništvu Republike na koja se odnosi obaveza izbora direktora na konkursu, 17 nikada nije imalo direktora koji je izabran putem konkursa. Trenutno samo pet preduzeća ima direktora koji sue izabrani na konkursu u skladu sa zakonom. Dvadeset tri preduzeća imaju v.d. direktore, s tim što nijedan od njih nije u zakonskom mandatu, koji traje do godinu dana. Ukupno 29 direktora je na tom položaju nezakonito, iako su odgovorni za svoje odluke, jer *de facto* rukovode preduzećima: pet su direktori kojima je istekao četvorogodišnji mandat, na koji su bili izabrani (neki čak pre više od deset godina), a jedan je izabran bez konkursa, jer je preduzeće internim

178 Nastavlja se sa praksom netransparentne dodele sredstava 'fantomskim' udruženjima: umesto porodično-pravne zaštite, sredstva se daju onima koji slave nekadašnje ministre i pozivaju na političke skupove!, Građanske inicijative, 7. 3. 2024.

179 Transparentnost Srbija, *Godina propuštenih prilika i nedovoljnog planiranja*, str. 7, januar 2024.

180 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023, str. 54–56.

181 Ministarstvo pravde, *Izveštaj o primeni Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23*, aktivnost 2.2.6.2 – Okončanje svih započetih konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnoj upravi i pokretanje konkursnih postupaka za sva upražnjena radna mjesta (uključujući u to i sadašnja v.d. mesta), str. 160.

aktom odlučilo da na taj način izabere direktora, čime je prekršena zakonska obaveza. U 19 slučajeva je vršiocima dužnosti direktora istekao mandat, jer period obavljanja funkcije vršioca dužnosti ne može da traje duže od godinu dana. U preostala četiri slučaja v.d. direktori imenovani su pre manje od godinu dana, ali su i pre njih ta preduzeća imala direktore koji su bili u v.d. statusu. Naime, zakonom nije propisano da jedno lice može da obavlja funkciju u v.d. statusu najduže godinu dana i da u istom statusu može da se rotira neograničen broj lica, već je propisano da v.d. *period* ne može da traje duže od 12 meseci, jer on zapravo služi za to da se raspiše konkurs i izabere direktor.

Jedno od najvećih javnih preduzeća i dalje nije u potpunosti uspostavilo rukovodstvo. U aprilu 2023. godine preduzeće „Elektroprivreda Srbije“ je izmenom osnivačkog akta i Statuta preduzeća transformisano iz javnog preduzeća (JP) u akcionarsko društvo (AD). Samo dva meseca nakon toga, najavljeno je da će uskoro biti izabran novi izvršni direktor. U skladu sa Statutom Akcionarskog društva EPS a.d., izvršne direktore i generalnog direktora biraju članovi Nadzornog odbora. Odlukom Nadzornog odbora JP „Elektroprivreda Srbije“ od 4. aprila 2023. godine, kojom su izmenjeni Osnivački akt i Statut, na ovo preduzeće je prestao da se odnosi Zakon o javnim preduzećima. Jedna od najznačajnijih posledica ovoga je da više ne postoji obaveza da se direktor bira konkursom. Štaviše, čak i u slučaju raspisivanja konkursa (što se i dogodilo 11. avgusta 2023. godine) ne važe pravila iz Zakona o javnim preduzećima i podzakonskih akata, koji su na osnovu njega doneti. Kriterijumi pod kojima će biti biran direktor i dalje nisu jasni. Iako je rok za prijavu kandidata istekao 15. septembra 2023. godine, ovaj postupak još uvek nije okončan.¹⁸² Prema ranijem pisanju medija, agencija „Boyden Western Balkan“ sastavila je spisak kandidata koji su ušli u uži izbor za generalnog direktora EPS-a. Mediji su preneli i da je u uži izbor od blizu 40 kandidata ušlo njih sedam, između ostalog i sadašnji direktor Dušan Živković.¹⁸³ Još od 2016. godine ovim preduzećem su rukovodili vršioci dužnosti direktora.¹⁸⁴

PREPORUKE

- Vlada treba da raspiše i/ili okonča konkurse na osnovu kojih bi bili imenovani direktori u javnim preduzećima i funkcioneri u državnoj upravi.
- Dok ne budu imenovani po raspisanom konkursu, Vlada vršioce dužnosti treba da imenuje u skladu sa zakonom.
- Vlada treba da poništi svoje nezakonite odluke o imenovanju vršilaca dužnosti u javnim preduzećima i državnoj upravi.

4.2.5. Javne nabavke

✘ ALARM: Primena novog leks specijalisa kojim se zaobilazi sistem javnih nabavki

Nakon brzopoteznog donošenja *leks specijalisa*, odnosno Zakona o posebnim postupcima radi realizovanja međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Beograd 2027,¹⁸⁵ kojim je ukinut Zakon o javnim nabavkama, kao i pojedine odredbe drugih propisa o eksproprijaciji, planiranju i izgradnji, Vlada je usvojila Uredbu o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027.¹⁸⁶

U ovu Uredbu su transponovane mnoge odredbe iz Zakona o javnim nabavkama. Međutim, razlika je u tome što je u Uredbi povećana granica vrednosti nabavki za koje je obavezan javni tender i ne postoje

182 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023.

183 „Konkurs za novog direktora EPS-a održan u avgustu, ali još uvek bez rezultata. Čekaju ga tri zadatka“, 021, 25. 11. 2024.

184 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023, str. 55–56.

185 Isto, str. 58–59.

186 *Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga i radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Beograd 2027*, 1. 2. 2024.

propisi o minimalnom roku za podnošenje ponuda. Tako je umesto praga od milion dinara za robu i usluge, i tri miliona dinara za radove, granica sada podignuta na 12 miliona dinara (za robe i usluge) i 24 miliona dinara (za radove). Za nabavku manje vrednosti potrebno je pribaviti tri ponude od kompanija po izboru naručioca, bez objavljivanja javnog tendera.

Zatim, u Uredbi su izostavljeni, iako su propisani Zakonom, rokovi za podnošenje ponuda. Naručilac, u ovom slučaju inividualno preduzeće, mora da odredi neki rok za podnošenje ponuda, ali ovde nije dat minimalni rok, za razliku od Zakona o javnim nabavkama, što je suprotno elementarnoj logici kada je reč o javnom pozivu bilo koje vrste. Kada su u pitanju vrednije nabavke, najkraći mogući rok predviđen Zakonom o javnim nabavkama iznosi 15 dana.

Bez obzira na problematične odredbe koje postoje u samoj Uredbi, jasno je da primena Zakona nije isključena zbog navodne hitnosti realizacije projekta EXPO 2027, već iz namere da se izbegne bilo kakva mogućnost osporavanja odluka o dodeli ugovora. Naime, kada se eliminiše primena Zakona o javnim nabavkama, ne postoji mogućnost korišćenja mehanizma za zaštitu prava ponuđača.

Procenjena vrednost ovog projekta je 17,8 milijardi evra,¹⁸⁷ ali nije jasno šta je sve u nju uključeno. Vlada Srbije čak izložbu EXPO 2027 promovise kao deo sveukupnog plana razvoja „Srbija 2027 – Skok u budućnost”.¹⁸⁸ Međutim, takav plan ne postoji u formi dokumenta koji donosi Vlada ili bilo koji drugi javni organ.

Organizacija „Transparentnost Srbija” podnela je Ustavnom sudu inicijativu za osporavanje ustavnosti člana 14 Posebnog zakona o projektu EXPO.¹⁸⁹ U inicijativi se detaljno opisuju procesne povrede, do kojih je došlo prilikom donošenja zakona, kao i neustavnost i štetnost njegovih odredaba. Sud po ovoj inicijativi još uvek nije postupio, a primena Uredbe počela je u aprilu 2024. godine.

Stagnacija u razvoju novog Programa

U oblasti javnih nabavki ne mogu se uporediti statistički podaci za prethodne godine, jer još uvek nije objavljen godišnji izveštaj Kancelarije za javne nabavke, koji je trebalo da bude objavljen do 31. marta 2024. godine.

Početakom 2024. godine održana je javna rasprava o Programu razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2024–2028.¹⁹⁰ U predlogu Programa dat je opis postojećeg stanja, utvrđeni su opšti i posebni ciljevi, kao i mere za njihovo postizanje. Pored opisa trenutnog stanja u oblasti javnih nabavki, u Programu se navode i ključne slabosti, kao i izazovi koji postoje u vezi sa njihovim otklanjanjem. Zanimljivo je da česti izuzeci od primene Zakona o javnim nabavkama donošenjem posebnih zakona, od kojih je najnoviji ovaj koji se odnosi na projekat EXPO 2027, nigde u Programu nisu pomenuti kao slabost ili izazov. S druge strane, u svojim godišnjim izveštajima o napretku, Evropska komisija takve izuzetke redovno navodi kao prepreku za uspešno zatvaranje Poglavlja 5 (Javne nabavke). To što nisu pomenuti u Programu još je čudnije kada se u vidu ima to da se u njemu kao glavni cilj navodi usklađivanje sa direktivama EU i kriterijumima neophodnim za zatvaranje ovog poglavlja.

Kao što je već pomenuto, Program utvrđuje opšte i specifične ciljeve koji treba da budu postignuti, ali ne predviđa numeričke indikatore koji bi pokazivali da li je cilj ostvaren. Na primer, za cilj koji se odnosi na povećanje ekonomičnosti i konkurentnosti u javnim nabavkama nije dat nikakav brožčani pokazatelj koji bi trebalo da bude postignut u 2028. godini, odnosno nije navedeno koliki bi trebalo da bude prosečan broj ponuda po postupku u odnosu na sadašnjih 2,5.¹⁹¹ Samim tim, čak i minimalno povećanje konkurencije u periodu od pet godina dovelo bi do postizanja cilja navedenog u Programu. Takođe, pojedini pokazatelji ishoda nemaju jasnu logičku vezu sa ciljevima. U okviru već navedenog cilja koji podrazumeva povećanje ekonomičnosti i konkurentnosti, jedan od pokazatelja koji treba ispuniti je usklađivanje propisa u oblasti

187 [Đavo je u detaljima: Kako će se sprovesti nabavke za EXPO – Izgleda kao zakon, ali je ipak uredba](#), *N1*, 3. 2. 2024.

188 <https://srbija2027.gov.rs/>.

189 [Transparentnost Srbija, Inicijativa Ustavnom sudu](#), 30. 1. 2024.

190 Javna rasprava je trajala od 25. januara do 15. februara 2024. godine, dok je javni sastanak u okviru javne diskusije održan 31. januara.

191 Prema podacima Kancelarije za javne nabavke za 2022. godinu.

javno-privatnog partnerstva i koncesija sa Direktivom 2014/23/EU. Nejasno je na koji način bi isključivo prilagođavanje regulatornog okvira za javno-privatna partnerstva i koncesije, koji je i onako u znatnoj meri već usklađen, doprinelo povećanju ekonomičnosti i konkurentnosti u javnim nabavkama.

Objavljen je Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi, zajedno sa tabelom u kojoj su navedeni pristigli predlozi i komentari.¹⁹² Vlada tokom izveštajnog perioda nije usvojila Program.¹⁹³

✘ **ALARM: Novo autentično tumačenje – manje javnih nabavki**

Novi saziv Narodne skupštine započeo je svoj zakonodavni rad na kontroverzan način. Naime, 8. aprila 2024. godine (u 13.00 časova) iznenada je sazvana sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo za isto to veče (u 20.00 časova) kako bi bio razmotren predlog autentičnog tumačenja. Ovoga puta poslanici su dobili zadatak da protumače norme zakona kojim se potvrđuje međunarodni ugovor. Tumačen je Okvirni protokol o finansijskoj i tehničkoj saradnji vlada Srbije i Španije „u oblasti infrastrukturnih projekata“. Predlog poslanice Jelene Žarić Kovačević nije objavljen na sajtu Narodne skupštine, ali se može videti na sajtu organizacije „Transparentnost Srbija“.¹⁹⁴

Iz teksta predloga vidi se da je smisao autentičnog tumačenja da se ugovori koji se odnose na ovaj protokol o saradnji zaključuju „bez primene odredbi Zakona o javnim nabavkama“. S druge strane, u Protokolu dve vlade, koji je 2022. godine potvrdila Narodna skupština, ne pominje se nikakva posebna procedura, koja bi se primenjivala tokom postupaka nabavki, niti se isključuje primena važećih zakona Republike Srbije. Dakle, nikakvo tumačenje Zakona o potvrđivanju Protokola, ili tumačenje samog Protokola, ne može da dovede do zaključka da se Zakon o javnim nabavkama neće primenjivati prilikom zaključivanja ugovora. Naprotiv, u članu 1 Protokola izričito se navodi da će strane „poštovati relevantne odredbe svog nacionalnog zakonodavstva“.

Da podsetimo, Narodna skupština je u više prethodnih saziva donela „autentična tumačenja“ nekoliko zakona, čime su te norme dobile potpuno nova značenja, do kojih nije moguće doći ni na jedan od načina poznatih u pravnoj nauci.¹⁹⁵ Svrha ovakvih radnji nikada nije bila samo izmena zakona (što bi inače mogla da uradi Narodna skupština) već i njihova *retroaktivna* izmena. Na isti način je, recimo, nekoliko hiljada funkcionera izgubilo svoj status, a sa njim i obavezu podnošenja imovinskih izveštaja i prijavljivanja sukoba interesa, čime su oni koji nisu podneli izveštaj izbegli krivičnu ili prekršajnu odgovornost.¹⁹⁶

Usvajanje autentičnog tumačenja u slučaju navedenog Protokola predstavlja još jedan način da se isključi primena odredaba Zakona o javnim nabavkama, a može se uočiti da je posledica brojnih napravljenih izuzetaka to da sada čak i članice Evropske unije očekuju sklapanje ugovora u skladu sa posebnim pravilima.

Novе funkcije Portala javnih nabavki

Od 1. januara 2024. godine na Portalu javnih nabavki postoji nova rubrika pod nazivom „Registar ugovora“.¹⁹⁷ Naručioци su dužni da u ovom delu Portala objave podatke o svim zaključenim ugovorima i njihovim izmenama, uključujući u to i javne nabavke ispod propisanih pragova, kao i izuzetke od primene Zakona o javnim nabavkama. Ova novina predstavlja značajan iskorak kada je reč o transparentnosti načina na koji se troše javna sredstva, jer je sada moguće pronaći osnovne podatke (npr. nazive ugovornih strana i ugovoreni iznos) o nabavkama za koje javnost ranije nije ni znala da su sprovedene. Na primer, jedna vrsta nabavke o kojoj ranije nismo imali podatke bila je nabavka pravnih usluga, o čemu se sada mogu naći podaci u ovom registru.

192 Kancelarija za javne nabavke, [Izveštaj o javnoj raspravi na temu Predloga programa za razvoj javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2024–2028](#), 1. 3. 2024.

193 12. 4. 2024.

194 Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, [Dnevni red](#), 8. 4. 2024.

195 Videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), [PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2022](#), str. 31.

196 Alarm, maj 2021, op. cit., str. 24–25.

197 <https://jnportal.ujn.gov.rs/contracts>

Još jednu novinu na Portalu predstavlja rubrika posvećena nabavkama koje se sprovode u okviru projekta EXPO 2027.¹⁹⁸ Ona se na Portalu pojavila početkom aprila 2024. godine, a koristiće se za objavljivanje planova i postupaka nabavki koje će se sprovoditi primenom posebnih pravila, koja se primenjuju na projekat EXPO 2027.

PREPORUKA

- Vlada i Narodna skupština treba da prekinu da koriste međunarodne ugovore i „posebne zakone“, poput Zakona o projektu EXPO 2027, kojima se smanjuju transparentnost i konkurencija u javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu.

4.2.6. Sve je manje prostora za slobodan pristup informacijama

Podrška Skupštine ostvarivanju prava na slobodan pristup informacijama je izostala u 2023. godini. Naime, plenum nije raspravljao o Godišnjem izveštaju Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2022. godinu. Sada već u značajnom zaostatku Skupštine, Poverenik je 26. marta 2024. Narodnoj skupštini blagovremeno dostavio naredni Godišnji izveštaj za 2023. godinu.¹⁹⁹ U ovom izveštaju se konstatuje da je rad Poverenika u 2023. godini najviše obeležio ogroman porast broja predmeta koji su u toku, potpuno nesrazmeran sa brojem predmeta u bilo kojoj od prethodnih godina. Poverenik je tokom 2023. godine formirao ukupno 27.603 predmeta (u odnosu na 18.701, koliko ih je bilo u 2022), odnosno skoro 50% više, što predstavlja najveći broj predmeta od kada je uspostavljena institucija Poverenika. Osnovni razlog ovakvih brojki leži u sistematskoj zloupotrebi prava na pristup informacijama od javnog značaja, koja je poprimila takve razmere da je čak ugroženo i samo pravo, a njegova zaštita značajno otežana.

Ovakvo stanje, kako tvrdi Poverenik, posledica je dva faktora. Prvo, brisanja člana 13 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kojim je bila regulisana zloupotreba prava. Drugi razlog je promena stava Upravnog suda u vezi sa naknadom za zastupanje advokata u žalbenom postupku (od 2021. godine). Poverenik je već ukazao na ovu zloupotrebu.²⁰⁰ Tokom 2022. i 2023. godine Poverenik je godišnje u proseku imao 12.961 pritužbu u obradi, u odnosu na raniji godišnji prosek od 3627, što predstavlja povećanje od 357,34%. Mehanizam zloupotrebe funkcioniše na sledeći način: angažuju se advokati koji zloupotrebljavaju pravo na pristup informacijama. i Oni sa svojim saradnicima, najčešće licima zaposlenim u njihovim kancelarijama (koja su veoma često zaposlena baš radi toga), šalju ogroman broj zahteva za pristup informacijama raznim organima javne vlasti, ciljajući najčešće one manje, koji nemaju dovoljno ljudskih i materijalnih kapaciteta da odgovore na vreme. Potom Povereniku šalju pritužbe.

Zbog ove prakse Poverenik je većinu svojih kapaciteta preusmerio na rešavanje predmeta lica koja zloupotrebljavaju zakon. Zbog preopterećenja službe Poverenika, ova institucija ne može adekvatno i pravovremeno da rešava u predmetima „ćutanja uprave“, odnosno pritužbama na ignorisanje zahteva za pristup informacijama, koje podnose građani, novinari i organizacije civilnog društva.²⁰¹

Prema proceni Poverenika, ovim zloupotrebama državni budžet je oštećen za oko 28 miliona dinara.²⁰² Poverenik je pokrenuo inicijativu za vraćanje pojma zloupotrebe prava, koji je 2021. godine uklonjen iz Zakona najviše na zahtev organizacija civilnog društva.

198 <https://jnportal.ujn.gov.rs/postupci-svi-expo>

199 Poverenik za Slobodan pristup informacijama od javnog značaja, saopštenje za javnost: [Poverenik Narodnoj skupštini podneo Godišnji izveštaj za 2023. godinu](#), 26. 3. 2024.

200 Sstr. 5.

201 Ibid., str. 29–31.

202 [Prikupili skoro 28 miliona dinara iz budžeta: Kako je grupa građana našla rupu u zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja](#), *Danas*, 14. 11. 2023.

Iako su zloupotrebe na koje ukazuje Poverenik očigledne, predloženo rešenje problema je prilično kontroverzno. Naime, ponovno uvođenje pojma „zloupotrebe prava“ u Zakon neminovno bi otvorilo mogućnosti za arbitrarnu primenu tog mehanizma, kao što je to često bio slučaj u periodu od 2004. do 2022. godine, te bi bilo daleko bolje izričito isključiti mogućnost traženja naknade za angažovanje advokata u žalbenom postupku pred Poverenikom.

Međutim, iako je postojao plan da se ovaj zakon izmeni i dopuni, do kraja izveštajnog perioda nije bilo informacija o tome da je taj postupak započet. Kao posledica toga jedna od preporuka GRECO iz petog kruga evaluacije je još uvek neispunjena. U evaluaciji GRECO je ukazao na bitnu prepreku obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti vrha izvršne vlasti, u slučaju kada Vlada Srbije ili predsednik Republike uskrate informacije od javnog značaja, a građani i novinari nemaju mogućnost da se žale Povereniku. Jedina preostala mogućnost za ostvarenje pravne zaštite jeste pokretanje upravnog spora, ali je taj postupak krajnje neefikasan. Ilustracije radi, organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) još od februara 2017. godine traži od Vlade Srbije elaborat i ugovor o koncesiji beogradskog aerodroma. Jedan od upravnih sporova koje je TS vodila tom prilikom trajao je od 2018. do 2022. godine. Međutim, Vlada Srbije više od godinu dana nije postupila po odluci Upravnog suda (da ponovo razmotri zahtev), a zatim u januaru 2024. godine je zahtev i odbila, jer je navodno bilo nejasno koje se informacije traže.²⁰³

PREPORUKE

- Na osnovu GRECO preporuka, treba izmeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi se omogućilo podnošenje pritužbi Povereniku protiv svih organa javne vlasti, uključujući u to i onih sedam koji su trenutno izuzeti (predsednik Republike, Vlada, Skupština, Vrhovni sud, Ustavni sud i Narodna banka).
- Potrebno je pronaći najbolje rešenje za problem „zloupotrebe prava“ u konsultaciji sa svim relevantnim akterima (Poverenik, Upravni sud, Vrhovni sud, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Advokatska komora, organizacije civilnog društva i medijska udruženja), po mogućnosti na javnoj raspravi, koju bi organizovao skupštinski odbor nadležan za pravosuđe i javnu upravu.
- Vlada treba da uvede mehanizam kojim će obezbediti izvršenje odluka Poverenika kada je to neophodno, kao i da uvede praksu da odgovara na sve zahteve za pristup Informacijama od javnog značaja koji joj se upućuju.
- Upravna inspekcija treba češće da prati primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.
- Poverenik treba da podnese prekršajnu prijavu u svim slučajevima „ćutanja uprave“.

203 Transparentnost Srbija, [Sprečavanje korupcije u izvršnoj grani vlasti – korisne preporuke GRECO još uvek nisu primenjene](#), 6. 3. 2024.

4.3. Osnovna prava

4.3.1. Sloboda izražavanja i medija

Kada je reč o temi slobode izražavanja i posebno slobode medija, veoma je značajan period od oktobra 2023. do aprila 2024. godina zbog niza događaja i aktivnosti, koji će sigurno obeležiti dalji razvoj i ostvarivanje ovih prava u Srbiji. Iako su doneti novi medijski zakoni, propisano za sada ne obećava očekivane promene. Većina ključnih odredaba iz Medijske strategije nije uneta u nove zakone. Nezavisne institucije, poput REM-a i lokalne samouprave, i dalje iznalaze efikasne načine da ne primene propise onako kako bi trebalo. Bezbednost novinara je na ozbiljnom ispitu, jer broj pretnji i napada ubrzano raste. Predstavnici vlasti ne osuđuju napade na nezavisne novinare i medije, a često ih svojim narativom i podstiču. Nadležni organi povremeno deluju nemoćno da reše pretnje na društvenim mrežama. Govor mržnje u medijima je izuzetno rasprostranjen, a brojne kampanje na internetu i televizijama sa nacionalnim frekvencijama diskredituju nezavisne novinare i podstiču nove napade.

Nepovoljne ocene u izveštajima međunarodnih organizacija

Uprkos određenom poboljšanju medijskih propisa, sloboda izražavanja i sloboda medija nalaze se u jednoj od najvećih kriza zbog primene propisa koji ta prava treba da omoguće. U međunarodnim i domaćim izveštajima u ovom periodu uglavnom se izražava ozbiljna zabrinutost u vezi sa ostvarivanjem ovih prava. Ukazuje se na nedostatak političke volje predstavnika vlasti da učine suštinski pomak s obzirom na slabu primenu propisa i stalne opstrukcije, ali se poboljšanje pravnog okvira uočava kao otvorena prilika da se položaj novinara i medija unapredi. Većina izveštaja referiše na lošu primenu prethodnih propisa i na „trgovanje” sa uvođenjem normi koje bi omogućile poboljšanje položaja novinara i medija.

Izveštaj Evropske komisije iz novembra 2023. godine ocenjuje da je u pogledu slobode izražavanja ostvaren ograničen napredak (ocena 2 od 5)²⁰⁴ i u prvi plan stavlja sigurnost novinara, koju ne ocenjuje povoljno, kao i podršku medijskim reformama.²⁰⁵ Uprkos nekim rešenim predmetima, slučajevi pretnji, zastrašivanja, govora mržnje i nasilja nad novinarima i dalje izazivaju zabrinutost, kao i porast SLAPP tužbi, koje posebno pokreću članovi nacionalnih i lokalnih vlasti. Učestale izjave visokih zvaničnika o svakodnevnom i istraživačkom radu novinara stvorile su izazovno okruženje za ostvarivanje slobode izražavanja. Evropska komisija smatra da će novi medijski zakoni ojačati nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM), kodifikovati ulogu Saveta za štampu i učiniti proces javnog sufinansiranja transparentnijim i dostupnijim. U kontekstu izbora, uočeno je poboljšanje zabrane medijskog izveštavanja o zvaničnicima koji su ujedno i kandidati koji učestvuju na zvaničnim skupovima. Iako su domaća medijska udruženja oštro kritikovala i proces i doneta rešenja, Evropska komisija u Izveštaju objavljenom nekoliko dana nakon usvajanja zakona primećuje samo da „zakonodavni proces nije završen u potpunosti u skladu sa pravnim tekovinama EU i evropskim standardima. Vlasništvo nad medijima od strane državnih preduzeća bilo je istaknuto u razmatranjima.”²⁰⁶ Učinjen je važan korak kada je reč o primeni kriterijuma, usklađenih sa pravnim tekovinama EU, na ocenjivanje državne pomoći. Treba još razjasniti da se antimonopolska pravila i pravila kontrole koncentracija primenjuju na medijski sektor, dok mere zaštite medijskog pluralizma i uređivačke nezavisnosti treba dalje da se poboljšaju. U Izveštaju stoji i da sprovođenje ovih zaštitnih mera treba pažljivo pratiti u praksi. Politički i ekonomski uticaj na medije i dalje izaziva zabrinutost. Srbija treba da preduzme hitne mere kako bi se suprotstavila narativima usmerenim protiv EU, koje propagiraju brojni mediji, kao i kako bi se suprotstavila stranim manipulacijama informacijama i mešanju.²⁰⁷

Izveštaj Evropske komisije i ocena slobode izražavanja izazvali su puno različitih stavova i nisu jednako prihvaćeni u svim sektorima.²⁰⁸ Izveštaj je podstakao predstavnike vlasti da se preterano pohvale napretkom i aktivnostima koje su preduzete.²⁰⁹ S druge strane, udruženja su iskazala nezadovoljstvo s

204 Ovo je ipak bolje u odnosu na većinu prethodnih godina kada je ocena uglavnom bila da „nema napretka”.

205 [Republika Srbija – Izveštaj za 2023. godinu](#), Evropska komisija, novembar 2023.

206 Isto, str. 11.

207 Isto.

208 Ivan Ilić, Vladimir Radojković, „Brnabić: Nema oblasti u kojoj je zabeleženo nazadovanje Srbije u izvšetaju EK”, RTV i Tanjug, 8. 11. 2023.

209 „Jasan napredak Srbije u Izveštaju Evropske komisije”, *Istinomer*, 14. 11. 2023.

obzirom na to da su prethodni izveštaji u najvećem delu bili negativni kada je reč o slobodi izražavanja, a novi medijski zakoni u najvećem delu nisu ispunili zahteve iz Medijske strategije.²¹⁰

Organizacija „Fridom haus“ u svom najnovijem Izveštaju o stanju sloboda u svetu navodi da je sloboda medija u Srbiji narušena pretnjama tužbama ili krivičnim prijavama protiv novinara za druga krivična dela, nedostatkom transparentnosti vlasništva nad medijima, uređivačkim pritiskom političara i politički povezanih vlasnika medija, direktnim pritiscima i pretnjama protiv novinara i visokom stopom autocenzure.²¹¹ Medijsko okruženje karakteriše postojanje ekstremne propagande i manipulacije činjenicama povodom određenih tema, uključujući u to i odnos vladajućih partija i opozicije, i odnose Kosova i Srbije. Tokom 2023. medijskim pejzažom dominirale su vladajuće stranke, za koje organizacija CRTA navodi da su zastupljene u 95 odsto medijskog izveštavanja. Predsednik Vučić je održao preko 300 direktnih obraćanja u periodu od 12 meseci. Reporteri bez granica (RSF) su, nakon što su četiri nacionalne frekvencije za emitovanje dodeljene provladinim medijima u julu 2022, okarakterisali medijsko okruženje kao okruženje „zagađeno propagandom, trgovinom uticajem i lažnim vestima“. Peta frekvencija nije dodeljena godinu i po dana nakon što je pokrenut konkurs. Država i vladajuća partija utiču na privatne medije delom putem reklamnih ugovora i drugih indirektnih subvencija, a mnoge privatne kuće su u vlasništvu pristalica SNS-a. Neki nacionalni emiteri u privatnom vlasništvu i popularni tabloidi redovno učestvuju u kampanjama klevetanja političke opozicije i drugih navodnih protivnika vlasti. Istraživački mediji bili su sve izloženiji uznemiravanju, zastrašivanju i nasilju, koje sprovode vlast i provladine grupe. Članovi vladajuće stranke otvoreno su pretili novinarima, a predsednik Vučić redovno javno omalovažava nezavisne medije.²¹²

Komentarišući ocene međunarodnih izveštaja, predsednik Vučić izjavio je da se pritisci na Srbiju povećavaju preko institucija, nevladinih organizacija i agencija, medija, radi „kriminalizacije i dehumanizacije rukovodstva i demonizacije Srbije“.²¹³ U jednom intervjuu predsednik je direktno naveo ime novinara i građanskog aktiviste kao jednog od krivaca za loš izveštaj „Fridom hausa“ o Srbiji za 2023. godinu.²¹⁴

Novi medijski zakoni – propuštena prilika?

U novembru 2023. godine stupila su na snagu dva nova medijska zakona, koja sadrže određena pozitivna rešenja, ali sadrže i rešenja koja su u suprotnosti sa Medijskom strategijom.²¹⁵ Medijski stručnjaci, advokati, novinari i predstavnici novinarskih udruženja smatraju da nije napravljen konkretan napredak u pogledu slobode medija i izražavanja, a u određenim segmentima beleži se čak i pad.²¹⁶ Proces izmena Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM) i Zakon o elektronskim medijima (ZEM) nije bio dovoljno transparentan i inkluzivan.

Zakon o javnom informisanju i medijima

Donošenje ZJIM-a odvijalo se u dva odvojena ciklusa, na njemu su radile dve radne grupe i trajalo je gotovo tri godine, uz puno rasprava i različitih stavova. Obeleženo je probijanjem zadatah rokova, prividom inkluzivnosti postupaka, neaktivnostima nadležnih u više navrata, izostankom suštinske otvorenosti i nedovoljno dobrom komunikacijom sa novinarskim i medijskim udruženjima i drugim zainteresovanim stranama i javnošću, kao i odstupanjem od Medijske strategije i Direktive o audio-vizuelnim medijskim uslugama. Inovativne odredbe zapravo predstavljaju predloge novinarskih udruženja i asocijacija, a ne bi bile ni unete da nije bilo konačnih razgovora i pritiska međunarodnih organizacija na državu.²¹⁷ I to stvara osnovni utisak da je proces zapravo bio privid uključivanja i saradnje, uz stalni pritisak na predstavnike vlasti, koji su učestvovanje udruženja i njihov doprinos shvatili kao kolateralnu štetu, a ne kao suštinski važno za poboljšanje medijskih propisa.²¹⁸ Sa stanovišta participativnosti procesa, uključivanje velikog broja GONGO

210 Nikola Kojić, „Mirković: U izveštaju EK vidljive rezerve u domenu legalizacije povratka države u vlasničku strukturu medija“, *N1*, 9. 11. 2023.

211 Freedom House, *Freedom in the World 2024 Report*, Serbia.

212 Ibid.

213 „Burazer o Vučićevom napadu: Pokušaj diskreditacije Fridom hausa i svih ocena koje dolaze iz sveta“, *Danas*, 4. 3. 2024.

214 Ibid.

215 *Usvojeni su novi medijski zakoni*, Ministarstvo telekomunikacija i informisanja, 26. 10. 2023. godine

216 Indikatori slobode medija i indeks bezbednosti novinara, NUNS, 28. 3. 2024.

217 „Premijerka najavila usvajanje medijskih zakona do kraja oktobra“, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 10. 2023.

218 Bojan Cvejić, „Niko ne zna šta piše u medijskim zakonima“, *N1*, 11. 10. 2023.

organizacija uz reprezentativna novinarska udruženja imalo je svoju svrhu. To je trebalo da obezbedi podršku države kako bi prošla i ona rešenja koja su u suprotnosti sa Medijskom strategijom. Odnos snaga je u svakom trenutku omogućavao predstavnicima institucija da preglasaju predloge medijskih udruženja.²¹⁹

U Zakonu o javnom informisanju i medijima načinjene su sledeće izmene: povećana je odgovornost medija u vezi sa preuzimanjem tuđeg sadržaja; unapređen je deo o projektnom sufinansiranju tako što su povećani transparentnost, kriterijumi, pravila i odgovornost svih koji su uključeni u proces; uvedene su kaznene odredbe za odgovorno lice u organu koji je dužan da raspisuje konkurs; uveden je inspeksijski nadzor; unapređena je uloga Saveta za štampu kada je reč o uslovima za projektno sufinansiranje medijskog sadržaja od interesa za javnost.²²⁰ Uopšteno gledano, značajno je uvođenje Saveta za štampu kao oblika samoregulacije medija, s tim što propis ne predviđa obavezu svakog medija koji radi u Srbiji da isti taj Savet prizna i postupi po njegovim odlukama. Ovo može biti od ključnog značaja prilikom konkursa za sufinansiranje medija, s obzirom na to da predstavlja jedan od elemenata za donošenje odluka i kažnjavanje medija od strane Saveta. Povećan je obim podataka koji se upisuju u Registar medija, poput obaveze unošenja svih javnih davanja, koja odlaze u medije. Uvedena je obaveza da mediji imaju interna dokumenta, koja se odnose na rodnu ravnopravnost, pravila u vezi sa zapošljavanjem osoba sa invaliditetom, obezbeđivanjem sigurnog radnog okruženja, zaštitom uređivačke politike u mediju, koja ga obavezuje da na svoj profil u APR-u postavi odgovarajuće akte. Uvedena je evidencija proizvođača medijskih sadržaja, naglašena je radno pravna zaštita kada je reč o pravu na isključenje, pripravnost za rad i izmenu radnog rasporeda. Obavezno je da se tekstovi koji se objavljuju sada potpisuju i da se navode linkovi koji vode ka izvorima.

Najveći problem predstavlja to što država želi da vrati vlasništvo nad medijima, odnosno problem predstavlja posebna odredba u oba zakona, koja direktno uređuje i omogućava društvima kapitala, koja obavljaju delatnost elektronskih komunikacija, da osnivaju medije. To je zapravo iskorišćeno kao skriveni cilj da se preduzeću „Telekom“ omogući kupovina i osnivanje drugih medija.²²¹ „Telekom“ je u većinskom vlasništvu države i na ovaj način se praktično omogućava širenje njegovog uticaja na medijsko tržište i otvara mogućnost da država kontroliše medijske sadržaje u takvim medijima. U Strategiji razvoja sistema javnog informisanja iz 2020. godine bio je jasno izražen cilj da se ukine javno vlasništvo nad medijima. Donošenjem novih medijskih zakona ovaj cilj je napušten. Pitanje javnog vlasništva nad medijima, u ovom slučaju „Telekoma“, dodatno komplikuje činjenica da je „Telekom“ najveći kablovski operator u Srbiji. Zbog toga postoji opravdana zabrinutost da bi „Telekom“ mogao zaista da zloupotrebi svoju poziciju kontrole nad kablovskim mrežama kako bi oštetio nezavisne medije, kojih je sve manje u Srbiji. Na ovaj način se i *de facto* legalizuje dosadašnje postupanje „Telekoma“ koji je, posredstvom drugih firmi čiji je osnivač, osnivao medije.²²²

Zakon o elektronskim medijima – prilika za „restart“ Saveta REM-a i kodifikaciju Saveta za štampu

Novi Zakon o elektronskim medijima izrađen je i donet veoma brzo, tokom procesa koji je trajao manje od 10 meseci. Proces je karakterisalo ograničeno učestvovanje predstavnika udruženja i nevladinog sektora u Radnoj grupi, koja je bila dosta zatvorenog tipa. Posledice neusvajanja Zakona o elektronskim medijima u predviđenim rokovima bile su posebno vidne na primeru REM-a koji je nastavio da zloupotrebljava zakon u korist režima, podržavajući prorežimske medije, a obračunavajući se sa kritičkim medijima. Time što ste kasnilo sa regulisanjem medijskog prostora nagrađeni su prorežimski mediji, koji šire govor mržnje i propagandu, targetiraju političke protivnike i neistomišljenike, dok ih građani vide kao glavne generatore nasilja u društvu.²²³ U prethodnom periodu REM je dodelilo četiri nacionalne dozvole na novi period od osam godina, i to istim komercijalnim pružaocima medijskih usluga, koji su ih posedovali i prethodnih 16

219 „Izmene dva medijska zakona kasne a procesi su obilovali izazovima“, SČF, 29. 8. 2023.

220 Iako je Zakon o javnom informisanju i medijima uredio način na koji će se birati komisije koje će ocenjivati projekte sufinansiranja medijskog sadržaja, dodela novca iz budžeta ovim putem ne može se urediti ukoliko se komisije koje dodeljuju ta sredstva ne profesionalizuju i, ukoliko konačno ne počne da se, prilikom dodeljivanja sredstava, obraća pažnja na poštovanje profesionalnih i etičkih standarda. Nepisano i praktično pravilo u Srbiji jeste da najviše budžetskog novca za sufinansiranje javnog interesa dobijaju oni mediji koji najviše krše kodeks novinara Srbije i ne pridržavaju se bilo kakvih profesionalnih standarda. Odredbe koje se odnose na profesionalizaciju komisija za dodelu novca ušle su u Zakon, ali i tu postoji problem jer će te odredbe početi da se odloženo primenjuju – postojaće period u kom treba da se formira onlajn platforma za prijavljivanje projekata.

221 „Telekom vlasnik više od 20 medija: da li će se ovaj broj povećavati posle usvajanja medijskih zakona“, N1, 22. 10. 2020.

222 „Telekomunikacioni operator Telekom je vlasnik velikog broja medija“, Nova S, N1, 22. 10. 2023.

223 Nataša Jovanović, Analiza procesa izmena ZEM, SČF, 31. 8. 2023.

godina. Sva četiri emitera, TV *Pink*, *Happy TV*, *TV Prva* i *TV B92* imala su u prethodnom periodu izrečene mere REM-a zbog kršenja zakonskih obaveza.²²⁴ Peta nacionalna frekvencija nije ni dodeljena, pri čemu regulator ponovo nije poštovao zakon i pravilnik.

U Zakonu su izmenjeni predlagači za članove Saveta REM-a, što je označeno kao ključni problem u sprovođenju zakona. Pronađeno je kompromisno rešenje, po kom se kao predlagači pojavljuju Zaštitnik građana, Poverenik za ravnopravnost i Poverenik za zaštitu informacija od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.²²⁵ Uvedeni su i akreditovani univerziteti, udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja, udruženja čiji su ciljevi zaštita dece. Najvažniju izmenu predstavlja to što je zakonodavac, pod pritiskom udruženja i međunarodnih institucija, pristao na takozvani restart Saveta REM-a i to tako što je uneta odredba o izboru novih članova Saveta u roku od godinu dana od donošenja Zakona. Iako su udruženja zahtevala da se to učini odmah po donošenju zakona, a Radna grupa i Ministarstvo se nevažno branili radnim i drugim pravima imenovanih članova, te izostankom sličnih primera i praksi, pronadeno je rešenje za koje već postoje sumnje da neće biti ispunjeno.

Uvedena su i pojačana pravila u vezi sa odgovornošću članova Saveta REM-a, a uvodi se i Kodeks ponašanja članova Saveta, čije kršenje predstavlja jedan od razloga za razrešenje. Zakonom se uvodi i direktor Regulatornog tela kako bi se pronašla ravnoteža u odnosu na javno vidljivu samovolju Saveta. Direktor treba da rukovodi stručnom službom regulatora, koja je do sada uglavnom dobro obavljala svoj posao. Međutim, odluke o nepostupanju mahom je donosio Savet.

Uveden je i deo obaveza u vezi sa primenom Direktive EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama, što nije dovoljno.²²⁶ Zakon kao deo Direktive doslovce unosi i odredbe u vezi sa platformama za razmenu video-sadržaja, čime ih uvodi u medijski prostor Srbije. U zakon se inovativno uvode i druge odredbe iz Direktive. Nažalost, to je učinjeno bez jasne ideje šta bi sa njima trebalo dalje činiti, s obzirom na to da većina drugih srodnih propisa nije pripremljena, niti omogućava primenu uvedenih odredaba, što je bio i glavni problem u primeni prethodnih medijskih propisa.

U Zakon nisu unete odredbe koje omogućavaju sudsku i građansku kontrolu postupanja REM-a po žalbama građana i organizacija. Funkcionerska kampanja, iako uvedena u propis, ograničena je na 30 dana zabrane izveštavanja ukoliko na tim skupovima učestvuju javni funkcioneri koji se kandiduju, ali bez propisanih kriterijuma i metodologije na osnovu koje bi REM pratio izveštavanje medija tokom izbornih kampanja. Javnost rada nije najbolje uređena, pa i dalje većina važnih informacija može da ostane van domašaja javnosti. Utisak je da nije rešen problem zloupotrebe državnih institucija i funkcija tokom izbornih kampanja, jer ne postoji propisana obaveza da REM prati da li se, koliko se i u kom svojstvu se predsednici države i Vlade, ministri i drugi javni funkcioneri pojavljuju u najgledanijim medijima tokom kampanje i da o tome obaveštavaju građane.

Iako su predstavnici Ministarstva informisanja i telekomunikacija, premijerka i poslanici vladajuće stranke tvrdili da su predlozi dva medijska zakona dobili podršku svih učesnika u procesu, Koalicija za slobodu medija i CRTA ostali su pri stavu da tri ključne sporne tačke (hitno brisanje članova kojima se državnim preduzećima, poput „Telekoma Srbija“, omogućava da imaju medije u svom vlasništvu, hitno unošenje odredaba koje omogućavaju sudsku i građansku kontrolu postupanja REM-a po žalbama građana i organizacija, hitno unošenje odredaba kojima se ograničava funkcionerska kampanja i propisuju kriterijumi i metodologija na osnovu koje REM prati izveštavanje medija tokom izbornih kampanja) mogu proizvesti nesagledive posledice po slobodu izražavanja u Republici Srbiji i poništiti sva unapređena rešenja, koja nacrti ovih zakona sadrže.²²⁷

224 *U odluci o dodeli četiri televizijske nacionalne dozvole REM je potpuno ignorisao ranije izrečene mere emiterima, njihovo kršenje ZEM-a, Zakona o oglašavanju, Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga i nepoštovanje programskih elaborata, što je bio osnov za dodelu prethodnih dozvola. Ovim je REM pokazao jasnu nameru da zadrži postojeće stanje u oblasti elektronskih medija i u narednih osam godina.*

225 *Predlozi Koalicije: tri nezavisne institucije kao jedan predlagač*, Koalicija za slobodu medija, 11. 10. 2023.

226 *Direktiva 2010/13/EU o audio-vizuelnim medijskim uslugama.*

227 *Koalicija za slobodu medija i CRTA podneli peticiju za izmene medijskih zakona*, CRTA, 25. 10. 2023.

Novi Akcioni plan za ignorisanu i zastarelu Medijsku strategiju

Istekao je Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije za period 2020. do 2022. godine, a novi do aprila 2024. godine još uvek nije donet. Nova Radna grupa za izradu Akcionog plana se od januara 2024. godine ponovo sastaje i plan se trenutno nalazi u fazi izrade. Međutim, novinarska i građanska udruženja nisu optimistična zbog ogromnih propusta, koji su napravljeni jer u zakone nije uneto ono što je sama država predvidela u Medijskoj strategiji, koja inače već sada zahteva izmene.²²⁸ U 2023. godini započeo je i rad na izmenama Zakona o oglašavanju, koji još uvek traje, takođe u netransparentnom procesu.

S druge strane, već gotovo šest meseci propisi se praktično primenjuju. Realnost pokazuje da se uspostavljeni standardi ponašanja prema novinarima i primena propisa dosta razlikuju u odnosu na to kako država vidi stanje i napredak u slobodi medija i izražavanja. Praksa je pokazala da pojedine odredbe nisu dovoljno precizne i da ostavljaju prostor za manevarisanje, što obilato koriste lokalne institucije kada je reč o sufinansiranju medija, kao i REM tokom praćenja izborne kampanje. Na udaru se našlo konkursno sufinansiranje. Lokalne samouprave su smanjile predviđena sredstva za sufinansiranje medija i prebacile se na druge oblike davanja, poput javnih i drugih nabavki za medijske usluge i direktnih davanja (direktni ugovori bez sprovođenja konkurentnih postupaka), koji u velikom delu ostaju van domašaja javnosti. Još uvek nema pomaka kada je reč o pripremama za izbor novih članova Saveta REM-a i članova programskih saveta javnih servisa RTS-a i RTV-a i to trenutno predstavlja najveću bojazan i izazov za primenu medijskih zakona. Što se tiče položaja Saveta za štampu, u martu 2024. godine započete su izmene Kodeksa novinara Srbije, na kojima radi mešovita Radna grupa, koja je u aprilu iznela svoj predlog.²²⁹ Šest meseci primene obeležili su i novembarski zahtevi Ministarstva telekomunikacija i informisanja Savetu za štampu, u kojima se traži procesuiranje i kažnjavanje medija čijim su pisanjem o ministru Jovanoviću bili nezadovoljni, a sve u skladu sa novim zakonom.²³⁰

Istraživačka priča 4: Otkrivamo podatke koje REM krije: Kako su u kampanji izveštavale televizije Pink, Hepi, Prva i B92

Nakon izbora u decembru, Regulatorno telo za elektronske medije krije (REM) je objavio izveštaj o tome kako su neki mediji izveštavali tokom kampanje. U njemu se nisu nalazili podaci koji su u vezi sa televizijama sa nacionalnom frekvencijom, jer je REM tvrdio da ih nema. Međutim, to nije bilo tačno. *Udruženje novinara Srbije* (UNS) objavilo²³¹ je da je Stručna služba REM-a pratila programe ovih televizija i da ti podaci postoje.

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) imao je uvid u ove podatke.²³² Oni otkrivaju da je lista povezana sa predsednikom Aleksandrom Vučićem bila dominantna. Na primer, na televiziji *Pink* listi „Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane” bilo je posvećeno preko 18 sati izbornog programa, dok su svi ostali učesnici zajedno imali oko pet sati. Nije samo razlika u dobijenom vremenu bila velika. Sve ove televizije su u velikoj meri negativno izveštavale o opoziciji, dok se o samoj vlasti govorilo pozitivno.

Na televizijama sa nacionalnom frekvencijom tokom izborne kampanje, analitičari, uglavnom provladini novinari i propagandisti, promovisali su u velikoj meri poteze vlasti, a kritikovali opoziciju. Podaci takođe pokazuju da su sve komercijalne televizije u velikoj meri izveštavale o aktivnostima predsednika Republike, što je pomoglo kampanji vladajuće stranke. Predsednik Aleksandar Vučić nije bio kandidat na izborima u decembru 2023, ali je izborna lista vladajuće stranke nosila njegovo ime.

228 Ministarstvo informisanja i telekomunikacija 2023. godine osnovalo novu Radnu grupu za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Medijske strategije i za pripremu novog Akcionog plana za period 2023–2025, ali nov Akcioni plan još nije donet.

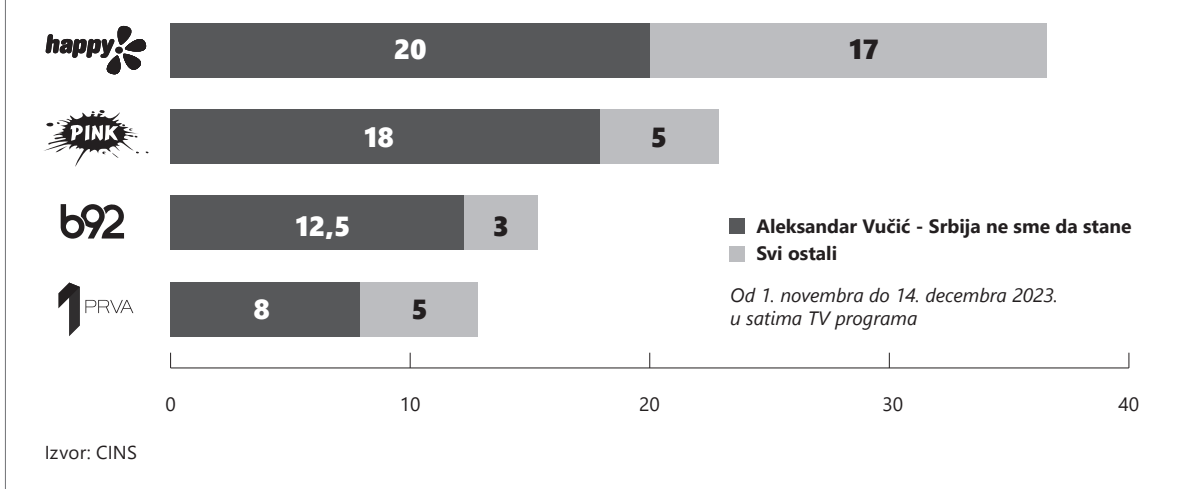
229 Predlog izmena Kodeksa novinara Srbije – Zašto se menja i šta je bitan javni interes, NUNS, 2. 4. 2024.

230 Savet za štampu: Predstavnici države moraju da komuniciraju sa državom, NUNS, 1. 12. 2023.

231 A. Ničić, K. Kovač Nastasić, „UNS saznaje: REM ima, a mesec dana ne objavljuje podatke o praćenju izborne kampanje na komercijalnim televizijama”, UNS, 19. 1. 2024.

232 Ivana Milosavljević, „Otkrivamo podatke koje REM krije: Kako su u kampanji izveštavali Pink, Hepi, Prva i B92”, CINS, 25. 1. 2024.

Ilustracija 2: Zastupljenost izbornih lista na televizijama sa nacionalnom frekvencijom



Regulatorno telo za elektronske medije i praćenje izbora u decembru 2023. godine

Pored izbornih aktivnosti stranaka, REM je posebno beležio pojavljivanja državnih funkcionera u toku trajanja kampanje. Sve komercijalne televizije izveštavale su o aktivnostima predsednika Republike i drugih predstavnika vlasti. Tako je Aleksandar Vučić, kao predsednik Republike, na Televiziji *Pink* dobio oko 14 sati programa, a isto toliko i na TV *B92*. U prilog odredbi iz ZEM-a o praćenju funkcionerske kampanje, novo pravilo u kontekstu izbora koji su održani nije imalo velikog uticaja. Naime, ova odredba odnosi se samo na one funkcionere koji su istovremeno i kandidati na izborima. Iako je Aleksandar Vučić bio nosilac liste Srpske napredne stranke, on nije bio kandidat, pa je samim tim bio izuzet iz ove zabrane.

Krajem februara 2024. godine Misija za posmatranje izbora ODIHR-a objavila je konačni Izveštaj o posmatranju vanrednih parlamentarnih izbora u Srbiji 17. decembra 2023. godine, iznela zaključke i dala 25 preporuka srpskim vlastima. Velika pažnja u Izveštaju poklonjena je slobodi medija. Izneto je da je, uprkos postojanju velikog broja medija, raznolikost mišljenja ograničena usled velike polarizacije, rasprostranjene samocenzure među novinarima, kao i usled jakog uticaja vlasti na većinu medija. Mnogi mediji zavise od subvencija koje su nepravedno raspoređene, uključujući u to i projekte koje sufinansira država. Misija ODIHR-a primila je brojne prijave da su novinari koji su kritični prema vlasti bili na meti verbalnih uvreda, koje im upućuju i državni funkcioneri, kao i da su bili meta koordiniranih napada provladinih medija tokom perioda kampanje. Misija za posmatranje izbora ODIHR-a zabeležila je da je premijerka 2. novembra 2023. godine nazvala novinare lista *Danas* „necivilizovanim sadistima i mrziteljima“ i optužila opozicione medije da organizuju štrajk radnika Pošte. Istog dana, ministar trgovine nazvao je novinare „đubradima“ i „šljamom“ u svojoj objavi na Instagramu. Funkcioneri SNS-a su 13. novembra na platformi X nazvali uredništvo lista *Danas* „đubretom“ i „bezobzirnim bednicima“. O ovim optužbama je široko raspravljano u emisijama o aktuelnim događajima i tako je podsticana dalja pojava pretnji targetiranim novinarima, što je uključivalo i slanje anonimnih poruka.²³³ Misija ODIHR-a objavila je i preporuke vezane za medije, od kojih je prioritetna ta da nezavisnost REM-a mora biti efektivno garantovana u skladu sa najnovijim zakonskim odredbama. Regulatorno telo za elektronske medije bi trebalo proaktivno da koristi zakonska ovlašćenja kako bi postupalo po službenoj dužnosti u slučajevima kršenja medijskih propisa, na osnovu sistematskog nadzora. Takođe, istaknuta je i preporuka da nadležni organi treba da ispune svoju dužnost i da zaštite bezbednosti medijskih radnika primenom efikasnih i blagovremenih mera, što podrazumeva i brzu istragu i procesuiranje odgovornih za napade i loše postupanje prema novinarima i drugim medijskim akterima, kao i da javno osude sve pretnje upućene novinarima.²³⁴

233 Vanredni parlamentarni izbori, ODIHR, 28. 2. 2024, strana 19.

234 Ibid., strane 31 i 32.

REM je u martu 2024. objavio javnu raspravu za donošenje novih pravilnika (ukupno 15 podzakonskih akata) u vezi sa primenom Zakona o elektronskim medijima.²³⁵ U postupku javne rasprave građanska i medijska udruženja istakla su neslaganje sa sadržinom pravilnika, posebno u pogledu ključnih anomalija u medijskom izveštavanju o izbornom procesu (privilegovan položaj nosilaca vlasti, diskriminatorni odnos prema podnosiocima izbornih lista, vođenje intenzivnih, jednostranih i negativnih kampanja). Prepoznata je i prilika da Regulator uredi sopstvene procedure u pogledu nadzora nad ponašanjem pružalaca medijskih usluga tokom izbornih kampanja jer nedostaju jasni kriterijumi plana i izveštavanja o nadzoru²³⁶. Istaknute su i primedbe na neusklađenost pravilnika sa terminologijom Zakona o zabrani diskriminacije²³⁷, kao i na kvalitet programa koji je od značaja za ispunjavanje minimalnih uslova za pružanje medijskih usluga.²³⁸

Bezbednost novinarki i novinara – eskalacija pretnji i napada, posebno na društvenim mrežama

S obzirom na postojeće mehanizme zaštite (Stalna radna grupa za bezbednost i sistem kontakt tačaka za brzo prijavljivanje i proveru) i nove medijske zakone, očekivalo se da će situacija po pitanju bezbednosti biti mnogo bolja. Iako iz tužilaštva dolaze podaci o smanjenju broja napada, izveštaji međunarodnih i domaćih organizacija ukazuju na to da najveći problem u slobodi medija i dalje predstavlja upravo bezbednost novinara. To što se pretnje ne kažnjavaju, što ih predstavnici vlasti ne osuđuju, već podstiču, što postoji negativan narativ u tabloidnim medijima dovelo je do eskalacije nasilja prema kritički orijentisanim novinarima.²³⁹ Indeks bezbednosti novinara u Srbiji za 2023. godinu beleži novi pad, sa 2,89 indeksnih poena 2022. godini na 2,83 u 2023. godini.²⁴⁰

Broj svih oblika napada na novinare ubrzano se povećao. Od oktobra 2023. do kraja februara 2024. godine javna tužilaštva u Srbiji formirala su samo 15 predmeta (10 slučajeva u 2023. godini i pet do kraja februara 2024. godine), ali je broj stvarnih pretnji i napada mnogo veći.²⁴¹ U poslednja dva meseca 2023. godine zabeleženo je 18 incidenata, a samo u 2024. godini NUNS je zabeležio više od 50 pretnji i napada.²⁴² Većina ovih događaja prijavljena je javnim tužilaštvima i policiji. Međutim, usled problema sa kapacitetima nadležnih organa, mnogi od ovih slučajeva nisu ni zabeleženi ni pokrenuti, što takođe zabrinjava. Samo u martu ove godine NUNS je u svojoj bazi zabeležio 23 pretnje i fizička napada. Posebno se uvećao broj pretnji novinarima putem društvenih mreža (*X*, *Instagram* i *Fejsbuk*) i mreža za komunikaciju korisnika (*Telegram*). Ozbiljna nekažnjivost i selektivni pristup slučajevima, pa čak i osuđujući slučajevi ne odvrćaju počinioce.

Narastajuće tenzije od decembra 2023. godine, te apsolutna netolerancija, posebno visokih predstavnika vlasti prema kritički orijentisanim novinarima, koji trpe iznenadne pretnje očigledno dobro navođenih desničarskih organizacija, dovele su do ozbiljnog pogoršanja bezbednosti novinara u Srbiji, što nismo videli od 2020. godine. Kao okidač beleži se izborna kampanja za vreme i nakon parlamentarnih i lokalnih izbora. Novinari su targetirani, označavani kao strani plaćenici i saradnici stranih ambasada (najmanje 10 slučajeva za vreme izbora), a uočeno je da su predstavnici vlasti i učesnici na izborima naglo promenili ton i da koriste govor mržnje. U decembru 2023. godine, za vreme protesta ispred Gradske skupštine grada Beograda, policajci su ponovo bili nasilni prema novinarima. Napadnuta je ekipa TV *Al Džazire*, a tom prilikom je pripadnik žandarmerije brutalno uhvatio za vrat snimatelja i odgurnuo ga, braneći mu da snima događaj. Andrija Lazarević iz TV *Nova S* udaren je pendrekom po ruci kada je pokušao da snimi događaj, dok je jednom novinaru Žandarmerija pokušala da oduzme, a drugom je čak i oduzela foto-aparat.

235 Program javne rasprave o nacrtima pravilnika, REM, mart 2024.

236 Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza pružalaca medijskih usluga tokom izborne kampanje

237 Pravilnik o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga

238 Pravilnik o uslovima i kriterijumima za izdavanje dozvole za pružanje medijskih usluga

239 Izveštaj o monitoringu napada tabloida na kritičke novinare i medije, SČF, 13.3.2024.

240 NUNS obeležio 30 godina od osnivanja: Uprkos teškim vremenima, postoje mladi novinari koji žele časno da rade, N1, 26. 3. 2024.

241 Bezbednost novinara, Vrhovno javno tužilaštvo, 31. 12. 2023. godine

242 NUNS, Baza napada na novinare, i Safejournalists.net baza, april 2024. godine.

Na primerima toga kako se policija za vreme i nakon protesta ponašala pokazalo se da se senzibilitet prema novinarima i njihovom radu veštački gradi. Policajci i njihovi nadležni suštinski ne razumeju ulogu novinara i zašto je važno da se osigura njihova bezbednost. Nakon napada organizovan je sastanak policije i novinarskih udruženja, na kom su visoki predstavnici MUP-a i BIA negirali da su se napadi dogodili i nisu istražili nijedan napad svojih pripadnika na izveštače sa terena. Da situacija bude još gora, MUP je objavio saopštenje sa održanog sastanka i propustio da navede zašto je sastanak održan i šta je dogovoreno,²⁴³ na šta je reagovao NUNS, iznoseći stvarne razloge i ono što je izrečeno na sastanku.²⁴⁴ Nakon što je novinarka *N1* Vanji Đurić komentarisala nastupu maloletne devojčice na košarkaškoj utakmici „Crvene zvezde“, na mreži X je sa namerom objavljen broj njenog mobilnog telefona, nakon čega su počele uvrede i pretnje, a novinar *TV Nova S* Željko Veljković dobio je direktnu i brutalnu pretnju smrću.²⁴⁵ Iako su svoje stavove izrazili na ličnim profilima na društvenim mrežama, oboje su targetirani upravo zato što su novinari navedenih televizija. Posebno tužilaštvo za VTK odbacilo je slučaj Vanje Đurić.

Negativni narativ predstavnika vlasti prema kritički orijentisanim novinarima, praćen brutalnim govorom mržnje i podsticanjem građana na to da vrše pritisak i napadaju novinare doveo je do brojnih fizičkih pretnji i pretnji na društvenim mrežama. Ovo je posebno vidljivo nakon izbora 2023. godine, iznetih informacija o uočenim nepravilnostima, razmene stavova predstavnika vlasti i članova Misije ODIHR-a i na kraju objavljenog izveštaja ODIHR-a, kao i nakon konačne informacije o ponavljanju lokalnih izbora u Beogradu. Tenzija se posebno osetila u Novom Sadu kada je, nakon različitih javnih okupljanja, prećeno novinarkama i novinarima, a zatim je i vešto osmišljena negativna kampanja protiv Ane Lalić i Dinka Gruhonjića. Njima je više puta prećeno smrću, o čemu je podneto najmanje osam krivičnih prijavi tužilaštvima. Ana Lalić je u samo nekoliko dana primila gotovo 1200 uvreda, poruka u kojima je upotrebljen govor mržnje i pretnji. Slično je i u Gruhonjićevom slučaju, gde je hajka počela objavljivanjem montiranog snimka, na kome se Dinkove reči, izgovorene na jednoj tribini, pažljivo izvlače iz konteksta. Kulminacija je bila ispisivanje preteće poruke na zidu u ulazu zgrade, u kojoj on živi.²⁴⁶ Ovakvi incidenti predstavljaju veliki ispit za državu, jer sloboda mišljenja i govora mora biti omogućena. Zahteve i poruke nadležnim organima da moraju da zaustave nasilnike koji su očigledno dobro organizovani i koordinirani i tako spreče moguće tragične posledice poslala su domaća i međunarodna novinarska udruženja. Onlajn uznemiravanje postaje najveći problem kada je reč o zaštiti novinara, a sve više se ispoljavaju problemi, poput nedostatka senzibiliteta, stvarnih kapaciteta i tehničkih odluka nadležnih, koji smanjuju realnu efikasnost onih koji pružaju zaštitu. Tužilaštvo i posebno policija nalaze se pod pritiskom drugih organa vlasti, što utiče na to da mehanizam procesuiranja ne bude efikasan.

Strateške parnice protiv učešća javnosti (SLAPP), posebno protiv istraživačkih portala, postale su trend u Srbiji. Broj tužbi se uvećava, a političari i moćnici iznalaze nove načine da tuže novinare, poput navodnih zloupotreba ličnih podataka ili objavljivanja informacija sa sudskih ročišta. U prethodnih godinu dana zabeleženo je 11 podnetih tužbi koje predstavljaju zloupotrebu prava. Istraživački portal KRIK do je sada tužen 22 puta, od čega je aktivno 12 tužbi. Zaštita novinara od ovakvih tužbi gotovo da ne postoji i oslanja se na pojedinačne stavove sudija koji veruju u zaštitu javnog interesa, kao u poslednjoj prvostepenoj presudi Višeg suda u slučaju tužbe Kurira protiv KRIK-a.²⁴⁷

Apelacioni sud u Beogradu je 2. februara 2024. godine preinačio rešenje Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu i oslobodio četvoricu osumnjičenih za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije.²⁴⁸ Ovaj, više nego razočaravajući, razvoj događaja predstavlja ozbiljno nazadovanje u borbi protiv nekažnjivosti i dodatno podriva bezbednost novinara. Ova odluka je konačna i ne može se poništiti. Međunarodne i domaće organizacije, ali i javnost oštro su osudili odluku Suda i na kraju izostanak pravde za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije 1999. godine. Presuda je pojačala već postojeću atmosferu neprijateljstva prema novinarima u Srbiji i ne šalje jasnu poruku da se napadi i kršenja bezbednosti i prava novinara neće tolerisati i da će se država oštro pozabaviti njima. Konačno, to baca senku na istrage

243 Sastanak MUP-a i novinarskih udruženja oko mera obezbeđivanja javnih okupljanja, MUP, Cenzolovka, 28. 12. 2023.

244 NUNS: Ispravka i pojašnjenje povodom saopštenja MUP-a, NUNS, 28. 12. 2023.

245 Tekst Cenzolovke o pretnjama Vanji Đurić i Željku Veljkoviću izazvao lavinu verbalnog nasilja i novih pretnji smrću, prebijanjem i proterivanjem, 18. 1. 2024.

246 „Napadi dolaze iz vrha države“, *Insajder*, 22. 3. 2024.

247 KRIK dobio sudski spor protiv Kurira, KRIK, 24. 4. 2024.

248 Presuda Apelacionog suda u Beogradu kojim su usvojene žalbe okrivljenih, SČF, 12. 2. 2024.

o ubistvima još dvojice novinara u Srbiji – Milana Pantića 2001. i Dade Vujasinović 1994, čiji slučajevi i dalje ostaju nerešeni.²⁴⁹ Donošenju presude prethodila je i odluka Specijalnog tužilaštva za organizovani kriminal da ne prihvati slučaj ubistva Milana Pantića, pa je on vraćen posle godinu i po dana Višem tužilaštvu u Jagodini, koje do sada, uprkos brojnim dokazima, nije podiglo optužnicu.²⁵⁰

Krajem aprila donesena je pravosnažna presuda protiv četiri lica, među kojima je i bivši predsednik beogradske opštine Grocka, zbog paljenja kuće novinara lokalnog portala *Žig info* Milana Jovanovića u decembru 2018. godine.²⁵¹ Time je slučaj dobio epilog, nakon što je prvostepena osuđujuća presuda bila ukinuta a predmet vraćen na ponovno suđenje.

PREPORUKE

- Neophodno je izvršiti dodatne izmene i dopune donetih medijskih zakona, koji moraju ostati 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 i da se usklade sa nedostajućim odredbama iz Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama.
- Postupanje institucija koje primenjuju medijske zakone mora biti u skladu sa predviđenim procedurama. One moraju obezbediti zaštitu zakonom predviđenog konkursnog sufinansiranja, odgovornost za kršenje procedura i nenamensko trošenje sredstava, kao i kontrolu svih postupaka kojima se dodeljuju sredstva medijima.
- Rad REM-a mora se u praksi unaprediti sprovođenjem veće kontrole i podizanjem nivoa odgovornosti donosilaca odluka.
- Praćenje medija za vreme izbornih kampanja mora biti precizno i jasno metodološki uređeno, uz objektivno sagledavanje i izveštaje.
- Što pre treba započeti izbor novih članova Saveta REM-a, jer postoji sasvim opravdana bojazan da to neće biti učinjeno u zakonom određenom roku od godinu dana.
- Što pre treba započeti izbor članova Programskih saveta javnih medijskih servisa u zakonom propisanom roku.
- Predstavnici vlasti moraju da se ponašaju odgovorno, da pozovu na spuštanje tenzija i da hitno osude sve događaje kojima se ugrožava bezbednost građana koji se usude da kritički misle i govore.
- Neophodno je sprovesti hitne istrage i rešiti sve slučajeve pretnji i napada na novinare, posebno onih koje su inicirali predstavnici vlasti.
- Treba osigurati jasne, nedvosmislene i neselektivne osude svakog nasilja nad novinarima koje vrše visoki javni zvaničnici kako bi se prenela poruka o nedopustivom ponašanju.
- Potrebno je nastaviti sa radom i obukama policajaca i javnih tužilaca, posebno o temama senzibiliteta i sekundarne viktimizacije.
- Policajci moraju proći obavezne obuke razumevanja položaja oštećenih krivičnim delima, jer je najveći broj odustajanja od prijavljivanja povezan sa negativnim tretmanom u policiji i javnim tužilaštvima.
- Treba izmeniti praksu razumevanja krivičnih dela radi boljeg shvatanja načina na koji su pretnje izrečene ili napisane u vezi sa konkretnim krivičnim delima koja štite novinare, posebno kada je reč o ugrožavanju sigurnost u onlajn prostoru.

249 Safety and justice: demanding accountability for attacks against journalists in Serbia, MFRR, 11. 4. 2024.

250 „Tužilaštvo za organizovani kriminal neće voditi istragu ubistva Milana Pantića“, UNS, 1. 2. 2024.

251 „Apelacioni sud pravosnažno osudio bivšeg predsednika opštine Grocka zbog paljenja kuće novinara“, BBC na srpskom, 27. 4. 2024.

- Potrebno je podići nivo senzibiliteta sudija kada je reč o novinarskom radu i svesti o posledicama pretnji i napada. Sudije treba aktivno uključiti u iznalazjenje rešenja, koja će pomoći da se izmeni praksa razumevanja krivičnih dela, posebno ugrožavanja sigurnosti, kao i da se poboljša u korist oštećenih novinara.

4.3.2. Sloboda okupljanja

Ovaj izveštajni period obeležio je niz važnih javnih skupova, na kojima se tražila odgovornost državnih institucija. Nakon što su u novembru okončani protesti protiv nasilja izazvani masovnim ubistvima iz maja 2023. godine, u drugoj polovini decembra počeli su svakodnevni protesti zbog izbornih malverzacija. Uoči decembarških izbora bilo je manjih protesta, koji su odražavali uobičajenu borbu za građanska i ekonomska prava, a koje su vlasti često nazivale političkim manevrima. Izazovi koji su uočeni tokom predizbornog perioda odnosili su se na prisiljavanje građana da prisustvuju političkim skupovima i nepravedno ograničavanje pristupa (određenim grupama) prostorijama za održavanje okupljanja. Nakon izbora, koalicija „Srbija protiv nasilja“ pokrenula je 12 dnevnih protesta pred Republičkom izbornom komisijom, pozivajući je da se pozabavi izbornim malverzacijama. Nastavlja se zastrašivanje demonstranata, prema kojima nadležne institucije imaju selektivni tretman, dok ih državni zvaničnici i provladini mediji označavaju kao „agente stranih interesa“. Eskalacija protesta ispred Skupštine grada Beograda izazvala je reagovanje policije uz upotrebu suzavca i biber spreja, što je dovelo do kritika zbog prekomerne primene sile i naglasilo potrebu da postoji uravnoteženi pristup kada je reč o održavanju javnog reda, uz poštovanje prava građana da protestuju.

Poslednji protest pod nazivom „Srbija protiv nasilja“ – 27. po redu – okončan je 4. novembra 2023. Organizatori su potom, uoči parlamentarnih i lokalnih izbora zakazanih za 17. decembar 2023,²⁵² objavili da je neophodna drugačija organizacija i drugi oblik protesta. Do izbora nije bilo masovnih protesta, već samo nekoliko manjih, koje su organizovale različite društvene grupe. U novembru je nekoliko udruženja poljoprivrednika blokiralo više puteva po Srbiji tokom devet dana, sve dok nije postignut dogovor s Vladom.²⁵³ Po ustaljenoj praksi, najviši predstavnici vlasti su ove blokade označili kao političke proteste i kao pokušaj ucene pred nastupajuće izbore²⁵⁴.

Članovi Sindikata zaposlenih u oblasti socijalne zaštite organizovali su protest ispred Vlade kako bi skrenuli pažnju na neadekvatan odnos države prema socijalnoj zaštiti i platama zaposlenih u ovom sektoru, koje su na nivou minimalca.²⁵⁵ Advokati su se pridružili štrajku zaposlenih u Pošti i održali protestni skup ispred Pravnog fakulteta u Beogradu.²⁵⁶

Predizborne skupove vladajuće Srpske napredne stranke obeležile su poznate scene sa autobusima koji su dovezli učesnike iz raznih gradova Srbije.²⁵⁷ Ove skupove su poremetile optužbe da se ljudima plaća da im prisustvuju²⁵⁸ i da se lica koja su zaposlena u javnim službama suočavaju sa neopravdanim pritiskom da u njima učestvuju.²⁵⁹ Na primer, pošto je odbio da prisustvuje mitingu Srpske napredne stranke, dugogodišnji službenik somborskog Javnog komunalnog preduzeća „Čistoća“, koji je radio u finansijskoj službi, premešten je na radno mesto portira u azilu za pse.²⁶⁰

S druge strane, inicijativa „ProGlas“, odnosno grupa nestranačkih javnih ličnosti, doživela je brojna otkazivanja događaja širom Srbije. U Somboru su, na primer, i javni i privatni subjekti odbijali da obezbede prostor za njihova okupljanja.²⁶¹ Uprava jednog hotela u Vranju povukla je dozvolu za ranije zakazan

252 „Poslednji protest 'Srbije protiv nasilja' u ovom formatu: Građanima poručeno 'Nemojte da prespavate 17. decembar'“, *N1*, 4. 11. 2023.

253 „Vlada Srbije: Poljoprivrednici prekidaju blokadu puteva“, *Radio Slobodna Evropa*, 21. 11. 2023.

254 „Četvrti dan protesta poljoprivrednika u Srbiji, za Vučića ucena pred izbore“, *Radio Slobodna Evropa*, 21. 11. 2023.

255 Katarina Đorđević, „Danas protest Sindikata zaposlenih u sistemu socijalne zaštite ispred Vlade Srbije“, *Politika*, 6. 12. 2023.

256 „Advokati se pridružuju poštarima: Protesti od 25. novembra ispred Pravnog fakulteta“, *N1*, 17. 11. 2023.

257 „(VIDEO) Autobusi 'okupirali' Novi Beograd: Miting SNS-a u Areni“, *N1*, 2. 12. 2023; Ksenija Pavkov, „Novi Sad 'zakrčen' autobusima koji su dovezli građane na miting SNS“, *N1*, 13. 12. 2023; Milan Nikić, „Konvoji autobusa ispred hale Jezero u Kragujevcu: Naprednjaci stižu na miting“, *N1*, 14. 12. 2023.

258 „Zajedno: Učenicima u Novom Sadu deljen novac za učešće na mitingu SNS“, *Danas*, 13. 12. 2023.

259 „Subotičanka zlostavljena na poslu jer je odbila da ide na miting SNS izgubila prvi sudski spor“, *Danas*, 8. 4. 2023.

260 Ksenija Pavkov, „Odbio da ide na miting SNS, direktor ga iz službe finansijska prebacio u azil za pse“, *N1*, 8. 2. 2024.

261 A.L., „ProGlasu niko ne želi da iznajmi prostor za održavanje tribina: U Somboru svi objekti zauzeti, čak i kafane“, *Danas*, 21. 11. 2023.

događaj u njihovoj konferencijskoj sali, zbog čega je „ProGlas” svoj skup održao na otvorenom.²⁶² U Nišu, nakon što su odbijeni svi zahtevi koji su bili upućeni na adrese šest institucija, uključujući u to i Narodno pozorište, „ProGlas” je bio primoran da okupljanje organizuje pod vedrim nebom, odnosno na glavnom trgu ispred pozorišta.²⁶³

Po okončanju parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora, uključujući u to i izbore za Grad Beograd, opoziciona koalicija „Srbija protiv nasilja” pozvala je građane na proteste, uz tvrdnju da im je povređena izborna volja.²⁶⁴ Oni su 12 dana zaredom organizovali proteste ispred zgrade Republičke izborne komisije (RIK), nakon čega su najavili nastavak kad prođu praznici.²⁶⁵ Poslednjeg dana protesta koalicije „Srbija protiv nasilja” održan je celodnevni (i celonoćni) studentski protest zbog neregularnosti uočenih tokom izbornog procesa. Studenti su blokirali jednu od najprometnijih ulica u Beogradu sa glavnim zahtevom da se revidira jedinstveni birački spisak.²⁶⁶ Sledećeg dana su se pridružili protestu na Terazijama u organizaciji inicijative „ProGlas”, koji se završio ispred Ustavnog suda.²⁶⁷ Prema procenama, na ovom protestu je učestvovalo više od 10.000 ljudi.²⁶⁸

Zvanični diskurs o protestima: Aktivisti kao „agenti stranih interesa”, „građanski rat” i „novi Majdan”

Tokom drugog protesta, koji je održan ispred RIK-a, na društvenim mrežama se pojavio snimak lica koje proverava lične podatke studenata i mladih učesnika protesta, koristeći pritom slike iz njihovih ličnih dokumenata iz poverljive baze podataka Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). Državni sekretar Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave prokomentarisao je ovaj incident izjavom da je „zadatak [bezbednosnih] službi da prate agente stranih interesa”.²⁶⁹ Iako MUP po Zakonu o policiji ima pravo da snima javna okupljanja, dužan je da o tome obavesti okupljene i nema pravo da fotografiše pojedince radi ugrožavanja njihove bezbednosti ili dovodenja tih ljudi u neprijatne situacije. Posebno zabrinjava to što se aktivisti etiketiraju kao agenti stranog uticaja, jer takvo etiketiranje može da ima ozbiljne posledice po pojedince i njihove porodice, stvarajući među njima atmosferu straha, koja bi mogla da ih odvraća od daljeg učestvovanja u legitimnim demokratskim aktivnostima, kakvi su mirni protesti. Ovakva praksa u suštini podstiče stigmatizaciju i diskriminaciju, čime se narušavaju osnovna prava na slobodu govora i mirnog okupljanja. Kada dolazi od zvaničnika Vlade, kao što je ovde slučaj, ova vrsta etiketiranja može dodatno da naruši poverenje u institucije.

Predstavnici vlasti su proteste ispred RIK-a okarakterisali kao negativne događaje radikalnog i revolucionarnog karaktera, poredeći ih sa kijeuskim Majdanom i uvodom u građanski rat.²⁷⁰ Cilj takve retorike je samo diskreditovanje protesta i njihovih učesnika, jer ih predstavlja kao pretnju javnom redu i miru, pa čak i nacionalnoj bezbednosti. Na ovaj način se sužava prostor za društveni dijalog i demokratsko izražavanje nezadovoljstva, a društvo ostaje bez elemenata zdrave demokratije.

262 Ljubomir Filipov, „ProGlas-u otkazan prostor u Vranju, tribina će se održati na otvorenom”, *Južne vesti*, 1. 12. 2023.

263 Zorica Miladinović, „Nema slobodnog termina, zakasnili ste, imamo mađioničara i mali prostor: Zašto u Nišu ProGlas nije uspeo da pronađe prostor za tribinu?”, *Danas*, 11. 12. 2023.

264 „Srbija protiv nasilja traži poništavanje izbora u Beogradu i poziva građane na protest”, *N1*, 18. 12. 2023.

265 Nikola Kojić, „Novi protest opozicije ispred RIK-a: Kakav je plan koalicije Srbija protiv nasilja”, *N1*, 16 Jan 2024.

266 „Protesti u Beogradu: Studenti noće na ulici, ne odustaju od borbe za normalnu državu”, *NIN*, 29. 12. 2023.

267 „Protest ProGlasa završen ispred Ustavnog suda, poziv građanima da dostave dokaze za krađu na izborima (FOTO/VIDEO)”, *Insajder*, 30. 12. 2023.

268 „(BLOG) Održan protest inicijative ProGlas: Hiljade građana kod Ustavnog suda, 'crveni karton' za institucije”, *N1*, 30. 12. 2023.

269 „Učesnici protesta pod prismotrom kao 'agenti stranog interesa'”, *Insajder*, 19. 12. 2023.

270 Nenad Nešić, „Plašenje građana Majdanom: Vlast u protestima opozicije vidi uvod u građanski rat”, *N1*, 21. 12. 2023.

✘ **ALARM: Policija prekomerno koristila silu**

Iako je 24. decembra 2023. protest počeo mirno, situacija je eskalirala kada su poslanici opozicije pozvali građane da podrže Vladimira Obradovića, člana Privremenog organa grada Beograda, koji je pokušao da uđe u gradsku kuću. Naime, pošto je žandarmerija blokirala vrata iznutra i nije dozvolila nikome da uđe, pojedinci su, nezadovoljni time, počeli da bacaju kamenje i motke, tako da su na skupštini razbili nekoliko prozora. Policija je na to odgovorila suzavcem i biber sprejom. Kada se broj okupljenih smanjio, uhapšeno je nekoliko lica, mahom studenata.²⁷¹ Po mišljenju Evropskog suda za ljudska prava, upotreba suzavca zahteva posebno opravdanje, pogotovo kada se koristi neselektivno.²⁷²

Policija jeste dužna da održava red, posebno kada okupljanja sadrže i elemente nasilja, ali ima i obavezu da ne koristi prekomernu silu. Komitet pravnika za ljudska prava YUCOM ocenio je da je policija prema građanima upotrebila nesrazmernu silu, ističući da je upotreba sredstava prinude poslednja mera, koja se primenjuje samo onda kada drugim policijskim ovlašćenjima nije moguće efikasno rešiti nastalu situaciju.²⁷³ Dan nakon hapšenja, tim Zaštitnika građana, zadužen za obavljanje poslova Nacionalnog preventivnog mehanizma (NPM), saopštio je da ponašanje policajaca prema licima koja su uhapšena tokom protesta predstavlja primer dobre prakse.²⁷⁴

Koalicija za slobodu medija i mreža „Sigurni novinari” osudili su napade na novinare i prekomernu silu koju je policija protiv njih upotrebila na protestu održanom 24. decembra. Ekipu Televizije *Al Džazira* (TV *Al Jazeera*) policija je napala, dok je novinar portala *Nova.rs* zadobio udarac službenim pendrekom po ruci.²⁷⁵

Tadašnja premijerka Ana Brnabić zahvalila se ruskim službama na informacijama koje su sugerisale da su određene zapadne zemlje uključene u organizaciju protesta kako bi destabilizovale Srbiju, etiketirajući ponovo organizatore i učesnike protesta kao strane plaćenike i agente.²⁷⁶

Grupa demonstranata-studenata optužena za nasilno rušenje ustavnog poretka

Nakon protesta održanog 24. decembra, među 38 uhapšenih našla su se i dva studenta istog imena – Dimitrije. Obojica su učestvovala na protestu i obojica su osuđena na kućni pritvor. Osim što imaju isto ime i studentski status, optuženi su i za slična dela, u šta spadaju navodno nasilničko ponašanje na javnom skupu i pozivanje na nasilnu promenu ustavnog poretka. Kućni pritvor im je određen zbog postojanja navodne opasnosti od ponavljanja krivičnog dela.²⁷⁷

Obojica su u kućnom pritvoru provela više od mesec i po dana, pa se postavlja pitanje da li je takva mera srazmerna navodima tužilaštva o učinjenim delima. Pitanje je i da li ona zaista služi pravdi ili se može smatrati pokušajem zastrašivanja i nepotrebnim rasipanjem sredstava. Posebno je važno razmotriti kontekst u kom su se studenti prava i student umetnosti našli u kućnom pritvoru i bili podvrgnuti oštrijem tretmanu nego lica koja su učestvovala u događaju u Banjskoj. Takav selektivni tretman može se tumačiti samo kao namerno izdvajanje i kažnjavanje onih koji su aktivno uključeni u političke proteste. Treba videti da li je ova praksa zaista usmerena na očuvanje javnog reda i mira ili se zapravo koristi kao sredstvo za suzbijanje drugačijeg mišljenja.

271 „Blog: Policija rasterala demonstrante, protest završen – Ima uhapšenih i povređenih”, *N1*, 24. 12. 2023.

272 ESLJP, *Eğitimve Bilim Emekçileri Sendikası i drugi protiv Turske*, predstavka br. 20347/07 (2016), stav 108.

273 „Nesrazmerna upotreba sile prema građanima na protestu ispred Skupštine grada Beograda”, *YUCOM*, 25. 12. 2023.

274 „Zaštitnik građana proverava postupanje policije”, *Zaštitnik građana*, 25. 12. 2023.

275 „Koalicija za slobodu medija i mreža Sigurni novinari: Policija da ne napada novinare, već da im omogući bezbedan rad”, Nezavisno udruženje novinara Srbije, 25. 12. 2023.

276 „Zahvalnost ruskim i optužbe na račun zapadnih službi zbog ‘učešća’ u protestima – spin vlasti upućen domaćoj javnosti”, *N1*, 27. 12. 2023.

277 Tanja Nikolić Đaković, „Student Dimitrije Popovski još čeka odluku o puštanju na slobodu”, *NIN*, 3. 2. 2024. i Tanja Nikolić Đaković, „Student Dimitrije Radovanović pušten iz kućnog pritvora”, *NIN*, 7. 2. 2024.

Ostali važni protesti organizovani tokom izveštajnog perioda

U januaru 2024. godine ispred Ministarstva zdravlja u Beogradu održan je protest protiv nasilja nad porodiljama, pod sloganom „Porodilište, a ne klanica”.²⁷⁸ Isti protest je organizovan u još nekoliko gradova, poput Sremske Mitrovice²⁷⁹ i Vranja.²⁸⁰ Početkom februara 2024. godine je, zbog oslobađajuće presude za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije, održan i protest pod nazivom „Za Slavka. Za nas kojima su izbili dah”.²⁸¹ Zbog policijske brutalnosti nad dvoje mladih pripadnika LGBT+ zajednice, u martu je u Beogradu održan protest pod nazivom „Ne ćutimo”, kojim se tražilo hitno krivično gonjenje policajaca koji su učestvovali u akciji.²⁸² Na tradicionalnoj protestnoj šetnji 8. marta za radnička prava žena „Uvek na prvoj liniji fronta” došlo je do incidenta. Naime, nepoznati muškarac je polomio LGBT+ zastavu, na šta je policija istog trenutka reagovala.²⁸³

Grupa ljudi je krajem marta upala u zgradu Filozofskog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu i danima je blokirala, tražeći otpuštanje profesora Dinka Gruhonjića.²⁸⁴ Iako ova akcija zabrinjava iz mnogo razloga,²⁸⁵ može se reći da u kontekstu slobode mirnog okupljanja zauzimanje prostorija zgrade nije samo po sebi problematično. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, zauzimanje javnih zgrada generalno može da se smatra oblikom mirnog protesta, uprkos svojoj nezakonitosti i potencijalnim problemima koje može da izazove.²⁸⁶ To znači da sve dok su mirne, takve aktivnosti mogu da budu zaštićene pravom na slobodu mirnog okupljanja, bez obzira na to što su nepopularne. Međutim, važno je uzeti u obzir i druge aspekte, kao što su prava drugih lica, koja mogu da budu pogođena takvim aktivnostima, kao i opšti javni interes, kako bi se obezbedilo to da se adekvatno poštuju prava svih strana.

PREPORUKE

- Kada je reč o ponašanju tokom protesta, policija treba striktno da se pridržava principa nužnosti i proporcionalnosti, i treba demonstrante da ometa ili hapsi samo u krajnjoj nuždi i u skladu sa zakonom, konkretno onda kada postoji jasna i neposredna pretnja, koja ne može drugačije da se razreši. Svakoj policijskoj akciji treba da prethode adekvatna upozorenja, kao i nastojanja da se skup mirno rasturi, čime se jača posvećenost očuvanju prava na mirno okupljanje.
- Predstavnici vlasti treba da se uzdrže od klevetničkog etiketiranja, čime demonstrante predstavljaju kao „agente stranih interesa” ili pretnju javnom redu i miru. Takva retorika ne samo da delegitimiše demokratsko izražavanje, već i jača podele u društvu. Zvanična komunikacija bi, umesto toga, trebalo da se fokusira na činjenice i konstruktivne odgovore na javne demonstracije.
- Poslodavci, posebno u javnom sektoru, moraju da se suzdrže od prisiljavanja ili vršenja pritiska na zaposlene da prisustvuju političkim skupovima. Takvu praksu treba izričito zabraniti postojanjem i sprovođenjem jasne politike i propisa. Treba snažno primeniti mehanizme sprovođenja i zaštitu od odmazde kako bi se obezbedilo da zaposleni mogu da odbiju da učestvuju u političkim događajima bez straha od posledica, kao što su nazadovanje u karijeri ili premeštanje na neželjena radna mesta.
- Vlasti i vlasnici privatnih objekata treba svim političkim i građanskim grupama da obezbede dosledan pristup javnim i privatnim prostorijama, bez obzira na njihovu pripadnost. Praksa da se određenim inicijativama otkazuje iznajmljeni prostor podriva principe slobode govora i poštenog političkog angažmana. Politika vezana za iznajmljivanje prostora treba da bude transparentna, nediskriminatorna i da joj prioritet bude omogućavanje otvorenog dijaloga.

278 „Protest ispred Ministarstva zbog akušerskog nasilja: Potresne ispovesti porodilja”, *N1*, 20. 1. 2024.

279 „Protest protiv akušerskog nasilja u Sremskoj Mitrovici, porodilja Marica se obratila okupljenima: Čuli ste moju priču, ovome mora da se stane na put”, *Nova.rs*, 19. 1. 2024.

280 „Protest zbog akušerskog nasilja u Vranju: Nebriga + neznanje = Ginekologija Vranje”, *Nova.rs*, 27. 1. 2024.

281 Miroslava Derikonjić, „Održan protest „Za Slavka. Za nas kojima su izbili dah”, *Politika*, 5. 2. 2024.

282 Nađa Vukajlović, „Protest protiv nasilja nad LGBT+ u Beogradu: Hitno krivično gonjenje policijskih službenika koji su učestvovali u zlostavljanju dve LGBT+ osobe (VIDEO, FOTO)”, *Danas*, 6. 3. 2024.

283 Nađa Vukajlović, „Incidenti na osmomartovskom maršu u centru Beograda: Muškarac lomio LGBT zastavu”, *Danas*, 8. 3. 2024.

284 Sanja Kosović, „Grupa ljudi upala u Filozofski fakultet u Novom Sadu, traže otkaz za Dinka Gruhonjića”, *N1*, 28. 3. 2024.

285 Videti odeljak o slobodi izražavanja.

286 ESLJP, *Cisse protiv Francuske*, 2002, st. 39–40; *Tuski i drugi protiv Gruzije*, 2018, stav 73; *Annekov i drugi protiv Rusije*, 2017, stav 126.

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

Ni u ovom izveštajnom periodu nije bilo napretka u realizaciji aktivnosti iz Revidiranog AP za Poglavlje 23, što je samo delimično posledica vanrednih parlamentarnih izbora i delovanja Vlade u tehničkom mandatu. Kao i u prethodnom periodu, preporuke za unapređenje stanja stižu i od UN Komiteta za ljudska prava u vezi sa četvrtim periodičnim pregledom Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (mart 2024). One potvrđuju da su primena, praćenje i dostupni podaci o sprovođenju zakona i javnih politika u oblasti zaštite ljudskih prava ozbiljno manjkavi. To potvrđuju i primeri napada na manjinske zajednice i pojedince, kao i primeri policijske brutalnosti, ali i primeri nereagovanja države u takvim situacijama. Zbog toga pretežno promotivne aktivnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog ne utiču na promenu stanja, a ne podržavaju ih ni nadležna sektorska ministarstva, niti one mogu biti odgovor na to što nosioci zakonodavne i izvršne vlasti u Srbiji ozbiljno marginalizuju ljudska prava i nediskriminatornu politiku.

Bez napretka u realizaciji planiranih aktivnosti iz Revidiranog AP za Poglavlje 23

U poslednjem Izveštaju za sprovođenje Revidiranog AP za Poglavlje 23 (treći kvartal, decembar 2023)²⁸⁷ registrovan je minimalni napredak – dve aktivnosti, koje su prethodno označene kao nerealizovane, u aktuelnom izveštajnom periodu delimično su realizovane. Kao i do sada, postoje opisi aktivnosti, ali ne i procene postignutih rezultata (ostvarenih promena). Nedostaje (samo)kritičnost prilikom obrazlaganja razloga kašnjenja realizacije planiranih aktivnosti. Ponavljaju se preporuke Koordinacionog tela za sprovođenje AP 23 iz ranijih perioda.²⁸⁸ Vanredni parlamentarni izbori odložili su (po ko zna koji put) ozbiljni rad na realizaciji aktivnosti, posebno u oblasti zaštite prava deteta.

Kada je reč o zabrani diskriminacije (17 planiranih aktivnosti), nije realizovana obuka za policijske službenike o upravljanju konfliktima i posredovanju u lokalnoj zajednici (koja je, pokazaće se, neophodna), a jedna aktivnost je delimično realizovana (jačanje kapaciteta Kancelarije, sada Ministarstva za ljudska i manjinska prava) tako što je u Odseku za antidiskriminacionu politiku zaposlen jedan izvršilac.

Kada je reč o pitanjima rodne ravnopravnosti (10 planiranih aktivnosti), označena kao delimično realizovana ostaje jedna aktivnost, koja se odnosi na razvoj Strategije za sprečavanje nasilja nad ženama i u partnerskim odnosima i odgovarajućeg AP, jer AP nije usvojen ni nakon tri godine od donošenja Strategije. Nema informacija o tome da li je formirana radna grupa za izradu dokumenta. Posledično, ostaje nerealizovana i aktivnost praćenja primene tog AP.

I u trećem kvartalnom izveštaju ostaju nerealizovane dve od sedam planiranih aktivnosti u vezi sa pravima osoba sa mentalnim invaliditetom. Nisu usvojene izmena i dopuna Porodičnog zakona, čiji je cilj ukidanje postojećeg sistema potpunog lišenja poslovne sposobnosti, a ponavlja se i to da je Radna grupa izradila predlog koji je dostavljen (30. 6. 2023) nadležnom odboru Vlade radi donošenja zaključka o sprovođenju javne rasprave. Nije realizovana ni aktivnost usvajanja izmena i dopuna Zakona o vanparničnom postupku, jer je povezana sa izmenama Porodičnog zakona.

Najveće kašnjenje u sprovođenju aktivnosti i dalje je u oblasti zaštite prava deteta. Od 22 planirane aktivnosti, i dalje nije realizovano čak sedam (jedna manje nego u prethodnom izveštaju), a delimično je realizovano pet aktivnosti (jedna više). Nisu realizovani uspostavljanje centara za decu, mlade i porodicu, zato što nisu stvorene zakonske pretpostavke za to, kao ni unapređenje postojećih resursa u velikim i malim rezidencijalnim ustanovama za decu (u nadležnom ministarstvu realizuje se projekat kao deo tih aktivnosti). Nije urađena analiza efekata organizacionog modela u centrima za socijalni rad, a ponavlja se i informacija o angažovanju eksperta koji će izraditi analizu kao osnovu za unapređenje postojećeg Pravilnika. Nisu urađene izmene i dopune Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, niti su doneti podzakonski akti, kojima se bliže uređuje primena vaspitnih naloga.

287 Ministarstvo pravde, Izveštaju za sprovođenje Revidiranog AP za Poglavlje 23 za treći kvartal (decembar 2023)

288 Ibid.

Nisu uvedeni posttraumatsko savetovanje i podrška za decu žrtve/svedoke u krivičnom postupku, niti su izrađeni posebni protokoli za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, te za stvaranje pretpostavki za obaveznost njihove primene.

Delimično je realizovana aktivnost unapređenja sistema novčanih davanja ugroženim porodicama dece sa invaliditetom, koja je u prethodnom kvartalu bila nerealizovana, a navodi se i da je započeto formiranje Radne grupe za izmene i dopune *Zakona o socijalnoj zaštiti* i *Strategije razvoja socijalne zaštite* (koja je prestala sa važenjem 2010. godine). U međuvremenu je otvoren javni poziv organizacijama civilnog društva da učestvuju u radnoj grupi, urađene su *ex post* analiza prethodne Strategije i *ex ante* analiza efekata nove Strategije, što bi trebalo da odredi dalje pravce razvoja sistema socijalne zaštite. Ostale su delimično realizovane i aktivnosti: razvoja kapaciteta pružalaca usluga socijalne zaštite u skladu sa procesima deinstitucionalizacije i decentralizacije sistema; povećanja primene vaspitnih naloga i davanja prioriteta restorativnom pristupu prilikom postupanja sa maloletnim učiniocima krivičnih dela; unapređenja prakse za vođenje podataka u sudovima (evidencije o poštovanju principa „najboljeg interesa deteta“ u građanskim postupcima); nadzora nad sprovođenjem *Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja i pratećeg AP*, u okviru koje nije bilo nijedne aktivnosti od obrazovanja Saveta (30. 3. 2023. godine).

Antidiskriminaciona politika: i dalje mnogo aktivnosti, malo pozitivnih promena

Dosledno se ponavlja najveći broj preporuka za unapređenje stanja u oblasti ljudskih prava i konstatuje da je rasprostranjena diskriminacija različitih društvenih grupa, što potvrđuju i najnoviji zaključci *Komiteta za ljudska prava* u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Srbije o primeni *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*²⁸⁹ (mart 2024).

Zaključna zapažanja Komiteta za ljudska prava

Nakon kratkog nabiranja pozitivnih aspekata, svih vezanih za usvajanje zakona i strategija, Komitet izražava zabrinutost zbog neprimenjivanja preporuka ugovornih tela UN, tražeći da se ubrza uspostavljanje posebnog mehanizma i da se obezbedi to da stavovi Komiteta budu sistematski distribuirani i primenjeni (para. 6–7). Ukazuje se na nedostatak informacija koje je država dostavila o preduzetim merama za uspostavljanje jasnog, transparentnog i participativnog procesa izbora i imenovanja članova u organu odlučivanja Zaštitnika građana, te na nužnost da se to postigne (para. 8–9).

Kada je reč o borbi protiv diskriminacije, uz potvrdu pozitivnih mera, koje je država preduzela da ojača svoj zakonodavni i strateški okvir, Komitet ukazuje da dostavljeni statistički podaci o postupcima pred domaćim sudovima nisu omogućili razvrstavanja, kao i da pokazuju da postoji mali broj osuda za diskriminaciju. Komitet ukazuje i na to da podaci o pritužbama Povereniku za zaštitu ravnopravnosti nisu pružili informaciju o njihovim ishodima, niti su date informacije o obeštećenju žrtava diskriminacije u sudskim postupcima i pred Poverenikom, te se preporučuju mere za jačanje primene, praćenja i sprovođenja antidiskriminatornog pravnog i političkog okvira, uključujući u to i prikupljanje podataka o primljenim predstavkama i njihovim ishodima (para.12–13).

Kada je reč o zločinima iz mržnje, Komitet je zabrinut zbog toga što je govor mržnje u javnom diskursu, na internetu i u tradicionalnim medijima, u šta su uključeni i političari i visoki zvaničnici, kontinuirano rasprostranjen, posebno prema novinarima, Romima i drugim etničkim ili nacionalnim manjinama, kao i LGBT+ osobama. Od države se stoga traži da temeljno istraži takve zločine, obezbedi krivično gonjenje i odgovarajuće sankcije, omogući žrtvama i njihovim porodicama pristup reparaciji, efikasno sprovodi zakone i politike, kao i da obučava državne službenike, tužioce i sudije za njihovu primenu. Traži se da budu preduzete mere za sprečavanje govora mržnje, posebno kada on dolazi od političara i visokih zvaničnika, te da se intenziviraju akcije za borbu protiv govora mržnje na mrežama, u bliskoj saradnji sa grupama koje su najviše pogođene, kao i da se ojača svest javnosti, javnih službenika, nastavnika i učenika na svim nivoima obrazovnog sistema o poštovanju ljudskih prava i različitosti (para. 14–15).

289 CCPR – International Covenant on Civil and Political Rights, 140 Session (4 Mar 2024 – 28 Mar 2024).

Komitet je zabrinut i zbog toga što su kontinuirano rasprostranjena dela diskriminacije, netolerancije i nasilja nad LGBT+ osobama, uključujući u to i pravo na mirno okupljanje, kao i diskriminaciju prilikom pristupanja nizu prava u različitim oblastima (para. 16–17). Takođe, izražava se zabrinutost zbog isključivanja, marginalizovanja i diskriminisanja Roma u brojnim oblastima, u šta spada i nedovoljno i smisleno učešće romske zajednice u izradi *Strategije za Rome i Romkinje i njenog AP* (para. 18–19), te se navodi niz preporuka za unapređenje stanja u ovim oblastima²⁹⁰.

I Izveštaj organizacije Freedom House (*Freedom House*) pod nazivom *Sloboda u svetu 2024: Narastajuća šteta od problematičnih izbora i oružanih konflikata*²⁹¹ govori da je Srbija jedna od 17 zemalja koje su tokom 2023. godine zabeležile najveći pad sloboda (nalazi se na listi između Rusije i Sjeverne Koreje), pri čemu je ostala u grupi delimično slobodna zemlja. U nastojanju da diskredituje ovaj izveštaj, predsednik države je, u dobro poznatom maniru targetiranja neistomišljenika i krivaca za dobijanje loše ocene, označio programskog direktora Centra za savremene politike (iako je on radio na drugom izveštaju, koji u tom trenutku nije bio objavljen).²⁹²

Umesto otklanjanja murala ratnih zločinaca – kažnjavanje aktivistkinja!

Komesarka Saveta Evrope za ljudska prava Dunja Mijatović u tematskom izveštaju *Suočavanje s prošlošću za bolju budućnost – Put do pravde, mira i društvene kohezije u regiji bivše Jugoslavije*²⁹³ (novembar 2023) ukazala je na to da postoji nazadovanje u tranzicijskoj pravdi u nizu tema, stavljajući fokus na žrtve i preživjele, kao i na prevenciju, te na nužnost strateškog, regionalnog pristupa, uz veću odgovornost nosilaca vlasti za njegovo unapređenje.²⁹⁴ U pismu predstavnicima Srbije Komesarka je preporučila korake za unapređenje procesa suočavanja sa ratnom prošlošću, uključujući u to i prekid rasprostranjene prakse predstavnika države da slave ratne zločince i poriču ratne zločine. Takođe, preporučila je i da se uklone murali i grafiti, kojima se to čini. S tim u vezi, Inicijativa mladih za ljudska prava pozvala je predsednicu Vlade Srbije u tehničkom mandatu da što pre odgovori na pismo Komesarke, podsećajući da je Inicijativa od marta 2023. podnela 300 prijava za uklanjanje murala i grafita ratnih zločinaca i da nikada nije dobila odgovor komunalnih službi.²⁹⁵

Suprotno navedenom, aktivistkinja Aida Ćorović pravosnažno je prekršajno osuđena za remećenje javnog reda i mira kaznom od 100.000 dinara (oko 850 eura), jer je novembra 2021. godine jajima gađala grafit osuđenog ratnog zločinca Ratka Mladića u centru grada. Ona je ostala pri ranijem stavu da kaznu neće platiti, spremna da ode u zatvor,²⁹⁶ ali je organizacija „Krokodil” prikupila sredstva i uplatila odgovarajuću sumu na račun Prekršajnog suda. Za samo nekoliko dana donacijama građana i građanki prikupljeno je oko 700.000 dinara, zbog čega je organizacija odlučila da osnuje *SLAPP BACK* Fond, koji će omogućiti aktivistkinjama/aktivistima zastupanje pred sudom i pravnu borbu za narušena prava, pre svega prava na slobodu govora.

Pregled aktivnosti nadležnog ministarstva u izveštajnom periodu²⁹⁷ pokazuje da se radilo na organizovanju skupova, panel diskusija, javnih slušanja, javnih rasprava u vezi sa izradom AP, kao i kampanja (uglavnom donatorskim sredstvima), ali one realno nisu uticale na promenu stanja. To je jednim delom zbog nepostojanja podrške i saradnje sa nadležnim sektorskim ministarstvima, ali pre svega zbog toga što Vlada i Narodna skupština ozbiljno marginalizuju pitanja ljudskih prava i nediskriminatornu politiku.

290 Srbija za tri godine (do 29. 3. 2027) treba da dostavi informacije o sprovođenju preporuka Komiteta u stavovima koji se odnose na zločine iz mržnje, slobodu izražavanja i zaštitu novinara, kao i učestvovanje u javnim poslovima (para.46–48).

291 *Freedom House, FREEDOM IN THE WORLD 2024: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*

292 „Nikola Burazer demantuje Vučića: Nisam autor izveštaja, žele da diskredituju Freedom House preko 'lake mete'”, V. Radovanović, *Danas*, 2. 3. 2024.

293 Council of Europe Commissioner for Human Rights, „Dealing with the Past for a Better Future Achieving justice, peace and social cohesion in the region of the former Yugoslavia”

294 „Mijatović: Nazadovanje procesa suočavanja s prošlošću prijeto teško stečenom miru”, Udruženje mreža za izgradnju mira, 24. 11. 2023.

295 „Komesarka Saveta Evrope za ljudska prava poziva vlasti u Srbiji da uklone murale ratnih zločinaca”, YIHR, 23. 2. 2024.

296 „Aktivistkinja Aida Ćorović pravosnažno osuđena zbog gađanja jajima murala Ratku Mladiću”, *Radio Slobodna Evropa*, 14. 12. 2023.

297 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, *Vesti*, pristupljeno 30. aprila 2024.

Primeri koje navodimo, kao i izveštaji međunarodnih tela i organizacija potvrđuju da su standardi ljudskih prava i nediskriminacije u Srbiji obesmišljeni, da ne funkcionišu mehanizmi koji štite individualne i kolektivne slobode niza društvenih grupa, da raste pritisak na neistomišljenike (posebno aktivistkinje/aktiviste, branitelje/braniteljke ljudskih prava, novinare/novinarke), uz instrumentalizovanje državnih organa i različitih neformalnih grupa za politički i partijski obračun. Sve to vodi porastu diskriminacije, nacionalizma, veličanja ratnih zločinaca, govora mržnje i nasilja – suprotno politici nediskriminacije i poboljšanju položaja ranjivih društvenih grupa.

Nastavljena je praksa institucionalnog maltretiranja LGBT+ osoba, a organizacija „Da se zna“ izvestila je o najtežem slučaju homofobije koji su do sada zabeležili. Naime, pripadnici specijalne policije u Beogradu upali su u stan dve LGBT+ osobe (navodno zbog prijave da se u njemu nalazi droga). Nakon što su uočili LGBT+ obeležja, ponašali su se brutalno (vređali ih, nazivali ih pogrdnim imenima, zlostavljali sa seksualnim konotacijama, i naneli im telesne povrede). Organizacija je podnela krivičnu prijavu, zahtev da unutrašnja kontrola policije ispita takve postupke, kao i da Zaštitnik građana ispita zakonitost postupanja policije.²⁹⁸ Nema podataka da li je policija preduzela mere kontrole i sa kakvim ishodom. Iz kancelarije Zaštitnika građana je rečeno da je pokrenut postupak zbog sumnje da je policija prekoračila ovlašćenja. Međutim, maltretirani mladić je 11. aprila započeo štrajk glađu ispred Narodne skupštine, jer ga tužilaštvo nije pozvalo da dâ izjavu povodom podnete krivične prijave. Prvo osnovno tužilaštvo u Beogradu je tek 17. aprila uzelo izjavu od mladića, kada je on prekinuo štrajk glađu²⁹⁹.

I Romi su bili meta policijskog nasilja tokom policijske racije, koja je sprovedena u romskom naselju u Beogradu zbog sumnji da se u naselju nalazi osoba koja je prethodno napala policijskog službenika u civilu i udarila ga ciglom u glavu. Prema izjavama, stanovnici su vređani na nacionalnoj osnovi i prečeno im je u njihovim kućama u prisustvu maloletne dece.³⁰⁰ Nakon održanog protesta građana ispred Policijske uprave za Grad Beograda pokrenut je postupak kontrole rada policijskih službenika.³⁰¹ Rasističke izjave protiv Roma mogle su se čuti i u novom sazivu Narodne skupštine u izjavama narodnog poslanika dr Nestorovića (Pokret „Mi – glas iz naroda“). I nakon reagovanja ministra za ljudska i manjinska prava,³⁰² kao i nakon pritužbe koju je Poverenici za zaštitu ravnopravnosti podnela Inicijativa A11, on je nastavio da vređa i diskriminiše romsku nacionalnu manjinu u medijima sa nacionalnom frekvencijom³⁰³.

Kao što se nije znalo na osnovu kojih kriterijuma je Bezbednosno-informativna agencija označila ruske državljane, koji godinama borave u Srbiji, kao bezbednosni rizik (kada su im uručivana rešenja bez obrazloženja da u roku od 30 dana napuste Srbiju), tako se ne zna ni zašto je Ministarstvo unutrašnjih polova, nakon žalbe prevoditeljke Elene Kuposove, donelo rešenje bez obrazloženja, kojim se njoj i njenoj porodici omogućava boravak u Srbiji.³⁰⁴ Deluje da takvo ponašanje državnih organa ima veze sa antiratnom politikom ruskih državljana, ali je ono svakako i pretnja celoj zajednici, jer Srbija bilo kome bez obrazloženja može uskratiti boravak.

Profesor Filozofskog fakulteta u Novom Sadu Dinko Gruhonjić postao je meta ozbiljnih sinhronizovanih napada nakon što je na društvenim mrežama objavljen montirani snimak njegove izjave na festivalu *Rebedu* u Dubrovniku (star godinu dana). Nakon toga, na zidu zgrade u kojoj živi sa porodicom osvanuo je preteći grafit³⁰⁵. Potom je grupa mladih ljudi (među kojima se za deo opravdano sumnja da nisu studenti) ušla u zgradu Filozofskog fakulteta u nameri da blokira rad dok uprava ne uruči otkaz profesoru zbog, kako su naveli, „govora mržnje“. Na poziv uprave fakulteta došla je policija koja je izjavila da ne može da reaguje (jer blokada ne predstavlja osnov za prekršajnu niti krivičnu odgovornost) i ponudila mogućnost da profesori i zaposleni napuste zgradu, ali da im ne garantuje povratak.

298 „Organizacija ‘Da se zna’: Policija upala u stan dve LGBT osobe, tortura trajala više sati“, *FoNet/N1*, 26. 2. 2024.

299 „Mladić prekinuo štrajk glađu ispred Skupštine Srbije zbog policijske torture“. *Radio slobodna Evropa*, 17. 4. 2024.

300 „Protest ispred Policijske uprave za Beograd zbog racije u romskom naselju“, Vanja Đurić, *Beta/N1*, 12. 2. 2024.

301 „Društvo Rom: Protiv policajaca koji su upali u romsko naselje pokrenut postupak“, *N1*, Beograd, 12. 2. 2024.

302 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Saopštenja: „Reagovanje na izjave rasizma u Skupštini Srbije“, 7. 2. 2024.

303 „A11 dopunio pritužbu poverenicima: Nestorović nastavlja da vređa Rome“, *021.rs*, 27. 2. 2024.

304 „MUP promenio odluku, Elena Kuposova više nije ‘pretnja’ i neće biti proterana iz Srbije“, *Danas/N1*, 8. 3. 2024.

305 „Dinko Šakiću za večni dom si spreman“, sa potpisom neregistrovane desne organizacije Srpska Vojvodina;

Blokada Fakulteta privremeno je prekinuta nakon posete rektora Novosadskog univerziteta i dva dekana, koji su otvoreno podržali protestante i osudili „govor mržnje” profesora Gruhonjića.³⁰⁶ Dok su aktivisti, domaći i strani fakulteti, profesori i studenti, kao i Nezavisno društvo novinara Vojvodine najoštrije osudili progon i pružali podršku profesoru,³⁰⁷ predsednik Srbije je u javnom obraćanju o geopolitičkom položaju Srbije u svom maniru izjavio da fizički integritet profesora ne sme biti ugrožen, kritikujući pritom navodnu izjavu (kao da je reč o istinitoj). Za to vreme profesor Gruhonjić bio je izložen progonu desničara i vlasti, a Osnovno javno tužilaštvo u Novom Sadu saopštilo je da sprovodi predistražni postupak povodom pretnji koje je dobio³⁰⁸.

Nakon svega navedenog, predsednik države povodom slučaja ubistva dvogodišnje devojčice u Boru ponavlja predlog za vraćanje smrtne kazne, a ministar spoljnih poslova pominje referendumsko izjašnjavanje o tom pitanju. Obojica odlično znaju da su međunarodni ugovori deo pravnog poretka Srbije, te da Ustav propisuje da predmet referenduma ne mogu biti obaveze koje proizilaze iz međunarodnih ugovora,³⁰⁹ osim ako Srbija ne želi da izađe iz Saveta Evrope. I ovo se takođe najavljuje (ako se Kosovo primi u članstvo), što je verovatno demagogija za domaću upotrebu. Pored toga, načelnik Uprave kriminalističke policije Srbije dao je diskriminatornu izjavu (širio predrasude i stereotipe) u medijima o stanovnicima borskog kraja i pripadnicima vlaške nacionalne manjine, zbog čega je ministar za ljudska i manjinska prava reagovao saopštenjem,³¹⁰ označivši „analitičare” i medije kao odgovorne, bez pominjanja visokog službenika policije. Nekoliko opozicionih partija osudilo je govor mržnje i tražilo smenu načelnika policije.³¹¹

PREPORUKE

- Trebalo bi da prikaz ostvarenih efekata bude jedina relevantna ocena napretka u oblasti *Načelo nediskriminacije i položaj ranjivih društvenih grupa*, umesto dodavanja informacija o realizovanim aktivnostima.
- Ponavljamo preporuku o nužnosti doslednog rada na primeni prihvaćenih međunarodnih standarda i preporuka u oblasti zaštite ljudskih prava, ali pre svega u izmenjenom političkom kontekstu, za koji je odgovorna vladajuća većina.
- Ponavljamo preporuku da je nužno zaustaviti trend derogiranja dostignutih ljudskih prava ranjivih društvenih grupa, te da je neophodno svim aktivistima/aktivistkinjama, predstavnicima/predstavnicama organizacija civilnog društva, novinarima/novinarkama garantovati bezbednost (fizičku i psihičku), kao i obavljanje aktivnosti bez pritisaka i straha od represije.

4.3.4. Rodna ravnopravnost i nasilje prema ženama

Zabrinutost zbog rodni predrasuda i stereotipa o ulogama i odgovornostima žene i muškarca u porodici i društvu, kao i zbog rasprostranjenih mizoginih i diskriminatornih izjava o ženama izražava i UN Komitet za ljudska prava u najnovijim zaključnim komentarima. Zakon o rodnoj ravnopravnosti iz 2021. godine meta je oštih napada desno orijentisanih pokreta, konzervativnih intelektualaca, crkve, ali i državnih organa i nezavisnih institucija, poput Zaštitnika građana, zbog čega se traži ocena njegove ustavnosti ili povlačenje. Ostaje da se vidi kako će se Ministarstvo zdravlja izboriti sa talasom prijavi akušerskog nasilja i lošeg tretmana porodilja nakon protesta koji su održani u više gradova u Srbiji. Nema podataka o tome dokle se stiglo sa izradom nove Strategije za očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja (iz čijeg se naslova izostavljaju seksualno zdravlje i prava). Odredbe iz Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom

306 „Privremeni prekid blokade Filozofskog fakulteta u Novom Sadu”, *Radio Slobodna Evropa*, 31. 3. 2024.

307 „NDNV organizuje skup podrške Dinku Gruhonjiću: Fašisti nas neće učtkati”, *NDN Vojvodine*, 10. 4. 2024. „Profesori Filozofskog fakulteta pozivaju na skup podrške Dinku Gruhonjiću: Najavljena blokada fakulteta ugrožava akademske slobode”, A. L., *Danas*, 25. 3. 2024.

308 „Vučić: Gruhonjić ne sme biti ugrožen, ali sram ga bilo”, *Radio Slobodna Evropa*, 29. 3. 2024.

309 „Tibor Varadi: Uvođenje smrtne kazne suprotno Ustavu Srbije”, *FoNet/Danas*, 9. 4. 2024.

310 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Saopštenja: „Neprihvatljivo širenje negativnih i lažnih stavova, predrasuda i stereotipa”, 8. 4. 2024.

311 „Više opozicionih partija u Srbiji osudilo 'govor mržnje' zvaničnika policije”, *Radio Slobodna Evropa*, 8. 4. 2024.

proglašene su odlukom Ustavnog suda (po peti put) neustavnim. U takvim okolnostima delovanje nadležnog ministarstva i vladinih tela za rodnu ravnopravnost sasvim su marginalni.

Ostaju i dalje problemi visoke rasprostranjenosti nasilja prema ženama, posebno prema ženama iz marginalizovanih grupa, kao i nedostatak informacija o merama za povećanje dostupnosti prijavljivanja te nedostatak dostupnih usluga podrške, uz njihovo odgovarajuće finansiranje. Nema odgovora na nužnu potrebu postojanja sistematske prevencije i zaštite od femicida. I dalje nisu usklađene definicije silovanja i seksualnog nasilja sa odredbama Istanbulske konvencije, mada su nadležno ministarstvo i Radna grupa najavili izmene i dopune Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku u vezi sa delima rodno zasnovanog nasilja prema ženama. Iako je učinjen napredak u propisima za prevenciju i zaštitu od seksualnog uznemiravanja na fakultetima, izostaje njihova efikasna primena.

U zaključcima Komiteta za ljudska prava u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Srbije o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima³¹² (mart 2024), iako se priznaje da su preduzete značajne mere za promovisanje rodne ravnopravnosti i unapređenje zakonskog okvira, izražava se zabrinutost zbog postojanosti rodni predrasuda i stereotipa o ulogama i odgovornostima žene i muškarca u porodici i društvu u celini. To, između ostalog, rezultira nizom nejednakosti na tržištu rada, u šta spadaju i jaz u platama i niža stopa učestvovanja žena na tržištu rada. Takođe, izražava se zabrinutost zbog rasprostranjenosti mizoginij i diskriminatornih izjava o ženama, koje se često pojačavaju u štampi i medijima. Komitet traži da država ojača strategije za podizanje svesti javnosti, kao i da preduzme sve neophodne mere za rešavanje stalnih nejednakosti, posebno na tržištu rada, kao i mere koje bi bile odgovor na mizoginiju i diskriminaciju, posebno na diskriminaciju predstavnica iz politike i verskih zajednica (para 20–21).

Napad na rodno senzitivni jezik – simbol napada na prava žena u Srbiji

Zakon o rodnoj ravnopravnosti meta je oštirih napada desno orijentisanih pokreta i konzervativnih intelektualaca i pojedinaca, predvođenih Maticom srpskom i Srpskom pravoslavnom crkvom (SPC), što se pre svega ogleda u napadima na rodno osetljivi jezik. Nakon desnih političkih partija i grupa, tokom 2023. godine patrijarh SPC počeo je organizovano i kontinuirano da kritikuje rodno osetljiv jezik (ženski oblik za profesije i titule žena) propisan Zakonom, tražeći da se „obustavi nasilje nad srpskim jezikom“ i da se ukinu odredbe „protivustavnog zakona“, kojima se on nameće. Potom su i državne institucije započele borbu protiv rodno osetljivog jezika, te je Savet za srpski jezik, nezavisno telo pri Vladi Srbije, predložilo novoj Vladi (nakon što bude formirana) da izmeni Zakon u delu u kom se propisuje upotreba rodno osetljivog jezika.³¹³

Iznenaduje i to što je Zaštitnik građana pokrenuo postupak ocene ustavnosti odredaba Zakona, koje se odnose na rodno osetljiv jezik (ali obrazloženje nije poznato). Ministar zadužen za ljudska i manjinska prava je u saopštenju podsetio Zaštitnika građana da ranije nije reagovao na te odredbe, iako je u Radnoj grupi za izradu Zakona imao čak dva predstavnika, da tokom javne rasprave o Nacrtu zakona nije dao takav predlog, da nije podnosio amandmane kada je Predlog zakona ušao u skupštinsku proceduru, kao i da nije iznosio svoj stav tokom protekle godine kada su se zahuktale diskusije oko rodno osetljivog jezika. Istovremeno, ministar je podsetio Zaštitnika građana da je ta nezavisna institucija još 2010. godine objavila *Uputstvo za standardizovani nediskriminatorni govor i ponašanje*, „što se u to vreme smatralo pionirskim poduhvatom u oblasti uvođenja i primene nediskriminatornog govora, uključujući i rodno osetljiv jezik“.³¹⁴

Napad na Zakon o rodnoj ravnopravnosti širi se i na pojam rod, odnosno „džender“ (*gender*). Na meti zaključaka „naučnog skupa“ *Pravni aspekti i posledice Zakona o rodnoj ravnopravnosti* (14. 3. 2024), koji su organizovali SPC i Matica srpska, našlo se određenje tog pojma, uz obrazloženje da Zakon menja „ustavni identitet Republike Srbije“, da „fundamentalno zadire u ljudska prava i osnovne slobode i celokupni

312 CCPR – International Covenant on Civil and Political Rights, 140 Session (04 Mar 2024 – 28 Mar 2024).

313 „Rodno senzitivni jezik tema polemika u institucijama Srbije“, *Radio Slobodna Evropa*, 7. 2. 2024.

314 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Saopštenja: „Komentar Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog na najavu Zaštitnika građana o pokretanju postupka ocene ustavnosti odredbi Zakona o rodnoj ravnopravnosti“, 22. 2. 2024

vrednosni sistem i etičke postavke", po kojima žive građani Srbije, da pojam roda, kako je normiran Zakonom, „ne postoji u Ustavu i pravnom poretku Republike Srbije i nije u saglasnosti sa Ustavom i drugim propisima“, da je njime „nasilno ukinuta razlika između ‘džendera’ i pripadnika muškog i ženskog pola, tako što su muškarci i žene, gotovo svi građani Republike Srbije, protivno njihovoj volji i Ustavu, svrstani u ‘džendere’“ i tako dalje.³¹⁵ Ovaj forum je podneo inicijativu za ukidanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti, a na skupu su učestvovali i ministar za ljudska i manjinska prava, ministarka prosvete, te predstavnici naučnih, obrazovnih i drugih institucija (a nema podataka da li je bilo reakcije ministara).³¹⁶

U međuvremenu, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava izradilo je Smernice za primenu Zakona o rodnoj ravnopravnosti.³¹⁷ One se prezentuju u kampanji *Unapredi rodnu ravnopravnost*, koja se sprovodi u nekoliko gradova u Srbiji.³¹⁸ Takođe, Ministarstvo je pripremila i *Pravilnik o metodologiji za obračun neplaćenog kućnog rada*,³¹⁹ za koji se kaže da je jedan od prvih nacionalnih dokumenata o tom pitanju u svetu. Ipak, reč je tek o prvom koraku u priznavanju zdravstvenog osiguranja osobama koje nisu osigurane po drugoj osnovi ako ili kada do toga dođe.

Propagirana pronatalna politika države ne garantuje prava žena

Početak godine obeležili su protesti građanki i građana protiv akušerskog nasilja (u Sremskoj Mitrovici, Beogradu, Vranju) kako bi se pružila podrška ženama koje su ga doživele. Protest pod nazivom *Porodilište, a ne klanica* organizovan je nakon objave žene iz Sremske Mitrovice da je tokom porođaja preživela akušersko nasilje (da joj je lekar naneo fizičke povrede, pretio i vređao je „na nacionalnoj osnovi“), nakon čega je njena beba preminula. Traženo je od Ministarstva zdravlja i Lekarske komore da sprovedu nadzor nad stručnim radom u porodilištima u Srbiji, kao i od Zaštitnika građana da utvrdi da li postoje kršenja prava porodilja u zdravstvenim ustanovama.³²⁰ Takođe, traženo je da se definiše protokol za porođaj, koji će informisati žene o mogućim intervencijama, njihovim pravima i o tome kome da se obrate u slučaju njegovog kršenja. Zatraženo je i da se uvede zakonska mogućnost prisustva ličnog pratioca na porođaju.³²¹ Stranka Zeleno-levog fronta podnela je zahtev Skupštini Srbije da se formira komisija koja bi ispitivala činjenice u vezi sa akušerskim nasiljem u klinikama i bolnicama.³²²

Posle nekoliko godina borbe, Viši sud u Beogradu preinačio je presudu Prvog osnovnog suda u Beogradu iz 2023. godine, kojom je ženi bilo zabranjeno da koristi svoje embrione u postupku vantelesne oplodnje nakon smrti svog muža (2021). Prema *Zakonu o biomedicinskoj potpomognutoj oplodnji*, trebalo je da ti embrioni budu uništeni.³²³ To nije jedini slučaj u Srbiji u kom su žene imale isti ili sličan problem.

Nema informacija o tome da li se radi nova *Strategija za očuvanje i unapređenje reproduktivnog zdravlja* (iz naziva su izostavljeni seksualno zdravlje i prava). Istraživanje o stavovima o braku, porodici i reproduktivnom zdravlju, kao i o seksualnom ponašanju i seksualnom uznemiravanju srednjoškolaca u Srbiji,³²⁴ koje je sprovedlo Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, trebalo bi da posluži kreiranju budućeg strateškog dokumenta. Međutim, nema odgovora Ministarstva zašto u javno dostupnom izveštaju o istraživanju nema podataka o reproduktivnom zdravlju mladih, kao ni o seksualnom ponašanju i seksualnom uznemiravanju. Upadljivo je da četvrtinu ispitanika predstavljaju srednjoškolci sa Kosova, što ne odgovara reprezentativnom uzorku za Srbiju, kao i da podaci nisu segregirani u odnosu na pol, posebno ako se ima u vidu da bi se u odnosu na to mogle očekivati statistički značajne razlike.

315 Srpska pravoslavna crkva: „Staviti van snage neustavni Zakon o rodnoj ravnopravnosti“, 24. 3. 2024.

316 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Vesti: „Ministar Tomislav Žigmanov prisustvovao naučnom skupu ‘Srpski identitet, srpski jezik i Zakon o rodnoj ravnopravnosti’“, 16. 1. 2024.

317 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, *Smernice za primenu Zakona o rodnoj ravnopravnosti*, Beograd, novembar 2023.

318 Beograd, Niš, Kragujevac, Novi Sad i Užice, u saradnji sa Nemačkom organizacijom za međunarodnu saradnju – GIZ i uz njenu finansijsku podršku.

319 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, *Pravilnik o metodologiji za obračun neplaćenog kućnog rada*.

320 „Sa protesta u Beogradu zatražena istraga navoda o akušerskom nasilju u Srbiji“, *Radio Slobodna Evropa*, 19. 1. 2024.

321 „Protest u Vranju protiv akušerskog nasilja“, *Radio Slobodna Evropa*, 27. 1. 2024.

322 „Mijatović: ZLF zatražio formiranje komisije za ispitivanje akušerskog nasilja“, *Beta/N1*, 27. 2. 2024.

323 „Dobija svoje embrione nazad: Viši sud presudio u korist žene čiji je suprug umro tokom pandemije“, M. Ž., *N1*, Beograd, 12. 3. 2024.

324 Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, *Nacionalna studija o stavovima, porodici i reproduktivnom zdravlju, kao i seksualnom ponašanju i uznemiravanju srednjoškolaca u Republici Srbiji*.

Iako je Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju već preduzimalo izmene i dopune *Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom* radi njegovog unapređenja, peti put po redu doneta je odluka Ustavnog suda (IUz-60/2021) o neustavnosti odredaba tog Zakona, ovaj put u odnosu na čl. 13, st. 1, koji određuje visinu naknade tokom trajanja porodijskog odsustva. Naime, pre jula 2018. godine trudničko bolovanje ulazilo je u obračun plate tokom porodijskog odsustva, dok su nakon tog perioda pooštrena pravila, te je ono isključeno iz obračuna za platu. Sve diskriminisane majke imaju pravo na obeštećenje od države (mada još uvek nema uputstava o načinu na koji će to biti sprovedeno).³²⁵

Tokom 2023. godine na republičkom nivou nije postojao nijedan konkurs za udruženja građana, čiji je cilj promovisanje, zaštita i unapređenje rodne ravnopravnosti ili sprečavanje rodno zasnovanog nasilja.³²⁶ Od 15 odabranih projekata na konkursu Ministarstva za brigu o porodici i demografiju samo su dva realizovale ženske organizacije, a najveći iznos donacije odobren je Fondaciji Fudbalskog kluba „Crvena zvezda“ (6.875.200 dinara, oko 60.000 eura), koja tokom prošle godine nije realizovala nijedan seminar, debatu ili konferenciju za medije o temi za koju je dobila sredstva.³²⁷ Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost od januara 2024. nema nijednu informaciju o aktivnostima, a prošlogodišnje su uglavnom bile promotivne, bez vidljivog uticaja.³²⁸

Nasilje prema ženama – tema o kojoj državni zvaničnici ćute

U zaključcima *Komiteta za ljudska prava* u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Srbije o primeni *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*³²⁹ (mart 2024), iako se priznaje da su preduzeti važni koraci kada je reč o nasilju prema ženama, u šta spada i nasilje u porodici, izražava se zabrinutost zbog kontinuirane rasprostranjenosti nasilja, posebno prema ženama iz marginalizovanih grupa, uključujući u to i Romkinje i devojčice, žene sa invaliditetom i starije žene, kao i zbog visokog nivoa nasilja u porodici i intimnim partnerskim odnosima. Komitet izražava žaljenje zbog nedostatka informacija o merama za povećanje dostupnosti načina za prijavljivanje i za obezbeđivanje efikasnog pristupa uslugama podrške, uz njihovo odgovarajuće finansiranje. Takođe, ukazuje se na to da je načinjen propust kada je reč o obezbeđivanju pravovremenih i efikasnih odgovora zaštite radi sprečavanja femicida, kao i to da definicija silovanja u Krivičnom zakoniku još uvek nije usklađena sa međunarodnim standardima.

Državi se upućuju preporuke u vezi sa jačanjem napora za sprečavanje, krivično gonjenje i odgovarajuće kažnjavanje rodno zasnovanog nasilja prema ženama, uključujući u to i posebne mere za ranjive grupe žena, reparaciju i kompenzaciju za sve žrtve i pristup odgovarajućoj zaštiti i pomoći. Preporučuje se i dalje usaglašavanje zakona i proširenje obuka javnih službenika, sudija, tužilaca, advokata i službenika za sprovođenje zakona o identifikovanju i postupanju u slučajevima nasilja nad ženama, uključujući u to i femicid, porodično i seksualno nasilje. Potrebne su i jače kampanje za podizanje svesti društva u celini, koje bi se pozabavile društvenim i kulturnim obrascima i stereotipima, koji razvijaju toleranciju u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem prema ženama (para 22-23).

Iako ženske organizacije ponavljaju da postoje zakonske pretpostavke da se nasilje predupredi i zaustavi, u društvu koje je potpuno uronilo u nasilje, gde su granice pomerene do ekstrema, nema sistemskog odgovora na ovaj problem.³³⁰ Više je nego očigledno da organizovanje panel diskusija u nekoliko gradova u Srbiji (Beograd, Kragujevac, Novi Sad, Niš i Novi Pazar) u okviru kampanje *Stop femicidu*, koju sprovodi Ministarstvo za ljudska i manjinska pitanja (u saradnji sa GLZ-om), nije ni izbliza dovoljno da se skrene pažnja na problem. Istovremeno, ne oglašava se Savet za sprečavanje nasilja u porodici, kojim predsedava ministarka pravde, a godinama unazad od njega ne dolazi nikakva inicijativa u vezi sa unapređenjem primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

325 „Ustavni sud doneo odluku u korist porodilja: ‘Očekuje se veliki broj zahteva za obeštećenje’“, *N1*, Beograd, 26. 2. 2024.

326 Izjava sa konferencije *Javno o javnim konkursima* u organizaciji BIRN-a i Građanskih inicijativa.

327 „Crvena zvezda otima i novac namjenjen za sprječavanje nasilja nad ženama“, *Aktuelno*, 28. 3. 2024.

328 Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost – *Vesti*, 7. 10. 2023.

329 CCPR – International Covenant on Civil and Political Rights, 140 Session (04 Mar 2024 – 28 Mar 2024).

330 „Pet ubistava žena od početka godine: Poslednje nedaleko od Sombora“, *M. Ž.*, *N1*, Beograd, 27. 3. 2024.

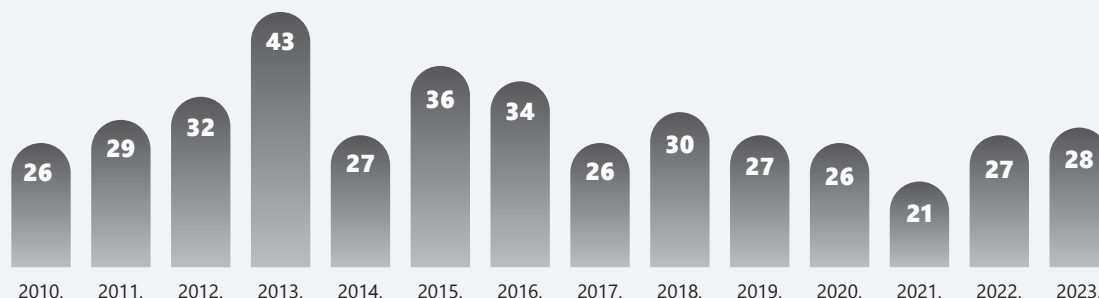
✘ **ALARM: Nema odgovora na goruću potrebu za sistematskom prevencijom i zaštitom od femicida**

U Srbiji je 2023. godine bilo 28 femicida – 25 žena, dve devojčice i jedna transdevojka. Sa sigurnošću se može tvrditi da je u samo četiri slučaja počinilac prethodno prijavljen nadležnima. To pokazuje da su žene u Srbiji prestale da veruju institucijama i da ne veruju da će ih institucije zaštititi.

Devet žena je ubijeno vatrenim oružjem i isto toliko žena je ubijeno noževima, sedam je pretučeno na smrt ili zadavljeno, jedna žena je ubijena velikim čekićem, a druga drvenim štapom, a jedna sekirom. Kao i prethodnih godina, žene starije od 46 godina su imale veću verovatnoću da budu ubijene (njih 20 u 2023. godini), ne samo u kontekstu porodice i partnerskog nasilja, već i kao posledica silovanja (kada je žena pokušala da pruži otpor). Podaci ponovo pokazuju da žene u Srbiji najčešće ubijaju sadašnji ili bivši muževi i partneri (20 slučajeva), sinovi (2), očuh i posinak sa kojima su živele zajedno u istom domaćinstvu (u 17 slučajeva). Ukupno 10 ubica izvršilo je samoubistvo nakon izvršenja ubistva, a jedan je pokušao.

Od početka 2024. godine ubijeno je još sedam žena, sve osim jedne na teritoriji Vojvodine³³¹.

Ilustracija 3: Femicid u Srbiji 2010–2023.



Izvor: AŽC

Na redovnoj sednici Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji za Poglavlje 23 (21. 12. 2023), sa predstavnicima Ministarstva pravde i Ministarstva unutrašnjih poslova, kao i članovima radnih grupa koje rade na izmenama i dopunama *Krivičnog zakonika* i *Zakonika o krivičnom postupku*, predstavljene su namere dopuna i izmena članova koji se odnose na rodno zasnovano nasilje prema ženama³³² radi usklađivanja sa međunarodnim konvencijama. Navedeno je i to da je Vlada uvidela potrebu da se proširi krug krivičnih dela, za koja je propisana kazna doživotnog zatvora, bez prava na uslovni otpust, kao i potrebu da se uvedu strože kazne.³³³ Međutim, ženske organizacije godinama ukazuju na to da problem ne predstavlja visina gornje granice kazne, već neefikasnost istražnog i sudskog sistema, kao i nepostojanje odgovarajućih bezbednosnih mera uz najčešće izrečene uslovne osude. Nakon sastanka održanog u decembru 2023. nije organizovan tematski sastanak u vezi sa grupom krivičnih dela koja se odnose na rodno zasnovano nasilje.

Pored toga, Radna grupa za izmene i dopune Krivičnog zakonika odbila je predlog AŽC, članice koalicije prEUgovor, da neovlašćeno deljenje snimaka intimne sadržine postane krivično delo, uz obrazloženje da postojeća rešenja omogućavaju zaštitu i od ove vrste nasilja.³³⁴ Međutim, kada se ovakva dela čine u onlajn prostoru, oštećeni kao privatni krivični tužilac ne može da utvrdi ko je učinilac dela (posebno ako

331 „Sedam femicida u Vojvodini od početka godine.” *N1, Beograd*, 20. 4. 2024.

332 (...) pominjani su čl. 178 Silovanje, čl. 138a Proganjanje, čl. 184 Posredovanje u vršenju prostitucije, čl. 192 Promena porodičnog stanja, sa posebnim osvrtom na čl. 194 Nasilje u porodici;

333 (...) među koje spadaju krivično delo silovanja, obljube nad nemoćnim licem i obljube sa detetom;

334 U Krivičnom zakoniku krivično delo neovlašćenog objavljivanja fotografija i snimaka bilo koje sadržine, koje se goni po privatnoj krivičnoj tužbi.

se on krije iza lažnih naloga), jer nema mogućnost da sprovodi istragu.³³⁵ Zbog toga ne čudi mali broj pokrenutih postupaka, kao i to što verovatno nije bilo uspešno okončanih, uključujući u to i postupak koji je pokrenulo Posebno tužilaštvo za visokotehnološki kriminal po prijavama da se na Telegram grupama dele intimne fotografije i snimci devojčica, devojaka i žena svih uzrasta. Ni Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje je izradilo tekst Strategije za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019–2023, ne smatra da borba protiv sajber nasilja, koje pogađa odrasle osobe, prvenstveno žene, zasluži da bude pomenuta u Strategiji ako već nije predviđena kao posebna aktivnost.³³⁶

U martu 2024. godine Autonomni ženski centar je pokrenuo kampanju „Zakuni se u zakon“ koja je imala za cilj da građani potpišu onlajn peticiju za uvođenje ovog krivičnog dela³³⁷. Do kraja aprila peticiju je potpisalo više od 21.500 građana. Nakon formiranja nove Vlade, AŽC i prEUgovor će ponovo uputiti predlog za uvođenje ovog krivičnog dela³³⁸.

Još uvek nije izrađen Akcioni plana za *Strategiju o sprečavanju i borbi protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godina*, a nije završeno ni formiranje radne grupe, koja će pripremiti predlog (od predstavnika institucija i organizacija civilnog društva), što je najavljeno u Izveštaju za prvi kvartal, aprila 2023. godine. Iako je javni poziv za organizacije civilnog društva bio otvoren od 25. avgusta do 11. septembra, a Komisija bila dužna da najkasnije u roku od 30 dana donese predlog o predstavnicima koji će biti uključeni u radnu grupu, to se nije desilo do kraja pisanja ovog izveštaja.³³⁹

Vlada Srbije je 29. marta 2024. godine usvojila Opšti protokol o postupanju i multisektorskoj saradnji u situacijama rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici, nakon izmena i dopuna prethodnog Opšteg protokola (2010) u cilju usaglašavanja njegovog sadržaja sa odredbama Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. Protokol je izradila prof. dr Nevena Popović, uz finansijsku podršku UN Women, i podršku Operativnog tima Saveta za suzbijanje nasilja u porodici³⁴⁰. Nije bilo javnih konsultacija, a nepoznato je da li je u komnetraisanje dokumenta čije se odredbe odnose i na organizacije civilnog društva uključena ijedna ženska organizacija.

Seksualno uznemiravanje na fakultetima – „javna tajna“

Tokom marta 2024. godine pojavila se informacija o tome da su bivše i sadašnje studentkinje Fakulteta bezbednosti i Fakulteta političkih nauka podelile na Instagram stranici Ženske solidarnosti svoja iskustva sa fakulteta i sa profesorima, koja se mogu okarakterisati kao seksualno uznemiravanje. Kaže se da uprave fakulteta znaju za takva događanja, ali da nema formalnih prijavi, niti preduzimanja drugih (preventivnih) mera kako bi se unapredilo stanje, iako visokoškolske obrazovne ustanove u okviru Univerziteta u Beogradu imaju pravilnike o sprečavanju seksualnog uznemiravanja.³⁴¹ I javno dostupni podaci o krivičnim delima protiv polnih sloboda (prijave, optuženja i osude), iako pokazuju da postoji porast prijavi, ukazuju na to da mali procenat stigne do optuženja, a još manji broj slučajeva stigne do presude.³⁴² Iako je broj prijavi u periodu od deset godina porastao za 56%, broj osuda porastao je tek za 16%. Kada je reč o seksualnom uznemiravanju tokom 2022. godine, bilo je svega 199 krivičnih prijavi, od čega je za samo 101 podignuta optužnica, dok je osuđeno 89 lica (iako osude tokom 2022. nisu morale biti za dela za koja su u istoj godini podignute optužnice).³⁴³

335 Na primer, da naloži da se nečiji telefon ili kompjuter privremeno oduzmu da bi se otkrilo da li je snimak intimnog sadržaja poslat sa IP adrese, koju koristi osoba na koju sumnja.

336 Vanja Macanović, „*Krivično delo koje (ne) postoji*“, *Peščanik*, 13. 3. 2024.

337 „*Zakuni se u zakon*“, *Peticije online*

338 prEUgovor, *Predlozi za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Beograd, maj 2022.

339 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Javni poziv organizacijama civilnog društva za podnošenje kandidature za učešće u izradi Akcionog plana za sprovođenje Strategije o sprečavanju i borbi protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine*.

340 Ministarstvo pravde, *Druga sednica Saveta za suzbijanje nasilja u porodici*.

341 „*Isti profesori i generacije studentkinja: Nove optužbe o seksualnom uznemiravanju na fakultetima*“, *N1*, Beograd, 5. 3. 2024.

342 Tokom 2013. bilo je ukupno 320 krivičnih prijavi, a 2022. bilo je 499 prijavi za sva krivična dela protiv polne slobode. Istovremeno, 2013. godine bilo je ukupno 236 osuda, a 2022. godine tek 273 osude za sva krivična dela iz ovog poglavlja.

343 Republički zavod za statistiku, *Bilten Punoletni učinoci krivičnih dela u RS, 2022 – Prijave, optuženja i osude*.

PREPORUKE

- Ponavljamo preporuku da je nužno zaštititi prava žena od uticaja antirodnog pokreta i politika, tako što bi državne mere, uključujući u to i finansije, jasno odražavale standarde potvrđenih međunarodnih ugovora, a nadležna ministarstva i tela pojačala svoje aktivnosti.
- Nova Vlada kao prioritet svoga delovanja treba da postavi sprečavanje i zaštitu žena od svih oblika rodno zasnovanog nasilja, uključujući u to i femicid. Neophodno je da se usvoje, izmene i dopune odgovarajuće zakonske mere i akcioni planovi, da se obezbede odgovarajuća finansijska sredstva za podršku žrtvama, kao i da se zahteva stručnost i odgovornost postupajućih službenika.

4.3.5. Prava deteta

Mere koje je Ministarstvo prosvete uvelo radi poboljšanja prevencije i zaštite učenika od nasilja nisu efikasne, te se ono nastavlja, skoro nesmanjenom učestalošću i intenzitetom, u sve nižim uzrastima. Nema informacija o aktivnostima Saveta za prava deteta, niti Saveta za sprečavanje vršnjačkog nasilja, kojim je predsedavala premijerka. Mediji su označeni kao odgovorni za objavljivanje spiska imena dece potencijalnih žrtava u školi „Ribnikar“, a ne načelnik beogradske policije, koji je u međuvremenu odlikovan najvišim priznanjem. Nema podataka u kojoj je fazi Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama, nakon što su izrečene brojne kritike njegovog sadržaja. Obrazovanje je odavno na udaru konzervativnih društvenih snaga, ali se pritisak na škole i Ministarstvo stalno pojačava. Nedostatak brojnih lokalnih usluga za podršku porodici i deci predstavlja nerešiv problem u političkom kontekstu, u kom je briga o deci samo predmet manipulacije.

✘ **ALARM: Neefikasne mere za prevenciju i zaštitu dece od nasilja**

Dvanaestogodišnji učenik iz Velike Plane zadobio je lakše telesne povrede i potres mozga, a roditelji su se obratili medijima jer nisu bili zadovoljni što ih škola nije obavestila o događaju i načinu na koji je reagovano.³⁴⁴ Učenik prvog razreda OŠ iz Niša udario je učiteljicu, zbog čega je ona završila na bolovanju s nogom u gipsu. Centar za socijalni rad u tom gradu kaže da s porodicom rade duže vreme, ali da „dosadašnji rad nije dao očekivane rezultate“.³⁴⁵

Građani su u aprilu 2024. ponovo traumatizovani, ovaj put slučajem nestanka dvogodišnje devojčice iz Bora, za kojom je potraga trajala 10 dana, nakon čega je utvrđeno da je devojčica ubijena, ali njeno telo još uvek nije pronađeno.³⁴⁶ Medijsko izveštavanje o slučaju i potrazi praćeno je uznemiravanjem članova porodice, objavljivanjem detalja iz istrage, deljenjem netačnih informacija i eksplicitnih detalja o okolnostima ubistva, u čemu su prednjačili tabloidi povezani sa državnim vrhom i finansirani sredstvima iz budžeta, i ovog puta bez ikakvih posledica.³⁴⁷

U januaru se u žiži javnosti nakratko našao slučaj „dipfejkova“ u dve osnovne škole na Novom Beogradu. Naime, učenici su kreirali eksplicitne sadržaje sa likovima devojčica i nastavnica iz svojih škola, koje su delili posredstvom aplikacije Vajber. U tim objavama nalazila su se i imena i brojevi telefona targetiranih osoba, što je potencijalno omogućilo neograničenom broju osoba da dalje zloupotrebljavaju ove sadržaje. Iz medija se saznaje da je, zahvaljujući roditeljima devojčica, policija uspela da uđe u trag 13-godišnjacima koji su generisali sadržaj i zloupotrebljavali fotografije.³⁴⁸

Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti sproveo je vanredni inspekcijski nadzor povodom toga što je načelnik Policijske uprave za Grad Beograd na konferenciji za medije u maju 2023. godine pokazao

344 „Nakon tuče učenika u Velikoj Plani, 12-godišnjak dobio potres mozga“, *Danas*, 2. 4. 2024.

345 „Slučaj prvaka koji je udario učiteljicu – završila u gipsu, 'preduzimaju se mere'“, Dragana Simić, *N1*, Beograd, 6. 4. 2024.

346 „Traje potraga za telom devojčice Danke: Ostavka direktora Vodovoda, očekuju se novi pretresi“, Sanja Sovrljić, *N1*, Beograd, 8. 4. 2024.

347 „Trka za klikom prevagnula nad etikom: Izveštavanje medija o nestanku i smrti devojčice u Srbiji“, Mila Manojlović, *Radio Slobodna Evropa*, 5. 4. 2024.

348 „Dečaci od slika devojčica i nastavnica sa društvenih mreža pravili eksplicitni sadržaj“, *RTS*, 9. 2. 2024.

spisak sa imenima dece potencijalnih žrtava u OŠ „Vladislav Ribnikar“. U zapisniku o izvršenom nadzoru navedeno je da načelnik policije objavom spiska nije povredio Ustav i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, već da su ga mediji učinili dostupnim javnosti i kršili Zakon o informisanju i medijima.³⁴⁹ Istovremeno, u zapisniku se pominje i da su mediji obavestavali javnost o zdravstvenom stanju izvršioca krivičnog dela i o članovima njegove porodice, zaboravljajući da je o tome na konferenciji za medije 3. maja govorio predsednik države. Poverenik je istakao da nema nadležnost nad medijima, kao ni „zakonska ovlašćenja da vodi postupak inspekcijskog nadzora prema fizičkim licima, kao ni funkcionerima koji uživaju pravo imuniteta“.³⁵⁰ U međuvremenu, Ministarstvo unutrašnjih poslova odlikovalo je najvišim priznanjem načelnika beogradske policije, što je izazvalo osudu roditelja koji su protiv njega podneli krivičnu prijavu.³⁵¹

Ni nakon što je obrazovan *Savet za prava deteta* (krajem marta 2023. godine),³⁵² nema informacija o njegovim aktivnostima.³⁵³ Vlada je obrazovala i *Savet za sprečavanje vršnjačkog nasilja* (12. 5. 2023), na čijem čelu je bila premijerka, ali nema javno dostupnih informacija ni o aktivnostima tog tela. Nema ni informacija o izmenama i dopunama *Porodičnog zakona*, čija je javna rasprava najavljena pre decembarskih izbora i za koji je ministarka za brigu o porodici i demografiju tvrdila da „predviđaju još jaču i efikasniju zaštitu dece od nasilja“.³⁵⁴ Istekla je *Nacionalna strategija za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period od 2020. do 2023. godine*. Strategija je imala samo jedan Akcioni plan 2020-2021, i nije bilo javno dostupnih izveštaja o sprovođenju Strategije uprkos planiranom praćenju.

Ipak, Generalni sekretarijat Vlade objavio je da je Vlada usvojila Akcioni plan za period od 2023. do 2025. godine za sprovođenje *Strategije za mlade u Republici Srbiji za period od 2023. do 2030. godine* (6. 7. 2023), donela Zaključak kojim je odlučila da se nepokretnosti u javnoj svojini Republike Srbije, koje se nalaze u Novom Sadu, daju u zakup neposrednim ugovorom sa organizacijom *Centar za nestalu i zlostavljanu decu* (13. 7. 2023), donela Zaključak kojim se prihvata tekst Izveštaja o radu Radne grupe za bezbednost dece na internetu sa predlozima odgovarajućih rešenja (20. 7. 2023), kao i Odluku o izmenama i dopunama *Odluke o obrazovanju Saveta za prevenciju vršnjačkog nasilja* (21. 9. 2023).

Sve što je navedeno u prethodnim izveštajima u vezi sa *Izmena i dopuna Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika* ponavlja se i u poslednjem tromesečnom izveštaju o sprovođenju AP23. Odluka Evropske komisije, koja nije dala saglasnost za usklađivanje *Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika* sa važećim *Zakonikom o krivičnom postupku*, samo odugovlači pravnu nesigurnost i nedoslednost dva važna krivičnoprocesna zakona i produžava kršenje zakona. prava dece u Srbiji³⁵⁵.

Nema podataka o tome da li je i u kojoj fazi *Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama*, na koji su strukovna udruženja i organizacije civilnog društva, uključujući u to i AŽC,³⁵⁶ članicu koalicije prEUgovor, stavile brojne prigovore i zvanično predale komentare tokom javne rasprave, posebno zbog toga što nije konsultovano Ministarstvo pravde radi usaglašavanja sa Zakonom o maloletnicima. U Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o ovom Nacrtu nema informacija o tome koji komentari su prihvaćeni (i zašto), a koji odbijeni (i zašto).³⁵⁷ Na osnovu Izveštaja Beogradskog centra za ljudska prava 2023,³⁵⁸ Ministarstvo zdravlja je odbilo da javno objavi sastav Radne grupe i nakon što mu je to naložio Poverenik za informacije od javnog značaja. Vlada Srbije održala je početkom decembra 2023.

349 Rečeno je da je spisak pokazan u trajanju od 11 sekundi, pri čemu su ga kamere medija zumirale u trajanju od 3 sekunde, a da je načelnik precizno naveo ukupno šest odeljenja, u koja su ova deca išla.

350 „Nadzor Poverenika o ‘Ribnikaru’: Milić nije kršio zakon kada je pokazao spisak dece“, *BIRN*, 6. 3. 2024.

351 „Roditelji traže odgovornost za odlikovanje Veselina Milića: ‘Osećam se kao da mi se neko smeje u lice‘“, *Dimitrije Đurić, N1*, 26. 2. 2024.

352 „Odluka Vlade od 31. 3. 2023.godine“, *Službeni glasnik RS*, broj 25/2023.

353 *Internet strana Saveta za prava deteta – Početna*, 27. 9. 2023.

354 *Ministarstvo za brigu o porodici i demografiji*, „Zaštita dece i njihove bezbednosti apsolutni prioritet“, 5. 6. 2023.

355 *Autonomni ženski centar* smatra da mišljenje Evropske komisije proizvodi štetne posledice, jer *Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika* iz 2005. godine nije usklađen sa *Zakonikom o krivičnom postupku iz 2011. godine*, te se već 13 godina primenjuje u skladu sa *Krivičnim zakonikom* koji je važio do 2011. godine, prema kojem istragu sprovode istražne sudije a ne tužioci. Na ovaj način se više od deceniju krše prava maloletnika, i kao izvršilaca krivičnih dela i kao oštećenih.

356 „AŽC predao komentare na Nacrt zakona o dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama“, 8. 8. 2023.

357 *Ministarstvo zdravlja*, *Radne verzije nacrtu zakona*.

358 *Vesna Petrović, Dušan Pokuševski (ur.), Ljudska prava u Srbiji 2023 Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava

godine sastanak povodom Nacrta zakona sa predstavnicima UNICEF-a, SZO, Delegacije EU i UN u Srbiji i Ambasade Norveške, navodeći da će konsultativni proces biti nastavljen u cilju donošenja konačnog teksta. izmene i dopune zakona na inkluzivan i sveobuhvatan način³⁵⁹. Nijedna OCD koja je dala komentare i predloge tokom javne rasprave nije pozvana na sastanak. Na inicijativu Grupe OCD, *Specijalni izvestilac UN za pravo svakoga na uživanje najvišeg dostižnog standarda fizičkog i mentalnog zdravlja* uputila je krajem decembra 2023. godine Republici Srbiji saopštenje, izražavajući zabrinutost zbog nacrt zakona³⁶⁰. Država Srbija je u februaru 2024. odgovorila da nacrt zakona nije dostavljen Narodnoj skupštini i da će nakon nedavnog izbora ceo postupak u vezi sa Nacrtom zakona biti ponovljen³⁶¹.

Ipak, dobra vest je to da je Radna grupa Vlade Republike Srbije za podršku mentalnom zdravlju i sigurnosti mladih osnovala Centar za mlade (CEZAM), kao reakciju na iskustva psihologa i psihijatarata koji su pružali podršku mladima nakon majskih tragedija, a iz potrebe da se povežu savetodavne i preventivne usluge u zajednici. Centra je namenjen mladima od 30 godina, biće otvoren svakog radnog dana od 12 do 20 časova, a usluge će biti besplatne.³⁶²

Istraživačka priča 5: Slučaj Uroša Blažića: Sistem koji ne vidi problem dok ne nastane haos

Pre nego što je policija uhapsila Uroša Blažića zbog masovnih ubistava u Malom Orašju i Duboni, protiv njega je godinama podnosila prijave. Način na koji su institucije u tim slučajevima reagovale, ukazuje na probleme u sistemu, koji su prethodili majskoj tragediji.³⁶³

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS) prikupio je dokumentaciju iz ranijih sudskih postupaka, koji su se protiv Blažića vodili još dok je bio maloletan, a po prekršajnim prijavama policije. Iz nje se, prema rečima stručnjaka, vidi da *Centar za socijalni rad*, i pored „crvenih zastavica”, nije ulazio u dublje ispitivanje Uroša i njegove porodice, ali i da su institucije postupale sporo.

Na primer, sud je u jednom slučaju, s obzirom na to da je Blažić tada bio maloletan, tražio da se uključi *Centar za socijalni rad*. Iako je sudija od *Centra za socijalni rad Zvezdara* tražila mišljenje o tome koju bi sankciju trebalo izreći, nikad od Centra nije dobila odgovor. U junu 2021. godine sudski postupak je obustavljen zbog zastarevanja.

U drugom slučaju, Blažić je i u prekršajnom i u krivičnom postupku ostao bez kazne. Prvi je obustavljen zbog zastarevanja, a u drugom je, kako je već objavio *Insajder*, predstavnik *Centra za socijalni rad* smatrao da nije celishodno da mu se izrekne krivična sankcija, jer je iz funkcionalne porodice i protiv njega u međuvremenu nije bilo novih prijava. Sa ovim se tužilac saglasio i *Viši sud u Beogradu* obustavio je taj postupak.

359 [Vlada posvećena donošenju dopuna Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama](#). 1. 12. 2023.

360 [Ref: OL SRB 3/2023](#). 26. 12. 2023.

361 [Dopis No. 128-1/2024](#). 9. 2. 2024.

362 [„Otvora se CEZAM – mesto susreta mladih i mentalnog zdravlja”](#). *Nedeljnik*, 24. 4. 2024.

363 [Jovana Tomić, „Slučaj Uroša Blažića: Sistem koji ne vidi problem dok ne nastane haos”](#), CINS, 13. 12. 2023.

Obrazovanje pod pojačanim udarom konzervativnih društvenih snaga

Obrazovanje je odavno na udaru konzervativnih društvenih snaga.³⁶⁴ Nedavnu pažnju javnosti privukao je zahtev predstavnika policijskog sindikata u ulozi roditelja da se gimnazije koje u programu srpskog jezika i književnosti za prvi razred imaju roman „Dorotej“³⁶⁵ izjasne da li su dobile saglasnost roditelja da njihova deca uče takve sadržaje (jer nisu prikladni za školski uzrast i „zbog naše vere, kulture, roditeljskog vaspitanja“).³⁶⁶ Iako je nastavni program propisan, a škole obavezne da ga poštuju, bar dve gimnazije povukle su roman iz spiska obavezne lektire i o tome obavestile ovaj sindikat, što pokazuje do koje mere je zabrinjavajuće stanje u obrazovanju.³⁶⁷

Teoretičar zavera Saša Borojević nedavno je targetirao na društvenim mrežama vrtić u Temerinu zbog projekta o rodnoj ravnopravnosti. Jednakost između dečaka i devojčica predstavio je kao „indokrinaciju dece“, a time što je širio neistine o projektu podstakao je deo javnosti da vaspitačicama u ovoj predškolskoj ustanovi šalju pretnje i uvrede.³⁶⁸ Borojević je, inače, prisutan u udarnom terminu na televiziji sa premijerkom Vlade u tehničkom mandatu i na listi je vladajuće SNS za ponovljene izbore u Beogradu.

Učesnici okruglog stola održanog u organizaciji saveza *Porodični sabor* podneli su zahtev Ministarstvu obrazovanja da Republika Srbija, kao što su već učinile Rusija, Iran i neke druge zemlje, zakonom utvrdi da je Ustav iznad zakonskih akata, koje nameću UN, Svetska zdravstvena organizacija (SZO) i druga međunarodna tela. Traži se da država ne prihvati i da ne primenjuje dokumenta koja se „kose sa verom, tradicionalnim moralom, kulturom i istorijom naroda koji žive u R. Srbiji, a na prvom mestu, većinskog, srpskog naroda“.³⁶⁹ Dalje, traži se da Srbija odbije da primenjuje program *Međunarodno tehničko uputstvo o seksualnom obrazovanju*, čiji je cilj, kako se navodi, da „pripremi malu decu za stupanje u seksualne odnose“,³⁷⁰ a isto se odnosi i na dokument SZO *Standardi za seksualno vaspitanje u Evropi*. Takođe, zahteva se da se iz svih sadržaja obrazovanja (udžbenika, pomoćnih udžbenika i lektire) izbace sadržaji koji promovišu homoseksualnost, transseksualnost i rodne ideologije. Konačno, tvrdi se da je neophodno sprečiti uticaj nevladinih organizacija,³⁷¹ „koje se finansiraju i ideološki upravljaju iz inostranstva“, na naš obrazovni sistem, „jer su one glavni promoteri izmene svesti, socijalnog inženjeringa i kulturološkog rata protiv našeg naroda“.³⁷²

Nema novca za usluge podrške porodicama sa decom s razvojnim smetnjama

Nedostatak brojnih lokalnih usluga za podršku porodici i deci stalni je problem, što dovodi do protesta roditelja koji se nadaju da će time nešto rešiti. Tako majke iz Niša, čija deca sa razvojnim smetnjama nisu dobila lične pratiocice, smatraju da je reč o diskriminaciji i kršenju zakona.³⁷³ Na to je reagovala i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, koja je Gradu Nišu predložila da hitno postupi po Zakonu o zabrani diskriminacije i da omogući tu uslugu.³⁷⁴ Nadležni u Gradu, međutim, nisu reagovali na preporuku. Ovaj problem postoji i u drugim opštinama,³⁷⁵ a roditelji su ostavljeni da se sami snalaze, u šta spada i obraćanje medijima da bi se pojačao pritisak na donosiocice odluka. Tako je direktorka predškolske ustanove u Rekovcu, nakon neuspešnih obraćanja lokalnoj samoupravi i nadležnom ministarstvu, putem medija

364 Počev od 2016. godine kada je sprečena primena obrazovnog paketa o prevenciji seksualnog nasilja nad decom.

365 Roman Dobrila Nenadića iz 1977. godine čija se radnja zbiva u srednjovekovnoj Srbiji, a policijskom sindikatu je sporna erotska scena u kojoj monah posmatra ljubavni par i priča kako uživa u tome.

366 „Zbog naše vere, kulture, roditeljskog vaspitanja“: Sindikat zaposlenih policije odgovara zašto im smeta „Dorotej“. V. Andrić, *Danas*, 29. 2. 2024.

367 „Dve gimnazije izbacile roman „Dorotej“ iz obavezne lektire: Šta o tome kaže Ministarstvo prosvete?“. V. Andrić, *Danas*, 24. 2. 2024.

368 „Gostuje na nacionalnim TV, sedeo i pored premijerke: Zbog teoretičara zavere stižu pretnje zaposlenima u vrtiću“, Sanja Kosović, *N1*, Beograd, 29. 2. 2024.

369 „Porodični sabor: Rezolucija Okruglog stola ‘Rat protiv porodice u kulturi i prosveti’“, *Stanje stvari*, 27. 3. 2024.

370 Ibid.

371 U zahtevu se navodi da se posebno ističu organizacije Centar E8, Incest trauma centar, Autonomni ženski centar i Labris.

372 „Porodični sabor: Rezolucija Okruglog stola ‘Rat protiv porodice u kulturi i prosveti’“, *Stanje stvari*, 23. 3. 2024.

373 Uslugu ne mogu da ostvare porodice u kojima jedan od roditelja ne radi, tako da je ona omogućena za pedeset petoro dece, a nije je dobilo sto pedesetoro dece.

374 Milan Stojanović, „Našoj deci su potrebni lični pratioci“: Odbijene majke ukazuju – Grad Niš se oglašuje o predlog Poverenice“, 27. 2. 2024.

375 Media reform centar Niš, „U raljama birokratije: Četvoro dece u Lajkovcu bez ličnih pratilaca – roditelji se snalaze kako mogu“, 19. 11. 2023.

zatražila pomoć od predsednika države, jer nema sredstva da isplati dobavljače hrane za sto pedesetoro dece koja borave u vrtićima, dok zaposlene nisu primile platu od novembra 2023. godine.³⁷⁶

PREPORUKE

- Ponavljamo da je nužno da nova Vlada obezbedi odgovornost nadležnih ministarstava 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 za Poglavlje 23 kako bi bio nadoknađen ogroman zaostatak u ovoj oblasti.
- Nužno je pod hitno obezbediti najširi društveni dijalog o obrazovnom sistemu kako bi se sistemski pristupilo pitanjima zaštite dece od nasilja i prevenciji vršnjačkog nasilja, ali i pitanju vrednosnog integriteta obrazovnog sistema.
- Neophodno je što pre usvojiti izmene i dopune Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika, kako bi se ovaj zakon uskladio sa važećim Zakonikom o krivičnom postupku.
- Neophodno je usaglasiti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti lica sa mentalnim smetnjama sa izmenjenim Zakonom o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnika.

4.3.6. Jačanje procesnih garancija

Izmene Zakona o parničnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku kasne tri godine. Ne postoji izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2023–2025. godine. Nenavođenjem tačnih podataka u Godišnjem izveštaju o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nastavlja se nepoštovanje rada udruženja građana kao pružalaca besplatne pravne pomoći.

Izmene zakona i dalje na čekanju

Na izmene Zakona o parničnom postupku (ZPP) i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP)³⁷⁷ čeka se više od tri godine. Sve što je navedeno u prethodnim izveštajima ponavlja se i u poslednjem kvartalnom izveštaju o sprovođenju AP 23³⁷⁸.

Ministarstvo pravde i predstavnici radnih grupa za izmene Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku održali su 21. decembra 2023. godine sastanak sa predstavnicima OCD-a, na kom su predstavili dugo čekane predložene izmene. Iako su predstavnici obe radne grupe bili spremni da se uključe u konstruktivnu diskusiju, doprinos OCD-a bio je ograničen, jer nisu dobile bilo kakav pisani materijal.³⁷⁹ Na sajtu Ministarstva pravde nije moguće pronaći javno dostupne informacije o ovom sastanku.

Analiza usklađenosti procesnih zakona sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i naknadne izmene, za koju je navedeno da je u potpunosti realizovana u okviru aktivnosti 3.5.1.1, i dalje nije javno dostupna. Već više od dve godine nema javno dostupnih informacija o radu Radne grupe za izmene i dopune Zakona o parničnom postupku. Advokatska komora Beograda je u novembru 2023. pozvala svoje članove da dostave primedbe i predloge na Nacrt zakona o parničnom postupku.³⁸⁰

376 [Dnevnik Nova.s](#) u 19.30, 7. 4 2024.

377 Aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2

378 Ministarstvo pravde. [Izveštaj 3/2023 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23](#), str. 59

379 Videti više u odeljku 4.3.4. ovog Alarm izveštaja.

380 [Saopštenje](#) Advokatske komore Beograda povodom Nacrta zakona o parničnom postupku od 21. novembra 2023.

Nema novih podataka o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela

Nema javno dostupnog izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2023 – 2025. godine,³⁸¹ koji je usvojen jula 2023. godine.

U tekstu Akcionog plana navedeno je da će sprovođenje Strategije podržavati četiri projekta, koja će uglavnom finansirati EU, u vrednosti od najmanje 629.530 evra,³⁸² dok je Ministarstvo pravde za period trajanja Akcionog plana 2023–2025. godina opredelilo ukupna budžetska sredstva u iznosu od 418.000 evra,³⁸³ i to za zaposlene u Ministarstvu pravde, višim sudovima i Tužilaštvu za organizovani kriminal. Kao što je navedeno u prethodnim Alarm izveštajima, nije moguće utvrditi koje aktivnosti se već sprovede, odnosno koje će se sprovoditi. Pored toga, praćenje ispunjenja aktivnosti iz Akcionog plana otežava to što te informacije ne mogu biti pronađene na internet stranicama projekata koje finansira EU.

Nepoštovanje rada udruženja građana, koja pružaju besplatnu pravnu pomoć

Nakon što su se udruženja građana obratila Ministarstvu pravde sa molbom da ispravi Godišnji izveštaj o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022 godinu,³⁸⁴ Izveštaj³⁸⁵ je ispravljen, ali i dalje ne sadrži tačne podatke o broju usluga besplatne pravne pomoći, koje su pružila udruženja građana.

U ispravljenom Izveštaju navedeno je da je 18 od ukupno 36 registrovanih udruženja građana dostavilo svoje izveštaje, ali se ne navode podaci o broju usluga koje je pružilo ovih 18 udruženja. Na ovaj način Ministarstvo pravde pokazuje nepoštovanje prema radu udruženja građana koja pružaju besplatnu pravnu pomoć, jer onemogućava da se podaci o broju usluga besplatne pravne pomoći koju su pružila udruženja građana u 2022. uporede sa brojem istih usluga koje su pružile sve lokalne samouprave u Srbiji.

U Izveštajima 2/2023³⁸⁶ i 3/2023³⁸⁷ o sprovođenju AP 23, Ministarstvo pravde je navelo da je u periodu od 1. aprila do 30. septembra 2023. godine podneto 315 zahteva za povraćaj sredstava koja su isplatile jedinice lokalne samouprave za besplatnu pravnu pomoć, od čega je isplaćeno 239 zahteva, u ukupnom iznosu od 2.399.375 dinara, odnosno u proseku 10.039 dinara po zahtevu (oko 86 evra). Ovi mali iznosi koje Ministarstvo pravde isplaćuje su jedan od razloga zbog kojih lokalne samouprave ne upućuju veći broj građana na advokate kao pružaoce besplatne pravne pomoći.

PREPORUKE

- Potrebno je uvesti obavezu upućivanja javnih poziva predstavnicima organizacija civilnog društva za učestvovanje u radnim grupama Ministarstva pravde za izmene zakona, po ugledu na pozive koji se upućuju za izradu Strategija i Akcionih planova.
- Neophodno je redovno objavljivati izveštaje o sprovođenju Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela, kao i pratećeg Akcionog plana.
- Treba izmeniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa preporukama CEDAW i GREVIO.
- Potrebno je priznati, poštovati i finansirati rad organizacija civilnog društva, koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i besplatne usluge podrške žrtvama i svedocima.

381 Ministarstvo pravde, [Akциони plan za sprovođenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za period 2023–2025. godine](#)

382 Projekat ADA 500.000 evra, EU i BMZ/GIZ 42.300 evra, OEBS 57.280 evra, EU i SE 29.950 evra i UNICEF u još neodređenom iznosu pod oznakama PG 1602, 1603 i 1604, Programske aktivnosti 0006, 0010, 0014, budžetske linije 411, 412, 42,

384 Objavljen oktobra 2023.

385 Ministarstvo pravde, [Godišnji izveštaj o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022, mart 2023](#), objavljen novembra 2023.

386 Ministarstvo pravde, [Izveštaj 2/2023 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.](#), str. 201

387 Ministarstvo pravde, [Izveštaj 3/2023 o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23](#), str. 209

4.3.7. Zaštita podataka o ličnosti

Predviđene normativne aktivnosti izostale su i u ovom izveštajnom periodu, uprkos probijanju svih rokova. Čekaju se usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i usklađivanje sektorskih zakona sa njim. Video-nadzor i dalje nije pravno uređen. Nova verzija spornog propisa, koji bi legalizovao upotrebu tehnologije za pametni nadzor nad javnim površinama, nije dostupna javnosti ni stručnoj zajednici. Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti je tokom 2023. godine skoro udvostručio broj pokrenutih i sprovedenih postupaka nadzora, ali je bio rezervisan u politički osetljivim slučajevima koje je javnost posebno pratila, kao što su bile zloupotrebe podataka o ličnosti u kontekstu decembarских izbora.

Normativne aktivnosti i dalje na čekanju

Ozbiljno se kasni sa normativnom delatnošću u ovoj oblasti. Akcioni plan za novu Strategiju zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine³⁸⁸ i dalje nije usvojen, pet meseci nakon zakonskog roka (novembar 2023). Podsetimo, prethodna Strategija iz 2010. godine nikada nije sprovedena, jer nije usvojen prateći Akcioni plan. Rok za usklađivanje sektorskih zakona sa centralnim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine bio je krajem 2020. godine, ali gotovo da ništa nije urađeno ni u ovom izveštajnom periodu. Jedini pomak predstavlja izrada analize usklađenosti sektorskih propisa u oblasti radnih odnosa,³⁸⁹ koja je predstavljena krajem novembra 2023. godine. Nema informacija ni o tome da je učinjen prethodni korak, odnosno da je započet rad na neophodnim izmenama centralnog zakona, o čijim je nedostacima detaljnije pisano u prethodnim Alarm izveštajima.

Nema naznaka da je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) odustalo od namere da legalizuje upotrebu tehnologije za pametni nadzor nad javnim površinama, ali je normativna aktivnost stavljena na stranu nakon masovnih ubistava početkom maja 2023. Do kraja izveštajnog perioda nije objavljena nova verzija Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, koji je sadržao sporne odredbe, koje su bile predmet sastanaka predstavnici civilnog društva i MUP-a početkom 2023. godine.³⁹⁰ Na poslednjem sastanku u aprilu 2023. ukazano je da će sporne odredbe o obradi biometrijskih ličnih podataka pribavljenih pametnim kamerama na javnim površinama biti izmeštene u Zakonik o krivičnom postupku (ZKP). Međutim, Radna grupa za izmene i dopune ZKP-a nije prihvatila predlog MUP-a za dopunu člana 286,³⁹¹ te je i dalje neizvesno da li će, kako će i u kom će zakonu ova materija biti uređena. Jednako je nepoznata i sadržina Nacrta zakona o obradi podataka o ličnosti u oblasti unutrašnjih poslova, koji je bio deo istog povučenog i doradivanog zakonodavnog paketa.

U međuvremenu je u Evropskoj uniji postignut dogovor o Aktu o veštačkoj inteligenciji (*AI akt*), čiji finalni tekst, nakon žustrih rasprava, ne odražava nade aktivista za zaštitu podataka o ličnosti, naročito kada je reč o obradi podataka u posebne svrhe, koju mogu vršiti policija i pravosuđe. Eksperti upozoravaju da neke od najopasnijih primena ove tehnologije na kraju ipak nisu zabranjene, uključujući u to i sisteme koji omogućavaju masovni biometrijski nadzor i prediktivne policijske sisteme.³⁹² Naime, Akt zabranjuje upotrebu tehnologije prepoznavanja lica na javnim površinama u realnom vremenu, ali ipak ostavlja prostor za izuzetke u slučaju traganja za određenim kategorijama žrtava, osumnjičenima i u slučaju da treba sprečiti terorističke napade. Retroaktivno prepoznavanje lica nije zabranjeno, samo je ograničeno na slučajeve teških krivičnih dela, koja, međutim, nisu jasno definisana. Prepoznavanje emocija je zabranjeno u sektoru rada i obrazovanja, ali ne i u sektoru bezbednosti.³⁹³ Usvojena rešenja sigurno će uticati i na odredbe srpskih propisa koji su u izradi. Upporedna studija tehnoloških, pravnih i praktičnih aspekata biometrijskog nadzora pokazala je da ovi sistemi mogu imati ozbiljne posledice u društvu, da su najčešće

388 *Službeni glasnik RS*, br. 72 od 31. 8. 2023.

389 Rosana Lemut Strle, Nevena Ružić, *Analiza zaštite podataka u radnim odnosima – odabrane teme*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd 2023.

390 Videti više u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023, str. 87–88.

391 Informacija sa sastanka Radne grupe za Poglavlje 23 NKEU sa članovima radnih grupa za izradu amandmana na Krivični zakonik i ZKP u Beogradu 21. 12. 2023.

392 „Usvojen AI Akt: Ljudska prava ostala u drugom planu”, SHARE fondacija, 15. 3. 2024.

393 „EU AI Act: Deal reached, but too soon to celebrate”, EDRI, 9. 12. 2023.

obavijeni velom tajnosti, te da se koriste i za „nezakonita hapšenja, eugeniku, etničko čišćenje, isključivanje, odbijanje i progon“.³⁹⁴

Video-nadzor i dalje je u pravnom vakuumu u Srbiji. Ministarstvo unutrašnjih poslova izvestilo je da je izradilo uputstvo za korišćenje „bodi kamera“ na policijskim uniformama, kao i da priprema procenu uticaja nameravanih radnji obrade na zaštitu podataka o ličnosti. Međutim, uputstvo je bilo „u postupku usvajanja“ krajem 2023. godine,³⁹⁵ isto kao i šest meseci pre toga.³⁹⁶ U međuvremenu je ambasada Sjedinjenih Američkih Država donirala MUP-u 60 „bodi kamera“.³⁹⁷

Poverenik je tokom 2023. godine intenzivirao nadzor, ali je bio neodlučan u istaknutim slučajevima

U vezi sa jačanjem institucionalnih kapaciteta, najavljeno otvaranje treće regionalne kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) u Kragujevcu još nije realizovano. Poverenik nije izveštavao o radu regionalnih kancelarija u Novom Sadu i Nišu, te je za sada nemoguće proceniti koliki je njihov doprinos unapređenju prakse. Kada je reč o kadrovima, broj zaposlenih u kancelariji Poverenika je u izveštajnom periodu uvećan na 110,³⁹⁸ ali predviđeni cilj (129) iz Akcionog plana za Poglavlje 23³⁹⁹ još nije dostignut.

Tokom 2023. godine Poverenik je primio i rešio nešto manje pritužbi, ali je pokrenuo i sproveo gotovo dvostruko više postupaka nadzora u odnosu na prethodnih nekoliko godina (videti tabelu). Međutim, u nekoliko istaknutih slučajeva, koje navodimo u ovom odeljku, Poverenik je ili tvrdio da nema nadležnost ili je kasno i nedovoljno odlučno reagovao. Najviše primljenih pritužbi bilo je protiv Ministarstva unutrašnjih poslova (43).⁴⁰⁰ Kancelarija Poverenika bila je vrlo aktivna u podizanju svesti o značaju zaštite podataka o ličnosti nizom edukativnih i promotivnih aktivnosti.

Pažnju javnosti naročito je privukao slučaj načelnika Policijske uprave za Grad Beograd Veselina Milića, koji je na konferenciji za medije nakon višestrukog ubistva u beogradskoj osnovnoj školi u maju 2023. pred kamerama pokazao spisak dece koju je učinilac nameravao da ubije. Poverenik je pokrenuo inspeksijski nadzor tek nakon mesec dana, a zapisnik načinjen krajem juna 2023. godine postao je dostupan javnosti tek devet meseci kasnije. U zapisniku se Milić oslobađa odgovornosti za povredu prava na zaštitu podataka o ličnosti dece i odgovornost se prebacuje na medije koji su spisak zumirali i dalje preneli.⁴⁰¹ Protiv Milića je u avgustu 2023. podneta i krivična prijava zbog nesavesnog rada u službi i neovlašćenog prikupljanja podataka o ličnosti, a Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) dostavio je izveštaj nadležnom tužilaštvu tek sedam meseci kasnije. U međuvremenu, Milić je dobio odlikovanje najvišeg stepena u MUP-u. Nekažnjeno je prošao i predsednik Republike, koji je iznosio u javnost lične podatke maloletnog učinioca u istom slučaju. Poverenik je odbio da se time bavi, tvrdeći da nema ovlašćenja za vršenje inspeksijskog nadzora nad fizičkim licima (iako je predsednik ujedno inokosni državni organ), niti prema funkcionerima koji uživaju imunitet.⁴⁰²

394 Ella Jakubowska, Andrej Petrovski & Danilo Krivokapić (eds), *Beyond the Face: Biometrics and Society*, SHARE Foundation, Belgrade 2023, p. 5.

395 Ministarstvo pravde, [Revidirani AP 23 sa implementacionim statusom na dan 31. 12. 2023](#), aktivnost 3.9.1.7.

396 Ministarstvo pravde, [Izveštaj 2/2023 o sprovođenju AP 23](#), aktivnost 3.9.1.7.

397 Videti više u: Jelena Pejić Nikić (ur.), [PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023](#), str. 87–88.

398 Poverenik, [Godišnji izveštaj za 2023. godinu](#), mart 2024.

399 Ministarstvo pravde, [AP 23](#), aktivnost 3.9.1.3.

400 Poverenik, [Godišnji izveštaj za 2023. godinu](#), str. 20.

401 Radmilo Marković, „Nadzor Poverenika o ‘Ribnikaru’: Veselin Milić nije kršio zakon kada je pokazao spisak dece“, BIRN, 6. 3. 2024.

402 Ibid.

Tabela 2: Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u periodu od 2020. do 2023. godine

Praksa Poverenika u brojevima	2020.	2021.	2022.	2023.
Rešene pritužbe	149	209 ▲	177 ▼	163 ▼
Primljene pritužbe	139	204 ▲	181 ▼	178 ▼
Sprovedeni postupci nadzora	205	303 ▲	416 ▼	731 ▲
Pokrenuti postupci nadzora	223	363 ▲	354 ▼	769†
Obavezujuća konačna rešenja (procenat onih po kojima je postupljeno)	56 (91%)	83 ▲ (85%) ▼	51 ▼ (92%) ▲	48↓ (91,7%) ●
Krivične prijave koje je podneo Poverenik	3	3 ●	1 ▼	0 ▼
Zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	6	3 ▼	2 ▼	10 ▲

Izvor: Godišnji izveštaji Poverenika za godine 2020–2023.⁴⁰³

✘ **ALARM: Zloupotrebe podataka o ličnosti tokom kampanje za decembarske izbore**

Niz zloupotreba podataka o ličnosti obeležio je i izbornu kampanju krajem 2023. godine, počev od neovlašćenog deljenja adresa penzionera vladajućoj stranci za predizbornu kampanju, preko curenja u javnost privatnog videa opozicionog kandidata, pa sve do krađe identiteta i falsifikovanja potpisa za podršku pojedinim izbornim listama. Nakon izbora u medije su curili lični podaci mladih ljudi, koji su protestovali zbog izbornih nepravilnosti.

Krajem oktobra Srpska napredna stranka poslala je poštom oko 1.700.000 pisama penzionerima, iako nije smela da ima pristup bazi Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO).⁴⁰⁴ U pismima koja potpisuje Aleksandar Vučić, bez navođenja javne funkcije ili stranačke pripadnosti, hvali se rad Vlade i obećava povećanje penzija i deljenje novčane pomoći u decembru. Poverenik je, nakon što je primio građansku predstavku, pokrenuo prikupljanje podataka za inspeksijski nadzor, ali nema informacija o ishodu. Prethodni Poverenik je povodom sličnog slučaja pred izbore 2018. godine sproveo nadzor i podneo krivičnu prijavu protiv nepoznatog lica u Fondu PIO, ali je to za sada ostalo bez epiloga, a slučaj će ubrzo zastareti.⁴⁰⁵

Članovi Gradske izborne komisije u Beogradu pronašli su više falsifikovanih potpisa građana na spiskovima podrške za osam izbornih lista, pa je i nekoliko javnih ličnosti javno potvrdilo da su njihovi podaci iz lične karte zloupotrebjeni na taj način.⁴⁰⁶ Poverenik je rekao da nema ovlašćenja da utvrđuje verodostojnost potpisa i uputio građane da se obrate tužilaštvu i upravnoj inspekciji.⁴⁰⁷ Viši sud odbio je nekoliko žalbi oštećenih građana. Podnete su krivične prijave protiv nepoznatih lica zbog falsifikovanja potpisa i krađe identiteta, a zahtevano je i da se ispita odgovornost overitelja.⁴⁰⁸ Samo jedna od spornih lista nije proglašena, ali iz sasvim drugog razloga. Zamah zloupotreba nije sistematski istražen. Republička

403 Poverenik, [Godišnji izveštaji](#).404 Danilo Savović, „Danas saznaje: U toku prikupljanje podataka za inspeksijski nadzor u vezi sa Vučićevim pismom penzionerima“, *Danas*, 22. 11. 2023.405 Rodoljub Šabić, „Pisma“, *Peščanik*, 1. 11. 2023.406 „Ilić (GIK): Zbog krađe identiteta za podršku izbornim listama treba da reaguju poverenik i ombudsman“, *Beta*, 5. 12. 2023.407 Poverenik, [Podaci o ličnosti i izborni proces](#), 28. 11. 2023.

408 „Ilić (GIK): Zbog krađe identiteta za podršku izbornim listama treba da reaguju poverenik i ombudsman“.

izborna komisija ustanovila je da je oko 6000 potpisa podrške za dve liste za parlamentarne izbore lažno overeno u gradskoj upravi Vranje i na Novom Beogradu.⁴⁰⁹

Fotografija, a potom i intimni video-snimak opozicionog kandidata za odbornika u Skupštini Beograda objavljen je na društvenim mrežama krajem novembra. Savet REM-a pokrenuo je postupak protiv televizije sa nacionalnom frekvencijom, koja je snimak prenela u programu uživo,⁴¹⁰ ali do kraja izveštajnog perioda nije odlučivao u tom slučaju. Bezbednosno-informativna agencija (BIA) oglasila se saopštenjem dva puta, prozivajući Miketića i odbacujući umešanost u curenje snimka u javnost.⁴¹¹ Snimak je na televiziji komentarisao i predsednik Republike,⁴¹² a Miketić se povukao iz izborne kampanje.

Jedan od mladih aktivista, koji se istakao na protestima protiv izbornih zloupotreba u drugoj polovini decembra, bio je meta tabloidnog blaćenja, a tom prilikom je objavljena i njegova fotografija iz lične isprave. Poverenik je odbio da reaguje, tvrdeći da nema zakonska ovlašćenja prema medijima u konkretnom slučaju.⁴¹³ U ranijim sličnim slučajevima prethodni Poverenik je redovno reagovao, sprovodio nadzor u nadležnim organima i podnosio krivične prijave.⁴¹⁴ Curenje podataka iz policije i drugih institucija u medije bilo je jedan od ključnih problema, na koji je civilno društvo ukazivalo prilikom izrade nove Strategije zaštite podataka o ličnosti, ali se to nije našlo u konačnom tekstu dokumenta koji je usvojen krajem avgusta 2023.

PREPORUKE

- Vlada treba što pre da usvoji Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti i da formira nadzorno telo kako Strategija ne bi ostala mrtvo slovo na papiru.
- Što pre treba početi rad na unapređenju nedorečenih odredaba Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, naročito u oblasti obrade podataka u posebne svrhe, urediti upotrebu audio i video nadzora, te nastaviti proces usklađivanja odredaba pojedinih zakona sa ovim zakonom.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da odustane od uvođenja i legalizovanja pametnog masovnog biometrijskog nadzora na javnim površinama, u skladu sa preporukama međunarodnih tela.
- Poverenik treba odlučnije da reaguje na zloupotrebe prava na zaštitu podataka o ličnosti u politički osetljivim i istaknutim slučajevima, koji uživaju pažnju javnosti.

409 „Presude Višeg suda obesmislele izborni postupak: Članovi GIK iz redova Srbija protiv nasilja o spornim potpisima“, *N1*, 4. 12. 2023.

410 „REM pokrenuo postupak protiv Pinka zbog emitovanja snimka Miketića“, *N1*, 1. 12. 2023.

411 BIA, saopštenja 28. 11. i 29. 11. 2024.

412 „Vučić komentarisao snimke objavljene o Miketiću i objašnjavao ulogu BIA“, *N1*, 29. 11. 2023.

413 „Slučaj procurelih ličnih informacija učesnika protesta: Ko 'lista' fotografije okupljenih ispred RIK-a“, *Euronews*, 21. 12. 2023.

414 Ibid.

5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

5.1. Reforma policije

Tokom izveštajnog perioda nije poboljšan policijski integritet i nisu obezbeđeni preduslovi za operativno nezavisan rad policije, što je ključno za reformu policije u Srbiji. Nema javnih informacija o trećoj verziji Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima. Mesto direktora policije upražnjeno je već više od dve godine. Pored toga, u Ministarstvu unutrašnjih poslova su načelnici drugih sektora vršiocima dužnosti, što je postala standardna praksa u ovom Ministarstvu. Raspisan je konkurs za novu generaciju učenika u Srednjoj školi unutrašnjih poslova, iako ona radi bez odgovarajućeg zakonskog osnova.

Tokom ovog izveštajnog perioda nije bilo informacija o trećem Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima. Višestruka ubistva u maju 2023. godine obustavila su rad Radne grupe na ovom Nacrtu i pretpostavlja se da će njegova izrada biti nastavljena nakon formiranja Vlade. Ukratko, drugi Nacrt ovog zakona objavljen je u decembru 2022. godine i ubrzo nakon reakcije civilnog društva povučen je iz zakonske procedure. Ovaj Nacrt sadržao je odredbe štetne po osnovna ljudska prava i slobode, koje omogućavaju masovni biometrijski nadzor nad javnim površinama i dalju politizaciju policije.⁴¹⁵ Na poslednjem sastanku Radne grupe za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji sa predstavnicima Pregovaračke grupe za Poglavlje 24 rečeno je da je smanjen broj članova zakona u trećem Nacrtu.⁴¹⁶

Nakon što je Vladimir Rebić penzionisan januara 2022. godine, srpska policija nema direktora policije. Jedna od odredaba u drugom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima odnosila se na izbor budućeg direktora policije. Tom odredbom bilo je predviđeno da osoba sa 15-godišnjim iskustvom „efektivnog rada na poslovima bezbednosti na rukovodećim radnim mestima“ može da bude izabrana na tu poziciju.⁴¹⁷ Formulacija ove odredbe otvara pitanje o tome da li možda postoji unapred pripremljen kandidat za direktora policije, pa se samo čeka usvajanje Zakona o unutrašnjim poslovima. S druge strane, uspostavljanje vršilaca dužnosti u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) postalo je pravilo. U prethodnom izveštajnom periodu sektore MUP-a vodili su vršiocima dužnosti. Pritom, neki su nelegalno na tim pozicijama, s obzirom na to da su prekoračili zakonski maksimum od devet meseci. Naime, Zakonom o državnim službenicima propisano je da vršilac dužnosti tu poziciju može da obavlja šest meseci bez internog konkursa, nakon čega taj status može da bude produžen na još tri meseca.⁴¹⁸

Nakon provere Informatora o radu MUP-a⁴¹⁹ i rešenja Vlade,⁴²⁰ oni se i dalje nalaze na čelu tih sektora. Na primer, ova situacija se odnosi na vršioca dužnosti načelnika Sektora unutrašnje kontrole (SUK), koji je imenovan na dodatna tri meseca u januaru 2024. godine. Ovo je njegovo drugo nezakonito imenovanje. Slično, vršilac dužnosti načelnika Sektora za vanredne situacije imenovan je na dodatna tri meseca, a to je njegovo peto nezakonito imenovanje na ovoj poziciji.⁴²¹ Prekomerno postavljanje vršilaca dužnosti na visoke pozicije čini policiju sklonom političkom uticaju.

415 „Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?“, *PrEUgovor brza reakcija #8*, Beograd, februar 2023.

416 Za više detalja o Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023, str. 89.

417 „Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?“, str. 5.

418 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Beograd, 2023, str. 92.

419 MUP Informator o radu, 1. 4. 2024.

420 Ova rešenja Vlade Srbije dostupna su na [Kadrovska rešenja u 2024. godini](#).

421 Rešenja Vlade Srbije od 18. januara 2024. i 29. januara 2024. godine

U međuvremenu, MUP je u februaru 2024. godine raspisao novi konkurs za upis 224 učenika u prvi razred Srednje škole unutrašnjih poslova „Jakov Nenadović“ za narednu školsku godinu.⁴²² Važećim Zakonom o policiji nije propisano zaposlenje učenika nakon završetka ove škole. Pored toga, nepoznato je da li je MUP uradio procenu potreba za osnivanje ove škole.⁴²³ Sveukupno, ovo pokazuje da se MUP ne bavi strateški pitanjem ljudskih resursa, već postupa *ad hoc*.

Na konferenciji za medije održanoj nakon višestrukog ubistva u Osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar“ načelnik beogradske policije Veselin Milić pokazao je spisak dece koja je trebalo da budu ubijena tog dana. Roditelji te dece su zbog toga protiv njega podneli krivičnu prijavu. Sektor unutrašnje kontrole dostavio je izveštaj tužilaštvu devet meseci nakon toga, u martu 2024. godine. Ministarstvo unutrašnjih poslova i tužilaštvo potvrdili su da je ovaj izveštaj dostavljen, ali detalji izveštaja nisu saopšteni, kao ni to da li će protiv Veselina Milića biti podneta krivična prijava. U međuvremenu, u februaru 2024. godine Bratislav Gašić, ministar unutrašnjih poslova u tehničkom mandatu, odlikovao je Veselina Milića novouspostavljenim ordenom „Zvezda Jakova Nenadovića“ za izuzetan doprinos i postignute rezultate u oblasti unutrašnjih poslova, odbrane i bezbednosti.⁴²⁴ Dodatno, i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je utvrdio da Veselin Milić nije prekršio zakon na toj konferenciji, već da su mediji umesto njega učinili taj spisak dostupnim javnosti.⁴²⁵ Ovaj slučaj ne doprinosi poboljšanju integriteta policije ili profesionalnoj komunikaciji sa javnošću o krivičnim istragama. Poređeno s tim, nastavljena je medijska kampanja protiv policajaca koji su otkrili Jovanjicu. Jovanjica je verovatno najveća plantaža marihuane u Evropi i zbog toga su ugroženi i životi policijskih inspektora koji su je otkrili.⁴²⁶

Nažalost, nedolično ponašanje policije nastavljeno je i u ovom izveštajnom periodu. Policijski pripadnici su prilikom pretresa zbog dojave o drogi navodno zlostavljali dvoje pripadnika LGBT+ populacije, a zlostavljanje je nastavljeno i nakon što su bili privedeni. Međutim, navedeni pretres nije urađen u skladu zakonskim pretpostavkama, jer nije pokazan nalog za pretres. Zlostavljanje je počelo tek nakon što su dvojica inspektora shvatila da se radi o pripadnicima LGBT+ populacije. Zbog takvog postupanja policije, organizacija civilnog društva „Da se zna“ pokrenula je postupak pred SUK-om, koji je nadležan za kontrolu rada policajaca i drugih zaposlenih u MUP-u.⁴²⁷ Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije saopštilo je da je ovaj Sektor obavestio nadležno tužilaštvo, po čijem nalogu će biti utvrđena istinitost navoda u prijavi.⁴²⁸

Slučaj nestanka dvogodišnje devojčice uznemirio je javnost Srbije. Policija je utvrdila da je ona ubijena i zbog njenog ubistva uhapšena su dvojica muškaraca. Otac i brat jednog od njih su uhapšeni zbog pomaganja. Međutim, brat osumnjičenog preminuo je u pritvoru. Policija je saopštila da je preminuo prirodnom smrću i urađena je obdukcija tela. Novinari su imali uvid u obdukcioni izveštaj, u kom je navedeno da je reč o nasilnoj smrti.⁴²⁹ Ovaj nalaz otvara pitanje o tome da li su policijski službenici potencijalno zlostavljali uhapšenu osobu u pritvoru. Nakon ovog otkrića, MUP nije objavio zvanično saopštenje.

Sektor unutrašnje kontrole nije objavio godišnji izveštaj za 2023. godinu na svom sajtu, gde su objavljeni izveštaji od 2005,⁴³⁰ stoga nije moguće proceniti rad Sektora u ovom izveštajnom periodu.

422 „Otvoren konkurs za upis Srednje škole unutrašnjih poslova u Sremskoj Kamenici: Ovo su uslovi“, *Portal 021*, 7. 2. 2024.

423 „Napokon poznat status učenika Srednje policijske škole u Sremskoj Kamenici: Procedura ispeglana“, *Portal 021*, 23. 2. 2024.

424 „Sektor unutrašnje kontrole dostavio tužilaštvu izveštaj o proverama protiv Veselina Milića zbog spiska dece iz Ribnikara“, *Insajder*, 4. 3. 2024.

425 „Nadzor Poverenika o Ribnikaru: Veselin Milić nije kršio zakon kada je pokazao spisak dece“, *BIRN Srbija*, 6. 3. 2024.

426 Za više detalja o tome pročitati u „Borba protiv organizovanog kriminala“ u ovom izveštaju i u [prethodnim brojevima Alarm izveštaja koalicije prEUgovor](#).

427 „Da se zna: Policija pretukla i ponižavala dve LGBT+ osobe u Beogradu“, *Insajder*, 26. 2. 2024.

428 „MUP Srbije saopštio da Tužilaštvo ispituje optužbe za policijsko zlostavljanje dve LGBT+ osobe“, *Radio Slobodna Evropa*, 26. 2. 2024.

429 „Brat osumnjičenog za ubistvo male Danke umro nasilnom, a ne prirodnom smrću“, *Radars*, 19. 4. 2024.

430 Za više informacija, videti: Sektor unutrašnje kontrole – Rezultati rada.

PREPORUKE

- Vlada Srbije kao svoj prioritet mora da postavi organizovanje javnog konkursa i postojanje transparentne procedure za izbor novog direktora policije.
- Neophodno je da MUP unapredi upravljanje ljudskim resursima tako što će uvesti strateški pristup planiranju i zapošljavanju novih kadrova.
- Što pre treba sprovesti konkurse za popunjavanje radnih mesta visokog i strateškog nivoa u MUP-u i policiji kako bi se rešili uočeni problemi „vedeizacije“ i time unapredio integritet ove institucije.
- Pre nego što sledeća verzija Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima po treći put uđe u zakonodavnu proceduru, potrebno je korigovati prethodno predložena rešenja, koja bi potencijalno mogla da naruše prava građana i srozaju standarde rada policije.
- Vlada Republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije, politički akteri, institucije EU, države članice EU, organizacije građanskog društva i mediji moraju zajedno da rade i da insistiraju na stvaranju ambijenta koji doprinosi unapređenju operativne samostalnosti policije.

5.2. Migracije i azil

Tokom izveštajnog perioda nadležni organi su svoj rad prvenstveno usredsredili na suzbijanje iregularnih migracija, što je dovelo do smanjenja broja državljana trećih zemalja u zemlji. Međutim, uprkos tom smanjenju, značajan deo migranata i dalje boravi u zemlji bez regulisanog pravnog statusa. To je ukazalo na potrebu da se unapredi sprovođenje pravnih okvira, koji se ogledaju u Zakonu o strancima i Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti. Tim zakonima nastoji se da pravni status migranata i izbeglica unutar teritorije Republike Srbije bude regulisan. Osim toga, postoji goruća potreba da se uspostavi sistem rane identifikacije za različite kategorije migranata, čime bi se obezbedila usklađenost sa uspostavljenim standardima zaštite.

Tokom izveštajnog perioda pokrenuta su dva nova elektronska portala kako bi se strancima olakšao pristup tržištu rada. Ostaje da se vidi kako će se sprovesti pravne mere, čiji je cilj liberalizacija pristupa strancima tržištu rada, kao i to koje mere će biti donete da bi se obezbedila zaštita stranih radnika.

Opšti pregled aktuelne situacije

Prema najnovijim podacima Fronteksa, tokom perioda izveštavanja na zapadnobalkanskoj ruti i dalje se beleži znatno manji broj otkrivenih slučajeva iregularnog prelaska granice ka EU. Ipak, i dalje postoje značajna kretanja unutar regiona. Na primer, prema podacima UNHCR-a, procenjeno je da je samo u periodu između januara i februara 2024. godine oko 2100 izbeglica i migranata tranzitiralo preko Zapadnog Balkana u okviru mešovitih migracionih kretanja, što je za šest procenata više nego u istom periodu prošle godine.⁴³¹

Dostupni statistički podaci ukazuju na to da je na nacionalnom nivou smanjen procenjen broj novopridošlica, kao i ukupna popunjenost smeštajnih objekata.

Tabela 3: Statistički podaci o migracionim tokovima

Brojčani podaci na mesečnom nivou	novembar 2023.	februar 2024.
Broj registrovanih novopridošlica	8238	1097
Popunjenost prihvatnih kapaciteta	5335	1116

Izvor: IOM, Mešoviti migracioni tokovi na Zapadnom Balkanu – novembar 2023. i februar 2024.

431 UNHCR, Zapadni Balkan – Izbeglice, tražioci azila i ostali u mešovitim migracionim kretanjima, do kraja februara 2024. godine.

Smanjio se broj migranata koji se nalaze u centrima ili onih koji ulaze u državne centre. Tokom ovog perioda izveštavanja smanjen je broj „operativnih“ smeštajnih kapaciteta. Na primer, od sedamnaest smeštajnih centara, koji su bili aktivni (uključujući u to i centre za azil i prihvatne/tranzitne centre) u novembru 2023. godine, šest prihvatnih/tranzitnih centara je do kraja februara 2024. godine bilo prazno (Kikinda, Subotica, Sombor, Principovac, Adaševci, Dimitrovgrad), kao i jedan centar za azil (Banja Koviljača), dok su dva centra i dalje bila neaktivna (Bogovađa i Divljana). Nacionalna struktura migranata u centrima ostala je nepromenjena u odnosu na prethodni period, pri čemu su najzastupljeniji Sirijci, Avganistanci i Marokanci, ali je bilo određene fluktuacije među drugim nacionalnostima u zavisnosti od meseca. Na primer, primećeno je da je tokom novembra, posle obuhvatnih policijskih akcija, tokom kojih je u centre smešteno preko 4500 migranata,⁴³² bilo mnogo više turskih državljana, što nije bio slučaj pre tih policijskih akcija.⁴³³

Obuhvatnim policijskim akcijama preduzetim radi suzbijanja iregularnih migracija smanjen je broj migranata u zemlji

Radi ograničavanja iregularnih migracija, Ministarstvo unutrašnjih poslova započelo je obimne operacije 28. oktobra 2023. godine, usredsredivši se prvenstveno na sever zemlje, odnosno na Suboticu, Sombor i Kikindu. Te operacije su se brzo proširile na druge delove Srbije, u kojima su se povećale iregularne migracije. Stoga su u Subotici, Dimitrovgradu, Preševu i Malom Zvorniku uspostavljeni posebni regionalni centri za suzbijanje iregularnih migracija, uz povećano prisustvo službenika MUP-a, Žandarmerije, granične policije, saobraćajne policije i opštih organa za sprovođenje zakona. Policijske akcije u okviru tih operacija bile su usmerene na lociranje migranata i njihovo prebacivanje u prihvatne centre i centre za azil, koji su za njih određeni unutar zemlje, pre svega u gradovima kao što su Sjenica, Tutin i Preševo. Istovremeno, policijske snage pokrenule su pravne radnje protiv migranata čiji je boravak bio ilegalan ili koji su uhvaćeni da nezakonito prelaze granicu (pokrenuli su prekršajne postupke ili određivali boravište u prihvatnim centrima za strance pod pojačanim policijskim nadzorom). Pored udaljavanja migranata iz neformalnih mesta okupljanja, policijske akcije uključivale su i pregledanje vozila, autobuskih stanica i smeštajnih objekata u slučajevima kada su postojali operativni podaci o tome da su iregularnim migrantima pružane usluge prevoza i smeštaja. Pored toga, krivično su gonjeni i oni koji su identifikovani kao osumnjičeni za kriminalne aktivnosti povezane sa iregularnim migracijama, što je dovelo do brojnih hapšenja i podnošenja krivičnih prijava.

Na primer, „za samo mesec dana ovih obimnih operacija, MUP je prijavio hapšenje preko 6600 migranata i zaplenio značajan broj automatskih pušaka i pištolja. Više stotina policijskih službenika je pregledalo 156.803 vozila, što je dovelo do zadržavanja 277 lica zbog različitih krivičnih dela. Pravne radnje su uključivale podnošenje 40 krivičnih prijava za krivično delo nedozvoljen prelaz državne granice i trgovina ljudima, 29 krivičnih prijava u vezi sa posedovanjem oružja i 13 krivičnih prijava za krivično delo neovlašćeno bavljenje određenom delatnošću. Pored toga, podneto je devet krivičnih prijava za neovlašćeno držanje opojnih droga. Osim toga, podneto je više stotina prekršajnih prijava na osnovu Zakona o strancima i Zakona o graničnoj kontroli, čime je naglašena sveobuhvatna priroda delovanja policijskih snaga.“⁴³⁴

Povod za sprovođenje ovih akcija je bio još jedan oružani sukob rivalrskih grupa krijumčara u pograničnom području u blizini Horgoša, u kom je troje migranta izgubilo život, a jedan je bio ranjen. Pre tog incidenta dogodio se i niz oružanih sukoba među frakcijama krijumčara, koji su često imali fatalni ishodi. Pored toga, meta pucnjave bile su i zajedničke patrole srpske i mađarske policije.⁴³⁵ Kao odgovor na ove incidente koji su eskalirali, policijske snage su sprovele operacije kako bi locirale i prebacile iregularne odrasle migrante do određenih prihvatnih centara i centara za azil. Međutim, policijske akcije pokrenute 28. oktobra razlikuju se od onih sprovedenih u prethodnim periodima izveštavanja u nekoliko ključnih faktora: a) uključenosť bez presedana: obuhvatnosť učesťvovanja policijskih snaga ne može se porediti ni sa jednom ranijom akcijom – stotine zaposlenih iz različitih organizacionih jedinica Ministarstva unutrašnjih

432 *Info Park Bulletin #124: Mesec dana nakon pucnjave na severu Srbije.*

433 „U prethodnih deset dana otkriveno više od 1500 migranata, akcija policije još uvek u toku“, *RTV Vojvodina*, 6. novembar 2023.

434 „Za mesec dana pronađeno više od 6.600 migranata i četrdesetak komada vatrenog oružja“, *Subotica.com*, 25. novembar 2023.

435 „Orban: Migranti napali zajedničku graničnu patrolu Srbije i Mađarske“, *021.com*, 27. septembar 2023.

poslova, specijalnih antiterorističkih jedinica, žandarmerije, interventne jedinice, antiterorističkih grupa i jedinica za obezbeđenje određenih ličnosti objekata, Uprave granične policije, Uprave kriminalističke policije, tehnološke direkcije i regionalne direkcije policije, opremljene svom dostupnom tehnologijom; b) koordinacija i pokrivanje ulaznih i izlaznih tačaka, sa namerom prebacivanja migranata u centre koji nisu u blizini granica. Dakle, aktivnosti su sprovedene kontinuirano (i zvanično još uvek traju) na ulaznim tačkama za iregularne migrante koji dolaze iz pravca Severne Makedonije i Bugarske, kao i na izlaznim tačkama ka Mađarskoj i Bosni i Hercegovini. Osim toga, smeštajni kapaciteti u pograničnom području na izlaznim tačkama iz zemlje, iako formalno rade, prazni su od decembra.

Iako su ove akcije uticale na smanjenje broja migranata u pograničnim područjima, ljudi i dalje pokušavaju da nezakonito pređu granicu. Očekuje se da će ti pokušaji biti nastavljeni pošto većina ne želi da podnese zahtev za azil.⁴³⁶

Tabela 4: Statistički podaci o azilu za Srbiju za oktobar 2023 – februar 2024.

	oktobar 2023.	novembar 2023.	decembar 2023.	januar 2024.	februar 2024.
Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil	166	150	81	66	38
Broj podnetih zahteva za azil	15	16	15	14	39
Broj odobrenih zahteva	0	0	1	1	0

Izvor: UNHCR, Kratak statistički izveštaj za Srbiju za oktobar 2023, novembar 2023, decembar 2023, januar 2024. i februar 2024. godine.

Potrebno je razjasniti navode o prinudnom proterivanju migranata iz Srbije u Severnu Makedoniju

Početak februara u javnost je pušten video-zapis napravljen mobilnim telefonom, u kome se vide migranti kako goli hodaju po putu u mraku. Snimak je podelila nevladina organizacija „Legis“ iz Severne Makedonije, navodeći da je srpska policija sredinom februara prinudno vratila u selo Lojane u Severnoj Makedoniji grupu od oko 70 migranata poreklom iz Bangladeša i Sirije. Prema izveštajima iz medija, „prema izveštajima NVO, dobar deo tih ljudi je bio i fizički zlostavljan, u smislu da su neki bili odvedeni u neku policijsku stanicu na nekoliko sati, pa onda proterani, dok su druge tukli u neposrednoj blizini graničnog prelaza, nakon što su ušli i odmah su naterani da se vrate nazad, uz pretnju pasa, suzavaca i slično“.⁴³⁷

Kao odgovor u vezi sa video-zapisima o tretmanu iregularnih migranata, koje su pustili mediji, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije istaklo je u svojoj izjavi da srpska policija prema migrantima postupa u skladu sa zakonima i načelima humanosti. Navodi o zloupotrebi migranata opovrgnuti su pošto policija nije imala patrole na navedenim lokacijama niti one koriste službene policijske pse.⁴³⁸ Od nadležnih organa Severne Makedonije tražene su dodatne informacije. Pored toga, naglašeno je da austrijski i mađarski policijski službenici, koji pomažu u kontroli granice, nisu prijavili da je srpska policija načinila bilo kakvu povredu dužnosti.

Prema medijskim izveštajima, policija Severne Makedonije je 11. februara u selu Lojane pronašla 15 migranata iz Sirije, od kojih su neki imali povrede, i preduzela je korake kako bi istražila navode i rešila slučaj.⁴³⁹ Od tada nema novijih podataka o daljim preduzetim merama.

436 „U čamcu kod Malog Zvornika vozio 12 migranata: državljani BiH čim je video policiju skočio u reku“, *telegraf.rs*, 1. mart 2024.

437 „Dramatične slike migranata: civilni sektor tvrdi da su polunagi vraćeni iz Srbije u Severnu Makedoniju, MUP negira umešanost u kolektivno proterivanje“, *Insajder*, 22. februar 2024.

438 „MUP: Srpska policija poštuje ljudska prava, nema zlostavljanja migranata“, MUP, 22. februara 2024.

439 „Migranti na Balkanu: Snimak ljudi koji tvrde da su vraćeni iz Srbije u Severnu Makedoniju pretučeni i bez odeće, policije ispituju“, *BBC*, 23. februar 2024.

Razlog je delimično u tome što se sprovođenje nalaza i preporuka onih koji kontrolišu poštovanje ljudskih prava ne prati adekvatno, kao i u tome što ne postoji jasniji sistem odgovornosti i poštovanja obaveza zaštite ljudskih prava.⁴⁴⁰ S druge strane, Uredba kojom se uvodi skrining državljana trećih zemalja na spoljnim granicama EU u okviru novog Pakta o migracijama i azilu propisuje obavezu državama članicama da uspostave nezavisan mehanizam za kontrolu poštovanja ljudskih prava (mehanizam za monitoring) na spoljnim granicama EU.⁴⁴¹ S obzirom na to da Srbija još uvek nije članica EU, uspostavljanje ovakvog mehanizma za monitoring u susednim državama EU dovodi do razmatranja položaja i uloge Srbije u tom okviru. Civilno društvo u Srbiji je na ovo odgovorilo inicijativom da se ispita izvodljivost uspostavljanja nezavisnog mehanizma, koji bi se bavio kontrolom poštovanja ljudskih prava na granicama.⁴⁴²

Razvoj situacije na strateškom nivou

Izrada nove Strategije za upravljanje migracijama je započeta,⁴⁴³ ali je potom prekinuta bez informacija o tome kada će biti nastavljena. Prema planu rada Vlade za 2023. godinu, rok za usvajanje Strategije bio je decembar 2023. godine.

Tokom perioda izveštavanja urađena je nova Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA 2023). Da bi se obezbedili transparentnost i učestvovanje civilnog društva, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavilo je javni poziv za organizacije civilnog društva.⁴⁴⁴ Cilj je bio da se prikupe dodatne informacije i podaci za izradu procene SOCTA 2023. Komisija koju su činili predstavnici Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i Ministarstva unutrašnjih poslova odabrala je jednu od dve podnete prijave. Međutim, odabrani predstavnici nisu konsultovani ni u jednom trenutku tokom izrade dokumenta. Umesto toga, upoznali su se sa sadržajem dokumenta tek kada je njegova konačna verzija objavljena na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova.

Dva elektronska portala za procenu tržišta rada namenjena strancima postala su operativna

Sve odredbe Zakona o zapošljavanju stranaca stupile su na snagu 1. februara 2024. godine i elektronski portal⁴⁴⁵ za podnošenje prijava za izdavanje jedinstvene dozvole za strance počeo je sa radom. Ostaje da se vidi koliko će ovaj sistem biti funkcionalan, na primer, koliko će se povećati broj podnetih prijava, kako za vizu, tako i za odobrenje privremenog boravka.

Iz razgovora sa stručnjacima stiže se utisak da postoji potreba za multisektorskom razmenom iskustva među svim relevantnim agencijama nadležnim za sprovođenje zakonskih odredbi, zajedno sa dodatnim informacijama o operativnim aspektima, koji se moraju uzeti u obzir tokom direktne primene novih mehanizama da bi se obezbedio isti nivo razumevanja i primene u svim delovima zemlje.

Takođe, pored sprovođenja odredaba o jedinstvenoj dozvoli za privremeni boravak i rad za strance, od 5. marta 2024. godine elektronska usluga „slobodan pristup tržištu rada u Republici Srbiji“ postala je funkcionalna za građane Albanije i Severne Makedonije, koji imaju identifikacioni broj Otvorenog Balkana. Ova usluga predstavlja još fleksibilniji mehanizam za pristup tržištu rada, pošto ne zahteva plaćanje administrativne takse, već samo podnošenje sledećih dokumenata: lične karte ili pasoša i fotografije podnosioca zahteva koja nije starija od šest meseci. Prema početnim nezvaničnim informacijama iz regiona, u prvih nekoliko meseci nakon uvođenja ove usluge postoji značajna zainteresovanost za njeno korišćenje.

440 „Izveštaj o unapređenju odgovornosti za ljudska prava na granicama“, Izveštaj ENNHRI, jul 2022.

441 „Predlog UREDBE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA o uvođenju temeljne provere (skrininga) državljana trećih zemalja na spoljnim granicama i o izmeni i dopuni uredbi (EZ) br: 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817“, Evropska komisija, Brisel, 23.9.2020.

442 „Konferencija za unapređenje regionalnog odgovora u borbi protiv krijumčarenja migranata i zaštiti migranata na Zapadnobalkanskoj ruti“, Grupa 484, 30. oktobar 2023.

443 Komesarijat za izbeglice i migracije zatvorio je poziv za podnošenje izjava o zainteresovanosti za konsultantsku podršku u pripremi Nacrta strategije za upravljanje migracijama.

444 „Javni poziv organizacijama civilnog društva za učestvovanje u davanju predloga, primedbi i sugestija (stručne konsultacije) na nacrt dokumenta „Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA 2023)“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, oktobar 2023.

445 <https://welcometoserbia.gov.rs/>

PREPORUKE

- Potrebno je preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i stvaranje zakonskih preduslova za rešavanje pitanja pravnog statusa osoba koje borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.
- U tom smislu, posebno je važno ojačati infrastrukturu i izgraditi 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. Potrebno je razmotriti uspostavljanje sistema za identifikovanje različitih kategorija migranata i primenu određenih procedura u skladu sa usvojenim standardima, što je pre moguće.
- 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).
- Izuzetno je važno ojačati kapacitete za borbu protiv iregularnih migracija, posebno za borbu protiv krijumčarenja ljudi i za zaštitu migranata koji su predmet krijumčarenja. U tom smislu, važno je i ojačati veze između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Neophodno je intenzivirati aktivnosti usmerene na senzibilizaciju lokalnih zajednica i na pokretanje dijaloga koji bi doprineo razumevanju potreba migranata i lokalnih zajednica, koje su njihovi domaćini.
- Potrebno je intenzivirati međunarodnu i regionalnu saradnju u sprečavanju iregularnih migracija i borbi protiv krijumčarenja migranata.

5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Uprkos tome što postoji deklarativna posvećenost borbi protiv organizovanog kriminala, Srbija još uvek ne primenjuje strateški pristup, o čemu svedoče i aktuelni pojedinačni slučajevi („Jovanjica 1 i 2”, slučaj Veljka Belivuka i Darka Šarića). Izrađena je nova Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA 2023). Ministarstvo unutrašnjih poslova nije objavilo poslednja dva polugodišnja izveštaja o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24 na svom sajtu. Zbog nedostatka javnih informacija, teško je proceniti da li je u ovom izveštajnom periodu postignut napredak u ispunjavanju prelaznih merila.

Prilikom predstavljanja rezultata rada Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) za 2023. godinu odlazeći ministar Bratislav Gašić istakao je da je „od 2014. godine jedan od glavnih prioriteta Vlade Srbije [bila] borba protiv organizovanog kriminala, koja se snažno i kontinuirano sprovodi i svake godine je na teritoriji Srbije sve manje visokorangiranih organizovanih kriminalnih grupa (OKG)”.⁴⁴⁶ Međutim, broj kriminalnih grupa je promenljiv, jer se one ukрупnjavaju/dele, pa se lako manipuliše tim brojem. Pored toga, prema Indeksu organizovanog kriminala, Srbija je lider u regionu.⁴⁴⁷ U stvari, ova pozicija pokazuje da je Srbija, zbog političkog uticaja na sektor bezbednosti i zarobljenih institucija, sprečena da se ozbiljno bori protiv organizovanog kriminala.⁴⁴⁸

U skladu sa obavezama iz AP 24, tokom izveštajnog perioda izrađena je nova, treća po redu Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA 2023). Krajem oktobra 2023. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavilo je javni poziv za prijavu ekspertskih organizacija civilnog društva koje su zainteresovane da daju komentare i sugestije na nacrt ovog dokumenta.⁴⁴⁹ Međutim, ovaj postupak se pokazao kao sasvim izlišan. Naime, iako je članica koalicije prEUgovor odabrana u ovom postupku, njeni predstavnici nisu konsultovani ni u jednom trenutku tokom izrade dokumenta. Skraćena verzija SOCTA 2023 objavljena je na internet stranici Ministarstva unutrašnjih

⁴⁴⁶ „MUP sumirao rezultate: Konstantan pad stope kriminala u poslednjih 10 godina”, *Nova S*, 9. 1. 2024.

⁴⁴⁷ Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Globalni indeks organizovanog kriminala 2023, *Profil za Srbiju*.

⁴⁴⁸ „(Ne)organizovani kriminal u Srbiji: Da li verujete Gašiću?”, *Nova S*, 10. 1. 2024.

⁴⁴⁹ „Javni poziv organizacijama civilnog društva za učestvovanje u davanju predloga, primedbi i sugestija (stručne konsultacije) na nacrt dokumenta „Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA 2023)”, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 23. 10. 2023.

poslova, dok klasifikovana verzija navodno „sadrži prikaz aktivnosti svih registrovanih organizovanih kriminalnih grupa, a treba da posluži kao osnova za preduzimanje konkretnih obaveštajnih i operativnih aktivnosti prema njima.“⁴⁵⁰ Dokument je zasnovan na podacima prikupljenim zaključno sa 2022. godinom.

Na deklarativnom političkom nivou postoji konsenzus o borbi protiv organizovanog kriminala u Srbiji. Kao što je navedeno u Tabeli 5, u periodu od 2018. do 2022. godine prosečno je godišnje podneto oko 140 krivičnih prijavi protiv članova kriminalnih grupa. Problematično je, međutim, to što je više od polovine podignutih optužnica okončano zaključivanjem sporazuma o priznanju krivice. Zbog toga se postavlja pitanje da li se ovaj institut pravilno koristi za borbu protiv organizovanog kriminala. Od 2020. do 2022. godine u proseku je donošeno 90 pravnosnažnih presuda godišnje, što ne predstavlja značajan rezultat s obzirom na dužinu trajanja krivičnih postupaka.⁴⁵¹

Tabela 5: Rezultati borbe protiv organizovanog kriminala u Srbiji u periodu 2018–2022.

	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Nove istrage protiv pripadnika organizovanih kriminalnih grupa	146	156	110	130	176
Broj podignutih optužnica	152	65	108	100	127
Broj prvostepenih presuda	155	167	127	46	13
Broj pravnosnažnih osuđujućih presuda			72	98	96
Broj sporazuma o priznanju krivice koje je odobrio sud	105	42	81		

Izvor: Evropski izveštaji o Srbiji za 2019, 2020, 2021, 2022. i 2023.⁴⁵²

Istovremeno, u Srbiji se ne hapse pripadnici državnog aparata (kao što se dešava u Crnoj Gori, gde su uhapšeni visokopozicionirani pripadnici sektora bezbednosti zbog moguće saradnje sa kriminalnim klanovima),⁴⁵³ iako priroda organizovanog kriminala podrazumeva povezanost sa državom. Ovo nam pokazuje da se Srbija strateški ne bori protiv ove bezbednosne pretnje, već da se bavi pojedinačnim slučajevima, i to onima koji privlače najveću pažnju medija. Drugim rečima, bezbednosne institucije moraju da budu transparentnije kada je reč o ovoj borbi. Za razliku od prethodnog perioda, na sajtu MUP-a nisu objavljena dva polugodišnja izveštaja o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24 u 2023. godini. Teško je očekivati da bilo šta bude urađeno dok je Vlada u tehničkom mandatu.

Kada je u pitanju obaveza preispitivanja uloge službi bezbednosti u krivičnim istragama, istraživački novinari su otkrili nove informacije o tome kako pripadnici Bezbednosno-informativne agencije (BIA) primenjuju posebne istražne mere. Bezbednosno-informativna agencija je učestvovala u krivičnoj istrazi, koja je pokrenuta protiv policijskog generala Slobodana Malešića. On je uhapšen u aprilu 2022. godine, a kasnije optužen za trgovinu uticajem i zloupotrebu službenog položaja. Prema pisanju medija, pripadnici BIA instalirali su softver na njegovom mobilnom telefonu i pratili svu njegovu komunikaciju. Stručnjaci veruju da ovaj softver funkcioniše slično kao „Predator“ i „Pegazus“. Ovaj softver je napravio snimke ekrana njegovog telefona, čak je snimio i poruke koje su napisane, ali nisu poslate. Međutim, kako navodi izvor medija, ni sudija koji odobrava mere tajnog nadzora ni tužioci ne znaju koji je softver korišćen u ovom slučaju.⁴⁵⁴ Ovaj slučaj još jednom pokazuje koliko se krivične istrage oslanjaju na resurse BIA u primeni posebnih istražnih mera, što otvara pitanja srazmernosti sprovedenog tajnog nadzora i efektivne kontrole i nadzora nad delovanjem BIA. Podsećanja radi, u BIA se nalazi centrala tehničke opreme za presretanje komunikacija, koju koriste policija i drugi nadležni organi.

450 MUP, *SOCTA 2023*, Beograd, 2023.

451 „Zašto krivična suđenja traju dugo?“, *Otvorena vrata pravosuđa*, 22. 7. 2019.

452 Izveštaji su dostupni na: *Srbija – Evropska Komisija* (europa.eu)

453 „Tužilaštvo sumnja da uhapšene bivše tužioce i policajce u Crnoj Gori spaja 'kavački' klan“, *Radio Slobodna Evropa*, 15. 4. 2024.

454 „Predator, Pegazus i malveri za nadzor: Kako tužilaštva u Srbiji prikupljaju dokaze uz pomoć BIA“, *BIRN Srbija*, 11. 3. 2024.

Pregled sudskih postupaka u ključnim nerešenim predmetima organizovanog kriminala

Tužilaštvo za organizovani kriminal je u oktobru 2023. godine uložilo žalbu na rešenje Specijalnog suda za organizovani kriminal, kojom su po drugi put isključeni ključni dokazi u predmetu „Jovanjica 1“.⁴⁵⁵ Ključni dokazi u ovom slučaju jesu 660 kilograma kanabisa, koji je pronađen na istoimenom imanju, rokovnici sa rasporedom smena radnika i hiljade biljaka kanabisa. Apelacioni sud, kao drugostepeni sud, zaključio je u februaru 2024. godine da je pretres, tokom kojeg su pronađeni ključni dokazi, obavljen zakonito i da ljudska prava okrivljenog nisu bila ugrožena. Nastavak suđenja očekuje se u narednom periodu. Predmet „Jovanjica 1“ vodi se protiv OKG, na čijem je čelu Predrag Koluvija, kao i protiv zaposlenih na tom poljoprivrednom gazdinstvu, koji se terete za proizvodnju i distribuciju marihuane.⁴⁵⁶

Neposredno pre nego što je Apelacioni sud doneo odluku, Predrag Koluvija je gostovao na televiziji sa nacionalnom frekvencijom i tom prilikom izneo svoju odbranu. Tokom ovog gostovanja naveo je da mu je Jovanjica nameštena, jer nije hteo da za to optuži Andreja Vučića, brata predsednika Srbije.⁴⁵⁷ Ovo njegovo gostovanje je slično intervjuu koji je uradio njegov advokat Vladimir Đukanović, visokopozicionirani član vladajuće Srpske napredne stranke, dok je Koluvija bio u kućnom pritvoru u oktobru 2021. godine. Nedelju dana nakon njegovog gostovanja, na istoj televiziji gostovala je Dijana Hrkalović, bivša državna sekretarka MUP-a, optužena za trgovinu uticajem. Ona je tom prilikom branila Koluviju i opet napadala policajce koji su otkrili Jovanjicu.⁴⁵⁸ Ova gostovanja predstavljaju nastavak medijske kampanje provladinih tabloida u odbranu Predraga Koluvije i mogu se oceniti kao pritisak na rad pravosuđa.

Tabloidi su nastavili medijsku kampanju protiv policijskog inspektora Slobodana Milenkovića, koji je otkrio Jovanjicu u novembru 2019. godine. Ovog puta objavili su sliku devojčice, za koju su napisali da je ćerka Slobodana Milenkovića, navodeći u kom delu Beograda su viđeni. Pretpostavlja se da su ovim hteli da pošalju poruku upozorenja, jer Slobodan Milenković treba da svedoči u slučaju „Jovanjica 1“.⁴⁵⁹ Podsećanja radi, ovaj policijski inspektor je premešten na niže radno mesto u MUP-u, a javnosti je saopšteno da je za njegovo ubistvo plaćeno pola miliona evra.⁴⁶⁰

U drugom postupku „Jovanjica 2“ nastavljeno je pripremno ročište, koje je iz raznih razloga odlagano više od 20 puta tokom skoro tri godine. Na pripremnom ročištu, koje je zatvoreno za javnost, advokati četvorice okrivljenih izneli su primedbe na dokaze tužilaštva. Pripremno ročište će biti nastavljeno, a advokati ostalih okrivljenih imaju priliku da iznesu odbranu.⁴⁶¹ Predrag Koluvija i pripadnici sektora bezbednosti (koji su obezbeđivali imanje Jovanjica i odavali poverljive informacije iz istrage) optuženi su u ovom predmetu.

U postupku protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka nastavljeno je sprovođenje dokaznog postupka. Ovo je treći krivični postupak u Srbiji, u kom su poruke sa *Skaj* aplikacije prihvaćene kao dokaz. Poruke su dobijene na osnovu međunarodne pravne pomoći, koju je Francuska dostavila Srbiji. U okviru pomenutih dokaznih materijala nalaze se poruke, glasovne poruke i fotografije žrtava ovog kriminalnog klana.⁴⁶² Članovi ove kriminalne grupe optuženi su za sedam ubistava i za druga krivična dela. Kako je promenjen sudija koji je vodio postupak, suđenje će početi iz početka da bi se novi predsednik sudskog veća upoznao sa predmetom, što odugovlači proces.⁴⁶³

455 Više detalja o slučaju „Jovanjica 1 i 2“ i predmetima protiv kriminalne grupe Veljka Belivuka i Darka Šarića videti u [prethodnim prEUgovor Alarm izveštajima](#) o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24/Klasteru 1.

456 „Jovanjica 1: Apelacioni sud odlučio da ključni dokazi ostaju u predmetu“, *BIRN Srbija*, 23. 2. 2024.

457 „Intervju tempiran uoči važne odluke Koluvija na Pinku kao novi pritisak na pravosuđe“, *Danas*, 30. 1. 2024.

458 „Jovanjica 2: Održano treće pripremno ročište u gotovo tri godine“, *BIRN Srbija*, 21. 2. 2024.

459 „Pored inspektora Slobodana Milenkovića i dete na nišanu“, *Vreme*, 7. 4. 2024.

460 Za dodatne informacije o ovome, videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Koalicija prEUgovor, Beograd, str. 100–102.

461 „Jovanjica 2: Održano treće pripremno ročište u gotovo tri godine“, *BIRN Srbija*, 22. 2. 2024.

462 „Suđenje grupi Veljka Belivuka: „Skaj“ aplikacija prihvaćena kao dokaz“, *Danas*, 14. 2. 2024.

463 „KRIK: Suđenje Belivuku kreće ispočetka jer sudija ide u penziju“, *Danas*, 15. 3. 2024.

Nastavljen je dokazni postupak u predmetu protiv Darka Šarića za planiranje ubistva svedoka saradnika. Branioci Darka Šarića izneli su primedbe u kojima navode da su poruke razmenjene preko *Skaj* aplikacije modifikovane.⁴⁶⁴ Naime, ove poruke su u avgustu 2023. godine prihvaćene kao dokaz u ovom postupku. U javnosti je bilo dosta polemike oko toga ko se krije iza šifrovanih imena na *Skaj* aplikaciji, koja su razmenjivala poruke sa Darkom Šarićem. Istraživački novinari su navodno imali uvid u krivičnu prijavu, koja je podneta protiv Darka Šarića i članova njegove OKG nakon hapšenja u aprilu 2022. godine. Oni su utvrdili da je policija u krivičnoj prijavi navela da iza imena Edo, koje se pominje u *Skaj* komunikaciji, stoji bivši ministar policije Nebojša Stefanović, dok iza imena Markus stoji visokopozicionirani pripadnik BIA.⁴⁶⁵ Tužilaštvo za organizovani kriminal je potvrdilo da je to navedeno u krivičnoj prijavi, ali da policija za to nije dostavila materijalne dokaze.⁴⁶⁶ Nakon objavljivanja ovog izveštaja istraživačkih novinara, Darko Šarić je negirao te navode. Tvrdio je da nije koristio telefon sa *Skaj* aplikacijom, kao i da nije pisao niti primao poruke.⁴⁶⁷ Nebojša Stefanović je reagovao na ovo otkriće, rekavši da je to laž.⁴⁶⁸

PREPORUKE

- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba na svom sajtu da objavi dva polugodišnja izveštaja za 2023. godinu o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24.
- Umesto što se fokusira na individualne slučajeve, Srbija treba da usvoji i primeni strateški pristup u borbi protiv organizovanog kriminala.
- Istražni organi treba da budu proaktivni u svom radu i zainteresovani za otkrića istraživačkih novinara o mogućoj povezanosti političara i članova organizovanog kriminala.
- 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 posebne istražne mere primenjuje 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.
- Merljiva 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.

464 „Šarićeva odbrana tvrdi da su „skaj“ poruke modifikovane“, *Danas*, 5. 3. 2024.

465 „Policijska prijava: Nebojša Stefanović i Marko Parezanović pomagali Šarićevom klan“, *KRIK*, 5. 3. 2024.

466 „Policija na dan hapšenja Šarića znala ko su Edo i Markus, Tužilaštvo za Insajder tvrdi da za to nije dala dokaze (VIDEO)“, *Insajder*, 5. 3. 2024.

467 „Darko Šarić reagovao na tekst KRIK-a: „Skaj“ poruke koje su citirane u policijskim dokumentima nisu moje“, *Danas*, 5. 3. 2024.

468 „Nebojša Stefanović reagovao na pisanje KRIK-a: Sve što je objavljeno je najogavnija laž“, *Danas*, 5. 3. 2024.

5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Broj žrtava trgovine ljudima u Srbiji je u porastu: ovo je trend koji potvrđuju državne ustanove, kao i organizacije civilnog društva (OCD). Oblici i ozbiljnost eksploatacije kojoj su žrtve izložene jesu različiti i postaju sve teži za prevazilaženje bez odgovarajuće podrške. Bilo kao bilo, odgovor države nije u skladu sa ozbiljnošću situacije, gde država i dalje marginalizuje trgovinu ljudima, počevši od prevencije, preko zaštite, pa sve do pravnog gonjenja i usluga namenjenih žrtvama.

Ovaj deo Alarm izveštaja mahom je fokusiran na razvoj i usvajanje Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima usled značaja ovih dokumenata javne politike, ali i zato što ovo otkriva veliki broj dubljih problema koji se odnose na stav države prema suzbijanju trgovine ljudima, prema podršci ugroženim osobama i žrtvama, i naročito prema specijalizovanim organizacijama civilnog društva, koje deluju na ovom polju već više od dve decenije.

Ključni dokument javne politike u ovoj oblasti sastavljen je i usvojen tek nakon što je prošlo skoro četiri godine bez postojanja adekvatne politike i nakon pritiska spoljnih aktera. Zbog stalnog potenciranja hitnosti, ovaj proces je zbrzan, pa je vreme za detaljnu i svrsishodnu razmenu mišljenja bilo ograničeno. Pored toga, nije bilo moguće mobilisati i motivisati veći broj državnih institucija, što je bilo potrebno s obzirom na složenost krivičnog dela trgovine ljudima i njegovu povezanost sa drugim delima i oblastima. Takođe, pored već poznatih prepreka sa kojima se suočavaju specijalizovane OCD (uloga „zainteresovane strane“), pojavio se još jedan ogroman izazov tokom planiranja. Naime, država je favorizovala jednu sumnjivu organizaciju civilnog društva, te na taj način ugrozila ne samo svoj odnos sa renomiranim organizacijama već i same žrtve zbog razmene osetljivih podataka među akterima.

Savet za borbu protiv trgovine ljudima napokon se sastao, nakon gotovo četiri godine bez zasedanja. Bilo kako bilo, nema naznaka da će ovo telo delotvornije i konstruktivnije doprineti borbi protiv trgovine ljudima. Istovremeno, evidentirani su i prijavljeni novi slučajevi radne eksploatacije migranata, gde je reakcija države bila nešto bolja, ali je ishod sličan kao i u ranijim slučajevima.

5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24: nema izveštaja, nema analize

Izveštaj o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24 nije dostupan, iako postoji obaveza redovnog objavljivanja izveštaja na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova.⁴⁶⁹ Rezultati rada na otkrivanju slučajeva trgovine ljudima, na krivičnom gonjenju za ovo delo i, posledično, na otkrivanju učinilaca i oštećenih (potencijalnih žrtava trgovine ljudima) kao i zabrinjavajući trend opadanja u svim ovim kategorijama analizirani su u prethodnom Alarm izveštaju o napretku Srbije u Klasteru 1.⁴⁷⁰

5.4.2. Planski dokument u oblasti borbe protiv trgovine ljudima konačno je usvojen, ali ima propuste

Duboko uznemiruje to što Srbija gotovo tri godine nije imala formalni Akcioni plan za borbu protiv trgovine ljudima, naročito nakon što je prethodna Strategija istekla krajem 2022. godine. Ovako veliko kašnjenje doprinelo je ranjivosti žrtava i nametnulo pitanja o rešenosti vlasti da se na odgovarajući način pozabavi ovako složenim krivičnim delom. Iako usvajanje Programa za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji (2024–2029),⁴⁷¹ kao i Akcionog plana za 2024–2026.⁴⁷² u martu 2024. godine predstavlja korak unapred, ova velika vremenska praznina je propuštena prilika da se zaštite žrtve, rasturi mreža trgovaca i poboljša sudska praksa u reagovanju na trgovinu ljudima i srodna krivična dela. Zajedno sa slabim dugoročnim rezultatima u zaštiti žrtava i gonjenju za ova krivična dela, te u kombinaciji sa

469 *Odeljak za evropske integracije*, internet stranica Ministarstva unutrašnjih poslova.

470 Jelena Pejić Nikić (ur.). *Alarm izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1 – novembar 2023*, Koalicija prEUgovor, Beograd, 2023, str. 115.

471 *Program za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji (2024–2029)*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart, 2024.

472 *Akциони plan za period 2024–2026*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2024.

ekonomskim i društvenim problemima karakterističnim za Srbiju, ovo kašnjenje je najverovatnije dovelo do pogoršanja problema. Pored toga, problemi koji su se javljali tokom planiranja, kao i izbori koji su načinjeni, bacili su senku na donošenje ovog dokumenta javne politike i pratećeg Akcionog plana. Kada se uporede sa iskustvima i izazovima koji se javljaju u praksi, primetno je da se ovi dokumenti nedovoljno bave ili se uopšte ne bave mnogim postojećim problemima.

Članica Koalicije prEUgovor ASTRA učestvovala je u čitavom procesu i davala svoje sugestije zasnovane na opsežnom praktičnom radu i istraživanju. Takođe, ASTRA je tokom javne debate dala svoj pisani doprinos nacrtima Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima, gde se detaljno osvrnula na svaki od problema koje je primetila tokom izrade ovih dokumenata. Kratak vremenski okvir i ograničeno učestvovanje aktera značajno su uticali na lošiji kvalitet i delotvornost Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima.

Nedostaci tokom izrade

Izrada dokumenta je od samog početka bila zbrzana. Izradi narativnog dokumenta, razvoju višegodišnjeg plana akcije i analizi izazova bilo je posvećeno manje od 100 radnih dana, te nije bilo dovoljno vremena da akteri zajednički definišu očekivanja i utvrde potrebe za pružanje podrške. Ovaj proces nije dovoljno otvorio prostor za kvalitetnu razmenu mišljenja, diskusije ili bolji uvid u rad, kapacitete i resurse svih relevantnih aktera. Čitav plan je dodatno oslabljen ograničenim uključivanjem relevantnih državnih organa, koji raspoložu ključnim resursima za borbu protiv trgovine ljudima.

Postupak izbora OCD-a nije bio transparentan i ograničio je organizacijama mogućnost da značajno doprinesu izradi dokumenta. Pored toga, nejasne smernice za učestvovanje i nemogućnost predlaganja aktivnosti za druge aktere usled ograničenog pristupa njihovim resursima, doveli su do toga da ekspertsko znanje specijalizovanih organizacija civilnog društva ne bude u potpunosti iskorišćeno. Česte, gusto raspoređene radionice predstavljale su značajan pritisak na OCD koje su učestvovala u postupku, naročito ako imamo u vidu da većina ovih OCD-a raspoloža ograničenim resursima. Ovo je sprečilo OCD da se u potpunosti angažuju i doprinesu svojim ekspertskim znanjem. Usled same strukture i pristupa, komentari OCD-a su okvalifikovani kao „neusklađeni sa metodologijom“. Očekivanje da OCD predvide koji su to resursi i sposobnosti državnih organa, smanjilo je vrednost povratnih informacija, koje su organizacije davale.

Nakon svake od četiri održane radionice, od učesnika je traženo da za kratko vreme daju svoje sažete pisane reakcije. Pri kraju procesa, u okviru Radne grupe održano je više sastanaka „za glasanje“, pri čemu nije bilo jasno koja je bila njihova svrha, pošto nisu načinjena nikakva značajna poboljšanja. Razmimoilaženja između dokumenta o kome je raspravljala Radna grupa i onoga koji je stavljen na javnu raspravu dovode u pitanje transparentnost čitavog postupka.

Tematske oblasti koje su prethodno definisane bez konsultacija dovele su do toga da je sveobuhvatnost pristupa bila smanjena. Iako odabrane oblasti nisu same po sebi bile pogrešne, zanemarivanje ključnih koraka, kao što je razmena informacija, dovelo je do previđanja najvažnijih prioriteta, kao što je, na primer, sve zastupljeniji problem radne eksploatacije, koji nije na odgovarajući način tretiran ni u jednoj od programskih oblasti. Uprkos postojanju većeg broja preporuka iz važnih međunarodnih izveštaja, koje se odnose na potrebu da se formira i podrži značajnija partnerska mreža specijalizovanih OCD-a, ništa nije urađeno da one budu priznate i podržane, a naročito ne u oblasti pružanja usluga. Detaljan pregled postupka predstavljen je u ilustraciji u nastavku teksta, koja ukazuje na to da su ovakvim postupkom svi izgubili.

Ključne stavke, počev od reakcije države, pa do doprinosa u javnoj raspravi

Samo četiri ustanove i organizacije dale su svoj pisani doprinos tokom javne rasprave. Ukupno je pristiglo 26 predloga, kao i dva opšta komentara. Na kraju je usvojeno samo pet predloga, od kojih su četiri dale državne ustanove.⁴⁷³

473 Dve institucije koje su davale predloge jesu Ministarstvo pravde (jedan predlog, usvojen) i Komesarijat za izbeglice i migracije (dva predloga, oba usvojena). Tri predloga je predala OCD Atina, od kojih nijedan nije usvojen. Ostale predloge (19) podnela je članica koalicije prEUgovor Astra, a od svih njih je usvojen samo jedan.

U Izveštaju sa javne rasprave,⁴⁷⁴ država je navela da je razlog za žurbu tokom postupka bio Izveštaj o trgovinu ljudima Stejt Departmenta SAD (TIP Izveštaj)⁴⁷⁵ i „preporuka da je potrebno hitno izraditi i usvojiti novi dokument javne politike za suzbijanje trgovine ljudima“. Činjenica da je Srbija u tom trenutku ulazila u četvrtu godinu u kojoj nije imala Program i prateći Akcioni plan, očigledno sama po sebi nije bila dovoljna da motiviše državu da izradi i usvoji relevantna dokumenta. Podsticaj je morao da dođe spolja. Slična situacija dogodila se i pre sedam godina, kada se Srbija drugu godinu za redom našla na Listi za praćenje u okviru TIP Izveštaja, uz pretnju da će se na listi naći i treću godinu za redom, što bi uticalo na to da padne na rang-listi zemalja kada je reč o trgovini ljudima. Da bi ova situacija bila izbegnuta, izrađen je i usvojen odgovarajući strateški dokument sa pratećim akcionim planom (2017). Kao što se može zaključiti na osnovu prakse, primena ranijih akcionih planova bila je zaustavljena na gotovo četiri godine. Razumljivo je što se javlja strah da će se ovakva praksa ponoviti.

Iako je jasno ukazala na važnost međunarodnih izveštaja za procenjivanje postignuća Srbije na polju borbe protiv trgovine ljudima i zaštite žrtava, a pre svega Izveštaja o evaluaciji GRETA⁴⁷⁶ pod nazivom „Pristup pravdi i delotvorna pravna zaštita žrtava trgovine ljudima u Srbiji“,⁴⁷⁷ kao i godišnjeg izveštaja Stejt Departmenta SAD o trgovini ljudima – TIP izveštaja,⁴⁷⁸ država je odbila da ove izveštaje kao sredstva za verifikovanje napora države u borbi protiv trgovine ljudima uključi u Program i Akcioni plan. Umesto toga, kao sredstvo verifikacije predviđen je samo izveštaj Nacionalnog izvestioca za borbu protiv trgovine ljudima, na čije se prvo objavljivanje u 2024. godini još uvek čeka.

Sve u svemu, čitav postupak i primenjeni pristup predstavljaju spisak propuštenih prilika da se:

- podignu nivo vidljivosti i važnosti napora u prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima, odnosno da državne ustanove zaštite i podrže žrtve, kao i da se među njima stvori osećaj odgovornosti, gde se opredeljuju resursi i preuzimaju dužnosti za ovaj proces i aktivnosti;
- mapiraju, mobilišu i bolje organizuju napori države na ovom polju;
- razvije i primeni celishodniji okvir za saradnju sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva, i
- poboljša reagovanje države kada je reč o prevenciji trgovine ljudima, kao i zaštiti i uslugama za žrtve ovog krivičnog dela.

Izrada Programa i Akcionog plana jeste svakako dobrodošla, ali predstavlja tek prvi korak. Fokus mora biti pomešten na obezbeđivanje delotvorne primene ovih strateških dokumenata. U narednim godinama, od ključnog značaja treba da budu jasan vremenski okvir, merljivi ciljevi i posvećenost svih uključenih ustanova tome da preuzmu odgovornosti za napredak.

5.4.3. Uloga i tretman organizacija civilnog društva prilikom razvijanja i primenjivanja javnih politika: igra u kojoj nema dobitnika

Postupak izrade i usvajanja Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima bio je prilika i za to da država razmotri široko rasprostranjenu praksu uključivanja OCD-a u ovaj postupak usled zahteva za transparentnošću i participacijom, iako se ona istovremeno trudi da stvarni uticaj ovakvog učestvovanja bude veoma ograničen i da destimuliše OCD.

Vizuelna ilustracija ovog procesa otkriva mnoge probleme koji su dobro poznati, ali kojima se država ipak i dalje ne bavi. Uprkos tome što OCD decenijama doprinose sveukupnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima i analiziranju i proučavanju Nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Srbiji, ništa se nije promenilo. Specijalizovane OCD mogu odabrati da učestvuju u procesu, čemu će posvetiti veliki deo svog vremena i ekspertize, dok se sa teškom mukom trude da obezbede minimum sredstava neophodnih za svoje postojanje i za pružanje usluga ugroženim licima i žrtvama trgovine ljudima. Pored toga, u slučaju da se aktivnosti OCD-a i uključe u Akcioni plan, time se one samo dodatno opterećuju.

474 *Izveštaj o rezultatima javne rasprave u pripremi Programa za borbu protiv trgovine ljudima za period 2024–2029. sa pratećim Akcionim planom za period 2024–2026. godine*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2024

475 *„Trafficking in Persons Report: Serbia“*, US State Department, jun 2023.

476 Savet Evrope, Ekspertska grupa za borbu protiv trgovine ljudima

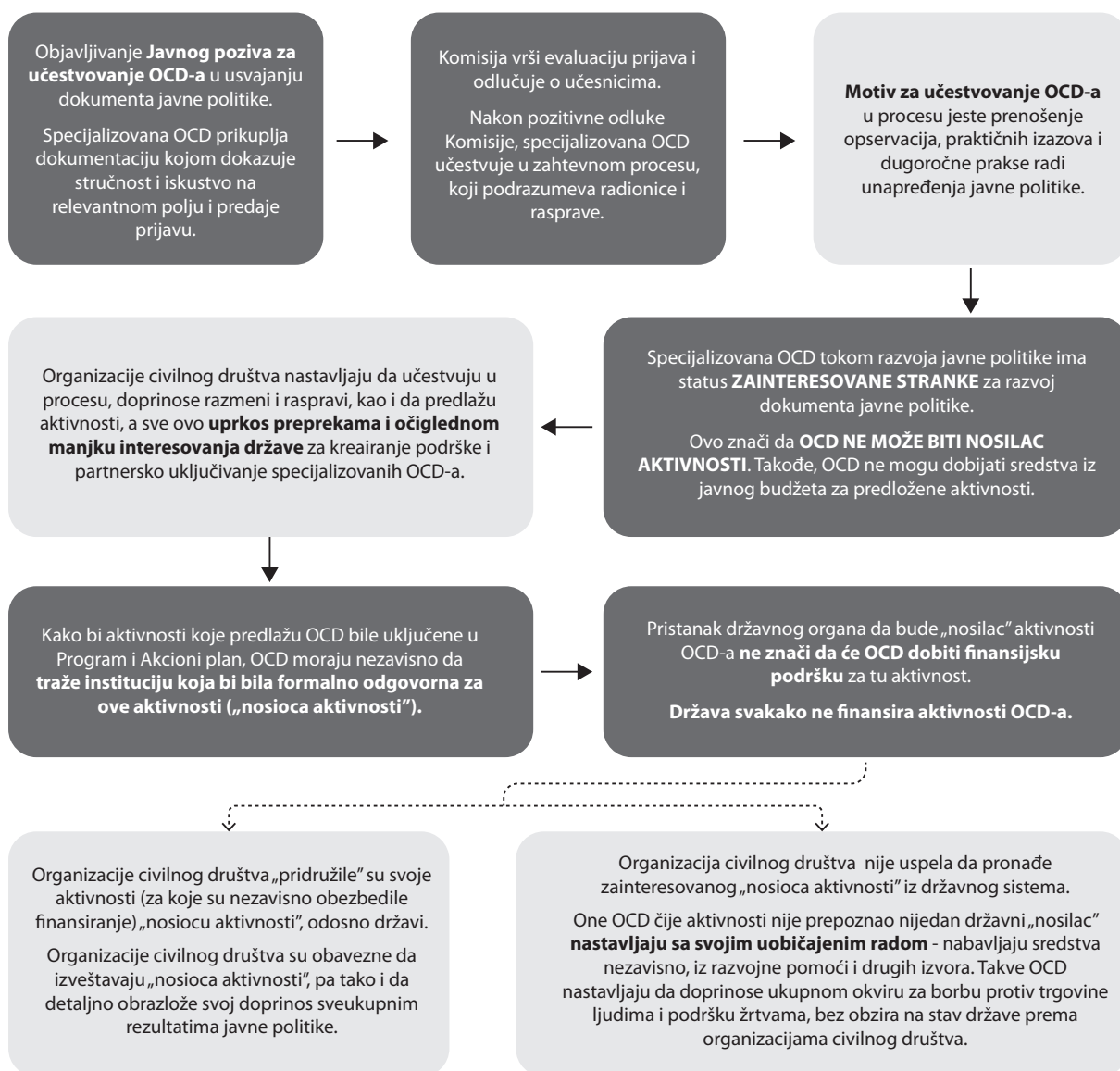
477 *„Evaluation Report, Third evaluation round, Access to Justice and Effective Protection of Victims of Human Trafficking“*, Savet Evrope, Ekspertska grupa za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA), 16. jun 2023.

478 *„Trafficking in Persons Report: Serbia“*, US State Department, jun 2023.

Poligon za delovanje OCD-a u Srbiji i dalje se sužava, osim kada je reč o GONGO ili „fantomskim“ organizacijama.⁴⁷⁹ Dok se milioni evra dodeljuju organizacijama koje su posebno ili neposredno povezane sa vladajućom strankom ili vladinim zvaničnicima, odnosno GONGO organizacijama, organizacija ASTRA se već godinama bezuspešno prijavljuje na državne projektne konkurse.

Početakom 2024. godine organizacije civilnog društva specijalizovane za pružanje usluga žrtvama trgovine ljudima dobile su detaljno objašnjenje iz Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima o prilikama da ih država finansira i načinima kako da se za ovu vrstu finansiranja prijave. Posebna sredstva kojima upravlja Ministarstvo pravde, a koja se prikupljaju po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, našla su se na ovom spisku. Bilo kako bilo, odgovor dobijen od Ministarstva pravde na upit u vezi sa procedurom za apliciranje na objavljeni konkurs bio je kratak i jasan: „Nažalost, mi ne finansiramo NVO“.⁴⁸⁰ Iako je tekst konkursa jasno govorio da se OCD kvalifikuju kao potencijalni korisnici ovog vida finansiranja, iz Ministarstva pravde je stigao sledeći odgovor: „Iz mog iskustva, NVO [OCD] ne dobijaju na našim konkursima. Vi imate pravo da se prijavite. Ovaj konkurs je namenjen školama, obdaništima, domovima zdravlja, udruženjima pacijenata, za građevinske radove, nove računare, ambulatna vozila, ultrazvuk, kraća putovanja za bolesnu decu.“

Ilustracija 4: Put specijalizovanih organizacija civilnog društva prilikom izrade dokumenata javne politike



479 Više o ovome u odeljku o položaju civilnog društva.

480 Imejl koji je Ministarstvo pravde poslalo Viktimološkom društvu Srbije 4. marta 2024.

✘ ALARM: Država pojačava saradnju sa sumnjivim organizacijama

Simptom postojanja jednog novog zabrinjavajućeg trenda jeste odluka države da u radne grupe uključuje sumnjive organizacije. Takav je slučaj sa *Biroom za borbu protiv trgovine ljudima*, koji je uključen u Radnu grupu Ministarstva unutrašnjih poslova za izradu nacrtu dokumenata za borbu protiv trgovine ljudima u avgustu 2023. godine, bez obzira na činjenicu da je tokom evaluacije ova organizacija dobila izuzetno malo poena. Druge odabrane OCD nisu konsultovane prilikom donošenja ove odluke, koju je potpisao ministar Bratislav Gašić. *Biro za borbu protiv trgovine ljudima* osnovan je u Srbiji 2017. godine kao ogranak opskurne Međunarodne asocijacije telohranitelja i davalaca bezbednosnih usluga IBSSA, čiji su eksperti u Srbiji hapšeni, zato što su se lažno predstavljali kao pripadnici bezbednosnog sektora države.⁴⁸¹ Predsednik organizacije IBSSA je profesor Džordž Poper, a organizacija je partner sa internacionalnom policijskom asocijacijom. U novembru 2022, srpski Biro IBSSA potpisao je memorandum o saradnji sa Centrom za zaštitu žrtava trgovine ljudima, jedinom državnim institucijom Republike Srbije zaduženom za identifikaciju i koordinaciju podrške žrtvama. U godišnjem izveštaju Centra pobrojan je veći broj donacija i finansijskih priloga, koji su dobijeni od organizacije IBSSA. U poslednje vreme predstavnici IBSSA privukli su pažnju srpske javnosti svojim izjavama i komentarima⁴⁸² u slučaju devojčice nestale u selu blizu Bora.

Istovremeno, OCD koje obavljaju značajan rad i pružaju podršku ugroženim licima i žrtvama trgovine ljudima teškom mukom održavaju minimalni novo rada. Iako državne ustanove i međunarodne organizacije hvale njihov doprinos, ove OCD se suočavaju sa dodatnim proceduralnim problemima. Naime, kako bi obnovila licencu za SOS telefon, koji funkcioniše više od dve decenije bez ikakve podrške države, ASTRA mora da dokaže državi da ima sedam stručnih radnika, kao i sedam saradnika, da poseduje kancelarijski prostor ili makar ugovor o najmu na šest godina i tako dalje. Normativni i operativni okvir za tako važnu uslugu mora da postoji. Ipak, on mora da bude realan i da podržava OCD koje žele da se podvrgnu dugim i komplikovanim procedurama kako bi dobile dozvolu (pošto ne postoji ništa što bi sprečilo OCD da pružaju usluge čak i bez licence), i napokon, on mora podjednako da se primenjuje na i državne pružaocima usluga i na pružaocima usluga iz domena civilnog društva.

5.4.4. Institucionalni okvir borbe protiv trgovine ljudima

Savet za borbu protiv trgovine ljudima,⁴⁸³ ključni organ za upravljanje, koordinaciju i podršku međusektorskom odgovoru na trgovinu ljudima, konačno se sastao krajem 2023. godine, nakon četiri godine bez zasedanja. Jedan od glavnih razloga za održavanje dugo odlagane sednice bilo je i usvajanje nacrtu Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima. Nema daljih informacija o sadržini ovog sastanka, koje su dostupne javnosti.

Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima bila je veoma aktivna tokom izveštajnog perioda. Ona je uglavnom koordinirala procesom izrade Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima i pružala mu podršku. Takođe je inicirala i nekoliko koordinacionih sastanaka sa ustanovama i organizacijama, koje su direktno uključene u pružanje usluga i zaštitu potencijalnih i identifikovanih žrtava. Ipak, OCD koje imaju značajnu ulogu u podršci i pružanju usluga osobama u riziku i žrtvama trgovine ljudima nisu nimalo voljne da dele pojedini slučajevi na kojima rade zbog učestvovanja takozvane OCD koja ima upitnu pozadinu i ulogu u sistemu (videti tekst iznad).

Izmenama i dopunama Zakona o Zaštitniku građana (iz 2021) uveden je nezavisni izvestilac za trgovinu ljudima u okviru nezavisne institucije Zaštitnika građana (Ombudsmana). U izveštajnom periodu Zaštitnik građana je pojačao svoju aktivnost u vezi sa potencijalnim slučajevima trgovine ljudima, kao i u sklopu procesa izrade Programa i Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima.

481 „Udruženje telohranitelja u borbi protiv trgovine ljudima – Biro za sluđivanje žrtava“, *RADAR*, 14. 4. 2024.

482 „FOKUS MORA BITI NA MAJCI“, Maja Jovanović iz Biroa za borbu protiv trgovine ljudima: 'Isključuje se mogućnost da je Danka sama odšetala', *Blic*, 3. 4. 2024.

483 „Odluka o obrazovanju Saveta za borbu protiv trgovine ljudima“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92/2017

U svom Godišnjem izveštaju za 2023. godinu Zaštitnik građana detaljno opisuje dugi niz aktivnosti u vezi sa naporima države u borbi protiv trgovine ljudima. Kako bi se pratila primena preporuka iz GRETA Izveštaja u Trećem ciklusu evaluacije, održani su sastanci sa predstavnicima Ministarstva pravde i Nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima. O navodima i preporukama GRETA raspravljano je kao o zasebnim temama, pri čemu su u fokusu bili pravo na informisanje, pravni savet i besplatnu pravnu pomoć, naknada štete i međunarodna saradnja, kao i aktivnosti koje će Ministarstvo pravde preduzeti kako bi realizovalo ove preporuke. Zaštitnik građana izveštava da je dogovoreno da Ministarstvo pravde preduzme korake u angažovanju advokatskih komora kako bi se advokatima organizovale obuke i specijalizacije za pružanje pravne pomoći žrtvama trgovine ljudima, kao i da bi se organizovale obuke za pružanje usluga pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave. Ministarstvo pravde će razmotriti na koji način može da organizuje veći broj prostorija i veće količine opreme za saslušanje naročito osetljivih svedoka. Takođe, kada je reč o tome da se potencijalnim i identifikovanim žrtvama trgovine ljudima obezbede sistematične usmene i pisane informacije o njihovim pravima, dostupnim uslugama i načinima da im se pristupi, Ministarstvo pravde je izrazilo spremnost da sačini informativne brošure i materijale kako bi bila povećana dostupnost određenim informacijama.

Takođe, u Izveštaju se pominje da je Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima postupio po svim preporukama Zaštitnika građana datim tokom kontrole, koje se odnose na regularnost i zakonitost rada Centra. Kako jedan od ishoda sastanka održanog sa predstavnicima Centra, u Izveštaju se naglašava da je, prema preporuci Zaštitnika građana, Centar uveo praksu organizovanja konferencije slučaja, odnosno pozivanja na učestvovanje svih relevantnih ustanova i organizacija u svim slučajevima u kojim je dete potencijalna žrtva trgovine ljudima.

Predstavnici Kancelarije Zaštitnika građana učestvovali su na nekoliko konsultativnih sastanaka posvećenih aktuelnim problemima koji se javljaju u oblasti trgovine ljudima i tokom izrade novih strateških dokumenata za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, koje su organizovale članice koalicije prEUgovor, Grupa 484 i ASTRA. Svrha ovih sastanaka bila je procena međusobne saradnje u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, postojećih ljudskih resursa, finansijskog okvira i ključnih pitanja u ovoj oblasti.

Početkom 2024. godine, državne ustanove i OCD dobile su iz Kancelarije Zaštitnika građana opsežan upitnik, u kome se traže pojedinosti i opservacije u vezi sa aktivnostima u borbi protiv trgovine ljudima. Kako je najavljeno iz Kancelarije, prikupljene informacije biće upotrebljene prilikom izrade prvog izveštaja Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima, koji deluje u okviru Kancelarije Zaštitnika građana, čije objavljivanje se očekuje u prvoj polovini 2024. godine.

5.4.5. Rad Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Sve u svemu, saradnja između Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (Centar) i ASTRE neprekidno se poboljšavala tokom izveštajnog perioda. Ipak, postoji izvestan broj problema i aspekata saradnje, kao i zajedničkih napora koje bi trebalo popraviti kako bi bili unapređeni sveukupan kvalitet, opseg i održivost direktne podrške potencijalnim i identifikovanim žrtvama trgovine ljudima.

Prema izveštaju Centra,⁴⁸⁴ „dobili smo najveći broj prijava i identifikovali najveći broj žrtava u poslednjih 5 godina, što znači i da je pružena podrška najvećem broju korisnica i korisnika“. Centar je tokom 2023. godine dobio 168 prijava, od čega je ukupno identifikovano 57 žrtava trgovine ljudima. Kako stoji u njihovom Godišnjem izveštaju, 31 prijava je odbačeno, 10 postupaka identifikacije je obustavljeno, za 19 osoba nije procenjeno da su žrtve trgovine ljudima, dok se postupak identifikacije za 51 osobu nastavlja i u 2024. godini. Centar izveštava da je najviše porastao broj upućivanja žrtava, koja dolaze iz policijskog sistema – 65%, kao i iz sistema socijalne zaštite – 53%.

Prosečni uzrast deteta žrtve trgovine jeste 12 godina, dok je kod odraslih osoba to 19 godina! Centar izveštava da „seksualna eksploatacija prvi put nije najdominantniji oblik trgovine ljudima“. Na osnovu njihove statistike može se primetiti da je najčešći oblik trgovine ljudima prinudno prosjačenje, čiji je udeo 29,3%. Druga je radna eksploatacija (22,7%), a zatim slede seksualna eksploatacija u 20% slučajeva,

484 Izveštaj o radu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, januar, 2024.

prinuda na brak u 14,7% i prinuda na vršenje krivičnih dela u 13,3% slučajeva. Objašnjavajući ovakve promene trendova, Centar navodi da je promena u strukturi oblika eksploatacije među identifikovanim žrtvama delom posledica promena u metodologiji za identifikaciju, novih instrukcija i primene novih indikatora za formalnu identifikaciju žrtava trgovine ljudima. Ipak, kada se uporede godišnji izveštaji Centra i Zaštitnika građana, može se lako utvrditi da je porast broja slučajeva prinudnog prosjačenja neposredna posledica prijava koje je podnela Kancelarija Zaštitnika građana. Zato bi u potpunosti tačna konstatacija bila da je Centar 2023. godine povećao broj identifikovanih žrtava eksploatisanih u okviru jednog određenog oblika trgovine ljudima, a ne da su se trendovi promenili.

Centar tvrdi da je u 43% slučajeva kada je prvobitna prijava došla od OCD, i u 55% prijava iz sistema socijalne zaštite, identifikacija koju su sproveli dovela do negativne procene (potencijalna žrtva nije identifikovana kao žrtva trgovine ljudima). Razlozi za ovakvu procenu moraju biti pažljivo analizirani i revidirani u narednom periodu. ASTRA je stalno obavestavala Centar da u izvesnom broju slučajeva u kojima ASTRA pruža podršku žrtvi sama žrtva odbija da stupi u kontakt sa bilo kojom državnim ustanovom zbog nedostatka poverenja i resignacije. U nekoliko slučajeva žrtve su već bile identifikovane kao žrtve trgovine ljudima u inostranstvu i već su više puta prolazile kroz ponovnu viktimizaciju. Kada im se predstavi obim podrške koji mogu dobiti od srpske države, žrtve radije odustanu, jer ne žele da se upuštaju u složene procedure sa državnim institucijama i ustanovama.

Centar potvrđuje da je tokom 2023. godine petoro dece identifikovano kao žrtve trgovine ljudima na osnovu prijave Zaštitnika građana. Prijave potencijalnih žrtava nisu dolazile iz zdravstvenog sistema uprkos postojanju intenzivnih aktivnosti u razvoju indikatora i sporadičnim obukama zdravstvenih radnika.

Sve potencijalne žrtve dobile su savetodavnu podršku i informacije o svojim pravima, a sve identifikovane žrtve dobile su i psihološku i pravnu podršku, kako stoji u Izveštaju Centra. Centar je zahtevao da sve identifikovane žrtve trgovine ljudima (66) dobiju status posebno osetljivog svedoka. ASTRA potvrđuje da se žrtvama trgovine ljudima ovaj status zaista češće dodeljuje poslednjih godina, što se može smatrati rezultatom zajedničkih napora OCD-a⁴⁸⁵ i Centra, koje su usmerene na sudove i tužilaštva. Dodeljivanje statusa posebno osetljivog svedoka povlači sa sobom mnoge proceduralne i operativne obaveze, koje se moraju primenjivati (upotreba posebnih prostorija, saslušanja putem video-linka, izbegavanje da žrtve bude izložena direktnom kontaktu sa okrivljenim i da je ispituju okrivljeni i njegovog/njen advokata itd.). Samo nekoliko sudova u Srbiji opremljeno je i obučeno za pružanje ovakve podrške žrtvama, i to je ono na čemu treba raditi u budućnosti.

Prvi put u poslednje vreme Centar izveštava o povećanju broja zaposlenih (4 novozaposlena) kako u sektoru koordinacije podrške žrtvama, tako i u skloništu. Takođe, Centar radi na kreiranju internog Vodiča za pisanje nalaza i mišljenja, sa idejom da time poveća kvalitet izveštavanja, ali i čitavog postupka identifikacije i podrške žrtvama pri učestvovanju u sudskim postupcima, kao i položaja Centra pred organima pravosuđa.

Žrtve među migrantima

Centar je tokom prethodnih nekoliko godina identifikovao mali broj žrtava trgovine ljudima u migrantskoj populaciji. Tokom 2021. godine identifikovana je samo jedna žrtva u okviru mešovite migracije. Šest migrantskih žrtava identifikovano je tokom 2022. i 2023. godine. U svojim godišnjim izveštajima Centar elaborira razloge za tako mali broj identifikovanih žrtava i slaže se sa pretpostavkom da u populaciji migranata postoji veći broj žrtava trgovine ljudima. Kao jedna od mera koje mogu da doprinesu otkrivanju većeg broja identifikovanih žrtava trgovine ljudima među migrantima, Centar je uveo princip naročite hitnosti prilikom identifikovanja migranata, što znači da se posebnom stručnom radniku delegira praćenje ovakvih slučajeva i organizovanje identifikacije.

485 Pre svega, ASTRA priprema godišnje analize pravosudne prakse za slučajeve trgovine ljudima i srodnih krivičnih dela.

✘ **ALARM: Zabrinjavajući trendovi kada je reč o smeštaju žrtava trgovine ljudima**

Opšte je poznato među profesionalcima koji rade u oblasti borbe protiv trgovine ljudima da je žrtvama, posebno muškarcima najteže obezbediti smeštaj. Pored toga, Centar otkriva pojavu još jednog zabrinjavajućeg trenda, koji se odnosi na smeštaj dece žrtava. Centar je identifikovao troje dece koja su eksploatisana dok su bila smeštena u ustanovama socijalne zaštite (eksploatacija se nije dogodila u samim ustanovama). U toku je identifikacija još šestoro dece iz skloništa, a Centar pruža podršku i deci koja nisu eksploatisana, ali kod koje postoji rizik. U gorepomenutim slučajevima neophodno je da deca budu izmeštena iz ustanove, što je gotovo nemoguće zbog nedostatka smeštajnih kapaciteta. Centar izveštava o velikom broju odbijenih zahteva za smeštaj dece žrtava u rezidencijalne ustanove ili hraniteljske porodice. Smeštaj za šestoro dece odbilo je deset ili više domova ili centara za porodični smeštaj.

5.4.6. ASTRA: Pregled aktivnosti Tima za podršku žrtvama i SOS linije

Tokom 2023. ASTRA SOS linija obradila je 4808 poziva u vezi sa 413 osoba (294 žena, 119 muškaraca). Sveukupno, ASTRA je tokom 2023. godine identifikovala 29 žrtava trgovine ljudima, obavila 120 terenskih poseta i aktivnosti, kao i 45 konsultativnih poseta.

Najviše poziva uputile su (potencijalne) žrtve trgovine ljudima – 2257 (47%), a zatim je tu bilo 184 (4%) poziva njima bliskih lica – roditelja, partnera, rođaka, 371 poziv (8%) građana, 1412 poziva (29%) OCD-a i njihovih partnera, kao i 584 poziva (12%) iz državnih ustanova, uključujući u to i Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, centre za socijalni rad, policiju, tužilaštva, sudove, inspekcije rada, tržišnu inspekciju, zdravstvene ustanove i druge.

Tokom 2023. većina od 29 novoidentifikovanih žrtava trgovine ljudima bile su žene i devojčice – 65%. Korisnike su upućivale ustanove, i to Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima (13), OCD (11) i prijatelj (1), dok je u četiri slučaja kontakt uspostavila nezavisno sama potencijalna žrtva.

Većinu žrtava (76%) činili su srpski državljani (22), a eksploatisani su u Srbiji (14), Nemačkoj (3), Švajcarskoj (3), Holandiji (1) i Laosu (1). Strani državljani iz Indije (2), Pakistana (1), Uzbekistana (1), Burundija (1) i Crne Gore (1) eksploatisani su na teritoriji Srbije. Eksploatatori su uglavnom bili poslodavci (11 slučajeva), partneri (6), članovi porodice (6) i poznanici (6).

Tabela 6: Struktura žrtava trgovine ljudima prema polu i vrsti eksploatacije

Vrsta eksploatacije	Žene	Muškarci
Seksualna	dve maloletnice i pet odraslih žena	Jedan
Radna	jedna maloletnica i tri odrasle žene	sedmorica
Prinudno prosjačenje	dve maloletnice	jedan maloletnik
Prinuda na brak	jedna maloletnica	/
Višestruka	jedna maloletnica i četiri odrasle žene	jedan
Ukupno	19	10

Izvor: ASTRA

Sektori rada u kojima je utvrđena radna eksploatacija, bilo kao jedini bilo kao jedan od više vrsta eksploatacije u datom slučaju, bili su: uslužne delatnosti (dvojica muškarca: pranje automobila; dostava, jedna žena: raspremanje soba), poljoprivreda (jedan muškarac), građevina (jedan muškarac), kol-centar za prodaju kriptovaluta, kibernetičke prevare (jedan muškarac), proizvodnja (jedan muškarac, jedna žena – fabrika za izradu boca; dvojica muškarca – fabrika laminata) i rad u domaćinstvu – servitut (dve žene i jedna devojčica).

Zemlje odredišta koje su bile najrelevantnije za ASTRIN Tim za podršku žrtvama (TPŽ) kada je u pitanju analiza poslovnih ponuda i oglasa za posao bile su Nemačka, Austrija, Švajcarska, Italija, kao i Hrvatska i Crna Gora tokom turističke sezone.

ASTRIN Tim za podršku žrtvama skreće pažnju na nekoliko zabrinjavajućih trendova kada je reč o tretmanu žrtava:

- Odsustvo bezbednosnih i sigurnosnih mera: Prilikom zaštite i pružanja usluga u praksi se prioritet daje tome da budu zadovoljene druge potrebe korisnika, dok se bazična bezbednost zanemaruje.
- Sekundarna viktimizacija: Žrtve veoma često doživljavaju dodatnu traumatizaciju usled neprijateljskog i rigidnog postupanja neosetljivih predstavnika ustanova i institucija, koji krive žrtvu za ono što je doživela ili joj ne veruju, odnosno sumnjaju u njen iskaz.
- (Formalna) Identifikacija žrtava trgovine ljudima: Ovo se naročito odnosi na identifikovanje žrtava radne eksploatacije, stranih državljana.
- Princip nekažnjivosti: Postoje određene prepreke u pristupu pravdi i zaštiti na koje nailazi žrtva, a koje su u vezi sa krivičnim delima počinjenim tokom perioda eksploatacije, za koja se žrtva tereti.
- Naknada štete za žrtve: Naknada za pretrpljenu štetu treba da bude važan deo pravednog razrešenja i podrške koja je pružena žrtvama.

Imajući u vidu dugoročni trend podložnosti dece različitim vrstama eksploatacije, članica koalicije prEUgovor ASTRA sprovela je prvu analizu i izradila izveštaj posvećen problemu prinudnog prosjačenja.⁴⁸⁶ Izveštaj nudi uvid u šire prakse 44 prekršajna suda u Srbiji prilikom procesuiranja slučajeva prosjačenja tokom 2022. godine. U analizi je pregledano 400 sudskih odluka⁴⁸⁷ prikupljenih tokom jeseni 2023. godine, koje su se odnosile na 408 lica. U Srbiji ne postoji dokument javne politike, u čijem bi fokusu bio problem prosjačenja. Kapaciteti organa i ustanova nadležnih za prevenciju i suzbijanje dečjeg prosjačenja nisu dovoljni, bilo da govorimo o materijalnim sredstvima bili o broju zaposlenih. Ne postoje profesionalni standardi koji bi utvrđivali postupanje državnih organa i institucija u slučajevima dečjeg prosjačenja. U onim slučajevima gde se i preduzimaju neke mere, postoje loša organizacija i nasumičnost, a nedostaju sistemski napori. Rezultati preduzetih mera se ne prate, niti se analiziraju. Jedna od preporuka analize jeste da je neophodno izmeniti i dopuniti Krivični zakonik definicijama zanemarivanja i zlostavljanja deteta.

ISTAKNUTO: Drugostepena presuda za radnu eksploataciju (Da li zvuči poznato?)

Za dva optužena je utvrđeno da su krivi za trgovinu ljudima radi radne eksploatacije srpskih radnika na teritoriji Srbije i Belorusije.⁴⁸⁸ Učinioci su, dajući lažna obećanja u vezi sa povoljnim uslovima za rad i zaradama u kompaniji, a radi eksploatacije njihovog rada, vrbovali dva radnika sa teritorije Srbije. Radnici su organizovano dopremljeni na gradilište kompanije, gde im je obećano da će dobiti posao, kao i da će imati smeštaj i hranu. Radnici su obavljali građevinske radove u blizini Minska (Belorusija), a neki su radili i u Rusiji, u nepodnošljivim uslovima za rad, bez potpisanog ugovora o radu, bez plate, dobijajući minimalna sredstva, koja su dovoljna da zadovolje osnovne životne potrebe. Dok su radili na gradilištu, imali su samo dva obroka dnevno, upitnog kvaliteta i kvantiteta, nisu imali dovoljno pijaće vode, niti neophodne alate i zaštitnu opremu. Radnici su o sopstvenom trošku kupovali sebi dodatnu hranu. Bili su smešteni u nestandardnim smeštajima u blizini Minska, u kojima nije bilo kupatila. Pasoši su im bili oduzeti. Kasnije, nakon pritiska na okrivljene, pojedinim radnicima data su dovoljna sredstva za povratak u Srbiju. Obećano im je da će im biti isplaćena zarada i vraćen pasoša pod uslovom da potpišu da su u celini isplaćeni za svoj rad i da nemaju potraživanja prema kompaniji.

Sud je obrazložio da postoje jasni pokazatelji da su oštećeni lica u ranjivom položaju, te da su, kao takvi, bili u većoj meri podložni vrbovanju. Osnovni pokazatelj ugroženosti jeste društveno-ekonomski status žrtava, iz čijih izjava sledi da su neki od njih bili penzioneri, drugi nezaposleni, pa su u ovome videli način da prehrane svoje porodice.

Sud je odlučio da su okrivljeni izvršili prošireno krivično delo trgovine ljudima iz člana 388, stav 1 KZ, u vezi sa članovima 33 i 61 KZ.

486 Prinudno prosjačenje – Analiza propisa i institucionalne prakse u Srbiji, ASTRA, mart 2024.

487 Ibid.

488 3 K 28/2024 i Kž1 391/23 od 7. februara 2023.

U martu 2024. ASTRA je objavila izveštaj o slučaju 11 radnika iz Indije, potencijalnih žrtava trgovine ljudima radi radne eksploatacije u Zrenjaninu.⁴⁸⁹ Ocena ASTRE je da su indijski radnici bili žrtve teškog oblika radne eksploatacije, koja može da predstavlja prinudni rad ili trgovinu ljudima. ASTRA je utvrdila prisustvo najmanje 37 od 67 indikatora Međunarodne organizacije rada (MOR), kao i 22 od 36 indikatora UNODC-a. Radnici su bili izloženi lažnim obećanjima, prevarnim ugovorima i dužničkom ropstvu nastalom na osnovu isplate duga do kog je došlo usled troškova vrbovanja. U ovom slučaju njima je oduzet pasoš, trpeli su pretnje i nasilje, što je stvorilo okruženje prinude. Radnici su imali predugo radno vreme, bili su u neprimerenim smeštajnim uslovima i nisu imali socijalnu zaštitu i doprinose. Ekonomska nemaština, nepoznavanje jezika i strah od povratka kući uticali su na to da radnici budu podložni eksploataciji.

Izveštaj ističe kršenja brojnih međunarodnih sporazuma i povelja, koje je Srbija ratifikovala, slično kao i u slučaju radnika iz Vijetnama.⁴⁹⁰ *Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima* ističe se kao ključni dokument, u kome se naglašava važnost zaštite potencijalnih žrtava tokom postupka identifikacije. Naime, Konvencija garantuje prava kao što su: a) neuklanjanje: u slučaju da nadležni organi imaju opravdane razloge da veruju da je neko lice bilo žrtva trgovine ljudima, to lice ne udaljava se sa te teritorije sve dok nadležni organi ne okončaju postupak identifikacije žrtava (čl. 10); b) pomoć: potencijalna žrtva dobija osnovnu pomoć, uključujući u to i bezbedan smeštaj, psihološku podršku i medicinsku pomoć (čl. 12) i c) vreme za oporavak i razmišljanje: potencijalna žrtva dobija najmanje 30 dana za oporavak i razmišljanje, kao i za to da odluči da li će saradivati sa nadležnim organima (čl. 13). U ovom slučaju su očigledno prekršene sve ove mere zaštite.

PREPORUKE

- Država mora da stvori pozitivno i podsticajno okruženje za OCD koje pružaju usluge osobama u riziku od trgovine ljudima i žrtvama ovog krivičnog dela, jer ove OCD nadomešćuju usluge i podršku, koje su u nadležnosti države i sistema socijalne zaštite.
- Država mora značajno da unapredi reagovanje svih nadležnih organa i ustanova u slučajevima potencijalne trgovine ljudima radi radne eksploatacije tamo gde su žrtve radnici migranti, kao i da pruži podršku domaćim radnicima, koji rade u Srbiji i u inostranstvu.
- Država mora da uloži značajne napore kako bi potpuno primenjivala i operacionalizovala Zakon o zapošljavanju stranaca i Zakon o strancima, kao i kako bi zaštitila ljudska i radna prava radnika migranata, čime bi sprečila stvaranje okruženja koje omogućava radnu eksploataciju i trgovinu ljudima radi radne eksploatacije-
- Kada se otkrije potencijalna radna eksploatacija, država mora da obezbedi odgovarajuću zaštitu, kao i pristup pravdi potencijalnim i identifikovanim žrtvama, u skladu sa nacionalnim zakonodavnim okvirom i ratifikovanim međunarodnim protokolima i konvencijama.
- Država mora da revidira operativni okvir za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. Ovo podrazumeva da se ponovno osmisle i pozicioniraju funkcije i uloge Saveta za borbu protiv trgovine ljudima kao tela sačinjenog od najviših javnih funkcionera. Sastav Saveta podložan je čestim promenama (zbog izbora i političkih razloga), nije operativan i njegovo nefunkcionisanje blokira rad čitavog sistema. Treba razmotriti mogućnost da Savet bude sačinjen od strateškog i operativnog dela, gde bi se operativni deo Saveta sastajao češće i efikasnije radio.
- Neophodno je nastaviti praćenje relevantnih strateških i operativnih okvira Evropske unije, tako što će biti usvojeni široko definisani pristupi i rešenja koja su primenjiva u Srbiji, kao i time što će biti povećane prilike za uključivanje i povezivanje sa zemljama koje ne pripadaju EU.
- Neophodno je da sve relevantne institucije (ministarstva) budu uključena u postojeće procedure i da rade u skladu sa njima kako bi se nastavio proces izmena i dopuna zakonodavnog okvira i on uskladio sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i suzbijanja trgovine ljudima.

489 *Od snova do dugova i eksploatacije: Neispričana priča 11 radnika žrtava trgovine ljudima u Srbiji*, ASTRA, mart, 2024.

490 *Would you really buy this? Slučaj masovne trgovine ljudima u cilju radne eksploatacije u Srbiji: Novo robovlasništvo za 21. vek*, ASTRA, 2022.

- Način izveštavanja o napretku u primeni aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 treba da bude izmenjen kako bi se dobila jasnija i realnija slika postignutog napretka i trenutnog stanja stvari.
- Potrebno je obezbediti opsežne sigurnosne i bezbednosne mere za žrtve, redovno procenjivati nivo rizika i sa tim usklađivati mere.
- Treba preduprediti sekundarnu viktimizaciju time što će biti: (1) organizovane obuke zaposlenih u državnim ustanovama za pružanje empatične podrške; (2) revidirane institucionalne prakse kako bi se osnažile i poštovalе žrtve i (3) poboljšana dostupnost psihološke podrške.
- Potrebno je unaprediti formalnu identifikaciju žrtava standardizovanjem indikatora trgovine i održavanjem saradnje sa međunarodnim organizacijama.
- Treba unaprediti princip nekažnjavanja pružanjem pravne pomoći i obezbeđivanjem toga da se žrtve ne gone za krivična dela počinjena pod prinudom.
- Neophodno je obezbediti bolji pristup naknadi štete za sve žrtve trgovine ljudima u krivičnom postupku, uz izbegavanje upućivanja na parnični postupak.

5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

Krajnja desnica u Srbiji je i u ovom periodu nastavila sa svojim aktivnostima, koje je zasnivala na protivljenju normalizaciji odnosa sa Kosovom i podržavanju rata Rusije protiv Ukrajine. Vodili su i kampanju protiv Dinka Gruhonjića, novinara i univerzitetskog profesora, kome su, uz podstrek političara iz vladajuće koalicije, upućivali čak i pretnje smrću. Uz ogromnu pažnju medija naklonjenih vlastima, novoosnovani ekstremno desničarski politički pokret pod nazivom „Mi, glas iz naroda“ osvojio je 13 mesta u Narodnoj skupštini. Uzevši sve to u obzir, ne čudi činjenica da vlasti u Srbiji još uvek nisu usvojile novu Strategiju za sprečavanje i borbu protiv ekstremizma i terorizma.

Ekstremno desničarske grupe, koje optužuju vlasti u Srbiji da su izdale zemlju daljom predajom severa Kosova i Metohije pod punu kontrolu vlasti u Prištini, nastavile su tokom izveštajnog perioda svoje aktivnosti. U tom pogledu najaktivnija je ponovo bila grupa „Narodne patrolе“. Na drugu godišnjicu ruske invazije na Ukrajinu, na inicijativu ove grupe održan je javni skup pod nazivom „Nema predaje Kosova i Metohije“. Vođa grupe „Narodne patrolе“ Damjan Knežević izjavio je da su skupu prisustvovali zbog toga što je, kako je rekao, država „izdala“ kosovske Srbe. Za izdaju je optužio predsednika Aleksandra Vučića. Tom prilikom Knežević je izjavio i sledeće: „Nećemo osloboditi Kosovo bez Rusa, a neće ni Rusi bez nas.“⁴⁹¹

Ekstremni desničari su pre toga, 21. februara, organizovali javni skup u znak sećanja na Zorana Vujovića, koji je poginuo u požaru u ambasadi SAD, kada su je demonstranti 2008. godine zapalili u znak protesta protiv proglašenja nezavisnosti Kosova. Skup je organizovala organizacija „Mladi 451“, koja se još naziva i „Klub 451“, a koja je poznata po svojim fašističkim i neonacističkim stavovima. Ista organizacija je, zajedno sa neonacističkim grupama „Zentropa“ i „Srpska akcija“, početkom februara obeležila godišnjicu smrti Milana Nedića. Nedić je tokom Drugog svetskog rata bio predsednik marionetske vlade i saradnik nacističkih okupatora.⁴⁹²

Nevladina organizacija „Inicijativa mladih za ljudska prava“ apelovala je na policiju da „spreči još jednu pojavu fašizma u Beogradu“ i pozvala na krivično gonjenje lica koja su slavila Nedića. Međutim, skup nije zabranjen, a vlasti u Srbiji nisu osudile ni ovaj, a ni ostale skupove ekstremnih desničara.⁴⁹³

491 „Proruski desničarski skup u Beogradu na drugu godišnjicu ruske invazije na Ukrajinu“, RSE, 24. 2. 2024.

492 „Veličanje Milana Nedića na skupu neonacista u centru Beograda“, RSE, 4. 2. 2024.

493 „Milan Nedić i Srpska državna straža: Veličanje kvislina u Beogradu“, Al Jazeera Balkans, 18. 2. 2024.

Ekstremni desničari progone Dinka Gruhonjića u ime političara iz vladajuće koalicije

Političari vladajuće koalicije, prorežimski tabloidi i pojedinci na društvenim mrežama pokrenuli su kampanju protiv novinara i univerzitetskog profesora Dinka Gruhonjića na osnovu izmenjenog video-snimka,⁴⁹⁴ u kom on navodno veliča Dinka Šakića, ustaškog zločinca iz Drugog svetskog rata. Kampanja je kulminirala upućivanjem pretnji smrću Gruhonjiću, ispisivanjem grafita na ulazu u zgradu u kojoj Gruhonjić živi i blokadom Filozofskog fakulteta, na kome predaje. Blokadu su izveli „studenti“ u majicama sa likom Milorada Ulemeka Legije (koji je poznat po tome što je, zbog ubistva premijera Zorana Đinđića, Ivana Stambolića i nekoliko funkcionera jedne opozicione političke stranke krajem devedesetih godina prošlog veka, osuđen na četiri puta po 40 godina zatvora, kao i po svojim vezama sa ozloglašanim Zemunskim klanom). Oni su uzvikivali šovinističke i ultranacionalističke parole i više ličili na grupu huligana sa stadiona, nego na studente.⁴⁹⁵ Uprava fakulteta je pozvala policiju koja je, međutim, nakon konsultovanja sa tužilaštvom, obavestila upravu da nema osnova za pokretanje krivičnog postupka. Gruhonjić je u izjavi medijima saopštio da je potpuno siguran da iza ove kampanje stoji vladajuća stranka SNS.⁴⁹⁶ Predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je da Gruhonjić ima pravo na drugačije mišljenje, ali je poručio i ovo: „Sram te bilo Dinko Gruhonjiću, sram te bilo za Dinka Šakića, ustaškog zločinca koji je ubio hiljade Srba.“⁴⁹⁷ Kritikujući ga ne za izjavu koju je ovaj zaista dao, već za onu koja je nastala montiranjem snimka, predsednik Srbije se praktično uključio u progon Dinka Gruhonjića.

Zahvaljujući vladajućoj stranci, trinaest članova ekstremno desničarskog pokreta ušlo je u parlament

Ekstremno desničarski politički pokret „Mi, glas iz naroda“ na izborima održanim u decembru 2023. godine osvojio je skoro 5% glasova, čime je sebi obezbedio 13 poslaničkih mesta.⁴⁹⁸ Ovo je mnoge iznenadilo, jer je pokret nastao tik pred izbore, sastojao se od slabo povezane grupe nekolicine pojedinaca i uopšte nije imao razvijenu infrastrukturu, kao ni lokalne kancelarije. Uspeh pokreta može se pripisati velikoj zastupljenosti njegovih lidera u provladinim medijima, gde su oni širili antidemokratske, antievropske i nacionalističke stavove, kao i razne teorije zavere, čime su uspeali da privuku deo desničarskih birača. Istovremeno, u provladinim medijima uopšte nije bilo desničarskih političkih stranka sa mnogo dužom tradicijom.⁴⁹⁹ Medijskim izveštavanjem o ovom pokretu vlasti u Srbiji su deo desničarskih birača stavile pod svoju kontrolu. Međutim, u ovom slučaju veći problem predstavlja to što, time što daju medijski prostor ovakvim pokretima, vlasti u Srbiji doprinose širenju ekstremno desničarskih stavova i vrednosti, koji su tokom poslednjih nekoliko godina u porastu.

I dalje bez Strategije za sprečavanje i borbu protiv ekstremizma

Strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma prestala je da važi 2021. godine, ali Vlada Srbije još uvek nije usvojila novu. Nova Strategija bi trebalo da se usredsredi na krajnju desnicu, što je istaknuto u dokumentu pod nazivom „Ekstremna desnica na Zapadnom Balkanu“, koji je češko predsedništvo Evropske unije pripremila za potrebe Radne grupe zadužene za borbu protiv terorizma u EU,⁵⁰⁰ a u skladu sa onim što su srpske vlasti obećale još 2019. godine na sastanku ministara unutrašnjih poslova Zapadnog Balkana u Skoplju.⁵⁰¹ Ovakav odnos vlasti prema Strategiji ne treba da čudi, jer one ne samo da tolerišu ekstremno desničarske grupe već ih i koriste za progon neistomišljenika, što se vidi i iz gore navedenog slučaja Dinka Gruhonjića.

494 „Obmanjujuće isečen video kao dokaz da jedan Dinko veliča drugog“, *Raskrikavanje*, 15. 3. 2024.

495 „Dinko Gruhonjić za NIN: Apsolutno pouzdano tvrdim da iza svega ovoga stoji SNS“, *NIN*, 30. 3. 2024.

496 Ibid.

497 „Vučić o Gruhonjiću: Sram te bilo Dinko, iako ću štiti njegovo pravo na drugačije mišljenje, ali sram te bilo“, *Danas*, 29. 3. 2024.

498 „Trinaest čudnih ljudi“, *Vreme*, 28. 2. 2024.

499 Aleksandra Krstić, „Uspon čoveka sa Jutjuba i Fejsbuka“, *Vreme*, 3. 4. 2024.

500 „Telo Evropske unije predlaže raspravu o zabrani desničarskih aktivista sa Zapadnog Balkana“, *RFE*, 14. 7. 2022.

501 Komisija i vlasti u Srbiji odobrili 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. 2023.

Finansijsko-obaveštajna služba nije uklonila štetu koju je prouzrokovala nezakonitom istragom organizacija građanskog društva, medija i pojedinaca

Uprava za sprečavanje pranja novca (srpska finansijsko-obaveštajna služba) zloupotrebila je svoj mandat i nadležnosti kako bi utišala glasove organizacija građanskog društva i medija, koji se kritički odnose prema aktuelnoj vlasti, tako što je u julu 2020. godine od banaka zatražila da joj dostave sve finansijske podatke o 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca (slučaj „Lista”).⁵⁰² Da je Uprava zloupotrebila svoje nadležnosti i ovlašćenja, bilo je evidentno ne samo iz zaključaka glavnih (stručnih) organa u ovoj oblasti⁵⁰³ 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 podnele su kasnije krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika navedenog tabloida.⁵⁰⁴

Uprkos ovim činjenicama, finansijsko-obaveštajna služba i dalje odbija da objavi detaljan izveštaj o finansijskoj istrazi poslovanja 37 organizacija građanskog društva/medija i 20 pojedinaca, i da time, što bi javno priznala da one posluju u skladu sa Zakonom i obavestila poslovne banke u Srbiji o ovim saznanjima, popravi štetu koju je nanela ciljanim organizacijama i pojedincima.

PREPORUKE

- Vlasti u Srbiji treba nedvosmisleno da osude napade, pretnje i retoriku krajnje desnice, a odgovarajuće zakonske radnje ne treba da preduzimaju samo kada su pretnje desničara upućene njima samima već i onda kada se nezakonite radnje odnose na obične građane.
- Vlasti u Srbiji treba jasno da preduzmu odgovarajuće zakonske i ostale dozvoljene mere protiv slavljenja lica koja su tokom Drugog svetskog rata sarađivala sa nacistima.
- Vlasti u Srbiji treba da prestanu da koriste i manipulišu ekstremno desnim političkim partijama, pokretima, grupama i pojedincima radi ostvarivanja sopstvenih skrivenih političkih ciljeva.
- Provladini mediji treba da prestanu da poklanjaju medijsku pažnju ekstremno desnim političkim partijama, pokretima, grupama i pojedincima kako bi na taj način prestalo širenje ekstremno desničarskih stavova i vrednosti.
- Treba izraditi novu Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma, i to nakon što se izvrši evaluacija postojeće Strategije i njenog pratećeg Akcionog plana. Strategija treba da obuhvati analizu svih oblika (nasilnog) ekstremizma, sa posebnim osvrtom na ekstremnu desnicu.
- 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 standarda i preporuka FATF-a, 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.

502 Za dodatne informacije o slučaju „Lista” videti: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – maj 2021*, Koalicija prEUgovor, Beograd, str. 27–26 i 101–103.

503 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).

504 „Organizacije građanskog društva podnele krivične prijave protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i glavnog i odgovornog urednika Srpskog telegrafa”, *Južne vesti*, 25. 9. 2021.

CIP – Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

PREUGOVOR alarm : izveštaj o napretku Srbije u klasteru 1 / urednica Jelena Pejić Nikić ; [prevod Alisa Radić ...
[et al.]]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2024 (Beograd : Unagraf). - 117 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 978-86-6237-243-7

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 145413641

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

Autonomni ženski centar (AŽC)

www.womenngo.org.rs

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

www.bezbednost.org

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

www.cpes.org.rs

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

www.cins.rs

Grupa 484

www.grupa484.org.rs

Transparentnost Srbija (TS)

www.transparentnost.org.rs



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u Klasteru 1.



www.preugovor.org



prEUgovor



prEUgovor



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

Izveštaj je izrađen u okviru projekta koji finansira Ministarstvo spoljnih poslova i međunarodne saradnje Republike Italije. Sadržaji objavljeni u okviru projekta predstavljaju stavove njihovih autora i ni na koji način ne predstavljaju stav Ministarstva spoljnih poslova i međunarodne saradnje.

ISBN 978-86-6237-243-7