

# PREUGOVOR ALARM

## IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE

### U KLASTERU 1

Jelena Pejić Nikić, ur.

Beograd, novembar 2024.

5

23

32

24

18



PREUGOVOR

# PREUGOVOR ALARM

## IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U KLASTERU 1

Urednica:  
Jelena Pejić Nikić

---

Beograd, novembar 2024.

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

---

**Izdavač**

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

**Urednica**

Jelena Pejić Nikić

**Autori (abecednim redom)**

Miša Bojović, Miloš Đorđević, Gordana Grujičić, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miroslava Jelačić Kojić, Miloš Jovanović, Jasmina Krunic, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Robert Sepi, Isidora Stakić

**Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

**Dizajn i prelom**

Marko Zakovski

**ISBN 978-86-6237-247-5**

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

## O prEUgovoru

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



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



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



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

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

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

Autonomni ženski centar (AŽC)

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

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

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

Centar za primenjene evropske studije (CPES)

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

Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)

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

Grupa 484

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

Transparentnost Srbija (TS)

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

## O prEUgovor Alarm izveštaju

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

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

Prilikom pisanja izveštaja koalicija prEUgovor oslanja se isključivo na javno dostupne podatke, koji su relevantni za tekuće reformske procese. To uključuje zakone, podzakonske akte, strateške dokumente, analize i izveštaje državnih organa i međunarodnih organizacija, medijske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervjue relevantnih aktera. Na kraju, članovi prEUgovora pribavljaju značajnu količinu podataka tokom svog svakodnevnog rada i istraživanjima koja sprovode, što je inkorporirano u Alarm izveštaje i služi obogaćivanju nalaza te doprinosi informisanoj debati. Svaki izveštaj pisalo je nekoliko autora iz svake od sedam organizacija članica prEUgovora zajedničkim naporima. U zavisnosti od aktuelnosti i značaja drugih tema u okviru Klastera 1, koalicija nastoji da angažuje i spoljne autore iz drugih organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu u tim temama. Uspostavljene su najbolje prakse u vezi sa kontrolom kvaliteta, proverom činjenica, revizijom i uređivanjem nalaza. Međutim, ako se uprkos tome u izveštaju pojave greške ili propusti, to nije zbog zle namere autora, već zbog izazova u vezi sa obavljanjem posla ovoga obima.

# Sadržaj

O prEUgovoru .....	3
O prEUgovor Alarm izveštaju .....	4
Spisak skraćenica .....	8
Uvod sa sažetkom .....	10
<b>1. DEMOKRATIJA .....</b>	<b>14</b>
1.1. Izbori .....	14
1.1.1. Izborna kampanja za povlašćene .....	14
1.1.2. Agencija za sprečavanje korupcije merama upozorenja „kažnjava“ prekršioce zakona .....	16
1.1.3. Nalazi posmatračkih misija i dalje konstatuju veliki broj nepravilnosti .....	18
1.1.4. Radna grupa za unapređenje izbornog procesa i dalje bez rezultata .....	20
PREPORUKE .....	23
1.2. Rad Narodne skupštine .....	24
ALARM: Nadležni odbor propustio da pokrene postupak za izbor članova REM-a u zakonskom roku .....	27
PREPORUKE .....	27
1.3. Položaj civilnog društva .....	28
ALARM: Najspornije predložene izmene krivičnog zakonodavstva .....	30
ALARM: Hapšenje aktivista i drugih učesnika ekoloških protesta .....	32
PREPORUKE .....	35
<b>2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDKI ODNOSI .....</b>	<b>36</b>
2.1. Ratno nasleđe .....	36
2.2. Odnosi Beograda i Prištine: prazan hod dijaloga .....	37
2.3. Multilateralni odnosi: razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta .....	38
2.4. Bilateralni odnosi: novi pozitivni impuls u odnosima sa Hrvatskom .....	38
PREPORUKE .....	40
<b>3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI .....</b>	<b>41</b>
<b>4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA .....</b>	<b>43</b>
4.1. Borba protiv korupcije .....	43
4.1.1. Vladina antikorupcijska politika .....	43
PREPORUKE .....	46
4.1.2. Izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije bez epiloga .....	46
PREPORUKE .....	47
4.1.3. Izmene zakona bez prepoznatih rizika od korupcije .....	48
PREPORUKE .....	50
4.1.4. Suzbijanje korupcije (ne naročito korupcije) .....	51
PREPORUKE .....	52
4.1.5. Borba protiv korupcije u policiji .....	52
PREPORUKE .....	54
4.1.6. Javne nabavke .....	55
PREPORUKE .....	58
4.1.7. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja .....	58
PREPORUKE .....	59

<b>4.2. Osnovna prava</b> .....	<b>60</b>
4.2.1. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa .....	60
PREPORUKE .....	63
4.2.2. Rodna ravnopravnost .....	64
PREPORUKE .....	66
4.2.3. Nasilje prema ženama .....	67
ISTAKNUTO: Pobjeda građanskog aktivizma – Ministarstvo pravde prihvatilo je predlog da neovlašćeno deljenje intimnih snimaka postane krivično delo .....	67
ALARM: Zaštitnik građana optužen za mobing .....	69
PREPORUKE .....	71
4.2.4. Prava deteta .....	71
PREPORUKE .....	74
4.2.5. Jačanje procesnih garancija .....	74
ALARM: Urušavanje tužilačke istrage spornim tumačenjem odredbe čl. 32 Ustava Srbije .....	75
PREPORUKE .....	77
4.2.6. Zaštita podataka o ličnosti .....	78
PREPORUKE .....	80
<b>5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST</b> .....	<b>81</b>
5.1. Reforma policije .....	81
PREPORUKE .....	83
5.2. Migracije i azil .....	84
PREPORUKE .....	89
5.3. Borba protiv organizovanog kriminala .....	90
ALARM: Predloženo proširenje uloge Bezbednosno-informativne agencije u krivičnim istragama .....	90
PREPORUKE .....	92
5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima .....	93
5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 i u Reformskoj agendi .....	94
5.4.2. Institucionalni okvir borbe protiv trgovine ljudima: najavljene neopravdane i potencijalno štetne izmene .....	95
5.4.3. Prvi izveštaj Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima – značajni podaci prikupljeni, nedostaje analiza .....	98
5.4.4. Podaci ASTRA Tima za podršku žrtvama trgovine ljudima i SOS telefona .....	99
PREPORUKE .....	100
5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma .....	101
PREPORUKE .....	103

## **Spisak istraživačkih priča**

Istraživačka priča 1: Misteriozni uvoz Srpske napredne stranke od skoro tri miliona evra .....	16
Istraživačka priča 2: Posrednik Evropske unije u dijalogu i „savetnik“ Borisa Džonsona u firmama koje su obučavale SNS .....	20
Istraživačka priča 3: Slučaj ministarkine biografije – gde je diplomirala Milica Đurđević Stamenkovski .....	73
Istraživačka priča 4: Kako je producentkinja TV „Pink“ izbegla oduzimanje dozvole pre nesreće .....	83

## **Spisak tabela**

Tabela 1: Statistički podaci o azilu za Srbiju za maj 2024 – septembar 2024. ....	85
---	----

## **Spisak ilustracija**

Ilustracija 1: Broj otkrivenih krivičnih dela i koruptivnih krivičnih dela, koje su izvršili službenici policije i zaposleni u MUP-u .....	53
--	----



## Spisak skraćenica

AD	akcionarsko društvo
AP	akcioni plan
AP 23	(revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
AP 24	(revidirani) Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
APC	Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
BRIKS	Brazil, Rusija, Indija, Kina, Južnoafrička Republika (format ekonomske i političke saradnje)
BVMN	Mreža za praćenje pograničnog nasilja
CAT	Komitet UN protiv torture
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
CEFTA	Centralnoevropska zona slobodne trgovine
CPWG	eng. Child Protection Working Group
DOO	društvo sa ograničenom odgovornošću
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
EKRI	Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije
ENNHRI	eng. European Network of Human Rights Institutions
EU	Evropska unija
EULEX	Misija Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu
FARA	eng. Foreign Agents Registration Act
FATF	(međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
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)
IPA	instrument pretpristupne pomoći Evropske unije
JP	javno preduzeće
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KZ	Krivični zakonik
LGBT+	lezbejke, gej, biseksualne, transrodne osobe i dr.
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
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)
MRMKS	Međunarodni rezidualni mehanizam za krivične sudove

MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NED	Nacionalna zadužbina za demokratiju SAD
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
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
OKG	organizovana kriminalna grupa
PIO fond	Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje
RA	Reformska agenda Republike Srbije
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RTS	Radio-televizija Srbije
SAD	Sjedinjene Američke Države
SBPOK	policajska Služba za borbu protiv organizovanog kriminala
SEPA	Jedinstveni evropski platni prostor
SLAPP	strateške parnice protiv učešća javnosti (eng. strategic lawsuit against public participation)
SNS	Srpska napredna stranka
SOP	standardne operativne procedure
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
YIHR	Inicijativa mladih za ljudska prava
TIP	eng. Trafficking in Persons (izveštaj Stejt Dipartmenta)
TRZ	Tužilaštvo za ratne zločine
UN	Ujedinjene nacije
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
v.d.	vršilac dužnosti
ZEM	Zakon o elektronskim medijima
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
ZRT	Zajedničko regionalno tržište
ZSO	Zajednica opština sa srpskom većinom

## Uvod sa sažetkom

Izveštajni period, od maja do oktobra 2024. godine, podudara se sa prvih šest meseci rada nove Vlade Srbije, a nastavak reformskog procesa još nije uhvatio zamah. Ekspoze novog premijera drugačije tumači prioritete i upodobljava ih tradicionalnim vrednostima.<sup>1</sup> Izborni uslovi nisu bitno poboljšani ni pre lokalnih izbora u junu, a ni posle njih, dok je dalje napore u tom smeru opstruirala vladajuća većina. I politička scena i društvo su sve više polarizovani. Demokratske institucije, umesto da kanališu različite stavove i interese, pokazuju sve veću netrpeljivost prema neistomišljenicima i kritičarima vlasti. Takvi uslovi nisu pogodni za kvalitetno definisanje i sprovođenje reformi. Građani koji su tokom leta i jeseni redovno izlazili na ulice da iskažu svoje protivljenje odlukama vlasti i koji traže odgovornost za njene propuste, trpeli su odmazdu, koja sve češće poprima i oblike krivičnog gonjenja. Dugo očekivane izmene krivičnog zakonodavstva predstavljene u oktobru stoga dobijaju na značaju, a brojne zamerke odnose se kako na njihov sadržaj, tako i na postupak izrade.

Usporavanje tempa reformi zabeležio je i novi izveštaj Evropske komisije objavljen krajem oktobra.<sup>2</sup> Slično nalazima koalicije prEUgovor, ocene iz izveštaja EK ukazuju na spore, nedovršene i nedovoljno efektivne reforme u protekloj deceniji. Srbija se i dalje nalazi na pola puta do članstva, sa neznatnim pomacima, dok je napredak u 2024. godini bio najskromniji do sada.<sup>3</sup> Ovaj tempo je u sve većem kontrastu u odnosu na intenzivirane politike proširenja EU nakon ruske agresije na Ukrajinu 2022. godine. U rekordnih devet poglavlja nije zabeležen nikakav napredak, a u Klasteru 1 napretka nema ni u oblastima reforme javne uprave i slobode izražavanja. U Poglavlju 23 (Pravosuđe i osnovna prava) Srbija je ponovo dobila tek prelaznu ocenu (2 od 5) za ukupnu spremnost i godišnji napredak, dok se u Poglavlju 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) primećuju pomaci – ocena spremnosti povećana je za pola poena i ponovljena je ocena 3 za napredak. Pa ipak, kada je reč o ovim ključnim oblastima, Srbija gubi trku sa većinom svojih suseda kandidata za članstvo u EU.<sup>4</sup>

Poboljšan je opšti diskurs vlasti o odnosima sa Evropskom unijom, ali su u fokus stavljene ekonomske teme, a naročito Reformska agenda povezana sa Planom rasta Evropske unije za Zapadni Balkan.<sup>5</sup> Ovaj strateški dokument usvojen je u oktobru 2024. godine i sadrži 98 mera, od kojih se 21 odnosi na oblast Osnove (Klaster 1) i predviđa povlačenje više od 370 miliona evra iz fondova EU. Mere su oročene u polugodišnjim intervalima, počev od kraja 2024. pa do kraja 2027. godine. U skladu sa pristupom „Osnove na prvom mestu” i politikom uslovljavanja EU, ispunjenje obaveza iz ove oblasti smatra se uslovom za povlačenje namenskih sredstava. Međutim, u Reformskoj agendi Osnove ne zauzimaju prvo mesto, a ni ciljevi nisu postavljeni ambiciozno. Iako su prioritete uglavnom dobro prepoznati, predviđena rešenja ne odgovaraju razmerama problema. Takođe, pomeraju se rokovi za obaveze koje su morale već da budu sprovedene. Pojedine mere nisu dobro formulisane niti imaju precizne indikatore za merenje ispunjenosti. Sve to će otežati sprovođenje Reformske agende, a s druge strane, može i usporiti realizaciju aktivnosti iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24 i drugih strateških dokumenata, koji nisu prioritizovani na ovaj način.<sup>6</sup>

Nadležna ministarstva su prekinula dobru praksu objavljivanja redovnih izveštaja o sprovođenju akcionih planova za ova dva poglavlja, što otežava javni nadzor nad sprovođenjem reformskih aktivnosti. Poslednji izveštaj Ministarstvo pravde objavilo je krajem 2023, a Ministarstvo unutrašnjih poslova krajem 2022. godine. Nakon dve godine najavlivanja da će biti izrađeni izveštaji o ispunjenju prelaznih merila u poglavljima 23 i 24, oni do sada nisu objavljeni.

Suprotno oceni koalicije prEUgovor, ali i ocenama iz Izveštaja Evropske komisije, najviši zvaničnici EU tokom poseta Beogradu hvale Srbiju zbog napretka u oblasti vladavine prava i „ambiciozne” Reformske agende. Koalicija apeluje na institucije i zvaničnike EU da poboljšaju komunikaciju sa građanima Srbije i da

---

1 „Najveća Vlada, najmanja očekivanja: Komentar na prvomajski ekspoze premijera Miloša Vučevića”, Koalicija prEUgovor, 23. 5. 2024.

2 „Republika Srbija, Izveštaj za 2024. godinu”, Evropska komisija, Brisel, 30. 10. 2024.

3 „Politika proširenja ubrzo, Srbija usporava. PrEUgovor komentar na novi izveštaj Evropske komisije”, Koalicija prEUgovor, 15. 11. 2024.

4 „Evropske integracije Zapadnog Balkana: Da li reforme prate „geopolitički momentum za proširenje”?”, Koalicija prEUgovor, 29. 11. 2024.

5 „Reformska agenda Republike Srbije”, Vlada RS, 3. 10. 2024.

6 „Nedovoljna rešenja i pomereni rokovi za izdvojene goruće probleme”, Koalicija prEUgovor, 14. 10. 2024.

šalju dosledne poruke. Veoma je važno da građani Srbije u Uniji prevashodno vide partnera u unapređenju životnog standarda i vladavine prava. Podrška Evropske unije projektu iskopavanja litijuma u zapadnoj Srbiji dodatno je negativno uticala na stav domaće javnosti prema EU i njenom imidžu normativne sile.

Koalicija prEUgovor apeluje na obe strane pristupnih pregovora da ojačaju reformski potencijal procesa proširenja Evropske unije. Vlada Srbije treba da iskoristi novi impuls za proširenje tako što će u dobroj veri intenzivirati reforme u Klasteru 1, uz napomenu da mora na prvo mesto da stavi kvalitet, a ne brzinu. Zato aktivnosti moraju da budu transparentne, inkluzivne i blagovremene. Koalicija poziva novi saziv evropskih institucija da intenzivira raspravu o internoj reformi EU radi pripreme za proširenje i da u nju uključi buduće članice.

## POLITIČKI KRITERIJUMI

Redovni lokalni **izbori** u polovini opština širom Srbije i ponovljeni izbori u Beogradu održani su 2. juna. Teme izborne kampanje bile su pretežno nacionalne. Ponovo je u kampanji zabeležena značajna dominacija liste vladajuće većine. Ostvarena je delom izrazitom finansijskom nadmoćnošću u plaćenom oglašavanju, a znatno više promotivnim aktivnostima njenih javnih funkcionera, koje su bile približno tri puta učestalije u odnosu na uporedivi period van izborne kampanje. Agencija za sprečavanje korupcije jeste izrekla više mera upozorenja zbog uočenog kršenja pravila po prijavama koje su podnele nevladine organizacije, ali u brojnim drugim situacijama nije izricala kazne za kršenje zakona i nije pokretala postupke na sopstvenu inicijativu. Misija ODIHR-a objavila je Izveštaj sa posmatranja lokalnih izbora sa novim setom preporuka, u kome konstatuje dodatne probleme koji su se pojavili tokom izbornog procesa. Vladajuća većina opstruirala je pokušaje Radne grupe za unapređenje izbornog procesa, koja je formirana u aprilu, da se izborni uslovi iole unaprede.

**Narodna skupština** ni u ovom izveštajnom periodu nije radila sve vreme, a kao jedan od razloga mogu se izdvojiti lokalni izbori u junu, iako sprovođenje tih izbora ne predstavlja prepreku za rad republičkog parlamenta. U periodu od maja do oktobra Narodna skupština je održala samo pet sednica – jednu posebnu, dve vanredne i dve redovne. I dalje je evidentna zloupotreba parlamentarnih procedura kako bi se onemogućila suštinska zakonodavna i kontrolna funkcija parlamenta. Iako je ponovo uspostavljena praksa zakazivanja sednica poslednjeg četvrtka u mesecu, koji je rezervisan za poslanička pitanja, poslanici su stigli da postavie samo dva poslanička pitanja. Nastavljena je praksa usvajanja štetnih i neustavnih autentičnih tumačenja, koja retroaktivno menjaju značenje zakona. Nova negativna praksa je redigovanje onoga što se nalazi u skupštinskim transkriptima kako bi se izostavili delovi u kojima poslanici vladajuće većine vređaju poslanike opozicije. Prvi put je usvojen plan rada Skupštine, ali u formi praznog kalendara, bez informacija o planiranim aktivnostima. Nova Vlada je počela da radi tek četiri i po meseca od održavanja izbora.

Saradnja državnih institucija sa organizacijama civilnog društva nije unapređena i pored izvesnih pomaka postignutih u uspostavljanju formalnog okvira. Naprotiv, **položaj civilnog društva** je pogoršan usled hapšenja aktivista, klevetničkih kampanja, zadržavanja lica na granicama i zabrana ulaska u Srbiju na osnovu „spiskova nepodobnih“, koje koriste bezbednosne institucije. Posebnu pretnju civilnom društvu predstavlja to što narodni poslanici zagovaraju tzv. zakon o stranim agentima.

U izveštajnom periodu **odnosi Srbije sa susednim zemljama** ostali su stabilni i uglavnom pozitivni. U odnosima sa Hrvatskom došlo je do institucionalnog pomaka formiranjem posebnih potkomisija za rešavanje niza otvorenih pitanja. U procesu **normalizacije odnosa Beograda i Prištine** nije došlo do opipljivog napretka, zbog čega najviše trpi srpska zajednica na Kosovu. Srbija ostaje važan faktor liberalizacije ekonomskih odnosa u regionu, sa tekućim naglaskom stavljenim na razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta.

## POGLAVLJE 23

Vlada je u julu usvojila Nacionalnu strategiju za **borbu protiv korupcije** za period od 2024. do 2028. godine, pet i po godina od isteka prethodne. Strategija će imati veoma ograničen domet – ciljevi koje treba ispuniti do 2028. postavljeni su prenisko, a neki od glavnih uzroka korupcije i nedovoljnog učinka u borbi protiv nje se i ne pominju. Kasni se sa izradom Akcionog plana za sprovođenje Strategije. Mere za sprečavanje korupcije predviđene su i u Reformskoj agendi usvojenoj u oktobru. Pred kraj izveštajnog perioda na javnu raspravu izneto je još nekoliko nacrti izmena zakona koji mogu biti značajni za borbu protiv korupcije, ali nijedan od njih ne sadrži rešenja za probleme na koje organizacije civilnog društva već godinama ukazuju. Srbija je zadovoljavajuće ispunila samo jednu od ukupno 24 preporuke iz Petog kruga evaluacije GRECO, iako je prvi rok da to učini istekao pre godinu dana. Nema napretka ni u primeni postojećih antikorupcijskih zakona. Iako su objavljene informacije o gonjenju nekih slučajeva korupcije, uključujući u to i jedan koji se tiče doskorašnjeg državnog sekretara, nema napretka u pogledu proaktivnog delovanja tužilaštava.

Trenutni nivo represije ne pruža uverljivu sliku o tome da će se za načinjene nepravilnosti u javnim nabavkama odgovarati, ni prekršajno, a pogotovo ne krivično. Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja pokreću se samo radi rešavanja problema zloupotrebe prava, ostavljajući i dalje sedam najviših državnih institucija van nadležnosti Poverenika, iako u vezi sa tim postoji i preporuka GRECO. Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, koji se bori protiv korupcije unutar policije, duže od godinu dana vodio je nezakonito postavljen načelnik.

Reformska agenda Republike Srbije povezana sa Planom rasta EU za Zapadni Balkan biće nova prilika za ispunjavanje starih obaveza u oblasti **osnovnih prava**. Ciljevi planirane reforme postavljeni su na minimum – usvajanje zakona i planova. To ne obezbeđuje njihov kvalitet, efektivnu primenu i postizanje pozitivnih promena. Ne bi trebalo da realizacija Reformske agende skrene pažnju sa aktivnosti iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, koje već dugo nisu realizovane. Uprkos brojnim aktivnostima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, one ostaju bez stvarnih efekata, jer je politički kontekst u kom se realizuju zapravo inverzija željenog stanja.

U ekspezu predsednika nove Vlade prava žene zamenjena su pravima porodice, a one su svedene na objekte koji rađaju i samo iz te uloge mogu da računaju na poštovanje i zaštitu. Rešenjem Ustavnog suda Srbije obustavljena je primena Zakona o **rodnoj ravnopravnosti** i pokrenut postupak ocene njegove ustavnosti. Još uvek nije formirano Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost.

Predložene izmene i dopune Krivičnog zakonika ne sadrže rešenja koja su ženske organizacije predlagale Radnoj grupi. Do kraja 2024. godine očekuje se usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za sprečavanje i borbu protiv **rodno zasnovanog nasilja prema ženama** i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine (koji je uglavnom već prošao). Sve vrste nasilja prema ženama i dalje su rasprostranjene, a država ne realizuje sistemske preventivne aktivnosti, niti ima efikasne institucionalne odgovore. U Srbiji je do kraja oktobra 2024. ubijeno najmanje 16 žena u porodično-partnerskom odnosu. Šestu godinu zaredom nijedna ženska organizacija, koja pruža podršku ženama sa iskustvom nasilja, nije dobila sredstva prikupljena po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja.

Godinu dana nakon dva masovna ubistva nema ni reči o neefikasnim merama prethodne Vlade, kao i o nasilju koje se nastavilo i „eksploziralo“ među decom sve nižeg uzrasta. Deca se tretiraju kao brojevi u merama pozitivne populacione politike, a njihovi roditelji kao (isključivo) novcem motivisani za rađanje dece. Država ne želi da omogući pravo na dečji dodatak deci ubijenih žena (žrtava femicida), koji neće zavisiti od materijalnih uslova srodnika koji brinu o njima. Za to vreme, veliki broj planiranih aktivnosti u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, koje treba da doprinesu ostvarivanju **prava deteta**, ostaju nerealizovane ili delimično realizovane.

U pogledu **procesnih garancija**, Ministarstvo pravde je tokom oktobra 2024. sprovelo javnu raspravu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, koje će tektonski promeniti koncept tužilačke istrage i tužilaštva kao organa gonjenja. Iako je navedeno da su predloženim izmenama unapređena prava žrtava u skladu sa propisima Evropske unije, te izmene su većinom kozmetičke i sa ograničenjima u primeni, dok su istovremeno predložena rešenja kojima se urušava dostignuti nivo prava

oštećenih i prava posebno osetljivih oštećenih i svedoka. Takođe, propušteno je da se zakonodavstvo uskladi i sa evropskim zakonodavstvom o borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici.

U toku je izrada Akcionog plana za sprovođenje Strategije **zaštite podataka o ličnosti**, godinu dana nakon što je istekao zakonski rok za njegovo usvajanje. U narednom koraku očekuju se neophodne izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i zakasnelo usklađivanje sektorskih zakona sa njim. Video-nadzor ostaje pravno neuređen. Predložene izmene krivičnog zakonodavstva sadrže novine iz ugla zaštite podataka o ličnosti, ali ne i legalizaciju upotrebe tehnologije za pametni nadzor nad javnim površinama. Većina rukovodilaca unutar Službe Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nalazi se u statusu vršioca dužnosti.

## POGLAVLJE 24

Kada je reč o **reformi policije**, Reformska agenda zahteva da se do juna 2025. godine usvoji novi Zakon o unutrašnjim poslovima, koji će obezbediti uslove za operativnu autonomiju policije u odnosu na nadležno ministarstvo. Raspisan je konkurs za izbor novog direktora policije nakon što je ovo mesto skoro tri godine upražnjeno. Tokom izveštajnog perioda nije poboljšan način upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Načelnici sektora nalaze se u statusu vršilaca dužnosti, neki od njih i nezakonito duže od godinu dana. Međunarodni akteri ocenili su da je srpska policija tokom 2023. godine bila brutalna prema građanima na protestima, a takvu praksu nastavila je i tokom 2024. godine.

Tokom izveštajnog perioda nastavljene su policijske akcije usmerene na suzbijanje iregularnih **migracija**, a broj migranata iz mešovitog migracijskog toka u Srbiji i dalje je ispod nivoa koji je zabeležen ranijih godina. Ipak, uprkos ovom smanjenju, veliki broj migranata i dalje boravi u zemlji bez regulisanog pravnog statusa. Postoji hitna potreba da se uspostavi efikasan sistem rane identifikacije različitih kategorija migranata, čime bi se osigurala njihova pravovremena zaštita u skladu sa međunarodnim standardima. To podrazumeva bolju koordinaciju nadležnih institucija i usklađenost sa standardima zaštite prava migranata, uključujući u to i pristup **azilu** i odgovarajućim pravima na teritoriji Srbije.

Srbija je i dalje na političkom nivou deklarativno posvećena **borbi protiv organizovanog kriminala**. Međutim, zbog političkih pritisaka, institucije su sprečene da aktivno doprinose njenoj realizaciji. Suprotno ciljevima iz Poglavlja 24, predloženim izmenama Zakonika o krivičnom postupku predviđena je veća uloga Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u krivičnim istragama. Nedostaje primena strateškog pristupa, jer se institucije bave uglavnom pojedinačnim slučajevima, poput aktuelnih sudskih predmeta organizovanog kriminala (slučajevi Belivuk, Darko Šarić, „Jovanjica 1 i 2“, „Vračarci“). U pojedinim sudskim postupcima prepiske sa Skaj aplikacije predstavljaju bitan dokaz.

Tokom izveštajnog perioda u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima** nastavlja se povećana aktivnost državnih institucija, započeta polovinom 2023. godine. Nakon usvajanja Programa za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji za period 2024–2029. godine i pripadajućeg Akcionog plana (2024–2026), nastavljen je trend pogoršanja načina i dinamike rada državnih aktera i njihovog odnosa prema civilnom sektoru. Zakon u oblasti borbe protiv trgovine ljudima naveden je u Reformskoj agendi Republike Srbije kao jedan od ključnih rezultata, koji bi trebalo da doprinese boljem odgovoru na ovo kompleksno, teško krivično delo. Međutim, početak rada na donošenju ovog zakona ne ohrabruje.

U Srbiji je aktivnost ekstremno desničarskih pojedinaca i grupa i dalje rasprostranjena, ali državne institucije nedovoljno osuđuju i ne sprečavaju te (nasilne) aktivnosti, niti ih sankcionišu. U međuvremenu, vlasti u Srbiji su u fokus rada BIA i policije postavile ekološke aktiviste, označavajući njihove legitimne aktivnosti kao ekološki ekstremizam i terorizam, što je dovelo do njihovog pritvaranja i pokretanja sudskih postupaka protiv njih. Nedavni teroristički napad na Ambasadu Izraela u Beogradu stavio je pod znak pitanja efikasnost i prioritete rada BIA i policije, jer je napadač uspeo da izbegne praćenje. Strategija za prevenciju u **borbu protiv ekstremizma i terorizma** tek treba da bude usvojena, iako je prethodna istekla pre tri godine.



# 1. DEMOKRATIJA

## 1.1. Izbori

*Iako nisu bili poboljšani izborni uslovi i iako je prošlo samo pola godine od prethodnih lokalnih izbora, 2. juna održani su redovni lokalni izbori u polovini preostalih opština. Istog dana održani su i ponovljeni izbori u Beogradu. Iako su se izbori odvijali u 66 jedinica lokalne samouprave, teme izborne kampanje bile su pretežno nacionalne. Za finansiranje kampanje iz budžeta lokalnih samouprava izdvojeno je oko osam puta manje novca u odnosu na izdvajanja iz republičkog budžeta za republičke izbore iz decembra 2023. godine, što je bitno pojačalo neravnotežu kada je reč o mogućnosti predstavljanja. I u ovoj kampanji zabeležena je značajna dominacija jedne liste – „Aleksandar Vučić, Srbija sutra“ (odnosno njenih modaliteta na lokalnom nivou), liste vladajuće većine. Ostvarena je delom izrazitom finansijskom nadmoćnošću u plaćenom oglašavanju, a znatno više promotivnim aktivnostima njenih javnih funkcionera, koje su bile približno tri puta učestalije u odnosu na uporedivi period van izborne kampanje. Agencija za sprečavanje korupcije jeste izrekla više mera upozorenja zbog uočenog kršenja pravila po prijavama koje su podnele nevladine organizacije, ali u brojnim drugim situacijama nije izricala kazne za kršenje zakona i nije pokretala postupke na sopstvenu inicijativu.*

*Uprkos tome što su u aprilu započeti razgovori političkih aktera o poboljšanju izbornih uslova, na osnovu nalaza posmatračke misije ODIHR-a iz decembra, jedina promena koja je dogovorena odnosila se na ograničenu mogućnost glasanja licima koja su promenila opštinu prebivališta u poslednjih 11 meseci. Misija ODIHR-a objavila je Izveštaj sa posmatranja lokalnih izbora sa novim setom preporuka, u kome konstatuje dodatne probleme koji su se pojavili tokom izbornog procesa. Pokušaj Radne grupe za unapređenje izbornog procesa da se izborni uslovi iole unaprede, opstruirala je vladajuća većina.*

### 1.1.1. Izborna kampanja za povlašćene

Redovni izbori u 66 opština i gradova, gradskih opština, kao i ponovljeni izbori u Beogradu (ukupno u 90 jedinica lokalne samouprave) održani su 2. juna. Lokalni izbori u ostalim jedinicama lokalne samouprave održani su samo pola godine ranije – 17. decembra 2023, zajedno sa nacionalnim i pokrajinskim izborima. Predsednica Narodne skupštine Ana Brnabić raspisala je 3. aprila 2024. godine izbore za Skupštinu grada Beograda, jer posle izbora iz 2023. godine u Gradskoj skupštini nije oformljena većina. Takođe, raspisala je 26. aprila lokalne izbore za 89 lokalnih skupština, koji se održavaju istog dana, kao odgovor na zahteve opozicije i nakon iscrpnih razgovora među poslaničkim grupama. Deo opozicije je bojkotovao izbore, dok su ostali odlučili da na njima učestvuju.<sup>7</sup>

Tokom monitoringa junskih lokalnih izbora, koji je sprovedla organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor), zabeležen je neravnopravni položaj učesnika izborne kampanje. To što je tokom izborne kampanje dominirala lista „Aleksandar Vučić – Sutra“ predstavlja posledicu toga što ne postoje zakonski limit za predizborno oglašavanje, veći finansijski potencijal, a postoji najviše mogućnosti da se promoteri ove liste predstave biračima promotivnim aktivnostima svojih javnih funkcionera.

Lokalni izbori finansiraju se samo iz lokalnih budžeta i predviđeni iznos je znatno manji nego za parlamentarne izbore.<sup>8</sup> Procenjeno je da je ukupno izdvajanje iz budžeta lokalnih samouprava za izbore 2024. iznosilo 1,4 miliona evra, dok je u 2023. iz državnog budžeta za finansiranje parlamentarne kampanje izdvojeno 9,7 miliona evra. Kampanja je trajala kratko i uglavnom se odvijala putem interneta ili lokalnih radio ili televizijskih stanica. Jedina lista koja se oglašavala na televizijama sa nacionalnom pokrivenošću je lista „Aleksandar Vučić – Srbija sutra“. Po strukturi prihoda za beogradske izbore, sredstva dobijena iz budžeta bila su sedam puta manja od iznosa koji su liste prenele sa svojih računa za finansiranje

<sup>7</sup> Saopštenje o preliminarnim nalazima i zaključcima, lokalni izbori, 2. jun 2024. godine, ODIHR, 3. 6. 2024.

<sup>8</sup> Zakon o finansiranju političkih aktivnosti („Službeni glasnik RS”, br. 14/2022), čl. 20 i 21.

redovnog rada. Samo je lista „Aleksandar Vučić – Beograd sutra“ na ovaj način izdvojila 14 puta više od sredstava dobijenih iz budžeta za izbore. Ova lista je za beogradske izbore prijavila da je kampanju finansirala sa 466 miliona dinara, koji su preneti sa računa za redovno finansiranje rada (to jest, svega onoga što nije izborna kampanja), kao i sa 33 miliona dinara, koje je namenski dobila iz budžeta Grada za izbornu kampanju. Novac sa stalnog stranačkog računa su, u znatno manjim iznosima, koristile i liste „Biramo Beograd“, „Ruska stranka“ i „Stranka pravde i pomirenja“. Prilozi fizičkih i pravnih lica činili su samo 0,8 odsto prijavljenih prihoda.

Najviše novca potrošeno je za oglašavanje. Ako se gledaju stranački izveštaji, taj iznos je za beogradske izbore bio 300 puta veći od onog u Nišu i 30 puta veći od onog u Novom Sadu. Međutim, to ne znači nužno da je strankama, a pre svega vladajućoj, Beograd bio za toliko vredniji, već je to posledica činjenice da su troškovi za oglašavanje na nacionalnim TV stanicama, putem kojih se vladajuća koalicija preporučivala biračima širom zemlje, gotovo u celosti pripisani beogradskim izborima. Po tipu kampanje, čak 78% ovog oglašavanja bilo je posvećeno nacionalnim temama.

U strukturi ovog nesrazmerno velikog iznosa oglašavanje samo liste „Aleksandar Vučić – Beograd sutra“ čini 98%. Prema proceni organizacije „Transparentnosti Srbija“, a na osnovu zvaničnih cenovnika televizija za političko oglašavanje u izbornoj kampanji, ova lista je potrošila 6 miliona evra, dok je na decembarskim izborima 2023. za istu svrhu potrošila 7,3 miliona evra. Kako se može videti, prijavljeni troškovi kampanje daleko su manji, zbog čega postoji osnovana sumnja da su popusti daleko nadmašili one koji su zvanično oglašeni i da su na taj način medijske kuće učestvovala u nezakonitom i skrivenom finansiranju ove kampanje ili pak da je vladajuća koalicija platila na neki drugi, takođe nezakoniti način, deo usluga oglašavanja.

Kada je reč o oglašavanju na društvenoj mreži Fejsbuk, od raspisivanja beogradskih izbora (3. 4. 2024) do dana održavanja izbora (2. 6. 2024) politički akteri i sa njima povezana lica i nalozi objavili su nešto više od 3300 oglasa, koji se klasifikuju kao objave sa političkom sadržinom, čija je ukupna vrednost oko 250 hiljada evra. Najviše oglasa objavio je pojedinačni nalog Srpske napredne stranke, koja je deo liste „Aleksandar Vučić – Sutra“. On je objavio 236 oglasa po ceni od 40,9 hiljada evra. Kada se u obzir uzmu svi nalozi koje je lista „Aleksandar Vučić – Sutra“ koristila za potrebe kampanje za lokalne izbore, iznos koji je potrošen na oglašavanje na Fejsbuku duplo je veći i iznosi 87,9 hiljada evra.

Lista „Aleksandar Vučić – Beograd sutra“ zakupila je 90% bilborda u Beogradu od ukupnog broja političkih bilborda. U Beogradu, Nišu i Novom Sadu značajno je uvećan broj površina koje se koriste za oglašavanje tokom kampanje. Prema proceni organizacije „Transparentnost Srbija“, vrednost oglašavanja na bilbordima u ova tri grada iznosi skoro 1 milion evra.

Tokom kampanje je zabeležena i intenzivna aktivnost javnih funkcionera. Broj promotivnih aktivnosti u odnosu na isti period pre 12 meseci, kada nije bilo kampanje, uvećan je 3,1 put (211%). Mehanizmi podnošenja preliminarne i konačnih izveštaja o finansiranju kampanje i dalje ne obezbeđuju transparentnost procesa finansiranja. Rokovi za njihovo objavljivanje nisu adekvatni, odnosno javnosti se predočavaju tek pred same izbore ili dugo nakon što su održani. Format izveštaja je teško pretraživ i nedovoljno segmentiran, te se ne može naslutiti kakva je specifikacija pojedinih troškova.



### 📌 Istraživačka priča 1:

#### Misteriozni uvoz Srpske napredne stranke od skoro tri miliona evra

Tri aviona, koja su početkom 2022. godine sletela u Beograd, nosila su robu vrednu skoro tri miliona evra.<sup>9</sup> Iako stranke u Srbiji inače ne uvoze stvari iz inostranstva, ovu robu uvezla je vladajuća Srpska napredna stranka (SNS). Stručnjaci sa kojima je CINS razgovarao kažu da čitav slučaj otvara pitanja o tome šta je isporučeno, kome je otišao novac i koja je prava svrha transakcije.

Podaci carine do kojih je došao *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS) pokazuju da je te godine SNS uvezao više od milion artikala – od šalova, prsluka i torbi do strugalica za led, šolja i češalica za leđa. Iako su ovi proizvodi poreklom iz Kine koštali oko 1,1 milion evra, SNS je platio skoro duplo više samo za uvoz u Srbiju. Zajedno sa transportom, odnosno letovima iz Uzbekistana, Turske i Kine preko Rusije, ovo je SNS koštalo oko 2,9 miliona evra.

Kao izvoznik se navodi rumunska firma *Ridzone Creative*, ali SNS nije prijavio nikakvu uplatu ovoj firmi u finansijskim izveštajima koje je dostavio *Agenciji za sprečavanje korupcije*. Ova firma se primarno bavi proizvodnjom televizijskog programa i u Rumuniji se spominje u slučaju korupcije, čije je istraživanje 2019. godine pokrenula tamošnja *Direkcija za borbu protiv korupcije* (DNA). Vlasnica ove rumunske firme bila je i vlasnica firme za koje su rumunske institucije sumnjale da su pod kontrolom Sebastijana Gice (Sebastian Ghiță), rumunskog biznismena i bivšeg političara, kojem je odobren azil u Srbiji dok je bio u bekstvu od optužbi za korupciju u svojoj zemlji.

## 1.1.2. Agencija za sprečavanje korupcije merama upozorenja „kažnjava“ prekršioce zakona

Organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) podnela je tokom predizborne kampanje niz inicijativa i prijava Agenciji za sprečavanje korupcije u vezi sa uočenim nepravilnostima ili problemima, čijim bi se uklanjanjem stvorili bolji izborni uslovi. Ona je podnela 13 prijava zbog mogućeg kršenja pravila o finansiranju aktivnosti političkih subjekata, i to zbog:

- korišćenja prostorija javnih ustanova za sprovođenje aktivnosti Srpske napredne stranke na dan izbora;
- objavljivanja plakata na billboardima, kojima se poziva na bojkot izbora;
- iznajmljivanja termina za političko oglašavanje na televiziji sa nacionalnom frekvencijom u trajanju od dva i po sata, odnosno zbog učestvovanja javnih funkcionera i iznošenja informacija do kojih se dolazi u tom kapacitetu u emisijama na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, koje su označene kao „predizborni program“ i na izbornim mitinzima Srpske napredne stranke;
- objavljivanja preliminarne izveštaja o troškovima izborne kampanje sa nepotpunim podacima;
- objavljivanja informacija o nezakonitom finansiranju iz inostranstva grupa građana i pokreta koji učestvuju na izborima i sl.

Postupajući po njima, Agencija za sprečavanje korupcije utvrdila je da samo u dva slučaja postoji povreda odredaba Zakona o finansiranju političkih aktivnosti. U prvom od ta dva slučaja Agencija nije smatrala da ima bilo kakve nadležnosti, već je, tek na ponovljeni dopis TS, prosledila prijavu Budžetskoj inspekciji i obavestila Gradsku upravu za finansije Niša da je dužna da postupa u skladu sa odredbama Zakona onda kada određuje koliko novca treba da raspodeli učesnicima izbora. Druga prijava se odnosila na veći broj prekršaja do kojih je došlo na završnom mitingu SNS-a u Beogradu. Agencija je Rešenjem utvrdila da je Srpska napredna stranka povredila pravila o finansiranju aktivnosti samo po jednom osnovu, zato što je objavila video-spot koji je snimljen na prostoru Centra za rani razvoj i inkluziju u izgradnji.<sup>10</sup> Iako

9 Ivana Milosavljević, Ana Poenariu (Public Record), „Misteriozni uvoz SNS-a od skoro tri miliona evra“, *CINS*, 27. 5. 2024.

10 Rešenje, Agencija za sprečavanje korupcije, 17. 6. 2024.

je prekršaj već načinjen na samom mitingu i kao takvog ga nije moguće otkloniti, Agencija je smatrala da je dovoljno da Srpskoj naprednoj stranci izrekne samo meru upozorenja i da joj naloži da u roku od tri dana sa jedne od svojih stranica na Instagramu ukloni sporni video-spot.

Veliki broj prijava zbog mogućeg kršenja pravila o finansiranju aktivnosti političkih subjekata podnela je i organizacija Crta. Sve navedene prijave podnete su protiv Srpske napredne stranke zbog snimanja i objavljivanja predizbornih video-spotova, u kojima se koriste javni resursi. U većini slučajeva, gde je smatrala da je povređen Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, razlog je bilo objavljivanje video-spotova o podeli humanitarne pomoći građanima, koja je navodno „finansirana iz ličnih sredstava članova stranke“, ili spotova koji su snimljeni u prostorijama javnih ustanova. I u ovim situacijama izricane su mere upozorenja, kojima se SNS „obavezuje“ da ukloni sporne predizborne video-spotove, kao i da se „ubuduće pridržava“ zakona i ne koristi javne resurse radi svoje promocije.

Ni za jedan od opisanih slučajeva, u kojima je utvrdila da postoji povreda pravila o finansiranju političkih aktivnosti, Agencija nije dostavila ili objavila informaciju o tome da li je pokretala prekršajni postupak. Kada bi Agencija opisane oblike kršenja zakona tretirala kao prekršaje i pokretala prekršajne postupke, politički subjekt koji je kršio zakon imao bi ozbiljnije posledice. Na osnovu Zakona,<sup>11</sup> politička stranka koja je oglašena odgovornom za prekršaj gubi pravo na deo budžetskih sredstava za finansiranje svog redovnog rada u narednoj godini (najmanje 10%). Kada je reč o velikim parlamentarnim strankama, svaki prekršaj mogao bi da dovede do toga da im budu uskraćene stotine hiljada evra budžetskog novca.

Zbog mogućeg kršenja pravila o predstavljanju javnih funkcionera, organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) podnela je tokom predizborne kampanje 11 prijava, dok je devet podnela organizacija Crta. Agencija je samo u jednom slučaju po prijavi organizacije TS utvrdila da postoji povreda Zakona o sprečavanju korupcije, zbog čega je javnom funkcioneru, protiv koga je prijava podneta, izrečena mera opomene sa nalogom. Slično tome, po prijavama organizacije Crta izrečene su četiri opomene funkcionerima, od čega tri sa nalogom.

Mnogo veći problem od blagih kazni predstavljaju brojni slučajevi, u kojima je Agencija propustila da utvrdi da su pravila povređena ili da slučaj ispita. Tako je u slučaju kada je SNS koristio prostorije SC „Voždovac“ tokom izbornog dana Agencija zaključila da povrede propisa nema, iako na sajtu ove javne ustanove nije objavljen cenovnik, što je jedan od zakonskih uslova. Predmet u kojem je TS ukazala na nepotpisane „bojkot“ bilborde i plakate (što bi bilo kršenje zakona u slučaju da iza te propagande stoji neki politički subjekt) ostao je u potpunosti bez odgovora, iako je Agencija ovlašćena da prikupi sve informacije od pružalaca usluga, a ovi pak da pribave deklaraciju od svakog oglašivača.

Kada je organizacija TS ukazala Agenciji da SNS u preliminarnim izveštajima nije prikazala preko 700 hiljada evra vredne TV reklame, kao ni trošak zakupljanja bilborda i održavanja javnih skupova, koji su se dogodili u periodu koje taj izveštaj pokriva, Agencija je odgovorila da prekršaja nema, jer stranka navodno nije imala račune pružalaca usluga niti im je išta uplaćivala. U brojnim slučajevima promovisanja novosadskog gradonačelnika zajedno sa prvom na listi SNS-a Agencija nije videla zloupotrebu javne funkcije (jer su događaje navodno organizovala treća lica, a ne grad), a nije ispitala ni to da li su ta treća lica činila besplatnu uslugu stranci, iako je i to bio predmet prijave. Zakupljeni termin od dva i po sata na TV „Pink“ pred izbornu tišinu Agencija je tretirala kao redovnu političku propagandu, iako mogućnost takvog zakupa nije bila oglašena, niti je inače dozvoljena prema medijskim propisima.

Agencija je odbacila i brojne prijave, koje se odnose na situacije kada su javni funkcioneri (najčešće predsednik Srbije) na partijskim mitinzima i u TV emisijama najavljivani kao javni funkcioneri, propuštajući da naglase da govore u drugom svojstvu (npr. kao nosioci liste, predsednici partija i slično) i iznoseći informacije koje su im postale dostupne po osnovu vršenja javne funkcije. Slično tome, odbačene su i prijave protiv ministarke državne uprave, koja na zvaničnom sajtu institucije kritikuje opoziciju (jer „nije pomenut nijedan politički subjekt“).<sup>12</sup>

11 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti („Službeni glasnik RS”, br. 14/2022), član 45.

12 Više o tome u: Transparentnost Srbija, „Izbori jun 2024: Prijave Agenciji za sprečavanje korupcije i njihova sudbina”, septembar 2024.

### **Predlozi za unapređenje krivičnopravne zaštite izbornih prava ignorisani su**

Organizacija „Transparentnost Srbija” (članica koalicije prEUgovor) dostavila je Ministarstvu pravde, u više navrata do sada,<sup>13</sup> predloge za izmenu i dopunu Krivičnog zakonika u delu Krivična dela protiv izbornih prava – izmene i dopune krivičnog dela davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem i uvođenje novih krivičnih dela: nezakonito finansiranje političkog subjekta, narušavanje prava fizičkih i pravnih lica u vezi sa finansiranjem političkog subjekta, nezakonito finansiranje kampanje za referendum ili podršku narodnoj inicijativi i narušavanje prava drugih lica u vezi sa finansiranjem kampanje za referendum ili podršku narodnoj inicijativi. Organizacija „Transparentnost Srbija” je poslednji put svoje predloge i komentare dostavila tokom javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika u periodu od 1. 10. do 1. 11. 2024.<sup>14</sup>

### **1.1.3. Nalazi posmatračkih misija i dalje konstatuju veliki broj nepravilnosti**

Posmatračka misija ODIHR-a pratila je i održavanje lokalnih izbora 2. juna, što se dogodilo prvi put od 1997. godine. Lokalne izbore su pratili i domaći posmatrači iz Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (Crta) i Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID). U Izveštaju Misije ODIHR-a o lokalnim izborima ističu se neki od glavnih problema, koji se ponavljaju tokom nekoliko izbornih ciklusa. Zaključeno je da su izbori „dobro sprovedeni i biračima su ponuđene različite političke alternative, ali se razlog za zabrinutost javio zbog široko rasprostranjenih pritisaka na zaposlene u javnom sektoru, zloupotrebe državnih resursa i medija koji su favorizovali vladajuću koaliciju, što je negativno uticalo na izborni proces. Učesnici na izborima su mogli slobodno da sprovedu kampanju, ali se dominantnost vladajuće stranke nastavila, a fragmentacija opozicije smanjila je konkurentnost ovih izbora. Uprkos merama koje su uvedene radi otklanjanja zabrinutosti zbog navodnih organizovanih migracija birača tokom prethodnih izbora i koje su doprinele smanjenju tenzija tokom ovih izbora, mnogi akteri su smatrali da ove mere nisu dovoljne i izrazili su opšte nepoverenje u tačnost biračkog spiska. Raznovrsna medijska scena je duboko polarizovana, uz selektivno izveštavanje kojim je dat prioritet temama od državnog značaja nad lokalnim pitanjima, ograničavajući tako biračima dostupnost ključnih informacija o lokalnim izborima. Slučajevi zastrašivanja novinara izazvali su zabrinutost. Izborni dan je generalno protekao mirno, ali su na njega negativno uticali problemi sa očuvanjem tajnosti glasanja, brojni proceduralni problemi, tvrdnje o pritiscima i kupovini glasova, kao i izolovani slučajevi nasilja.”<sup>15</sup>

Iako je Radna grupa za unapređenje izbornih uslova, koja treba da radi na ispunjavanju preporuka ODIHR-a i otklanjanju problema tokom izbornog procesa, formirana 29. aprila (*videti ispod*), do lokalnih izbora u junu nije napravljen nikakav pomak. Jedina izmena usledila je nakon dogovora političkih aktera da se dopuni Zakon o jedinstvenom biračkom spisku kako bi se sprečile migracije birača između lokalnih samouprava i prekrajanja izbornih rezultata, tako da je propisano da građani koji su promenili prebivalište u prethodnih 11 meseci moraju da glasaju na staroj adresi. Narodna skupština usvojila je ovaj Predlog 10. maja (*videti u odeljku o Narodnoj skupštini*). Međutim, u Izveštaju Misije ODIHR-a konstatuje se da ni ova promena nije donela zadovoljavajuće rezultate: „Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) je omogućilo skupštinskoj radnoj grupi da prati sprovođenje ovih izmena i dopuna; međutim, uslovi koje je MDULS obezbedilo za ovu verifikaciju nisu omogućili adekvatnu proveru.”<sup>16</sup>

U Izveštaju Misije ODIHR-a konstatuje se da su neke prakse u izornoj kampanji zamaglile granicu između države i stranke, i pružile nepravilnu prednost vladajućoj stranci, što je u suprotnosti sa stavom 5.4 Dokumenta iz Kopenhagena, koji je izradio OEBS 1990. Sadašnji predsednik Republike Aleksandar

13 Amandmani za izmene i dopune Krivičnog zakonika 2012. godine, Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika 2015. godine, Inicijativa za dopunu Krivičnog zakonika 2017. godine i [Predlozi koalicije prEUgovor za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije 2022. godine](#).

14 [Predlozi organizacije „Transparentnosti Srbija” na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika](#), 21. 10. 2021.

15 [Konačni izveštaj, lokalni izbori 2. jun 2024, Misija za posmatranje izbora ODIHR-a](#), 30. 8. 2024, str. 1–4.

16 Ibid.

Vučić povukao se sa mesta predsednika SNS-a 2023. godine. Međutim, sve SNS liste širom zemlje nosile su njegovo ime. Predsednik i vodeći vladini zvaničnici često su se pojavljivali na izbornim plakatima, u televizijskim spotovima i na izbornim skupovima, uz značajnu medijsku pažnju i promociju njihovih dostignuća, uključujući u to i pitanja od nacionalnog značaja i susrete sa stranim zvaničnicima. Većina gradskih uličnih lampi u Beogradu imala je varijaciju gradskog grba sa imenom predsednika i brojem SNS liste.<sup>17</sup> Prva prioritarna preporuka ODIHR-a, koja je nastala na osnovu ovog Izveštaja, nastoji da se prekine praksa korišćenja javnih funkcija i resursa za potrebe izborne kampanje: „U skladu sa obavezama koje propisuje OEBS, treba preduzeti mere kojima bi se obezbedila odvojenost države i stranke, kao i nepristrasnost javne uprave tokom kampanje.”<sup>18</sup>

Osim funkcionerske kampanje, koja se u Izveštaju konstatuje u prethodnom paragrafu, neravnopravni položaj učesnika izbora dodatno pogoršava nejednak pristup učesnika izbora medijima. Misija ODIHR-a je prilikom praćenja medija uvidela da su se mediji sa nacionalnom pokrivenošću uglavnom bavili nacionalnim, regionalnim i međunarodnim temama, dok je izveštavanje o lokalnim temama bilo marginalizovano. Mediji sa nacionalnom pokrivenošću često su emitovali unapred snimljene materijale za izbornu kampanju političkih stranaka, što je bacilo senku na uređivački sadržaj i nije ga uvek jasno razlikovalo od vesti. Ova praksa podrija ulogu medija kao čuvara javnog interesa i protivreči profesionalnim standardima. Mediji su objavili cenovnike za plaćeno političko oglašavanje, pri čemu su nudili popuste za one koji plate veći broj reklama. U medijima koji su praćeni emitovane su samo reklame koje je platila vladajuća stranka. Sve u svemu, mediji sa nacionalnom pokrivenošću izveštavali su u velikoj meri o aktivnostima predsednika i Vlade, čime su dodatno favorizovali jednu stranu.<sup>19</sup>

Stiče se utisak da Izveštaj Misije ODIHR-a o lokalnim izborima nešto direktnije ukazuje na nepravilnosti tokom izbornog procesa nego izveštaji iz prethodnih izbornih ciklusa, kao i da prioritarnim preporukama cilja na rešavanje najmalignijih praksi.

U nalazima posmatračke misije organizacije Crta o izborima u Beogradu takođe se konstatuje da postoji veliki broj problema u izbornom procesu i oni korespondiraju sa nalazima Misije ODIHR-a. „Posmatračka misija Crte uvidela je širenje praksi, poznatih i iz ranijih izbornih ciklusa, kojima se sistematski uticalo na volju birača, stvarao privid pluralizma ponude i uzurpirala izborna infrastruktura u korist vladajućih stranaka, čime se još jednom potvrđuje da je gotovo izbrisana granica između države i stranaka na vlasti. Na delu je ponovo viđen izborni inženjering, kojim se zloupotrebljavaju i obesmišljavaju izborna pravila i zbog kojeg se, u kombinaciji sa izostankom kažnjivosti, izbori ne mogu smatrati slobodnim i poštenim. Kampanja za lokalne izbore protekla je u senci državne kampanje za ‘odbranu nacionalnih interesa’, u ambijentu izbrisanih granica između dominantne partije i državnih institucija, a pre svega institucije predsednika države. Lokalne teme su bile zanemarene u odnosu na nametnuta ‘sudbinska’ pitanja opstanka nacije (pre svega u svetlu glasanja za UN Rezoluciju o genocidu u Srebrenici). Rasprostranjeni pritisci na birače, izborna korupcija, zloupotreba državnih resursa i ekstremna medijska neravnopravnost suštinska su obeležja ovih beogradskih izbora.”<sup>20</sup>

I izveštaj posmatračke misije organizacije Crta konstatuje da dopune Zakona o jedinstvenom biračkom spisku nisu rezultirale značajnim promenama tokom izbornog procesa. Organizacija Crta ukazuje na ponovne pokušaje organizovanih migracija birača, ovog puta između beogradskih gradskih opština. „Mera Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, uvedena mimo očiju javnosti, koja je omogućila da se na lokalnim izborima za Skupštinu grada Beograda prvi put glasa po boravištu, iskorišćena je za prebacivanje skoro 500 birača iz jedne u drugu gradsku opštinu tokom 20 dana koliko je bila na snazi, a pre nego što je povučena usled reakcija Crte i dela javnosti. Analizom je utvrđeno da je svaki četvrti od navedenog broja birača prebačen na isto biračko mesto – Zemun 26 – gde su gotovo svi glasali van biračkog mesta. Postoje osnovi za tvrdnju da je većina ovih birača glasala za izbornu listu vlasti.”<sup>21</sup>

---

17 Ibid., str. 14–15.

18 Ibid., str. 33.

19 Ibid., str. 22.

20 [Završni izveštaj](#), beogradski izbori 2024, Crta, 10. 7. 2024, str. 6–9.

21 Ibid.

Organizacije civilnog društva i inostrani posmatrači saglasni su u oceni da se izbori ne održavaju u demokratskim i fer uslovima i da su, shodno tome, upitni i njihovi rezultati. Otud i potreba da se ovi uslovi unaprede uključivanjem svih političkih aktera i civilnog društva. Na bazi prve prioritetne preporuke Izveštaja Misije ODIHR-a o vanrednim parlamentarnim izborima 17. decembra 2023. godine,<sup>22</sup> formirana je Radna grupa, čiji su dosadašnji rad opstruirali predstavnici vladajuće većine.

### **Istraživačka priča 2: Posrednik Evropske unije u dijalogu i „savetnik” Borisa Džonsona u firmama koje su obučavale SNS**

Srpska napredna stranka je za obuku članstva 2022. dala 48 miliona dinara firmama iz Nemačke i Velike Britanije.<sup>23</sup> U svom istraživanju CINS otkriva da je deo ovog novca isplaćen kompaniji povezanoj sa Knutom Flekenštajnom (Knut Fleckenstein), nekadašnjim poslanikom i posrednikom Evropskog parlamenta u dijalogu između vlasti i opozicije.

Analitičar nemačkog ogranka organizacije *Transparentnost* Mikel Rumegeu Ruvel (Mickael Roumegoux Rouvelle) kaže da ovaj slučaj budi sumnje, jer je Flekenštajn bio predstavnik Evropske unije u dijalogu od 2019. do 2022. godine. „Ako je pružao konsultantske usluge SNS-u 2021. i 2022. godine ili bio uključen u dobijanje konsultantskog ugovora za svoju kompaniju, to bi bio sukob interesa.”

Istraživanje pokazuje i kako je SNS ovaj trošak u svom finansijskom izveštaju prikazao kao obuka članstva. Ova stavka ne mora da sadrži sve informacije, pa građani ne mogu da vide kome taj novac ide i za šta je tačno utrošen. Centar za istraživačko novinarstvo Srbije, član koalicije prEUgovor, pronašao je još jednu firmu sa kojom su naprednjaci saradivali te godine. Reč je o kompaniji iz Londona, bliskoj tamošnjim konzervativcima, čiji se jedan od vlasnika hvalio da je radio kampanju i za Borisa Džonsona.

## **1.1.4. Radna grupa za unapređenje izbornog procesa i dalje bez rezultata**

Radna grupa za unapređenje izbornog procesa osnovana je 29. aprila 2024. kao rezultat dogovora između političkih aktera nakon što su na izborima u decembru 2023. godine civilno društvo i međunarodni posmatrači uočili i prijavili brojne nepravilnosti. Predstavnici pet opozicionih stranaka<sup>24</sup> odlučili su sredinom aprila da neće učestvovati u daljim konsultacijama o unapređenju izbornih uslova, pa ni u radu ove Radne grupe, jer nije bio prihvaćen njihov zahtev da se svi lokalni izbori odlože za jesen kako bi bilo dovoljno vremena za poboljšanje izbornih uslova. U sastavu Radne grupe učestvuju predstavnici tri organizacije civilnog društva, koje se u okviru svog delokruga rada bave i posmatranjem izbora: „Transparentnost Srbija” (članica koalicije prEUgovor), Crta – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i CeSID – Centar za slobodne izbore i demokratiju. Osim parlamentarnih stranaka, u radu Radne grupe učestvuju i parlamentarne stranke manjina, koje nemaju svoju poslaničku grupu. Radna grupa broji ukupno 18 članova i 18 zamenika članova.<sup>25</sup>

Radna grupa imala je dva zadatka, koja nije obavila, jer su njen rad opstruirali poslanici vladajuće većine. Prvi je bio da u roku od tri nedelje (istekao 20. maja) predloži izmene zakona i druge mere, koje bi primenili državni organi tako da mogu uticati i na izborni proces 2. juna. Drugi zadatak je bio da do 30.

22 [Konačni izveštaj](#), vanredni parlamentarni izbori 17. decembar 2023, Misija za posmatranje izbora ODIHR-a, 28. 2. 2024, str. 31: „Da bi se efikasno sprovele preporuke navedene u ovom i prethodnim izveštajima KDILJP-a o posmatranju izbora, neophodne izmene zakonodavstva bi trebalo inicirati dovoljno pre narednih izbora kroz uključiv konsultativni proces zasNOVAn na širokom političkom konsenzusu. Ako bude rekonstituisana, međuresorna Radna grupa za koordinaciju i praćenje sprovođenja primene preporuka za unapređenje izbornog procesa trebalo bi da funkcioniše potpuno transparentno, uz uključivanje relevantnih aktera, kao što su organizacije civilnog društva.”

23 Teodora Čurčić, Ivana Milosavljević, „[Ko je u firmama koje su obučavale SNS: EU posrednik u dijalogu i „savetnik” Borisa Džonsona](#)”, CINS, 17. 5. 2024.

24 Stranka slobode i pravde, Srbija Centar, Zajedno i koalicija NADA (Novi DSS i POKS). U radu ne učestvuje ni poslanička grupa „Mi snaga naroda”.

25 [Odluka o obrazovanju Radne grupe za unapređenje izbornog procesa](#), Narodna skupština Republike Srbije, 29. 4. 2024.



septembra predloži rešenja za sve nerešene preporuke ODIHR-a, koje takođe nije ispunila.<sup>26</sup> Izbori 2. juna održani su u praktično istim uslovima u kojima i prethodni, nije bilo poboljšanja izbornog procesa.<sup>27</sup>

Do lokalnih izbora 2. juna Radna grupa se sastala dva puta, 2. i 7. maja. Na prvom sastanku je za predsedavajućeg Radne grupe izabran Nemanja Nenadić, programski direktor organizacije „Transparentnosti Srbija“. Drugi sastanak je trajao pet dana (Radna grupa se sastala 7, 9, 10, 13. i 14. maja), a cilj je bio adresiranje prioriternih preporuka ODIHR-a i razmatranje predloga koje su podneli članovi Radne grupe. Ideja je bila da se Radna grupa intenzivno sastaje na početku svog rada kako bi do 15. maja 2024. godine mogla da Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo uputi određene konkretne predloge, čije bi usvajanje moglo uticati na poboljšanje izbornih uslova na izborima 2. juna 2024. godine. Na poziv Radne grupe, u sastancima su učestvovali pomoćnik direktora za pravne poslove Regulatornog tela za elektronske medije (REM), pomoćnik sekretara Ministarstva unutrašnjih poslova i predstavnici Agencije za sprečavanje korupcije.

Drugi sastanak Radne grupe 10. maja prekinut je zbog održavanja sednice Skupštine, na čijem dnevnom redu je bio Predlog zakona o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku (*videti u odeljku o Narodnoj skupštini*).<sup>28</sup> Dana kada je bilo predviđeno glasanje o predlozima (14. maja) narodni poslanik Uglješa Mrdić je zatražio da se glasanje odloži uz obrazloženje da je njemu i kolegama iz parlamentarne većine, s obzirom na obimnost dostavljenog materijala, potrebno vreme da pažljivo analiziraju sve predloge kako bi potom mogli da se izjasne o njima. Predloge su većinom pripremali članovi Radne grupe iz redova civilnog društva, nekoliko predloga podnele su tri opozicione parlamentarne grupe, a članovi iz redova vladajuće koalicije nisu podneli nijedan. Nakon što članovi Radne grupe nisu postigli saglasnost oko glasanja, na poziv za nastavak sednice (17. maja) odazvalo se deset članova. Nedostajalo je sedmero članova iz redova vladajuće većine. Predsedavajući je zatim uputio dopis odsutnima da se do 16 časova tog dana izjasne da li će biti spremni da glasaju 20. maja, kao i da se izjasne o bilo kom od dostavljenih predloga. Na ovaj dopis niko nije odgovorio. Za donošenje bilo koje odluke potrebno je 12 glasova.

Kako bi se prevazišla kriza u radu Radne grupe, dogovorene su izmene Odluke o obrazovanju radne grupe, koje bi podrazumevale drugačiji način odlučivanja o predlozima. Stoga je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo 21. juna usvojio ove izmene. U tački 4 Odluke dodat je stav koji glasi: „U slučaju da neki član Radne grupe ne može ili ne želi da podrži nijedan predlog koji se odnosi na potpuno ili delimično ispunjenje konkretne preporuke ODIHR-a, ili ne prisustvuje sastanku na kojem se o predlozima odlučuje, on se prilikom odlučivanja o tom predlogu neće računati u ukupan broj članova Radne grupe utvrđen tačkom 2. ove Odluke.“<sup>29</sup> Izmenom Odluke omogućen je i rad u tematskim podgrupama po određenim oblastima i objavljivanje svih informacija o radu Radne grupe na internet stranici Narodne skupštine. Izmenom Odluke je takođe predviđen rok za usvajanje svih potrebnih zakona do 1. jula 2025. godine. Ovim je izmenjen stav 2 člana 9 Odluke, u kojem je navedeno da: „Radna grupa nastavlja sa radom prema dinamici koja se utvrđuje na predlog predsedavajućeg Radne grupe, odnosno najmanje jedne trećine članova Radne grupe, sa ciljem da se obezbedi stvaranje uslova za ispunjavanje svih preporuka iz tačke 4. ove odluke do 30. septembra 2024. godine.“<sup>30</sup>

Treći sastanak Radne grupe održan je 25. juna radi upoznavanja članova Radne grupe sa gorenavedenim izmenama, kao i radi dogovora u vezi sa budućim aktivnostima. Na sastanku je dogovoreno da članovi Radne grupe u najkraćem mogućem roku identifikuju zakone i druge propise koji, po njihovom mišljenju, treba da pretrpe izmene i dopune kako bi se ispunila svaka od preporuka ODIHR-a, što će biti osnov i za eventualno formiranje tematskih podgrupa.

---

26 Nemanja Nenadić, *ODIHR – skupštinske hronike*, *Peščanik*, 23. 5. 2024.

27 *Konačni izveštaj*, lokalni izbori 2. jun 2024, Misija za posmatranje izbora ODIHR-a, 30. 8. 2024, str. 1–4.

28 *Drugi sastanak Radne grupe*, Narodna skupština Republike Srbije

29 *Odluka o izmenama i dopunama Odluke o obrazovanju radne grupe za unapređenje izbornog procesa*, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Narodna skupština Republike Srbije, 21. 6. 2024.

30 *Odluka o obrazovanju radne grupe za unapređenje izbornog procesa*, Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, Narodna skupština Republike Srbije, 29. 4. 2024.

Nakon trećeg sastanka usledila je pauza u radu Radne grupe. Sastanak je bio prekinut sastankom članova Radne grupe sa delegacijom Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) 25. septembra, povodom predstavljanja rezultata Konačnog izveštaja posmatračke Misije ODIHR-a o lokalnim izborima održanim 2. juna 2024. godine. Ovom prilikom ambasador Lamberto Zanijer izrazio je spremnost da ODIHR pruži podršku Radnoj grupi, istakavši da bi bilo dobro da Radna grupa, ukoliko se odluči da zatraži pomoć ODIHR-a, blagovremeno sačini plan aktivnosti za dalji rad.<sup>31</sup> S tim u vezi, na četvrtom sastanku Radne grupe, koji je održan 30. septembra, razmatrana je dinamika rada Radne grupe u narednom periodu po prioritetima. Takođe, članovima Radne grupe predstavljeni su nacrti Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Jedinstvenom biračkom spisku, koje je Služba Narodne skupštine pripremila, polazeći od predloga članova Radne grupe. Zaključeno je da od Službe Narodne skupštine treba zatražiti da, do održavanja narednog sastanka Radne grupe, na kojem će tema biti utvrđivanje dinamike rada Radne grupe, od resornih ministarstava pribavi informacije o planiranim izmenama zakona, kojima bi trebalo da se odgovori i na pojedine preporuke ODIHR-a.<sup>32</sup>

Na narednom, petom sastanku Radne grupe, održanom 2. oktobra, usaglašavan je tekst prethodno predstavljenih nacrti dva zakona i razmatrane su inicijative da se državnim organima upute preporuke za sprovođenje mera. Kako na početku sastanka nije bilo kvoruma potrebnog za odlučivanje, Radna grupa je odlučila da održi sastanak bez kvoruma za odlučivanje. Ni na narednom, šestom sastanku, koji je održan 22. oktobra, nije postignut pun efekat, budući da predloženi dnevni red, koji je obuhvatao razmatranje preporuka ODIHR-a koje bi mogle biti realizovane izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, kao i utvrđivanje plana daljeg rada Radne grupe, nije usvojen, jer za njega nije glasao potreban broj članova Radne grupe. Nakon što je predsedavajući zaključio sastanak jer nije usvojen dnevni red, prisutni su u neformalnom razgovoru zaključili da Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo treba obavestiti o tome da Ministarstvo unutrašnjih poslova nije dostavilo Radnoj grupi, ni na ponovljen zahtev, potrebne podatke.<sup>33</sup>

Radna grupa do kraja oktobra nije usvojila plan rada, jer se od predstavnika izvršne vlasti i dalje čekaju odgovori o zakonodavnim aktivnostima, koje su u toku. Dosadašnji rad Radne grupe pratio je aktuelne zakonodavne aktivnosti Ministarstva pravde, kao i zahtev opozicionih partija da se prioriteto izmeni Zakon o jedinstvenom biračkom spisku. Tim povodom 11. oktobra održan je radni sastanak, čiji je cilj bio usaglašavanje stavova u okviru Radne grupe u vezi sa ponuđenim rešenjima za izmene i dopune Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Još uvek nema saglasnosti oko usvajanja propisa koji bi regulisali formiranje komisije za uvid i reviziju biračkog spiska, što je bio predlog opozicije. Nesaglasnost postoji oko vremena trajanja mandata ove komisije, oko toga hoće li komisija biti stalna ili privremena, a ako bude privremena, do kada će raditi i tome slično, kao i oko njenog sastava.<sup>34</sup>

---

31 Sastanak člANOVA Radne grupe za unapređenje izbornog procesa sa delegacijom Kancelarije OEBS za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), Narodna skupština Republike Srbije, 25. 9. 2024.

32 Četvrti sastanak Radne grupe za unapređenje izbornog procesa, Narodna skupština Republike Srbije, 30. 9. 2024.

33 Informacija o Šestom sastanku Radne grupe za unapređenje izbornog procesa, Narodna skupština Republike Srbije, 22. 10. 2024.

34 Radna grupa za unapređenje izbornih uslova bez konkretnih rešenja, pitanje biračkog spiska ostaje najviše sporno, *Euronews Srbija*, 2. 10. 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.
- Odluke Agencije za sprečavanje korupcije o odbacivanju prijave tokom kampanje moraju biti podvrgnute kontroli, a sama Agencija treba da ima zakonsku obavezu da kontrolu zakonitosti postupanja stranaka, funkcionera i drugih lica tokom kampanje vrši po službenoj dužnosti.
- 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, kao i da ih informiše o otvorenim mehanizmima za prijavljivanje zloupotreba.
- Tužilaštvo bi trebalo da ispita sve sumnje u vezi sa izbornom kampanjom iz 2023. i 2024. 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 medijima ili na društvenim mrežama, kao i da obavesti javnost o postupanju po podnetim krivičnim prijavama i po službenoj dužnosti.
- Prostor za funkcionersku kampanju treba smanjiti izmenom člana 50 Zakona o sprečavanju korupcije, odnosno ograničavanjem promotivnih aktivnosti funkcionera u službenom svojstvu tokom čitavog trajanja kampanje.
- 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 biti uvršteni 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 statističke 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 ih je moguće pretraživati 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

*Narodna skupština ni u ovom izveštajnom periodu nije radila sve vreme, a kao jedan od razloga mogu se izdvojiti lokalni izbori u junu, iako sprovođenje tih izbora ne predstavlja prepreku za rad republičkog parlamenta. U periodu od maja do oktobra Narodna skupština održala je samo pet sednica – jednu posebnu, dve vanredne i dve redovne. Izabrana je nova Vlada, usvojeni su rebalans budžeta i dopuna Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, država se dodatno zadužila kod banaka i odbačen je Predlog zakona o zabrani iskopavanja litijuma. I dalje je evidentna zloupotreba parlamentarnih procedura kako bi se onemogućila suštinska zakonodavna i kontrolna funkcija parlamenta. Iako je ponovo uspostavljena praksa zakazivanja sednica poslednjeg četvrtka u mesecu, koji je rezervisan za poslanička pitanja, poslanici su stigli da postavie samo dva poslanička pitanja. Nastavljena je praksa usvajanja štetnih i neustavnih autentičnih tumačenja, koja retroaktivno menjaju značenje zakona. Nova negativna praksa je redigovanje onoga što se nalazi u skupštinskim transkriptima kako bi se izostavili delovi u kojima poslanici vladajuće većine vređaju poslanike opozicije. Prvi put je usvojen plan rada Skupštine, ali u formi praznog kalendara, bez informacija o planiranim aktivnostima. Nova Vlada je počela da radi tek četiri i po meseca od održavanja izbora.*

Simbolično, Prva posebna sednica Četrnaestog saziva o izboru Vlade započeta je 1. maja, na praznik rada, kada je ostatak države imao slobodne dane. S druge strane, parlament je konstituisan 20. marta, što znači da se čekalo mesec i po dana na izbor nove Vlade, iako nije bilo neizvesnosti u vezi sa tim koje stranke će činiti njenu okosnicu. Izabrana je Vlada sa čak trideset članova, što je čini jednom od najbrojnijih do sada. U sastav Vlade ušlo je 25 članova koji rukovode ministarstvima i još pet ministara bez portfelja, ali sa zaduženjima za pojedine oblasti. U Vladi su mesto našla i dva ministra koja su pod sankcijama Sjedinjenih Američkih Država zbog bliskih veza sa Rusijom. To su Aleksandar Vulin – potpredsednik Vlade „zadužen za praćenje stanja projekata iz delokruga više ministarstava i posebnih organizacija Vlade u koordinaciji sa predsednikom Republike“ i Nenad Popović – ministar bez portfelja „zadužen za oblast međunarodne ekonomske saradnje i oblast društvenog položaja crkve u zemlji i inostranstvu“.<sup>35</sup>

Narodna skupština nastavila je svoje redovno prolećno zasedanje na sednici zakazanoj za 10. maj, sa pet tačaka dnevnog reda, od kojih je jedna bio Predlog zakona o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku. Podnelo ga je 37 narodnih poslanika, kao rezultat dogovora između stranaka vlasti i dela opozicije, koji je učestvovao na junskim lokalnim izborima.<sup>36</sup> U susret lokalnim izborima 2. juna,<sup>37</sup> stranke su se dogovorile da građani koji su promenili prebivalište u poslednjih 11 meseci moraju da glasaju na staroj adresi kako bi se sprečile migracije birača iz lokalnih samouprava, u kojima su izbori održani u decembru 2023. I na ovoj sednici nastavljena je praksa objedinjavanja rasprave, odnosno jedinstvenog pretresa o svim tačkama dnevnog reda, iako tačke dnevnog reda nemaju ništa zajedničko.<sup>38</sup> Ovaj Zakon usvojen je većinom glasova poslanika vladajuće većine i opozicije. Nakon ove sednice, Skupština se tokom svog redovnog prolećnog zasedanja, koje je trajalo do kraja maja, nije više sastajala. Većina državnog aparata u ovom periodu, uključujući u to i narodne poslanike, bila je angažovana u izbornoj kampanji.

„Tišina“ u Narodnoj skupštini nakon lokalnih izbora prekinuta je mesec i po dana kasnije, sazivanjem Prvog vanrednog zasedanja za 23. jul. Čini se da je ova sednica bila apsolutno neophodna, budući da se na dnevnom redu našlo 60 tačaka, od kojih se 12 odnosilo na zaduživanja kod banaka i kreditora. Prema sada već ustaljenom običaju, a direktno suprotno odredbama Poslovnika Narodne skupštine, o svih 60 tačaka dnevnog reda obavljen je jedinstven pretres, iako njihove odredbe nisu bile međusobno uslovljene. Rasprava o svih 60 tačaka dnevnog reda trajala je šest dana.

Na dnevnom redu se našlo i nekoliko godišnjih izveštaja nezavisnih institucija, sa predlozima zaključaka nadležnog odbora: izveštaji Državne revizorske institucije, Agencije za sprečavanje korupcije, Fiskalnog saveta, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Komisije za kontrolu državne pomoći za 2022. i 2023, kao i Komisije za hartije od vrednosti za 2022. godinu. Skupština je godišnje

35 „Dva ministra pod sankcijama SAD – Vučićev prkosni stav prema Zapadu“: Fajnenšel tajms o novoj Vladi Srbije, NOVA.rs, 4. 5. 2024.

36 Videti više u odeljku o izborima.

37 Koje je predsednica Narodne skupštine Ana Brnabić raspisala 26. 4. 2024. u 66 jedinica lokalne samouprave.

38 Osim Predloga zakona o dopunama Zakona o jedinstvenom biračkom spisku, na dnevnom redu su bile i četiri odluke o izboru člANOVA odbora i stalnih delegacija Narodne skupštine.

izveštaje za 2022. godinu trebalo da razmatra do kraja prolećnog zasedanja 2023. godine. Međutim, iako je obaveza Skupštine formalno ispunjena, sadržina zaključaka nadležnih odbora, koje je Skupština usvojila, uglavnom ne obezbeđuje svu potrebnu podršku sprovođenju preporuka ovih organa. Pored toga, Skupština je u ovom periodu razmatrala i zaključke (na sličan način besadržajne) povodom izveštaja o sprovedenom monitoringu Kancelarije za javne nabavke za 2022. i 2023. godinu. Izveštaji drugih nezavisnih institucija, poput Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Zaštitnika građana, nisu razmatrani u parlamentarnoj proceduri do kraja oktobra, kada je pisan ovaj izveštaj.

Na dnevnom redu sednice našlo se i sporno autentično tumačenje Okvirnog protokola o finansijskoj i tehničkoj saradnji između vlada Srbije i Španije u oblasti infrastrukturnih projekata, čiji je cilj da se ugovori koji su u vezi sa ovim protokolom o saradnji zaključuju bez primene odredaba Zakona o javnim nabavkama. Sam Protokol dve vlade, koji je Skupština potvrdila 2022, ne pominje nikakvu posebnu proceduru, koja će biti primenjena tokom nabavki, niti isključenje primene zakona Republike Srbije. Narodna skupština je tokom nekoliko prethodnih saziva donela niz „autentičnih tumačenja“ zakona, pri čemu je tim normama davano potpuno novo značenje. Svrha takvih poduhvata je uvek bila ne samo da se zakoni izmene, što bi Narodna skupština mogla i inače da učini, već da se izmene retroaktivno.<sup>39</sup>

Tokom ove sednice održana je, poslednjeg četvrtka u mesecu, i prva sesija poslaničkih pitanja u novom sazivu. Dok je ova praksa izbegavana u prethodnom sazivu, ovog puta je ona održana, ali je bila samo formalna. Naime, u vremenu određenom za postavljanje pitanja samo su dva poslanika uspeła da ih postavie, jedan poslanik iz redova vladajuće većine – Života Stračević (Jedinstvena Srbija) i jedan poslanik iz redova opozicije – Ahmedin Škrijelj (SDA Sandžaka). Najveći deo vremena potrošen je na odgovore predstavnika izvršne vlasti. Tokom ove sednice ispravljena je još jedna zloupotreba parlamentarnih procedura iz prethodnog saziva. Naime, predsednica Skupštine je, da bi mogla da debatuje sa narodnim poslanicima, predsedavanje ustupala zamenicima i reč uzimala iz poslaničkih klupa. Ovom sednicom prekinut je period „tihovanja“ Skupštine zbog održavanja lokalnih izbora, a njenim završetkom ušlo se u period „letnjeg raspusta“.

Drugo vanredno zasedanje u ovom sazivu sazvano je radi usvajanja rebalansa budžeta. Sednica je sazvana samo tri dana pre održavanja i na dnevnom redu bilo je sedam tačaka, između ostalih, izmene i dopune Zakona o budžetu, ugovori o zajmu i garanciji, aneks sporazuma između Francuske i Srbije o saradnji u oblasti sprovođenja prioriternih projekata i drugi. I ovog puta su sve tačke dnevnog reda razmatrane u zajedničkom načelnom i jedinstvenom pretresu. Poslanici opozicije podneli su 119 amandmana na rebalans budžeta, od kojih nijedan nije bio usvojen.

### **Skupština ignoriše upozorenja Fiskalnog saveta**

Tri dana pre početka sednice Fiskalni savet je izradio i objavio Ocenu predloga rebalansa budžeta republike za 2024. godinu, u kojoj zaključuje da se rebalansom budžeta planira „snažno povećanje javnih rashoda“ i da „iako su rebalansom znatno povećani i prihodi budžeta, to nije bilo dovoljno da kompenzuje planirano povećanje budžetskih rashoda“.<sup>40</sup> Fiskalni savet je ocenio da rebalans budžeta može biti korak u pogrešnom smeru ukoliko rast kapitalnih investicija ne dovede do bržeg rasta BDP-a i da bi trebalo imati u vidu i to da se država trenutno zadužuje po visokim kamatnim stopama. Savet konstatuje da je do najvećeg povećanja rashoda došlo na poziciji investicija, što gotovo u potpunosti mogu da objasne dva projekta (EXPO 2027 s izgradnjom Nacionalnog stadiona i kupovina „rafala“). Iako Srbija „na papiru“ ima veoma dobre i transparentne procedure za selekciju i upravljanje javnim investicijama, najveći deo sadašnjih investicionih projekata države izuzet je iz ovih procedura. Fiskalni savet takođe konstatuje da pojedini delovi predloženog rebalansa nisu dovoljno transparentni. Slično kao prethodnih godina, rebalans ne donosi potrebna objašnjenja za mnoge važne promene budžetskih prihoda i rashoda. Pored toga, nasuprot preporukama Fiskalnog saveta i Poslovniku Narodne skupštine, ponovo je sproveden hitan postupak za usvajanje rebalansa.<sup>41</sup>

39 Sporno autentično tumačenje na ekspresno sazvanoj sednici, Transparentnost Srbija, 8. 4. 2024.

40 Fiskalni savet, Ocena predloga rebalansa budžeta republike za 2024. godinu, 30. 9. 2024, str. 2–5.

41 Ibid.

Ocene Fiskalnog saveta su tokom rasprava citirali poslanici opozicije i predstavnici vladajuće većine. U vezi sa tim treba napomenuti da je pored ocene samog rebalansa o kojem se raspravljalo, Fiskalni savet izradio i objavio veliki broj posebnih i veoma značajnih analiza, izveštaja i predloga, o kojima Skupština nije raspravljala. Takvi su, na primer, Tekuća budžetska rezerva i rebalans u Srbiji: Aktuelni izazovi i potrebna unapređenja (22. 7. 2024) i Politika javnih investicija u Srbiji: Analiza stanja i preporuke za moguća unapređenja (17. 6. 2024).<sup>42</sup>

Tokom šestodnevne rasprave o rebalansu budžeta mogli su se čuti zahtevi opozicije da se sazove nova vanredna sednica, na kojoj bi bio razmatran Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima, koji je podnelo 86 poslanika opozicije.<sup>43</sup> Predlog se odnosio na zabranu iskopavanja litijuma i bora u Srbiji. Tim povodom predsednica Skupštine Ana Brnabić, nakon glasanja o tačkama dnevnog reda sa prethodne sednice, zakazala je Treće vanredno zasedanje za 30. septembar, sa početkom u 14 časova. Međutim, ova sednica nije održana, jer je prethodna završena u 18:20 časova. Predsednica Skupštine je odgovornost za navodno odugovlačenje rasprave na prethodnoj sednici prebacila na poslanike opozicije.<sup>44</sup>

Početak oktobra, tačnije odmah nakon ponoći 1. oktobra i redovnog jesenjeg zasedanja, predsednica je zakazala redovnu sednicu sa istom tačkom dnevnog reda za 7. oktobar. Iako je trebalo da počne u 10 časova, sednica je odložena za sat vremena, budući da je predsednica konstatovala da nije obezbeđen kvorum. Poslanici vladajuće većine su u tom trenutku bili u skupštinskoj sali, ali nisu želeli da se identifikuju ubacivanjem poslaničkih kartica u sistem. Na video-snimcima sa sednice vidi se da i predsednica Skupštine u trenutku kada najavljuje utvrđivanje kvoruma izvlači svoju karticu iz sistema, koji prikazuje da nije prisutna na sednici.<sup>45</sup> Kvorum je obezbeđen sat vremena kasnije, nakon što je predsednica zatražila od poslanika većine da se obezbedi kvorum na sednici. Tokom rasprave o ovom Predlogu zakona u nekoliko navrata su se mogle čuti uvrede upućene poslanicima opozicije, koje nisu unesene u transkript sa sednice.<sup>46</sup> Nakon četiri dana rasprave, Predlog zakona je odbijen, sa 84 glasa „za“ i 128 glasova „protiv“.<sup>47</sup> Predlog opozicione poslanice, predstavnice predlagača ovog Predloga zakona, Danijele Nestorović da se glasa javno prozivkom narodnih poslanika, odbijen je skoro identičnim odnosom glasova – 85 „za“ i 124 glasa „protiv“.<sup>48</sup>

Prva sednica Drugog redovnog zasedanja je ostala i poslednja, pošto do kraja oktobra nije sazvana naredna. Lažnu nadu tokom ovog izveštajnog perioda probudila je najava predsedavajuće Marine Raguš, tokom druge vanredne sednice u septembru, da Skupština radi na izradi godišnjeg plana. U poslednjoj deceniji Skupština nijednom nije predstavila plan rada niti je radila po njemu. Međutim, na osnovu onoga što se može videti iz objave opozicionog poslanika Zdravka Ponoša na društvenim mrežama, plan je usvojen u formi kalendara u kom su predstavljeni dani rezervisani za različite skupštinske aktivnosti, bez sadržine tih aktivnosti.<sup>49</sup>

42 Fiskalni savet, *Analize, stavovi i predlozi* (poslednji put pristupljeno 15. 11. 2024).

43 Čuta: Dve i po godine opozicija traži raspravu o litijumu, sad čekamo Brnabić kao vampira da zakaže sednicu, *N1*, 30. 9. 2024.

44 Brnabić: Neće biti sednice o litijumu, *Danas*, 30. 9. 2024.

45 Šta se krije iza nove afere koja potresa Skupštinu: Kamera „uhvatila“ Anu Brnabić i naprednjake u prevari, *NOVA.rs*, 8. 10. 2024.

46 Otvoreni parlament: „Dubre jedno ustaško“ izbačeno iz originalnog transkripta sednice skupštine, *N1*, 9. 10. 2024.

47 Rezultati glasanja, Narodna skupština Republike Srbije, 10. 10. 2024.

48 Stenografske beleške – 4. dan, 10. 10. 2024.

49 Zdravko Ponoš, objava na X platformi, 16. 10. 2024.

### ✘ **ALARM: Nadležni odbor propustio da pokrene postupak za izbor članova REM-a u zakonskom roku**

Tokom Prvog vanrednog zasedanja, 31. jula sa velikim zakašnjenjem izabrani su predsednik i jedan član Fiskalnog saveta, nakon što im je mandat istekao još u julu 2023. godine. S druge strane, Skupština je tokom ovog perioda propustila da objavi javni poziv za predlaganje kandidata za članove Saveta Regulatornog tela za elektronske medije, po osnovu Zakona o elektronskim medijima. Mandat aktuelnim članovima Saveta REM-a ističe 4. 11. 2024, pa je javni poziv za predlaganje kandidata za članove Saveta REM-a trebalo da bude objavljen najranije 4. 5. 2024, a najkasnije 4. 8. 2024. Pošto poziv nije raspisan u ovom periodu, može doći do situacije u kojoj će svim postojećim članovima Saveta REM-a isteći mandat, a novi neće biti izabrani. To bi dalje dovelo do toga da REM ne može da vrši svoje najvažnije funkcije, jer je Zakonom propisano da „Savet ne može punovažno da donosi odluke ako broj članova Saveta, zbog prestanka mandata pojedinih članova, bude manji od šest”.<sup>50</sup> Predsednica Odbora za kulturu i informisanje Nevena Đurić, iz poslaničke grupe Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane, trebalo je da predloži održavanje sednice na kojoj bi bila doneta odluka o objavljivanju javnog poziva. Organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica prEUGovor koalicije) uputila je 12. septembra dopis predsednici Odbora, u kom se ona upozorava na zapostavljanje ove zakonske obaveze.<sup>51</sup> Javni poziv nije objavljen do kraja oktobra.

Novina u radu ovog saziva Skupštine jeste formiranje Radne grupe za unapređenje izbornog procesa, što je rezultat dogovora političkih aktera, čiji bi osnov rada bilo adresiranje preporuka iz izveštaja ODIHR-a o posmatranim izborima (videti: *Odeljak o izborima*). U Radnu grupu uključeni su predstavnici poslaničkih grupa, manjinskih vanparlamentarnih stranaka i predstavnici organizacija civilnog društva. Samo 20 dana nakon što je grupa formirana (29. 4. 2024) došlo je do zastoja u njenom radu, nakon što su poslanici vladajuće većine odbili da glasaju za pristigle predloge. Najveći broj predloga podnosili su predstavnici civilnog društva, nekolicinu poslanici iz opozicionih stranaka, dok poslanici vladajuće većine nisu podneli nijedan. Opstrukcija rada Radne grupe koju su vršili poslanici većine, ignorišući poziv predsedavajućeg da se izjasne o datumu glasanja, nastavljena je sve do juna, kada je izmenom Odluke o obrazovanju Radne grupe promenjen način glasanja. Nakon toga održana su još samo dva sastanka u punom kapacitetu, dok naredni nije imao kvorum za odlučivanje, a na sledećem nije usvojena agenda. Na taj način Radna grupa nije suštinski razmatrala i odlučivala ni o jednom predlogu tokom oktobra.

## PREPORUKE

- Narodna skupština treba da prestane da objedinjava rasprave o temama koje nisu povezane i da usvaja autentičnih tumačenja, jer ona stvaraju veliki rizik za vladavinu prava i pravnu sigurnost, i nemaju potporu u propisima.
- Predsednica Skupštine treba da obezbedi poštovanje zakona i Poslovnika, između ostalog, time što će raspisati javni poziv za kandidovanje članova Saveta REM-a (pošto je predsednica nadležnog odbora to propustila da učini), da obezbedi da nadležni odbor počne da razmatra prijave zbog kršenja Etičkog kodeksa, kao i 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.
- 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 budu sprovedene, odgovorne državne organe koji će ih sprovesti i rokove za njihovo sprovođenje.

50 Zakon o elektronskim medijima, („Službeni glasnik RS”, br. 92/2023), član 20. st. 3.

51 Dopis predsednici Odbora za kulturu i informisanje, Transparentnost Srbija, 12. 9. 2024.

## 1.3. Položaj civilnog društva

*I pored izvesnih pomaka postignutih u uspostavljanju formalnog okvira, u izveštajnom periodu nije došlo do unapređenja saradnje državnih institucija sa organizacijama civilnog društva (OCD). Naprotiv, položaj OCD je pogoršan, usled hapšenja aktivista, klevetničkih kampanja, zadržavanja lica na granicama i zabrana ulaska u Srbiju na osnovu „spiskova nepodobnih“, koje koriste bezbednosne institucije. Posebnu pretnju civilnom društvu predstavlja to što narodni poslanici zagovaraju tzv. zakon o stranim agentima.*

### Godišnji izveštaj Evropske komisije za 2024. godinu

U Godišnjem izveštaju Evropske komisije o Srbiji, objavljenom 30. oktobra 2024. godine, navodi se da je pravni i institucionalni okvir za saradnju državnih institucija i civilnog društva u velikoj meri adekvatan, ali da implementacija mora biti poboljšana. Kao posebne razloge za zabrinutost izveštaj ističe verbalne napade na aktiviste i branitelje ljudskih prava, klevetničke kampanje u koje su uključeni tabloidi, ali i visoki državni zvaničnici, sajber napade, tzv. SLAPP tužbe,<sup>52</sup> hapšenja ekoloških aktivista i pretrese njihovih stanova, zadržavanje aktivista na granici, kao i zabrane ulaska u zemlju „moralno i politički nepodobnih stranim državljanima“.<sup>53</sup>

Izveštaj takođe ističe potrebu da se poboljša saradnja Zaštitnika građana i OCD, i apeluje na Zaštitnika građana da odlučnije reaguje na napade na aktiviste i pripadnike civilnog društva.<sup>54</sup> Navodi se i da podršku žrtvama rodno zasnovanog nasilja u najvećoj meri organizuju OCD, te da u ovoj oblasti ne postoji neophodna transparentnost javnog finansiranja.<sup>55</sup>

### Formalna saradnja civilnog društva i države bez stvarnih rezultata

Vlada Republike Srbije je u septembru 2023. godine osnovala Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. To je savetodavno telo sastavljeno od predstavnika civilnog društva i državnih institucija, čiji je mandat „praćenje i analiza stanja u najznačajnijim oblastima koje se odnose na delovanje i rad civilnog društva, kao što su sloboda udruživanja i sloboda okupljanja, sloboda izražavanja i uključivanje građana u proces donošenja odluka“.<sup>56</sup> Iako su u Savetu ravnopravno zastupljeni predstavnici države i OCD, većina istaknutih OCD, koje se kritički odnose prema vlasti, ostala je izvan ovog tela.<sup>57</sup> Pored toga, Vlada Srbije, izabrana, 2. maja 2024. godine, više od tri meseca odugovlačila je da imenuje svoje predstavnike u Savetu, što je onemogućilo funkcionisanje ovog tela sve do kraja avgusta 2024. godine – u periodu intenziviranih napada i pritisaka na aktiviste i OCD.<sup>58</sup>

Savet je do sada održao tri sednice, od kojih su samo na poslednjoj, vanrednoj sednici, održanoj 26. septembra 2024. godine, razmatrani sve učestaliji napadi na predstavnike civilnog društva. Na sednici su predstavnici OCD skrenuli pažnju na to da su se tokom avgusta udruženja građana našla na meti određenih medija, koji su iznosili neistine o njihovom radu i dovodili ih u vezu sa „rušenjem države“.<sup>59</sup> Kako je istaknuto, „manipulacija činjenicama o radu građanskih organizacija podstiče stvaranje negativne slike o udruženjima građana i ugrožava dostojanstvo i bezbednost zaposlenih u ovom sektoru“.<sup>60</sup> Na sednici je odlučeno da Savet treba da sačini zajedničku informaciju o važnosti OCD i njihovom doprinosu

---

52 Evropska komisija. „Republika Srbija, Izveštaj za 2024. godinu“, Brisel, 30. 10. 2024, str. 55.

53 Ibid, str. 22.

54 Ibid, str. 35–36.

55 Ibid, str. 41.

56 „Osnovan Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“, Vlada Republike Srbije, 29. 9. 2023.

57 „Članovi Saveta“, Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, 28. 9. 2023.

58 „BIRODI: Vlada Srbije opstruiše rad Saveta za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, koristi upitne kineske i ruske informacije!“, BIRODI, 20. 8. 2024.

59 „Informacija o prvoj vanrednoj sednici Saveta za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“, Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, 26. 9. 2024.

60 Ibid.

reformskim procesima i da je dostavi Vladi na usvajanje i javno oglašavanje u formi Zaključka.<sup>61</sup> Do kraja oktobra Vlada nije usvojila ovaj Zaključak.

Za prvih godinu dana svog postojanja Savet za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva nije doprineo poboljšanju položaja OCD-a, niti je preduzeo konkretne korake u ovom pravcu. Štaviše, napadi, pretnje i pritisci na aktiviste i branitelje ljudskih prava u izveštajnom periodu su intenzivirani.

## Civilno društvo nije adekvatno uključeno u izradu zvaničnih akata

Uključivanje organizacija civilnog društva u formalne procedure za izradu normativnih i strateških akata i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. To u izveštajnom periodu pokazuju, između ostalog, i primeri izrade Reformske agende Republike Srbije, važnih propisa u pravosudnoj<sup>62</sup> i krivičnopravnoj oblasti, pa čak i primeri izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,<sup>63</sup> kao i rad Radne grupe za unapređenje izbornog procesa.

Izrada Reformske agende Republike Srbije, koja je povezana sa Planom rasta Evropske unije za Zapadni Balkan, nije bila transparentna i inkluzivna, iako je reč o dokumentu kojim se u narednim godinama prioritizuju i dodatno finansiraju pojedine oblasti reformi, između ostalog, i u Klasteru 1. Isključenje javnosti iz ovog procesa Vlada Srbije pravdala je ograničenjima poverljivosti pregovora sa Evropskom komisijom. Jedina prilika za konsultacije sa civilnim društvom bila je na sednici Odbora za evropske integracije u julu,<sup>64</sup> na koju su pozvani predstavnici Ministarstva za evropske integracije, Delegacije EU u Srbiji i Nacionalnog konventa za Evropsku uniju (NKEU), među kojima je i nekoliko članica koalicije prEUgovor. Komentari na predloženi nepotpuni Nacrt dokumenta dati su tokom usmene diskusije na sednici koja je bila zatvorena za javnost, ali su u kratkom roku, po dogovoru, dostavljeni i detaljni pisani komentari. Sadržaj Reformske agende usvojene u oktobru, odaje utisak da nije bilo mesta da se ti komentari zaista razmotre i uvažavaju.<sup>65</sup>

Proces izrade izmena i dopuna Krivičnog zakonika (KZ) i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), počev od sastava Radne grupe, pa nadalje, bio je neopravdano netransparentan, posebno kada se ima u vidu značaj ovih propisa, obim i domet predloženih izmena i dužina trajanja njihove izrade. Dugo očekivane izmene predstavljene su na sastanku predstavnika Ministarstva pravde i dveju radnih grupa sa članovima NKEU 21. decembra 2023, ali nije bilo moguće održati konstruktivnu diskusiju usled nedostatka pisanog materijala. Tom prilikom dogovoreno je da se organizuje niz tematskih sastanaka sa zainteresovanim članicama radnih grupa NKEU za poglavlja 23 i 24 kako bi se detaljnije razmotrile predložene izmene. Do tih sastanaka nikad nije došlo, a Ministarstvo pravde otvorilo je javnu raspravu o oba nacrtu zakona tokom oktobra 2024. godine. Apeli za produžetak trajanja javne rasprave stigli su sa više strana, u kojima se upozoravalo na to da nema dovoljno vremena da se sa dužnom pažnjom kvalitetno analiziraju svi aspekti predloženih izmena i dopuna,<sup>66</sup> ali oni nisu uslišeni. U međuvremenu, javnost je obavestena da su radne grupe završile sa radom još u junu 2022. godine,<sup>67</sup> a nekoliko članova Radne grupe za izmene KZ-a izjavilo je da do tada nisu bile formulisane sporne odredbe objavljene u Nacrtu.<sup>68</sup>

---

61 Ibid.

62 NKEU, „Javna rasprava o nacrtu Zakona o Pravosudnoj akademiji preuranjena – Proces izrade praćen proceduralnim propustima“, 27. 9. 2024.

63 NKEU, „Nacionalni konvent uputio zahtev ministarki Žarić Kovačević za uključivanje civilnog sektora u izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama“, 14. 10. 2024.

64 Odbor za evropske integracije Narodne skupštine RS, Peta sednica, 18. 7. 2024.

65 Koalicija prEUgovor, „Nedovoljna rešenja i pomereni rokovi za izdvojene goruće probleme“, 14. 10. 2024.

66 „Produžiti javnu raspravu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 9. 10. 2024.

67 „Odgovor Ministarstva pravde na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja“, Transparentnost Srbija, 8. 10. 2024.

68 Uglješa Bokić. „Članovi Radne grupe tvrde da nisu učestvovali u pisanju izmena Krivičnog zakonika koje su u žiži javnosti“, *Danas*, 31. 10. 2024.



## ✘ **ALARM: Najspornije predložene izmene krivičnog zakonodavstva**

Pored toga što nacrti izmena i dopuna Krivičnog zakonika (KZ)<sup>69</sup> i Zakonika o krivičnom postupku (ZKP)<sup>70</sup> ignorišu više puta upućene obrazložene predloge članica koalicije prEUgovor,<sup>71</sup> oni sadrže i niz vrlo spornih odredaba, čija obrazloženja nisu adekvatna. Nekoliko ovakvih rešenja civilno društvo okupljeno u NKEU označilo je kao opasne i neopravdane, te zato neprihvatljive.<sup>72</sup>

Nacrt izmena KZ-a uvodi nova krivična dela, kao što su „Objavljivanje materijala kojima se savetuje izvršenje krivičnog dela” (343a) i „Odobranje, negiranje ili umanjeње krivičnog dela” (346a). Ovi predlozi su neosnovani i štetni iz nekoliko razloga. Prvo, predloženi članovi su veoma nejasno i neprecizno napisani, te se mogu preširoko tumačiti i tako ugroziti osnovno pravo na slobodu izražavanja. Bojazan je porasla nakon što su policija i tužilaštvo počeli da terete učesnike antivladinih protesta za krivično delo „napad na ustavno uređenje”, odnosno „pozivanje na nasilnu promenu ustavnog uređenja”.<sup>73</sup> Pored toga, novi član 343a morao bi da podrazumeva masovni nadzor nad onlajn prostorom i društvenim mrežama kako bi se pratilo ko objavljuje sporni materijal, ko ga deli i ko mu „svesno pristupi”. Najzad, neopravdano je uvođenje ovakvog krivičnog dela, pošto je već inkriminisano podstrekavanje i pomaganje, koje, između ostalog, podrazumeva i „davanje saveta ili uputstava kako da se izvrši krivično delo”.<sup>74</sup> Dodatno, za najteža krivična dela, poput terorizma, posebno je inkriminisano i javno pozivanje na izvršenje, a za genocid, zločin protiv čovečnosti i ratne zločine još je dalje stepenovano širenje ideja, javno odobravanje, negiranje i umanjivanje težine zločina.

Nacrt izmena KZ-a briše krivično delo iznuđivanja iskaza (čl. 136). Kao obrazloženje navodi se preporuka Komiteta UN protiv torture (CAT), prema kojoj je, usled neujednačene prakse tužilaštava i sudova, potrebno da se jedinstveno formuliše zakonski opis, koji obuhvata ovo krivično delo i krivično delo mučenja i zlostavljanja (čl. 137).<sup>75</sup> Međutim, ako se prvo krivično delo obriše, neophodno je da se potonje dopuni tako da nijedno nedozvoljeno postupanje ne ostane u vakuumu. Potrebno je da obuhvati i dela koja su teža od ponižavajućeg postupanja, a ne dosežu prag torture. Osim toga, Nacrt propušta da ispuni druge preporuke CAT-a, kao što su ukidanje mogućnosti zastarevanja, davanja amnestija, pomilovanja i uslovnih kazni za dela mučenja i drugih oblika zlostavljanja koja izvrše službena lica, kao i propisivanje obaveze da se tim licima izrekne mera zabrane vršenja poziva.

Uvodi se prag od pet miliona dinara za krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama.<sup>76</sup>

Proširuju se ovlašćenja Bezbednosno-informativne agencije u krivičnim istragama mimo zakona i obaveza Srbije u okviru procesa pristupanja EU.<sup>77</sup>

Predlaže se da svako neovlašćeno prisluškivanje i snimanje bude krivično delo, a ne samo snimanje onih razgovora ili izjava koje licu nisu namenjeni (čl. 143 KZ). Na ovaj način sprečava se bilo kakav vid nadzora i kontrole javnosti nad radom institucija i javnih službenika. Slično tome, prethodno je u Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima pokušano da se zabrani objavljivanje snimaka postupanja policije, iako je praksa pokazala da je učesnicima protesta koji su podvrgnuti prekomernoј upotrebi sile to najčešće jedina zaštita.

Nacrtom izmena ZKP-a urušavaju se tužilačka istraga i dostignut nivo prava oštećenih u krivičnom postupku.<sup>78</sup>

69 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika sa obrazloženjem](#), Ministarstvo pravde, 23. 9. 2024.

70 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku sa obrazloženjem](#), Ministarstvo pravde, 23. 9. 2024.

71 „Predlozi za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije”, Koalicija prEUgovor, 22. 5. 2024.

72 „Crvene linije uz Zbirni komentar RG NKEU za Poglavlje 23 na nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku”, NKEU, 8. 11. 2024.

73 Čl. 308 i 309 KZ.

74 Čl. 35, st. 2 KZ.

75 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika sa obrazloženjem](#), str. 21.

76 Videti više u odeljku o javnim nabavkama.

77 Videti više u odeljku o borbi protiv organizovanog kriminala.

78 Više u odeljku o jačanju procesnih garancija.

U Nacrtu izmena KZ-a predviđa se kazna doživotnog zatvora za osnovne i teže oblike krivičnog dela ubistva i pojedinih dela protiv polne slobode, čime se gubi smisao postojanja razlika između osnovnih i težih oblika dela zarad kaznenog populizma. Predviđanjem kazne doživotnog zatvora uz zabranu uslovnog otpusta za pojedina krivična dela krši se zabrana torture i drugih oblika zlostavljanja, koja je propisana Ustavom i međunarodnim konvencijama.

U članu 316 KZ-a prenosi se kaznena odredba iz Zakona o tajnosti podataka,<sup>79</sup> tako da se inkriminiše odavanje podataka koji su označeni bilo kojim od četiri stepena tajnosti (interno, poverljivo, strogo poverljivo i državna tajna). Bojazan u vezi sa ovim predlogom potiče iz prakse. Naime, KZ se tek sada usklađuje sa zakonom iz 2009. godine, koji od tada nije menjan niti je vršen nadzor nad njegovom primenom, kako je pokazalo istraživanje organizacije Partneri Srbija.<sup>80</sup> To znači da se, time što se dokumenta prekomerno označavaju kao tajna, mogu skrivati krivična i druga nezakonita dela, iako je to suprotno zakonu. S druge strane, za odavanje takvih dokumenata redovno se procesuiraju uzbunjivači. U tom kontekstu, NKEU poziva da se, pre upodobljavanja ovog krivičnog dela sa Zakonom o tajnosti podataka, prvo uspostavi nadzor nad njegovom primenom.<sup>81</sup>

Radna grupa za unapređenje izbornog procesa, osnovana 29. aprila 2024, u svoj sastav uključuje predstavnike političkih stranaka i tri organizacije civilnog društva, koje se u okviru svog rada bave i posmatranjem izbora.<sup>82</sup> Za predsedavajućeg Radne grupe izabran je Nemanja Nenadić, programski direktor organizacije „Transparentnosti Srbija“, članice koalicije prEUgovor. Međutim, i ovaj pozitivan primer uključivanja ekspertskih organizacija u formalna *ad hoc* tela ostao je u senci opstrukcija koje vrše poslanici vladajuće većine, zbog kojih Radna grupa nije uspela da obavi svoj zadatak ni do lokalnih izbora u junu, a ni do kraja perioda koji ovaj Alarm izveštaj pokriva.<sup>83</sup>

## Zagovaranje tzv. zakona o stranim agentima

Na sednici Narodne skupštine Srbije 1. maja 2024. godine Bojan Torbica, poslanik i član Predsedništva Pokreta socijalista, pozvao je na usvajanje tzv. zakona o stranim agentima, prema kom bi sve organizacije koje dobijaju pomoć iz inostranstva morale da se registruju kao strani agenti i lobisti.<sup>84</sup> Torbica je tom prilikom naveo da se radi o „nevladinim organizacijama koje se otvoreno bave lobiranjem protiv državnih i nacionalnih interesa“ i pozvao se na američki FARA (*Foreign Agents Registration Act*) zakon.<sup>85</sup> Međutim, zakon koji zagovara Pokret socijalista bliži je ruskom zakonu o stranim agentima, koji, za razliku od američkog, obuhvata sve organizacije koje dobijaju finansijsku podršku iz inostranstva. Sličan zakon usvojio je gruzijski parlament u maju ove godine, što je Evropska unija ocenila kao potez koji je u suprotnosti sa osnovnim principima i vrednostima EU.<sup>86</sup>

Označavanje OCD kao „stranih plaćenika“ nije novo u Srbiji. To datira još iz vremena vlasti Slobodana Miloševića. Međutim, novo je zagovaranje legistative koja bi ozvaničila označavanje OCD kao stranih agenata, a posebno zabrinjava to što zagovaranje dolazi sa javne funkcije narodnog poslanika vladajuće koalicije.

79 Čl. 98, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009.

80 Milan Stefanović i dr., *Primena Zakona o tajnosti podataka u Republici Srbiji. Nadzor i sudska praksa*. Partneri Srbija, Beograd, 2021.

81 „Crvene linije uz Zbirni komentar RG NKEU za Poglavlje 23 na nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku“, NKEU, 8. 11. 2024.

82 Odluka o obrazovanju Radne grupe za unapređenje izbornog procesa, Narodna skupština Republike Srbije, 29. 4. 2024.

83 Videti više u odeljku ovog izveštaja o izborima.

84 „Privremene stenografske beleške sednice Narodne skupštine Republike Srbije od 1. maja 2024. godine“, Otvoreni parlament, 1. 5. 2024.

85 Ibid.

86 „Georgia: Statement by the High Representative with the European Commission on the final adoption of the law on transparency of foreign influence“, EEAS, 28. 5. 2024.



### **Zabrana festivala „Mirdita, dobar dan”**

Festival „Mirdita, dobar dan”, koji organizuje Inicijativa mladih za ljudska prava, od 2014. godine promovise kulturno-umetničku saradnju i dijalog između mladih umetnika, kulturnih radnika i mirovnih aktivista iz srpske i albanske zajednice Srbije i Kosova. Više puta tokom poslednje decenije ovaj festival je bio na meti desničarskih grupa, koje su na različite načine ometale i zastrašivale učesnike, ali policija je uvek do sada obezbeđivala događaj. Ove godine, samo nekoliko sati pre otvaranja 27. juna, ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić saopštio je da je Ministarstvo unutrašnjih poslova donelo naredbu da se prekine javno okupljanje u okviru festivala „Mirdita, dobar dan” „zbog opasnosti od ugrožavanja bezbednosti ljudi i imovine, kao i opasnosti od narušavanja javnog reda i mira u većem obimu”.<sup>87</sup>

Zabrani festivala prethodilo je negodovanje ne samo ekstremističkih grupa nego i predstavnika vlasti, poput gradonačelnika Beograda Aleksandra Šapića, koji je izjavio da se „izričito protivi održavanju Festivala, da se na njemu falsifikuje istorija, a da ovogodišnje održavanje Festivala na Vidovdan predstavlja ’guranje prsta u oko celom srpskom narodu i srpskoj državi’”.<sup>88</sup>

Državne institucije su ovom zabranom pokazale da ne žele da štite bezbednost i zagarantovana prava svojih političkih neistomišljenika i kritičara i time, po mišljenju organizatora, prekršile Ustav Srbije, konkretno slobodu izražavanja i okupljanja, kao i niz drugih zakona.<sup>89</sup>

Zastrašivanje organizatora festivala nije prestalo ni nakon zabrane, pa je tako 28. juna na adresu YIHR-a stigao paket u kojem je bila svinjska glava.<sup>90</sup> Odgovorni za ovo zastrašivanje do danas nisu pronađeni.

### **✘ ALARM: Hapšenje aktivista i drugih učesnika ekoloških protesta**

Prema podacima „Građanskih inicijativa”, od početka najnovijeg talasa protesta protiv iskopavanja litijuma, tačnije od jula 2024. godine, uhapšena je ili privedena na informativni razgovor najmanje 41 osoba širom Srbije.<sup>91</sup> Većina optuženih tereti se za „nasilno rušenje ustavnog poretka”, što predstavlja teže krivično delo, za koje je predviđena kazna od tri do 15 godina zatvora, a pritvor im je određen zbog kritičkih stavova koje su izneli putem društvenih mreža.<sup>92</sup> Ovo je nastavak prakse bezbednosnih institucija iz decembra 2023. godine, kada su hapšeni aktivisti i drugi učesnici protesta protiv izbornih manipulacija i kada im je na teret stavljano isto delo.

U Beogradu je 10. avgusta održan do sad najmasovniji ekološki protest u organizaciji Saveza ekoloških organizacija Srbije. Na protestu su desetine hiljada građanki i građana iskazale nezadovoljstvo zbog oživljenih planova prema kojima se rudarskoj kompaniji „Rio Tinto” dozvoljava iskopavanje litijuma u zapadnoj Srbiji. Aktivisti ekoloških organizacija i učesnici protesta su nakon skupa u centru Beograda blokirali pruge na dve železničke stanice – „Beograd centar – Prokop” i „Novi Beograd”. U ranim jutarnjim časovima 11. avgusta policija je u opremi za razbijanje demonstracije izbacila učesnike blokada sa železničkih stanica i uhapsila trojicu aktivista.<sup>93</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) saopštilo je potom da je „u skladu sa zakonima Srbije i svojim zakonskim ovlašćenjima”, a u interesu svih građana, omogućilo nesmetano odvijanje železničkog saobraćaja, te je najavilo da će policija podneti krivične prijave protiv učinilaca krivičnih dela prekida međunarodnog javnog saobraćaja i ugrožavanja bezbednosti građana.<sup>94</sup>

87 „MUP zabranio festival ‘Mirdita, dobar dan’, organizatori ukazuju na kršenje Ustava”, *Glas Amerike*, 27. 6. 2024.

88 Ibid.

89 „Inicijativa mladih za ljudska prava: MUP prekršio Ustav zabranom festivala ‘Mirdita, dobar dan’”, *NUNS*, 28. 6. 2024.

90 Filip Dorđević, „Zabrana festivala ‘Mirdita, dobar dan’: Kad je državi potrebno, stižu ‘proverene’ snage za izazivanje rizika”, *NIN*, 28. 6. 2024.

91 Maja Stojanović i Uroš Jovanović, *Weaponizing Influence: How Russia's and China's Soft Power Clashes Serbia's Civil Society using Lithium Controversies*, Građanske inicijative, Beograd, ažurirano oktobra 2024, str. 1.

92 Ibid., str. 8.

93 „Policija u Srbiji izbacila učesnike protesta sa železničkih stanica”, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 8. 2024.

94 „Dačić: MUP Srbije omogućio nesmetano odvijanje železničkog saobraćaja”, *Politika*, 11. 8. 2024.

Trojici aktivista je 12. avgusta, po kratkom prekršajnom postupku i bez redovne procedure, presuđeno zbog navodnog ometanja javnog reda i mira i određene su im kazne od 30, odnosno 40 dana zatvora.<sup>95</sup> Presuda je već 13. avgusta ukinuta, predmet je vraćen prvostepenom sudu na ponovni postupak, a aktivisti su pušteni da se brane sa slobode.<sup>96</sup>

Iako su aktivisti pušteni iz pritvora, njihovo hapšenje predstavlja vid zastrašivanja i ugrožavanja sloboda izražavanja i mirnog okupljanja koje sprovode državne institucije. Tome treba dodati i činjenicu da su najviši državni funkcioneri, poput predsednika Srbije,<sup>97</sup> predsednika Vlade Srbije<sup>98</sup> i gradonačelnika Beograda,<sup>99</sup> javno osudili proteste i vređali njihove učesnike, što doprinosi stvaranju atmosfere straha i progona neistomišljenika.

## Medijska kampanja protiv organizacija civilnog društva

Hapšenja aktivista, ali i drugih učesnika protesta, bila su praćena intenziviranom klevetničkom kampanjom u tabloidima i drugim medijima bliskim vlasti. Sredinom avgusta svi prorežimski mediji izveštavali su o dokumentu Ministarstva spoljnih poslova Republike Kine, objavljenom 9. avgusta, u kome se govori o navodnom delovanju američke Nacionalne zadužbine za demokratiju (NED), organizacije koja finansira brojna udruženja građana širom sveta.<sup>100</sup> U kineskom izveštaju navodi se da NED, pod izgovorom promovisanja demokratije, učestvuje u podrivanju vlasti u drugim suverenim državama, u podsticanju takozvanih obojenih revolucija i u manipulisanju izborne volje građana.<sup>101</sup> U ovom dokumentu se, između ostalog, pominje i Srbija, ali i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, kao organizacija koja ima finansijsku podršku NED-a.<sup>102</sup>

Na izveštaj kineskog Ministarstva nadovezao se tabloid „Informer“, tačnije njegov vlasnik Dragan J. Vučićević, koji je 20. avgusta u specijalnoj emisiji emitovanoj uživo na „Informer“ televiziji targetirao civilno društvo i pojedine organizacije. On je tvrdio da su tokom 2023. i prve polovine 2024. godine nevladine organizacije dobile donacije sa zapada, koje su iznosile preko 78 miliona evra, kako bi finansirale proteste protiv vlasti i vodile „specijalni rat protiv Srbije“.<sup>103</sup> Vučićević je tokom emisije iznosio i navodne podatke, koji nisu javno dostupni, kao što su iznosi zarada zaposlenih u organizacijama civilnog društva. To ukazuje na mogućnost da zaštićeni podaci iz državnih institucija Srbije odlaze u ruke prorežimskih tabloida, što bi predstavljalo krivično delo.<sup>104</sup>

Ovo nije prvi put da se OCD optužuju da su agenti stranih vlada i pored toga što optužene organizacije imaju transparentne finansije i aktivnosti. Ovakvim klevetničkim kampanjama se kritičari vlasti proglašavaju neprijateljima Srbije, pa tako svaka kritika postaje antidržavno delovanje.

---

95 Katarina Živanović, „Ukinuta presuda aktivistima koji su uhapšeni nakon blokade Prokopa“, *Danas*, 13. 8. 2024.

96 Ibid.

97 Nevena Bogdanović i Iva Gajić, „Posle ekoloških protesta u Srbiji vlast odgovara hapšenjima i optužbama protiv Zapada“, *Radio Slobodna Evropa*, 12. 8. 2024.

98 „Vučićević o protestu protiv rudarenja litijuma: 'Još jednom su pokazali da ih je baš briga za životnu sredinu i zdravlje ljude'“, *Blic*, 10. 8. 2024.

99 „Policija u Srbiji izbacila učesnike protesta sa železničkih stanica“, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 8. 2024.

100 „Kina otkriva: Amerika stoji iza pokušaja obojene revolucije u Srbiji“, *Politika*, 17. 8. 2024; videti takođe: „Veliki skandal! Kina otkrila da je iza protesta u Srbiji prošle godine stajala direktno Amerika! (FOTO)“, *Informer*, 15. 8. 2024; „Zvanični izveštaj Narodne Republike Kine otkrio šokantne detalje: Iza protesta opozicije stajala Amerika“, *B92*, 15. 8. 2024.

101 Ibid.

102 Ibid.

103 „(VIDEO) RASKRINKAVANJE CRNO NA BELO! Više od 78 miliona evra za specijalni rat protiv Srbije! Vučićević otkrio ko finansira proteste“, *Informer*, 20. 8. 2024. Između ostalih, Vučićević je eksplicitno naveo Fondaciju Trag, Beogradsku otvorenu školu, Građanske inicijative, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Biro za društvena istraživanja (BIRODI), Ne davimo Beograd, Kreni Promeni, KRIK, BIRN, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i Organizaciju za političku ekologiju (POLEKOL).

104 „Zaustaviti represiju nad građanima i govor mržnje protiv aktivista“, *BCBP*, 22. 8. 2024.

## Zadržavanja na graničnim prelazima

Tokom izveštajnog perioda bezbednosne institucije Srbije otpočele su praksu zadržavanja „nepodobnih“ na graničnim prelazima. Najpre je 23. juna na beogradskom aerodromu „Nikola Tesla“ zadržan bosanskohercegovački glumac i pisac Feđa Štukan, kojem je tom prilikom zabranjen ulaz u Srbiju.<sup>105</sup> Štukan je u julu 2023. godine zadržan šest sati pri izlasku iz Srbije, nakon što je podržao proteste „Srbija protiv nasilja“, pri čemu mu je usmeno rečeno da ima zabranu ulaska, ali ne i do kada.<sup>106</sup> Kada mu je odbijen ulazak u zemlju u junu ove godine, izdat mu je i dokument u kojem je kao razlog zabrane ulaska navedena „negativna procena bezbednosnog rizika“.<sup>107</sup>

Krajem avgusta hrvatska pevačica Severina Vučković zadržana je na graničnom prelazu iz Hrvatske u Srbiju. Nakon što je bila primorana da više sati čeka u svom vozilu, odvedena je u zgradu policije, gde su je inspektori MUP-a Srbije ispitali o tome šta misli o Srebrenici, „Oluji“, Jasenovcu, kao i zašto je podržala proteste protiv iskopavanja litijuma.<sup>108</sup> Ministar unutrašnjih poslova Srbije Ivica Dačić potvrdio je da je granična policija zadržala Severinu Vučković na osnovu spiskova o „verbalnim deliktima“, ali je insistirao na tome da joj nije zabranjen ulazak u Srbiju.<sup>109</sup>

Tokom prethodnih nekoliko godina ulazak u Srbiju zabranjen je bivšoj crnogorskoj ministarki Jovani Marović, šestorici crnogorskih poslanika koji su glasali za Rezoluciju o zabrani negiranja genocida u Srebrenici, kao i pevačici iz BiH Selmi Bajrami.<sup>110</sup>

Srpska policija je od jula do septembra devet puta zadržala na graničnim prelazima Sofiju Todorović, direktorku Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR), organizacije koja se zalaže za izgradnju trajnog mira na Balkanu i unapređenje demokratije i ljudskih prava.<sup>111</sup> Obično je bila zadržana između 15 minuta i četiri sata, tokom kojih je Sofija Todorović čekala u posebnoj prostoriji aerodroma, pod pratnjom policijskih službenika, dok joj je pristup advokatu bio onemogućen. Pripadnici granične policije navodili su da je osnov zadržavanja detaljna granična kontrola, uz objašnjenje da se prilikom skeniranja pasoša Sofije Todorović pojavljuje oznaka koja ih obavezuje da ovako postupaju.<sup>112</sup>

Potpredsednik Vlade Srbije Aleksandar Vulin izjavio je da je na svojim prethodnim funkcijama ministra policije i direktora Bezbednosno-informativne agencije (BIA) pravio spiskove onih koji nisu dobrodošli u Srbiju, te da žali što im se nije više posvetio, jer je, kako je rekao, mnogo „ološa nepravedno zaboravljeno“.<sup>113</sup> Slučaj Sofije Todorović ukazuje na to da se na spiskovima nalaze i državljani Srbije. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) osudio je 2. septembra postojanje ovakvih spiskova i zadržavanja na granici, između ostalih i članica NKEU, i obavestio predsednika Srbije, Vladu Srbije, Narodnu skupštinu i druge organe da će staviti moratorijum na dalju saradnju sa insititucijama dok se ne povuče odluka kojom se ograničava sloboda kretanja aktivista.<sup>114</sup> Četiri dana kasnije ministar policije Ivica Dačić saopštio je da su spiskovi za zaustavljanje na granicama ukinuti, ali nije pružio informacije o tome da li su MUP i BIA interno ispitali eventualno kršenje zakona i zloupotrebu ovlašćenja zbog pravljenja spiskova nepoželjnih građana.<sup>115</sup>

Praksa zadržavanja na granici i zabrana ulaska u Srbiju indikator je zarobljenih institucija bezbednosti: umesto da funkcionišu u javnom interesu, državne institucije se stavljaju u službu interesa režima. Usled zarobljavanja, kritičari režima tretiraju se kao neprijatelji države.

---

105 „Pisac Feđa Štukan vraćen iz Srbije u BiH ‘zbog bezbjednosnog rizika’“, *Radio Slobodna Evropa*, 24. 6. 2024.

106 Ibid.

107 Ibid.

108 „Severina: Ispitali me na granici o Srebrenici, Oluji i Jasenovcu, neću dolaziti u Srbiju dok je Vučić na vlasti“, *Vijesti*, 26. 8. 2024.

109 Ibid.

110 „Zvaničnici saopštavaju da su spiskovi nepoželjnih ukinuti, pitanje odgovornosti za samovoljno postupanje institucije i dalje ne pokreću“, *Insajder*, 9. 9. 2024.

111 „Policija Srbije po deveti put na granici zadržala direktorku Inicijative mladih“, *Radio Slobodna Evropa*, 5. 9. 2024.

112 „Zadržavanje direktorke Inicijative prilikom pasoške kontrole je nastavak nezakonitog postupanja MUP-a Srbije“, *YIHR*, 31. 8. 2024.

113 „Vulin: Ja sam pravio spiskove onih koji nisu dobrodošli u Srbiju“, *N1 Beograd*, 27. 8. 2024.

114 „NKEU zahteva prekid nezakonitih zadržavanja aktivistkinja na graničnim prelazima“, *NKEU*, 2. 9. 2024.

115 „Dačić: Što se tiče MUP-a nema više nikoga na spiskovima za zaustavljanje na granici“, *Insajder*, 6. 9. 2024.

---

## 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.
- Poslanici Narodne skupštine Srbije moraju se suprotstaviti usvajanju tzv. zakona o stranim agentima, koji bi ugušio prava i slobode na kojima se temelji funkcionisanje civilnog društva.
- Policija i tužilaštvo moraju obustaviti istražne i krivične postupke protiv učesnika protesta, koji su ostvarivali svoje pravo na mirno okupljanje i slobodu izražavanja.
- Državni zvaničnici i svi politički akteri treba odmah da prekinu sa svim vrstama pretnji, pritisaka i kampanja usmerenih protiv organizacija civilnog društva, koje kritikuju vlast ili učestvuju u mirnim protestima.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova i BIA moraju da pokrenu internu istragu o spiskovima „nepodobnih“, da utvrde da li je došlo do kršenja zakona i zloupotrebe ovlašćenja prilikom sastavljanja i primene spiskova, te da ubuduće spreče ovakve prakse.

## 2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI

*U izveštajnom periodu odnosi Srbije sa susednim zemljama ostali su stabilni i uglavnom pozitivni. U odnosima sa Hrvatskom došlo je do institucionalnog pomaka formiranjem posebnih potkomisija za rešavanje niza otvorenih pitanja. U procesu normalizacije odnosa Beograda i Prištine nije došlo do opipljivog napretka, zbog čega najviše trpi srpska zajednica na Kosovu. Srbija ostaje važan faktor liberalizacije ekonomskih odnosa u regionu, sa tekućim naglaskom stavljenim na razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta.*

### 2.1. Ratno nasleđe

Relativna sporost u radu Tužilaštva za ratne zločine, koja se ogleda u niskom broju podignutih optužnica, trend je koji se nastavio i u 2024. godini. Broj novopodignutih optužnica je sa 11 u 2022. pao na samo jednu u 2023. i, za sada, dve u 2024. godini.<sup>116</sup> Jedna je podignuta u junu protiv pripadnika „Oslobodilačke vojske Kosova” zbog otmice i nestanka jednog lica juna 1999. na području Kosova, a druga u aprilu protiv dva pripadnika Vojske Republike Srpske i policije RS zbog progona civila u julu 1992. na području Prijedora u Bosni i Hercegovini.<sup>117</sup>

Ni 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 Alarm izveštaju iz novembra 2023. godine.<sup>118</sup>

Na Paliću je održana 20. godišnja konferencija tužilaca za ratne zločine iz zemalja regiona. U svom govoru na konferenciji glavni tužilac Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove (MRMKS) Serž Bramerc naveo je da je poslednjih godina primetno da je bilo pozitivnih pomaka u saradnji, naročito između Bosne i Hercegovine i Srbije, da tužioci razmenjuju dokaze i prenose slučajeve, uključujući u to i one protiv visokih i srednje rangiranih zvaničnika, te pozdravio odluku Srbije da obustavi hapšenja građana Bosne i Hercegovine prilikom ulaska u Srbiju po optužnicama za ratne zločine.<sup>119</sup>

Pred Višim sudom u Beogradu u toku je proces koji je MRMKS u februaru ove godine ustupio Republici Srbiji na sudsko postupanje, a koji se vodi protiv predsednika Srpske radikalne stranke Vojislava Šešelja i njegovih saradnika zbog nepoštovanja suda. Svog posmatrača za taj slučaj MRMKS je imenovao u septembru.

U sklopu samita Berlinskog procesa 30. septembra 2024. održana je i sednica Grupe za nestala lica. Na njoj je predstavljen usaglašeni plan za naredni dvogodišnji rad, uz zvaničnu poziciju Srbije da je jačanje bilateralne saradnje u vezi sa konkretnim slučajevima ključno za razrešavanje pitanja pronalaska nestalih lica.<sup>120</sup> Uz to je organizovan i sastanak sa regionalnom mrežom organizacija članova porodica nestalih lica. Komisija je u izveštaju potvrdila identifikaciju još četiri osobe (u Zagrebu), a izvršena je i primopredaja posmrtnih ostataka osam ekshumiranih i identifikovanih lica, na osnovu saradnje sa institucijama Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

---

116 Optužnice, Javno tužilaštvo za ratne zločine.

117 Optužnica KTO-3/24 od 20. juna 2024, Javno tužilaštvo za ratne zločine; Optužnica KTO-1/24 od 16. aprila 2024, Javno tužilaštvo za ratne zločine.

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

119 „Glavni tužilac Serge Brammertz na godišnjoj konferenciji tužilaca Zapadnog Balkana pozvao na obnavljanje regionalne saradnje u procesuiranju ratnih zločina”, MRMKS, Tužilaštvo, 20. 9. 2024.

120 „U Berlinu održana sednica Grupe za nestala lica, Forum za porodice nestalih i sastanak sa ministrima spoljnih poslova Berlinskog procesa”, Komisija za nestala lica, 1. 10. 2024.

## 2.2. Odnosi Beograda i Prištine: prazan hod dijaloga

Dijalog Beograda i Prištine pod okriljem EU zakočen je u suštini zbog detalja primene pojedinih odredaba Briselskog i Ohridskog sporazuma, suprotstavljenih tumačenja i jednostranih poteza. Nije bilo konkretnog napretka u izveštajnom periodu.

Dva glavna politička predstavnika, predsednik Srbije Aleksandar Vučić i premijer Kosova Aljbin Kurti nisu se direktno sastala 26. juna u Briselu, iako je njihov susret u prisustvu visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednost Žozepa Borelja i specijalnog predstavnika EU za dijalog Miroslava Lajčaka najavljivan. Lajčak je ocenio da nije bilo pomaka u primeni dosadašnjih sporazuma i prebacio je fokus na tehnički nivo dijaloga. Za početak jula bio je zakazan sastanak šefova delegacija Petra Petkovića i Besnika Bislimija, ali ni na tim sastancima nije bilo opipljivog pomaka.

Početak septembra Vlada u Prištini je akcijom svoje policije na severu Kosova zatvorila pet institucija, koje su radile u administrativnom sistemu Srbije: opštinske organe u Zvečanu, Zubinom Potoku, Leposaviću, Mitrovici, kao i kosovski okrug Mitrovica. Potom je, tokom otvaranja radova na zgradi kosovske policije u Severnoj Mitrovici policija uhapsila dvojicu lokalnih srpskih političara Aleksandra Arsenijevića i Ivana Orlovića, koji su zviždali prisutnom Aljbinu Kurtiju.<sup>121</sup>

Kao odgovor na ove događaje, Beograd je formulisao sedam zahteva Prištini kako bi se dijalog pod okriljem EU efektivno mogao nastaviti: raspisivanje lokalnih izbora na Severu; povratak srpskih sudija i tužilaca na pravosudne funkcije; povlačenje specijalnih jedinica kosovske policije iz baza i kontrolnih punktova, kao i njihov izlazak iz institucija; hitno, neodložno i konačno formiranje Zajednice opština sa srpskom većinom (ZSO); oslobađanje političkih zatvorenika; omogućavanje platnog prometa i poštanskih usluga; primena člana 9 Briselskog sporazuma.<sup>122</sup> Prilikom ocenjivanja stanja srpske zajednice na Kosovu, predsednik Vučić je najavio pet mera Beograda: povratak na stanje pre jednostranih mera Prištine; proglašenje Kosova područjem posebne socijalne zaštite, o čemu bi Narodna skupština trebalo da donese zakon; otpornost srpskih institucija primenom specifičnih mera prisustva na samoj administrativnoj liniji (otvaranje posebnih pisarnica); uspostavljanje posebnog tužilaštva za procesuiranje kršenja ljudskih prava građana Srbije na prostoru Kosova i odluka Narodne skupštine o proglašenju nelegalnosti svih organa i institucija obrazovanih na teritoriji Kosova, nakon što je nelegalno jednostrano proglašena nezavisnost Kosova 2008. godine.<sup>123</sup>

Ubrzo nakon toga, u Briselu je 17. septembra održan sastanak u formatu tehničkog dijaloga, ali bez trilateralnog sastanka, već se pregovarač EU susretao pojedinačno sa dve delegacije. Dva šefa delegacija Petar Petković i Besnik Bislimi prebacivali su jedan na drugog odgovornost za odustajanje od direktnog susreta.

Početak oktobra Priština je delimično ukinula mere zabrane uvoza robe iz Srbije na Kosovo preko pojedinih zajedničkih tačaka prelaza, koja je uvedena juna 2023. Mera važi samo za prelaz Merdare, gde je mera „ograničenja“ zamenjena merom „pojačane kontrole“ prolaska roba, dok u rad ne budu pušteni novi skeneri za nadzor roba.<sup>124</sup> Ovo je najpozitivniji praktični korak u relaksaciji odnosa tokom ovog izveštajnog perioda i došao je nakon međunarodnog pritiska na Kosovo, kao i nakon što je njegovo učestvovanje u CEFTA stavljano pod znak pitanja.

Trojni sastanak Lajčaka sa Petkovićem i Bislimijem održan je 24. oktobra u Briselu. Iz izjava dve strane jasno je da nije bilo konkretnih dogovora, već samo iskazanih tema i interesa svake strane. Petković je insistirao na obavezama Prištine u vezi sa formiranjem ZSO i na tekućim pritiscima koje Priština vrši na srpsko stanovništvo u toj oblasti preko naoružanih jedinica na severu, dok je Bislimi govorio o detaljima promena u graničnom režimu i o fitosanitarnim merama.<sup>125</sup>

121 „Generisanje beskonačnog haosa: Eskalacija, tenzije i hapšenja na Kosovu usred najave susreta koji treba da ih smiri“, *NIN*, 12. 9. 2024.

122 „Vučić izneo sedam zahteva Srbije: Beograd traži vraćanje na stanje pre jednostranih poteza Prištine“, *Glas Amerike*, 13. 9. 2024.

123 Ibid.

124 „Manevri sa prelazima: Kurti popustio pod svojim uslovima“, *NIN*, 9. 10. 2024.

125 „Nova runda dijaloga u Briselu; Petković: Insistirali smo na formiranju ZSO, nećemo odustati“, *RTS*, 24. 10. 2024.



Na kraju, nije bilo pomaka u istrazi koju vodi Više javno tužilaštvo Srbije u vezi sa učestvovanjem domaćeg državljanina Milana Radoičića u oružanom okršaju kod manastira Banjska septembra 2023. godine. Radoičić je na slobodi na teritoriji Srbije i redovno se javlja policiji. Tužilaštvo još nije podiglo optužnicu. Kosovske institucije, kojima se Srbija obratila preko EULEX-a, odbile su da dostave traženu dokumentaciju, smatrajući da Radoičiću treba da se sudi na Kosovu.<sup>126</sup>

## 2.3. Multilateralni odnosi: razvoj Zajedničkog regionalnog tržišta

Kada je reč o razvoju regionalnih ekonomskih inicijativa, Srbija je u izveštajnom periodu bila fokusirana na svoje aktivnosti u okviru inicijative Zajedničkog regionalnog tržišta (ZRT). Poseban uspeh ostvaren je daljim povezivanjem te inicijative sa postojećim okvirom CEFTA, čijim sekretarijatom tokom 2024. predsedava Srbija.

Na 10. samitu Berlinskog procesa u Berlinu lideri Zapadnog Balkana usvojili su 14. oktobra novi Akcioni plan za Zajedničko regionalno tržište za period 2025–2028, koji čini šest stubova. To su: slobodan protok roba, slobodan protok usluga, horizontalne trgovinske mere, razvoj ljudskog kapitala, razvoj poslovnog okruženja i digitalna transformacija.<sup>127</sup> Eksplicitni cilj Akcionog plana je da ove privrede dodatno uključi u Zajedničko tržište EU i pripremi ih za punopravno članstvo. U analizi stanja navodi se da su tokom ostvarivanja prvog Akcionog plana (2021–2024) članice za 19% povećale međusobnu trgovinu robama i uslugama, da je povećan procenat bruto društvenog proizvoda po stanovniku u odnosu na prosek EU, dok je nakon ukidanja naknada za roming korišćenje ovih usluga uvećano pet puta.<sup>128</sup>

Važan element novog Akcionog plana je dublje povezivanje sa CEFTA. Kroz CEFTA će biti primenjena tri stuba novog Sporazuma – slobodan protok roba, slobodan protok usluga, horizontalne trgovinske mere.<sup>129</sup> Usvajanje novog Akcionog plana deo je i Plana rasta za Zapadni Balkan pod okriljem Evropske unije.

Ovi dogovori su došli nakon što je praktično deblokirano učestvovanje Kosova u CEFTA, kao i nakon što je Priština neposredno pre samita uvela parcijalne mere, kojima je ukinula direktnu zabranu uvoza robe iz Srbije.

Srbija je učestvovala na Samitu Brdo–Brioni, koji je održan u Tivtu 8. oktobra. Glavna usaglašena poruka skupa jeste da je Zapadni Balkan „prostor zajedničkih vrednosti, mira i prosperiteta i da Evropska unija (EU) nije celovita i potpuna bez Zapadnog Balkana“.<sup>130</sup>

## 2.4. Bilateralni odnosi: novi pozitivni impuls u odnosima sa Hrvatskom

Bilateralni odnosi sa susednim zemljama i ostalim zemljama kandidatima za učlanjenje u EU ostali su u suštini stabilni. Nije bilo pomaka u konkretnom rešavanju otvorenih sporova oko graničnih pitanja sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, mada je sa Hrvatskom uspostavljen novi mehanizam za rešavanje širih spornih pitanja.

Nije bilo posebnih promena ukupnih odnosa sa Bosnom i Hercegovinom, ali je tokom izveštajnog perioda došlo do političkog sukoba oko rezolucije Generalne skupštine UN o komemoraciji genocida u Srebrenici. Nemačka i Ruanda predložile su Rezoluciju o Međunarodnom danu promišljanja i sećanja na genocid u Srebrenici 1995. Pozivajući se na ranije poznate presude međunarodnih sudova, rezolucijom bi, pred

---

126 Nevena Bogdanović. „Šta štiti Milana Radoičića u Srbiji?“, *Radio Slobodna Evropa*, 24. 9. 2024.

127 *Common Regional Market Action Plan 2025–2028*, RCC, 14. 10. 2024.

128 *Ibid.*, 1.

129 „Lideri Zapadnog Balkana usvojili novi Akcioni plan za jedinstveno regionalno tržište“, *N1*, 14. 10. 2024.

130 „Usvajanjem deklaracije završen Samit Brdo–Brioni, Vučić se priključio naknadno“, *Danas*, 8. 10. 2024.

tridesetu godišnjicu zločina u Srebrenici, bio uspostavljeno da 11. juli bude Međunarodni dan promišljanja i sećanja na genocid u Srebrenici 1995.<sup>131</sup> Reakcije državnih funkcionera i znatnog dela javnosti u Srbiji (i Republici Srpskoj) bile su veoma negativne. Zvanični Beograd se protivio usvajanju Rezolucije, tvrdeći da bi na taj način srpski narod bio proglašen za „genocidan“, dok su je u Sarajevu zvaničnici okarakterisali kao priliku za nastavak pomirenja. Predsednik Vučić lično je vodio javnu kampanju i pred domaćom javnošću i na nivou UN kako bi što manji broj zemalja podržao tu Rezoluciju. On je tvrdio da su mnoge zemlje bile pod pritiskom da glasaju za Rezoluciju, tvrdeći da se tu „ne radi o pomirenju, nije reč o sećanjima, već o nečemu što će da otvori nove rane, ne samo u našem regionu već i u ovoj sali“.<sup>132</sup>

Nakon što je usvojena Rezolucija na Generalnoj skupštini UN, ministar spoljnih poslova BiH Elmedin Konaković pozvao je Vučića da prisustvuje komemoraciji u Srebrenici 11. jula. Vučić lično i provladini mediji javno su tumačili to kao „poziv na Vučićevo ubistvo“, jer je, kada je prošli put bio na takvom skupu u Srebrenici, na njega grupa ljudi bacala kamenje.<sup>133</sup> Politika javne konfrontacije dve strane nastavljena je krajem jula, kada je ministar unutrašnjih poslova Srbije Ivica Dačić najavio da će policajci iz Srbije patrolirati na pojedinim turističkim lokacijama u BiH, tj. u Republici Srpskoj, zajedno sa entitetskom policijom RS. To je najavljeno mimo odobrenja zvaničnog Sarajeva. Ministar spoljnih poslova BiH Konaković je na sednici Vlade tražio suspenziju bilateralnog Sporazuma o policijskoj saradnji, ali taj predlog nije usvojen jer su se tome protivili ministri iz Republike Srpske. Zvanični Beograd je potom izjavio da odustaje od prvobitne ideje.<sup>134</sup>

Odnosi sa Hrvatskom su ostali stabilni. Na visokom političkom nivou potvrđena je obostrana želja da se očuva postignuti nivo stabilnosti. Hrvatski ministar spoljnih poslova Gordan Grlić Radman sastao se sa ministrom spoljnih poslova Srbije Markom Đurićem u Novom Sadu prilikom obilaska rodne kuće bana Josipa Jelačića 19. jula. Susret je upriličen kako bi se ministri dogovorili o stvaranju devet potkomisija za rešavanje niza otvorenih pitanja i uz prisustvo dva koordinatora, po jedan sa svake strane. Takav korak „treba da stvori institucionalne pretpostavke da naši odnosi budu postavljeni na temeljima međusobnog poštovanja“, te da „Hrvatska zajedno sa vlastima Srbije učestvuje u političkoj emancipaciji, i sada postoji međusobno poverenje da se priča o tragičnim agendama koje su nekada pogodile Jugoslaviju“, kako je istakao Đurić.<sup>135</sup> Ovaj mehanizam tek treba da zaživi u praksi, pa ćemo u narednim izveštajima pratiti njegov rad.

Odnosi sa Crnom Gorom ostali su u suštini stabilni. Tokom lokalnih izbora u Podgorici, Kotoru i Budvi u crnogorskoj javnosti bile su prisutne optužbe da aktivisti Srpske napredne stranke iz Srbije učestvuju u kampanji na strani lokalnih predstavnika Demokratskog fronta.<sup>136</sup> Posle tih izbora, a tokom kratkog boravka u Tivtu na Samitu Brdo–Brioni, predsednik Srbije negirao je iznete optužbe, ponovo uputivši svoje kritike zvaničnoj Podgorici zbog priznanja nezavisnosti Kosova. Pri tome, apostrofirao je Crnu Goru kao središte rada narko-klanova, koji su međunarodni problem.<sup>137</sup>

Odnosi sa Albanijom ostali su stabilni i generalno pozitivni. Fudbalski savezi dve zemlje poslali su zajedničku ponudu da budu domaćini Evropskog fudbalskog prvenstva za kategorije igrača mlađih od 21 godine.<sup>138</sup>

Bilateralni odnosi sa Severnom Makedonijom zadržali su stabilnost i ukupan pozitivni bilans. Premijer Miloš Vučević je 7. oktobra posetio Skoplje, prenoseći političku poruku da „verujemo u zajedničku evropsku budućnost celog regiona. Verujemo u zajedničku evropsku sudbinu i priču za ceo region

---

131 [International Day of Reflection and Commemoration of the 1995 Genocide in Srebrenica](#), United Nations General Assembly, New York, 20 May 2024.

132 „Vučić na sednici o rezoluciji: Otvoriće stare rane i doneti nove podele, ne samo u regionu“, *N1*, 23. 5. 2024.

133 „Vučić: Konaković de fakto pozvao na moje ubistvo“, *Politika*, 28. 5. 2024.

134 „Srpski ministri blokirali Konakovićev predlog izmene Sporazuma o policijskoj saradnji BiH i Srbije“, *N1*, 31. 7. 2024.

135 „Đurić: Poverenje i poštovanje ključni za odnos Srbije i Hrvatske“, *RTV*, 19. 7. 2024.

136 „Ono što je Srbija svedočila na lokalnim izborima, u Crnoj Gori se dešava redovno: Sagovornici Danasa uoči izbora u Podgorici“, *Danas*, 28. 9. 2024.

137 „Vučić u Tivtu poručio da se Srbija nikad nije ogrešila o Crnu Goru i ušao u verbalni okršaj sa novinarima“, *Danas*, 8. 10. 2024.

138 „Srbija i Albanija zajedno organizuju Euro 2027. godine“, *Sportklub*, 27. 9. 2024.



Zapadnog Balkana”.<sup>139</sup> Istog dana u Beogradu su ministri energetike dve zemlje potpisali Memorandum o razumevanju i saradnji u oblasti gasa, koji predviđa zajedničku izgradnju gasovoda dužine oko 70 kilometara. On bi imao godišnji kapacitet od oko 1,2 milijarde kubnih metara prirodnog gasa.<sup>140</sup>

U izveštajnom periodu poboljšali su se odnosi sa Ukrajinom.<sup>141</sup> Iako je odbila da se pridruži sankcijama protiv Rusije koje je uvela EU, Srbija je deklarativno nastavila da podržava nezavisnost i celovitost Ukrajine. Beograd su 12. i 13. maja posetili ministar spoljnih poslova Ukrajine Dmitro Kuleba i supruga predsednika Olena Zelenska. U razgovorima u predsedništvu, predsedništvu Vlade i Ministarstvu spoljnih poslova razmatrani su bilateralna saradnja i modaliteti podrške Srbije Ukrajini, sa naglaskom na humanitarne i ekonomske aspekte.<sup>142</sup> Ministar spoljnih poslova Đurić je krajem juna učestvovao na mirovnom samitu u Švajcarskoj, koji je organizovao predsednik Ukrajine Volodimir Zelenski, a Srbija je potpisnik završnog zvaničnog saopštenja. Nakon što je novi ambasador Srbije u Ukrajini dobio agremen, Beograd je krajem oktobra najavio da će Ambasada u Kijevu ponovo početi da radi.<sup>143</sup>

Odnosi sa Moldavijom nisu razvijeni. Ministri spoljnih poslova Đurić i Mihai Popșoji susreli su se na marginama zasedanja Generalne skupštine UN u Njujorku 22. maja. Đurić je izjavio da je Srbija spremna da prenese dosadašnja iskustva iz procesa evropske integracije.<sup>144</sup> Tokom predizborne kampanje u Moldaviji, početkom oktobra razotkrivena je mreža od više stotina osoba koje su planirale da prave neredne tokom izbora i ustavnog referenduma u toj zemlji, što je bio deo hibridnih pokušaja Rusije da destabilizuje Moldaviju. U javnost su došle informacije da je deo tih ljudi prolazio paravojnu obuku, između ostalih zemalja, i u privatnim kampovima u Srbiji.<sup>145</sup> Istovremeno sa tim vestima Bezbednosno-informativna agencija (BIA) rasturila je privatni kamp za taktičku obuku u blizini Kučeva, mada nije moguće proveriti da li postoji direktna povezanost te akcije sa navodima iz Moldavije.<sup>146</sup>

Ni odnosi sa Gruzijom nisu posebno razvijeni. Tokom susreta na marginama samita UN sa ministrom spoljnih poslova Gruzije Ilijom Darčiašvilijem, ministar spoljnih poslova Đurić ocenio je da postoji kontinuitet dobrih bilateralnih odnosa, sa mogućnošću daljeg razvoja. Šef srpske diplomatije zahvalio je Gruziji na tome što nije priznala nezavisnost Kosova, podvlačeći da Srbija pruža punu i bezrezervnu podršku očuvanju suvereniteta i teritorijalnog integriteta Gruzije.<sup>147</sup>

---

## PREPORUKE

- Srbija treba da se fokusira na sprovođenje svojih obaveza, koje proizlaze iz Ohridskog sporazuma i njegovog Implementacionog aneksa. 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 se angažuje u ispunjavanju Akcionog plana Zajedničkog regionalnog tržišta za period 2025–2028.
- Srbija treba da nastavi da poboljšava odnose sa Ukrajinom i Moldavijom iz bilateralnih razloga, ali i radi doprinosa politici proširenja Evropske unije, koja sada obuhvata i područje van Balkana (Ukrajina, Moldavija i Gruzija).

---

139 „Vučević u Skoplju: Region Zapadnog Balkana zaslužuje šansu i podršku cele Evropske unije”, *Euronews Serbia*, 7. 10. 2024.

140 „Vučević: Potpisan memorandum za gradnju zajedničkog gasovoda sa Severnom Makedonijom”, *RTV*, 7. 10. 2024.

141 „Martinjuk: Ukrajina je zahvalna Srbiji na podršci i pomoći”, *N1*, 18. 7. 2024.

142 „Vučić nakon sastanka sa Zelenskom: Srbija spremna da pruži pomoć Ukrajini”, *RSE*, 13. 5. 2024.

143 „Vučić: Uskoro otvaranje ambasade Srbije u Kijevu”, *Politika*, 25. 10. 2024.

144 „Ministar Đurić zahvalio kolegama iz Rumunije, Moldavije i Liberije na podršci”, *Blic*, 22. 5. 2024.

145 „Rusija, Srbija i BiH među predizbornim temama u Moldaviji”, *N1*, 19. 10. 2024.

146 „Miris Rusije u istočnom vetru”, *Radar*, 2. 11. 2024.

147 „Đurić: Odnosi Srbije i Gruzije kontinuirano napreduju”, *Tanjug*, 27. 9. 2024.

# 3. JAVNI DISKURS O EVROPSKOJ UNIJI

*Poboljšana je opšti diskurs vlasti o odnosima sa Evropskom unijom. U fokusu su bile ekonomske teme.*

Evropska unija ostaje u diskursu vlasti jasno označena kao pozitivan činilac u domenu ekonomskih odnosa. U izveštajnom periodu nije bilo posebne kritike EU kada je reč o političkim pitanjima, što je bila česta tema nastupa državnih zvaničnika. U poslednjem Izveštaju Evropske komisije za Srbiju kao prioritet se ponavlja potreba da srpska vlast „preuzme mnogo više odgovornosti za proaktivnu i objektivnu komunikaciju o procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, koja je daleko glavni politički i ekonomski partner Srbije, i za suzbijanje dezinformacija u svojim nacionalnim medijima“.<sup>148</sup>

Projekat „Jadar“ kompanije „Rio Tinto“ i potencijalno iskopavanje litijuma u dolini reke Jadar jedna je od najvažnijih političkih tema u Srbiji u ovom izveštajnom periodu. Politička podrška projektu, koja dolazi od Vlade Srbije i predsednika lično, izazvala je vrlo raširene i masovne proteste građana u nizu gradova, koji traju od proleća. U takvom političkom okruženju ministarka rudarstva i energetike Dubravka Đedović Handanović, potpredsednik Evropske komisije i evropski komesar za međuinstitucionalne odnose i strateško predviđanje Maroš Šefčovič potpisali su 19. jula Memorandum o razumevanju Evropske unije i Srbije o strateškom partnerstvu o održivim sirovinama, lancima proizvodnje baterija i električnim vozilima.<sup>149</sup> Projekat iskopavanja litijuma mogao bi postati važan deo ukupnog napora EU da ojača energetske i industrijske nezavisnosti, pa se u tom smislu preklapa sa interesima Vlade Srbije, koja želi da učestvuje u tom projektu. Stoga je diskurs vlasti o EU, prateći logiku interesa i korisnosti, bio posve pozitivan, što je različito u odnosu na ranije izveštaje. Ostala je tendencija da se na EU prebacuje ukupna odgovornost za odnose, tj. da je najvažnije da EU praktično pokazuje da želi integraciju ovog područja i Srbije. To je predsednik Vučić i elaborirao tokom nedavne posete predsednice Evropske komisije Ursule fon der Lajen.<sup>150</sup>

Izrazito proruski član Vlade Srbije, njen potpredsednik Aleksandar Vulin bio je u dve zvanične posete Rusiji tokom jeseni. Prvo se 4. septembra susreo sa predsednikom Rusije Vladimirom Putinom na marginama Istočnog ekonomskog foruma (EEF) u Vladivostoku. Tada je istakao da je Srbija ne samo strateški partner već i saveznik Rusije, zbog čega trpi ogromne pritiske.<sup>151</sup> Potom je krajem oktobra predvodio delegaciju Srbije na Samitu BRIKS-a u Kazanju. Reagujući na izjavu portparola Evropske komisije Petera Stana da očekuje da se zemlje kandidati za članstvo u EU uzdrže od kontakata sa Rusijom i njenim predsednikom, rekao je da je „na samitu BRIKS-a uz Srbiju (je) bilo još skoro 40 država, od kojih jedna i članica NATO“, te da takvi zahtevi „Srbiji govore da je Evropska unija želi u BRIKS-u“.<sup>152</sup> Ovo je još jedan primer dalje izgradnje narativa o političkim pritiscima iz EU, koji je već ustaljen u govoru (nekih) javnih funkcionera. U autorskom tekstu za domaću štampu Vulin je jasno predstavio BRIKS kao alternativu Evropskoj uniji, „za koju duboko verujem da je bliže kraju nego početku, a posebno sam uveren da u tom klubu nema mesta za Srbiju, čak ni da se odrekne KiM“.<sup>153</sup>

Tokom ovog izveštajnog perioda nije bilo sistematičnijih analiza javnog mnjenja o odnosu prema EU. Iz nekih opštih analiza možemo preneti fragmentarne podatke. Demostatova analiza javnog mnjenja iz oktobra 2024. sadržala je pitanje – „Za koju partiju bi radije glasali, za onu koja je za ulazak Srbije u EU ili za onu koja je protiv?“ – koje je imalo tri ponuđena odgovora.<sup>154</sup> Najviše odgovora – apsolutna većina ispitanika, njih 51% odgovorilo je da će glasati „za onu koja će nas približiti Evropskoj uniji“, 28% „za onu koja se protivi ulasku Srbije u EU“, a 17% je odgovorilo da neće glasati, „ni za jednu ni za drugu“. Pitanje

148 Evropska komisija. „Republika Srbija, Izveštaj za 2024. godinu“, Brisel, 30. 10. 2024, str. 3.

149 „Potpisan memorandum o razumevanju Srbije i EU u vezi sa mineralnim sirovinama“, Vlada Srbije, 19. 7. 2024.

150 „Zalaganje za evropsku Srbiju od ključnog značaja, poručio Vučić nakon sastanka sa Fon der Lajen“, RSE, 25. 10. 2024.

151 „Vulin na sastanku sa Putinom rekao da je Srbija 'saveznik' Rusije“, RSE, 4. 9. 2024.

152 „Vulin portparolu EU Stanu: Sve smo vas razumeli, pozdrav iz Kazanja“, Politika, 24. 10. 2024.

153 Aleksandar Vulin, „BRIKS je nada“, Politika, 24. 6. 2024.

154 Vlast? – Nezadovoljstvo/ Institucije? – nepoverenje/ Život? – Zadovoljstvo 2. deo istraživanja, Demostat, 16. 10. 2024.

koje povezuje nekoliko čestih izbornih tema – privredu i standard, Evropsku uniju (za ili protiv), Kosovo i Metohiju i životnu sredinu – pokazalo je da većina ispitanika doživljava da su teme EU i Kosova i Metohije povezane i da predstavljaju složen problem sa negativnim predznakom. Samo 29% ispitanika odabralo je ulazak u EU, zajedno sa standardom i životnom sredinom, 40% je biralo teme Kosova i Metohije, standarda i bila je protiv ulaska u EU.

Ministarstvo za evropske integracije mesečno prikuplja i analizira podatke o medijskom prikazivanju evropskih integracija na osnovu pres klipinga, koji su radili zaposleni u Ministarstvu za mesece maj, jul i septembar 2024, što pokriva ovaj izveštajni period.<sup>155</sup> Njihova analiza pokazuje da je broj medijskih tekstova po danu rastao u danima kada su se odigrali važniji bilateralni susreti (npr. poseta komesara za proširenje Olivera Varheljija), prilikom potpisivanja memoranduma o strateškim sirovinama (o posebnom kontekstu smo govorili gore) i prilikom promovisanja plana rasta u septembru. Matrica visoke vidljivosti ekonomskih aspekata odnosa, koje spremno podržavaju i provladini mediji, uključujući u to i tabloide, posve je jasna. Analiza sadržaja tekstova pokazuje da je procenat pozitivnih stavova prema EU iznetih u medijskim tekstovima rastao, od 45% u maju, 50% u julu, do 54% u septembru.

---

155 „Analiza medijskog izveštavanja“, Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, 2024.

# 4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

## 4.1. Borba protiv korupcije

*Nova Vlada Srbije, ako je suditi po ekspozeu, ima borbu protiv korupcije kao jedan od prioriteta, ali u ekspozeu premijera nije pomenuta nijedna mera koja je planirana. Nije pomenuta čak ni nova antikorupcijska strategija, koju je Vlada usvojila u julu 2024, pet i po godina od isteka prethodne. Strategija će imati veoma ograničen domet – ciljevi koje treba ispuniti do 2028. postavljeni su prenisko, a neki od glavnih uzroka korupcije i nedovoljnog učinka u borbi protiv nje se i ne pominju. Kasni se sa izradom Akcionog plana za sprovođenje Strategije. Mere za sprečavanje korupcije predviđene su i u Reformskoj agendi usvojenoj u oktobru. Pred kraj izveštajnog perioda na javnu raspravu izneto je još nekoliko nacrtu izmena zakona koji mogu biti značajni za borbu protiv korupcije, ali nijedan od njih ne sadrži rešenja za probleme na koje organizacije civilnog društva već godinama ukazuju. Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja pokreću se samo radi rešavanja problema zloupotrebe prava, ostavljajući i dalje sedam najviših državnih institucija van nadležnosti Poverenika, iako u vezi sa tim postoji i preporuka GRECO. Srbija je, inače, zadovoljavajuće ispunita samo jednu od ukupno 24 preporuke iz Petog kruga evaluacije GRECO, iako je prvi rok da to učini istekao pre godinu dana. Nema napretka ni u primeni postojećih antikorupcijskih zakona. Iako su objavljene informacije o gonjenju nekih slučajeva korupcije, uključujući u to i jedan koji se tiče doskorašnjeg državnog sekretara, nema napretka u pogledu proaktivnog delovanja tužilaštava.*

### 4.1.1. Vladina antikorupcijska politika

#### Premijer o korupciji na kraju ekspozea

Približno 3% vremena, pred sam kraj svog tročasovnog prvomajskog obraćanja narodnim poslanicima, mandatar Miloš Vučević posvetio je temi „borbe protiv kriminala i korupcije“. Ovaj deo izlaganja sastojao se od nekoliko nesumnjivo ispravnih zapažanja, koja spadaju u uobičajen set antikorupcijske retorike, nekoliko nepotkrepljenih tvrdnji i seta informacija o radu policije tokom ranijeg perioda. Ipak, glavni problem sa ekspozoom premijera u ovom delu nije to što je nešto rekao, već što gotovo ništa nije rekao o tome šta će Vlada raditi u naredne (možda) četiri godine. „Republika Srbija i Vlada Srbije iskazali su punu odlučnost u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i pokazali su da postoji nulta tolerancija i politička volja i jasan politički cilj – zemlja bez korupcije i kriminala, što jasno pokazuju rezultati.“ Nastavak je bio pokušaj da se ona nečim potkrepi. Ipak, za dokaz nije odabrana nijedna situacija u kojoj su predsednik ili Vlada pokazali „punu odlučnost u borbi protiv korupcije“ ili „političku volju“. U zemlji gde se korupcija rešava institucionalno Vlada i predsednik ne bi ni bili u prilici da utiču na to ko će biti gonjen, a ko neće. Umesto toga, predstavljeni su statistički pokazatelji, koji očigledno potiču iz policije. Najzad, na kraju smo čuli da će „čvrsto opredeljenje nove Vlade“ biti „nastavak politike nulte tolerancije i borba protiv kriminala i korupcije, u kojoj neće biti zaštićenih ni po osnovu partijske knjižice, a ni po bilo kom drugom osnovu“. Konkretnih planova za borbu protiv korupcije u ekspozeeima već odavno nema.<sup>156</sup>

#### Nakon pet i po godina Strategija za borbu protiv korupcije

Vlada Srbije usvojila je Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije za period od 2024. do 2028. godine (Strategija), 25. jula 2024. godine, pet i po godina nakon što je prethodna istekla. Strategiju je usvojila Vlada, iako je organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) ukazivala na to da je trebalo da je usvoji Skupština kako bi se predvidele obaveze samog parlamenta, predsednika Republike, nezavisnih državnih organa i pravosuđa, kao i promene Ustava, koje bi bile značajne za borbu protiv korupcije. Ovaj planski dokument, čak i ako bude u potpunosti poštovan, ne pruža dovoljne garancije za

---

156 „Najveća Vlada, najmanja očekivanja: Komentar na prvomajski ekspozee premijera Miloša Vučevića“, Koalicija prEUgovor, 23. 5. 2024, str. 3–4.

otklanjanje nekih od glavnih uzroka korupcije i nefunkcionisanja antikorupcijskih mehanizama,<sup>157</sup> kao što su vaninstitucionalno i netransparentno donošenje odluka, podrivanje antikorupcijskih pravila donošenjem posebnih zakona, autentičnih tumačenja i međudržavnih sporazuma, i odsustvo proaktivnosti javnog tužilaštva i drugih državnih organa.

Strategija predviđa nedovoljno ambiciozna merila uspeha. Ostvarivanje opšteg cilja Strategije meriće se napretkom na Indeksu percepcije korupcije Transparensi internešnala (*Transparency International*) porastom ocene za samo sedam poena, što je tek globalni prosek (43), a daleko ispod evropskog (57 poena). Takođe je planirano da se do 2028. ispuni samo 35% GRECO preporuka iz petog kruga evaluacije, iako je prvi rok za ispunjenje svih preporuka istekao još krajem 2023. godine.

U izradi Strategije tokom 2023. učestvovali su predstavnici državnih organa, nevladinih organizacija i Privredne komore.<sup>158</sup> Tekst dokumenta koji je uobičen ipak nije odražavao jedinstven stav svih članova,<sup>159</sup> niti je eks ante analiza<sup>160</sup> obuhvatila sve rizike identifikovane tokom pripreme. Iako je javna rasprava održana još u septembru 2023. godine, Izveštaj sa javne rasprave, gde je moguće videti koji su predlozi prihvaćeni, a koji odbijeni, objavljen je gotovo godinu dana kasnije,<sup>161</sup> odnosno tek kada je Vlada usvojila Strategiju. U odnosu na Nacrt koji je bio predmet javne rasprave, u konačnom tekstu Strategije<sup>162</sup> uvažene su neke od primedaba koje je dala Evropska komisija, pa se ovaj dokument osvrće na prelazna merila iz Poglavlja 23 i preporuke GRECO.

Prateći Akcioni plan za prvu godinu sprovođenja Strategije trebalo je da bude usvojen u roku od 90 dana, odnosno do kraja oktobra 2024. godine. Iako je u okviru Radne grupe koja je pripremala Predlog Akcionog plana za period 2024–2025. godine bilo predstavnika civilnog društva, način odlučivanja je bio takav da su uvrštene samo one aktivnosti sa kojima se saglasio organ koji treba da ih realizuje, bez glasanja članova Radne grupe.<sup>163</sup> Organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor), čiji je predstavnik učestvovao u radu ove Radne grupe, predložila je da se obavezno objavljuju informacije o nabavkama koje su izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama po osnovu međudržavnih sporazuma i posebnih zakona (EXPO 2027), što nije prihvaćeno. Mere koje predviđa ovaj Akcioni plan nisu dovoljne da obezbede adekvatan napredak u oblasti borbe protiv korupcije. Akcioni plan je stavljen na javnu raspravu u periodu od 8. do 28. oktobra,<sup>164</sup> a izrada plana za naredni period još nije počela. Ovo pitanje značajno je i u kontekstu Reformske agende, usvojene 3. oktobra 2024,<sup>165</sup> koja predviđa obavezu usvajanja Akcionog plana za ceo period važenja Strategije.

## Reformska agenda – najkorisnije mere ostavljene za 2027. godinu

Vlada Srbije usvojila je na sednici 3. oktobra Reformsku agendu, plan mera koje će preduzeti u narednih nekoliko godina kako bi ostvarila pristup fondovima iz Plana rasta Evropske unije za Zapadni Balkan. Reformska agenda je potvrđena na nivou EU krajem oktobra, čime se omogućava prvi transfer sredstava pre kraja godine. Proces izrade Reformske agende tokom 2024. godine nije bio transparentan i inkluzivan, već ograničen pravilima poverljivog pregovaranja između Vlade Srbije i Evropske komisije.

Predlozi rešenja u Reformskoj agendi ne odgovaraju razmerama problema u oblastima na koje se odnose, niti su za sve mere definisani precizni indikatori za praćenje primene. Na spisku mera koje bi trebalo sprovesti našlo se i ispunjavanje obaveza Srbije u vezi sa preporukama međunarodnih organizacija, kao

157 „Antikorupcijska strategija posle pet i po godina – očekivanja i nedostaci“, Transparentnost Srbija, 26. 7. 2024.

158 „Rešenje o formiranju Radne grupe“, Ministarstvo pravde, 21. 2. 2023.

159 „Nova Strategija borbe protiv korupcije: čemu služi i zašto ne radi?“, Koalicija prEUgovor, 8. 9. 2023.

160 „Ex ante analiza stanja u oblasti borbe protiv korupcije“, Ministarstvo pravde, jul 2023.

161 „Odgovori na komentare, predloge, primedbe i sugestije sa javne rasprave o Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije“, Ministarstvo pravde, 23. 7. 2024.

162 „Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period 2024–2028. godine“, Vlada RS, 23. 7. 2024.

163 Na primer, aktivnost vezana za izmene Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama izbrisana je, jer je Ministarstvo privrede bilo protiv, predlozi za pojedine aktivnosti vezane za javne nabavke odbijeni su, jer su protiv njih bili predstavnici Kancelarije za javne nabavke i slično.

164 „Zaključak o sprovođenju javne rasprave“, Ministarstvo pravde, 8. 10. 2024.

165 „Reformska agenda Republike Srbije“, Vlada RS, 3. 10. 2024.

što su ODIHR i Venecijanska komisija Saveta Evrope. Kada je reč o borbi protiv korupcije, nema mnogo aktivnosti koje su postavljene kao uslov za dobijanje pomoći i kredita EU. Traži se usvajanje akcionog plana za antikorupcijsku strategiju, „nakon konsultacija sa Evropskom komisijom“. Druga mera je popunjavanje broja tužilaca i sudija u posebnim odeljenjima za suzbijanje korupcije, i to prema postojećim planovima, što je već trebalo da se dogodi. Trećom merom traži se da se „poboljša bilans rezultata efektivnih i efikasnih istraga, krivičnog gonjenja, pravosnažnih presuda, privremenog i trajnog oduzimanja imovine, uključujući i predmete korupcije na visokom nivou“, bez dodatnih kriterijuma za ocenjivanje, pa bi se veoma lako moglo desiti da se uslov ispuni, a da ne bude ostvaren nikakav suštinski napredak. Za borbu protiv korupcije su takođe veoma značajne i pojedine mere iz drugih delova Reformske agende, koje se odnose na javne nabavke, planiranje javnih investicija i preduzeća u državnom vlasništvu. I tu je glavna zamerka to što su neke dobre mere (npr. ukidanje posebnih zakona, koji odstupaju od Zakona o javnim nabavkama) planirane tek za 2027.

Reformska agenda za oblast Osnovna prava predviđa, između ostalog, izmene i dopune Krivičnog zakonika i Zakona o krivičnom postupku do kraja 2024. godine. Ove izmene pripremane su netransparentno tri godine, a potom su u oktobru stavljene na javnu raspravu, koja je trajala mesec dana (zajedno sa još tri pravosudna zakona), što je potpuno nesrazmerno značaju, obimu i broju razmatranih zakona. Time je propuštena prilika da se tokom ovog procesa predloži dopune i onim odredbama koje su značajne za borbu protiv korupcije.<sup>166</sup>

Do kraja godine Republika Srbija treba sa EU da usaglasi i da u Narodnoj skupštini ratifikuje dva finansijska instrumenta, koji će biti sastavni deo Plana rasta, što je uslov za povlačenje sredstva namenjenih Srbiji. Za Srbiju bi, prema metodologiji Evropske komisije, prva tranša trebalo da iznosi oko 112 miliona evra, od ukupno 1,58 milijardi evra do kraja 2027. godine ukoliko budu ostvareni ciljevi iz Reformske agende.<sup>167</sup>

## GRECO preporuke za ponavljače

Nema napretka u ispunjavanju preporuka Grupe zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO). Peti krug evaluacije za Srbiju (objavljene 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. Rok za ispunjenje svih preporuka istekao je 30. septembra 2023, a budući da preporuke u tom periodu nisu ispunjene, određen je novi rok do kraja 2026. godine. Nedavno usvojena Strategija za borbu protiv korupcije (*videti iznad*) predviđa da se do 2028. godine ispuni samo 35% GRECO preporuka. Vlada je pripremila Izveštaj o primeni ovih preporuka, koji je GRECO razmatrao u junu 2024. godine. U svom saopštenju od 4. jula 2024. godine GRECO navodi da je Srbija zadovoljavajuće ispunila samo jednu od ukupno 24 preporuke iz poslednjeg izveštaja. Od preostale 23 preporuke, Srbija je delimično ispunila 10, a 13 nije ispunila.<sup>168</sup>

Na osnovu ovih preporuka, Srbija je trebalo da izmeni nekoliko zakona, ali je do sada pokrenut samo postupak za izmenu Zakona o sprečavanju korupcije i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Još jedna GRECO preporuka ispunjena je odmah nakon objavljivanja ovog Izveštaja – usvojena je Strategija za borbu protiv korupcije. Strategiju je usvojila Vlada, te ona ne može predvideti obaveze vezane za Skupštinu, predsednika Republike, nezavisne državne organe i pravosuđe. 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 je formirala novu Vladu bez vršenja prethodne provere toga da li neko od ministara ima interese koji bi mogli štetno uticati na obavljanje javne funkcije.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) zaključila je da ocena GRECO dovodi u pitanje postojanje strateškog opredeljenja i volje za suzbijanje korupcije. Iako se kao razlog za neispunjavanje pojedinih preporuka navodi to da nacrti izmena zakona na kojima se radilo (Zakon

---

166 „Nedovoljna rešenja i pomereni rokovi za izdvojene goruće probleme“, Komentar koalicije prEUgovor na Reformsku agendu Vlade Srbije u oblasti „Osnove“, 14. 10. 2024.

167 „Usvojena Reformska agenda Srbije“, Vlada Republike Srbije, 3. 10. 2024.

168 Na zadovoljavajući način ispunjena je samo preporuka pod rednim brojem 22, koja se odnosi na osnivanje tela odgovornog za evidentiranje i procenu vrednosti poklona i da vrednost povremenih poklona, koje policijski službenici mogu da zadrže, bude znatno smanjena. „Izveštaj o usklađenosti“, Peti krug evaluacije, Srbija, GRECO, 4. 7. 2024.



o sprečavanju korupcije, Zakon o unutrašnjim poslovima) još nisu usvojeni, to sigurno ne može biti opravdanje za neispunjavanje mnogih preporuka. Nije postojala nijedna pravna prepreka da Vlada i sva ministarstva objave informacije o tome ko su posebni savetnici, da svi zakoni budu izneseni na javnu raspravu, da Vlada izabere članove Saveta za borbu protiv korupcije koji nedostaju i da počne da razmatra izveštaje ovog tela ili da direktor Agencije u planu kontrole izveštaja o imovini i prihodima predvidi proveru podataka koje su dostavili najviši funkcioneri izvršne vlasti – novi ili odlazeći članovi Vlade i predsednik Republike. Naročito zabrinjava to što nije bilo nikakvog pomaka kada je reč o većoj javnosti lobiranja, niti unapređenja zaštite prava na pristup informacijama, koje se traže od Vlade Srbije.<sup>169</sup> Ispunjenje svih preporuka GRECO navedeno je kao jedan od glavnih zadataka u izveštaju Evropske komisije za Srbiju.<sup>170</sup>

## PREPORUKE

- Vlada Srbije treba hitno da pokrene sve mehanizme radi sprovođenja svih GRECO preporuka iz petog kruga evaluacije i da to učini u inkluzivnim postupcima sa adekvatnim vremenskim okvirima, u kojima će sve zainteresovane strane moći da učestvuju.
- Vlada Srbije treba bez odlaganja da preduzme mere radi ispunjenja onih GRECO preporuka iz petog kruga evaluacija, koje ne zahtevaju izmene propisa (poput objave informacije o tome ko su posebni savetnici, razmatranja izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije i dr.).

### 4.1.2. Izveštaji Saveta za borbu protiv korupcije bez epiloga

Nema napretka u odnosima Vlade i Saveta za borbu protiv korupcije. Samo je delimično ispunjena GRECO preporuka iz petog kruga evaluacija da se savetodavna uloga Saveta u institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije u potpunosti potvrdi, tako što će biti obezbeđeno da se Vlada angažuje zajedno sa njim, da se popune sva upražnjena mesta u Savetu i da saradnja sa Agencijom za sprečavanje korupcije bude formalizovana<sup>171</sup> (samo poslednje je ispunjeno). U izveštaju o usklađenosti Srbije sa GRECO preporukama<sup>172</sup> Vlada kao napredak navodi učestvovanje Saveta u Radnoj grupi za pripremu nacрта Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2023–2028 i pratećeg Akcionog plana. Međutim, o razmatranju izveštaja Saveta i postupanju po njegovim preporukama nema informacija.

Savet i dalje ima šest članova od predviđenih trinaest, zbog čega je i GRECO konstatovao da na jedan od ključnih aspekata preporuke ovog ekspertskog tela o Savetu još uvek nije odgovoreno.<sup>173</sup> U Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2024. godinu konstatuje se da je „činjenica da vlasti još uvek nisu uspostavile konstruktivniji odnos sa Savetom (je) i dalje razlog za ozbiljnu zabrinutost. Pored toga, Savet se i dalje sistematski ne konsultuje u pripremi nacрта zakona. Nisu preduzeti nikakvi koraci za jačanje budžeta i ljudskih resursa Saveta za borbu protiv korupcije“.<sup>174</sup>

Predlog akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije<sup>175</sup> dotiče se ovih pitanja, ali nedovoljno precizno. Utvrđena je obaveza da se do kraja 2025. godine donese novi Poslovnik Saveta, ali ne i bliža sadržina novina koje su potrebne. U istom roku je planirano i popunjavanje Saveta (izbor članova koji nedostaju). Međutim, takođe se planira i „veći stepen saradnje između Vlade i Saveta“, ali ne i šta se tačno smatra dovoljnim da bi ocena o realizaciji plana bila zadovoljavajuća (npr. da Vlada razmotri svaki izveštaj Saveta).

169 „Propuštene prilike za prevenciju korupcije u izvršnoj vlasti i policiji“, Transparentnost Srbija, 5. 7. 2024.

170 „Serbia 2024 Report“, European Commission, 30. 10. 2024, str. 6.

171 „Evaluacioni izveštaj, Peti krug evaluacija, Srbija“, GRECO, 5. 7. 2022, str. 53.

172 „Izveštaj o usklađenosti, Peti krug evaluacija, Srbija“, GRECO, 21. 6. 2024.

173 Ibid., str. 7–8

174 „Serbia 2024 Report“, European Commission, str. 34.

175 „Predlog Akcionog plana za period 2024–2025. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028“, Ministarstvo pravde, 8. 10. 2024.



U periodu od maja do oktobra 2024. godine Savet je objavio jedno mišljenje i dva izveštaja.

Mišljenje Saveta o pravnim i društveno ekonomskim posledicama primene člana 102 Zakona o planiranju i izgradnji odnosi se na pretvaranje prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine i ozakonjenje privatizacije ovog zemljišta bez naknade. Savet konstatuje da je zapravo reč o svojevrsnoj privatizaciji zemljišta u javnoj svojini državnim poklonom i da to znači da je ovo zakonsko rešenje isključivo u privatnom interesu. Savet je preporučio brisanje člana 102 Zakona o planiranju i izgradnji ili njegovu izmenu u pravcu uvođenja pravične i ekonomski opravdane naknade za konverziju.<sup>176</sup>

Krajem juna Vladi Republike Srbije i Vrhovnom javnom tužilaštvu dostavljen je Izveštaj Saveta o fenomenima sistemske korupcije.<sup>177</sup> Savet u ovom Izveštaju podseća da se u periodu 2003–2023. godine bavio fenomenima sistemske korupcije, u okviru 72 izveštaja koji su dostavljeni Vladi i nadležnim institucijama. Kada je reč o saradnji sa državnim organima, u Izveštaju se navodi da je Savet nailazio na brojne prepreke i probleme, počevši od toga da mnoge institucije nisu dostavljale traženu dokumentaciju, pa čak ni po rešenjima i nalogu Poverenika za informacije od javnog značaja. Savet smatra da su institucije za takvo nepoštovanje nalazile uporište u stavu Vlade prema njemu i konstatuje da: „(...) ni jedna Vlada Republike Srbije od osnivanja Saveta do danas nije razmatrala izveštaje Saveta, već je svaki kritički osvrt Saveta na određene pojave u društvu, koje bi imale štetne i koruptivne posledice, smatrala kao suprotstavljanje njoj samoj. Umesto podrške u radu Saveta, kako bi izveštaji o potencijalnoj korupciji bili što kompletniji, često zbog nedostatka dokumentacije, mnoge štetne i koruptivne pojave su ostale prikrivene, što ne ide u prilog Vladi, ako je izabrana da radi u najboljem interesu svojih građana.“<sup>178</sup>

Krajem jula Savet je Vladi dostavio Izveštaj o položaju Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (Fond PIO) kao tuženog u ogromnom broju upravnih sporova zbog ćutanja uprave pred Upravnim sudom u periodu 2013–2023. godine<sup>179</sup>. U Izveštaju se konstatuje da je broj upravnih sporova u kojima je Fond PIO tužen zbog ćutanja uprave u poslednjih deset godina uvećan za čak 1000 puta, odnosno broj je od svega 55 takvih sporova 2012. godine porastao na oko 50.000 sporova tokom 2023. godine. Fond PIO bio je obavezan da strankama koje su kao tužioce zastupali advokati isplati iznos preko 911 miliona dinara, bez troškova izvršnih postupaka, troškova javnog izvršitelja i zakonske zatezne kamate, što sa takvim troškovima prelazi iznos od preko jedne milijarde dinara. Savet navodi da su razlozi za ovakvo stanje višestruki, od nesavesnog rada i loše organizacije samog Fonda, sa jedne, pa do indicija o postojanju organizovanih koruptivnih radnji, sa druge strane, radi sticanja imovinske koristi trećih lica na štetu Fonda PIO.

---

## PREPORUKE

- Vlada Srbije bi trebalo da razmotri sve dostavljene izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije i da obavesti Savet i javnost o merama koje su preduzete po preporukama iz tih izveštaja.
- Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije trebalo bi da sadrži precizne pokazatelje za unapređenje saradnje Vlade i Saveta.

---

176 „Mišljenje Saveta o pravnim i društveno ekonomskim posledicama primene člana 102 Zakona o planiranju i izgradnji“, Savet za borbu protiv korupcije, 23. 5. 2024.

177 „Izveštaji Saveta o fenomenima sistemske korupcije“, Savet za borbu protiv korupcije, 4. 7. 2024.

178 Ibid., str. 56

179 „Izveštaj o položaju RFPIO kao tuženog u ogromnom broju upravnih sporova zbog ćutanja uprave pred Upravnim sudom u periodu 2013–2023. godine“, Savet za borbu protiv korupcije, 9. 8. 2024

### 4.1.3. Izmene zakona bez prepoznatih rizika od korupcije

Od uspostavljanja nove Vlade 1. maja, pokrenute su procedure izmene nekoliko zakona koji bi mogli biti značajni za oblast borbe protiv korupcije.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave najavilo je u julu izmene Zakona o elektronskoj upravi. Konsultativni proces započeo je 26. jula i trajao je do 10. avgusta 2024. godine. Međutim, u Nacrtu ovog zakona ne predviđa se unapređenje sistema nadzora nad njegovim sprovođenjem, iako su se u dosadašnjoj praksi pokazale njegove slabosti. Aktuelni Zakon predviđa da nadzor nad sprovođenjem vrši ministarstvo nadležno za razvoj elektronske uprave. U Izveštaju Državne revizorske institucije<sup>180</sup> navodi se da Ministarstvo nema mehanizam za povećanje broja objavljenih podataka i nadzor nad sprovođenjem Zakona. Od početka njegove primene evidentno je da većina organa nije poštovala obavezu automatskog potvrđivanja primljenih poruka elektronske pošte, niti obavezu objavljivanja otvorenih podataka iz delokruga nadležnosti na način koji omogućava njihovo lako pretraživanje i ponovnu upotrebu na Portalu otvorenih podataka.<sup>181</sup>

Istraživanje BIRN-a utvrdilo je da većina gradova i opština na Portalu otvorenih podataka godinama nije ništa objavila. Na Portalu je bar po jedan set podataka objavilo 56 gradova i opština, a dve trećine lokalnih samouprava u Srbiji nije objavilo ništa. Većina objavljenih podataka ne spada u takozvane setove „podataka visoke vrednosti”.<sup>182</sup> Organizacija „Transparentnost Srbija” (članica koalicije prEUgovor) uputila je još u junu 2022. godine Upravnom inspektoratu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave inicijativu za vršenje vanrednog inspekcijskog nadzora nad primenom člana 39 Zakona o elektronskoj upravi, koji predviđa da je organ dužan da potvrdi o prijemu elektronskog podneska pošalje podnosiocu odmah, na isti način na koji je podnesak poslat, što se u praksi ne dešava.<sup>183</sup> Ona je podsetila Ministarstvo na ovu inicijativu u pismu dostavljenom povodom konsultativnog procesa.<sup>184</sup>

Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o oglašavanju u periodu od 30. septembra do 20. oktobra 2024. godine. Nacrt je pripremila Radna grupa, u kojoj nije bilo predstavnika medija. Medijska udruženja smatraju da ovaj Nacrt nije ni dotakao pitanje reklamiranja državnih institucija i firmi, iako je državno oglašavanje jedan od načina na koje vlasti kontrolišu medije, odnosno Nacrtom nije regulisano oglašavanje državnih organa i preduzeća u kojima država ima udela.<sup>185</sup> Deset organizacija civilnog društva i medijskih udruženja, uključujući u to i organizaciju „Transparentnost Srbija” (članicu koalicije prEUgovor), predlaže da se u Zakon unese čitav niz članova, kojima bi se, između ostalog, državni organi i preduzeća obavezali da javno objavljuju koliko novca troše na oglašavanje i kome ga dodeljuju. Oni traže da država i preduzeća u njenom vlasništvu novac dodeljuju putem javnih nabavki i po tržišnim principima.<sup>186</sup> Regulisanje političkog i državnog oglašavanja obaveza je navedena u Medijskoj strategiji, usvojenoj 2020. godine. U njoj su predviđene mere koje bi trebalo sprovesti kako bi se smanjio politički uticaj i uticaj države na medijsko tržište.<sup>187</sup>

U septembru (16. 9. 2024) počela je primena Zakona o upravljanju privrednim društvima, koja su u vlasništvu Republike Srbije, usvojenog godinu dana ranije (15. 9. 2023). Ovaj Zakon bi trebalo da donese nove mehanizme nadzora nad radom preduzeća, ali je nejasno šta će od tih podataka biti dostupno nadležnim ministarstvima, a šta i javnosti, jer to zavisi od podzakonskih akata ili čak stava Ministarstva privrede. Zakon će, pored nekoliko dobrih novina, doneti i jedan značajni rizik od korupcije. Nakon transformisanja javnih preduzeća u vlasništvu Srbije u akcionarska društva, novoizabrani rukovodioci preduzeća (članovi skupštine akcionara, članovi nadzornih odbora, direktori i v.d. direktori) neće biti u obavezi da podnose izveštaje o imovini i prihodima, niti će za njih važiti druga pravila iz Zakona o

180 „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja, Otvoreni podaci”, Državna revizorska institucija, 9. 10. 2024, str. 22.

181 „Zakon o elektronskoj upravi”, *Službeni glasnik RS*, br. 27/2018, čl. 39, st. 3 i čl. 27.

182 „Portal otvorenih podataka: Gradovi i opštine u Srbiji ignorišu obavezu objavljivanja podataka”, BIRN, 29. 10. 2024.

183 „Inicijativa za vršenje nadzora nad primenom člana 39 Zakona o elektronskoj upravi”, Transparentnost Srbija, 9. 6. 2022.

184 „Predlozi za unapređenje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi”, Transparentnost Srbija, 2. 10. 2024.

185 „Medijska udruženja: Novi Zakon o oglašavanju ne rešava pitanje državnog oglašavanja”, BIRN, 19. 10. 2024.

186 „Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o oglašavanju”, CRTA, Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Asocijacija medija, Asocijacija onlajn medija, Granski sindikat kulture, umetnosti i medija „Nezavisnost”, Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Slavko Ćuruvija Fondacija, Poslovno udruženje asocijacije lokalnih nezavisnih medija Lokal pres, Transparentnost Srbija i Prijatelji dece Srbije, 19. 10. 2024.

187 „Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025”, Vlada Republike Srbije, 30. 1. 2022, str. 52–54.

sprečavanju korupcije. Takva situacija će potrajati sve dok se ne izmeni pojam javnog funkcionera u Zakonu o sprečavanju korupcije, odnosno dok se ne otklone posledice neutemeljenog autentičnog tumačenja, koje je Skupština usvojila u februaru 2022. godine.<sup>188</sup> U međuvremenu, nije bilo promene u primeni Zakona o javnim preduzećima – i dalje ovim preduzećima upravljaju brojna lica, kojima je davno istekao mandat direktora ili vršilaca dužnosti direktora.<sup>189</sup>

Agencija za sprečavanje korupcije u ovom periodu nije objavljivala mišljenja o koruptivnim rizicima u propisima.

## Izmene Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku

Ministarstvo pravde pokrenulo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku u periodu od 1. 10. do 1. 11. 2024. Rad na izmenama ova dva zakona započeo je 12. maja 2021. godine, kada su formirane radne grupe za pripremu nacrtu. Nacrta su postali dostupni javnosti 27. septembra 2024. godine. Objavljivanje Nacrta zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika izazvalo je brojne reakcije javnosti.<sup>190</sup> Organizacije civilnog društva, u okviru Radne grupe Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 23, pozivale su Ministarstvo pravde da produži javnu raspravu do kraja godine, uzimajući u obzir obim i značaj predloženih izmena.<sup>191</sup> Najavljeno je da će ova dva zakona biti usvojena u Skupštini do kraja godine.

Iako se Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika predviđa izmena velikog broja članova (preko 70 članova), a izmene su pripremane više godina, u njemu svoje mesto nije našao nijedan predlog za unapređenje Krivičnog zakonika, koji je organizacija „Transparentnost Srbija“ (članica koalicije prEUgovor) do sada više puta dostavljala Ministarstvu pravde.<sup>192</sup> Ministarstvo pravde je slično i bez valjanog obrazloženja postupilo i kada je reč o predlozima za unapređenje Krivičnog zakonika, koje je ova organizacija uputila u maju 2022. godine tako što je dostavila publikaciju koalicije prEUgovor.<sup>193</sup>

U odgovoru na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Ministarstvo pravde je obavestilo organizaciju „Transparentnost Srbija“ da „Radna grupa za izradu radnog teksta Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika na svom poslednjem sastanku nije raspravljala o predlozima TS za izmenu i dopunu pomenutog zakona, budući da je poslednji sastanak Radne grupe održan u junu 2022. godine i da se na istom raspravljalo o pitanjima i temama koje su ranije planirane za taj sastanak“.<sup>194</sup> Pomenuti dopis ne pruža bilo kakav odgovor na to koji su razlozi zbog kojih predlozi organizacije TS i koalicije prEUgovor iz maja 2022. godine nisu mogli da budu uvršteni na dnevni red sednice Radne grupe u junu 2022. godine, niti zašto se više od dve godine „nijedan sastanak Radne grupe više nije održao“.<sup>195</sup> Ako su navedeni podaci tačni, izostalo je bilo kakvo objašnjenje zašto Nacrt zakona, koji je Radna grupa navodno finalizovala u leto 2022, nije iznet na javnu raspravu sve do jeseni 2024. godine.

Između ostalih predloga koje je uputila tokom javne rasprave, organizacija „Transparentnost Srbija“ predlaže da se razmotri mogućnost da u Republici Srbiji kao posebno krivično delo ili kao najteži oblik koruptivnih krivičnih dela bude inkriminisana „korupcija na visokom nivou“. Ona bi se odnosila na situaciju kada su akteri koruptivnih krivičnih dela nosioci najviših funkcija u državnim organima, kada vrednost protivpravne imovinske koristi ili nastale štete mnogostruko premašuje iznos koji je sada prepoznat kod najtežeg oblika krivičnog dela „zloupotreba službenog položaja“ ili kada se štetne posledice korupcije ogledaju u naročito teškim slučajevima povrede ljudskih prava (npr. ugrožavanja života i zdravlja većeg broja ljudi).<sup>196</sup>

188 „Počinje primena Zakona o upravljanju privrednim društvima u vlasništvu Srbije“, Transparentnost Srbija, 16. 9. 2024.

189 Pregled stanja u republičkim javnim preduzećima, AD i DOO na koja se po pitanju izbora direktora primenjuje Zakon o JP, od usvajanja Zakona o JP iz decembra 2012. godine do 1. novembra 2024, Transparentnost Srbija

190 „Šta sve do sada znamo o – izmenama Krivičnog zakonika?“, Istinomer, 28. 10. 2024.

191 „Produžiti javnu raspravu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU), 9. 10. 2024.

192 U septembru 2012. godine amandmani za izmene i dopune Krivičnog zakonika; maj 2015. godine komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i februar 2017. godine Inicijativa za dopunu Krivičnog zakonika, Transparentnost Srbija

193 „Predlozi za izmene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srbije“, Koalicija prEUgovor, 22. 5. 2024.

194 „Odgovor Ministarstva pravde na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja“, Transparentnost Srbija, 8. 10. 2024.

195 Ibid.

196 „Predlozi Transparentnosti Srbije na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika“, 21. 10. 2021.

Veliki broj učesnika javne rasprave, a među njima i organizacija „Transparentnost Srbija“, izrazio je sumnju u valjanost izmene u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, koja predviđa da se postojeće krivično delo „zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom“ ograniči samo na javne nabavke, čija procenjena vrednost prelazi iznos od pet miliona dinara. Ukoliko predložena norma bude usvojena, praktična posledica će biti dekriminalizacija zloupotreba javnih nabavki, čija vrednost ne prelazi propisani iznos, a samim tim i nekažnjivost svih budućih izvršilaca takvih zloupotreba. Iz obrazloženja Nacrta zakona ne vide se razlozi koji su doveli do ovako radikalnog zaokreta u kazненоj politici.<sup>197</sup> Ministarstvo pravde je odgovorilo na ovu primedbu u okviru saopštenja za javnost, navodeći da je ovakvo rešenje pripremljeno na osnovu inicijative koju su podnela tužilaštva da bi se razgraničile krivična i prekršajna odgovornost uvođenjem cenzusa. Shodno tome, za prekršaj bi se odgovaralo ako je vrednost javne nabavke manja od ovog cenzusa, dok bi se za krivično delo odgovaralo ako vrednost javne nabavke prelazi vrednost ovog cenzusa. Ministarstvo pravde je najavilo da će preispitati predložena rešenja u Nacrtu zakona u vezi sa brisanjem cenzusa procenjene vrednosti javne nabavke kao uslova za postojanje ovog krivičnog dela.<sup>198</sup>

Izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku u više navrata (poslednji put 2019. godine) unapređivan je pravni okvir za borbu protiv korupcije time što je povećan broj koruptivnih krivičnih dela, za čije krivično gonjenje mogu da se koriste posebne tehnike i mere za njihovo dokazivanje. Pre pet godina je to učinjeno tako što su odredbe Zakonika o krivičnom postupku usklađene sa odredbama Krivičnog zakonika kako bi se obezbedila njihova primena na pojedina krivična dela protiv privrede. Iako su na taj način stvoreni normativni uslovi za efikasnije krivično gonjenje nekih slučajeva korupcije, izmene i dopune koje su izvršene nisu bile potpune i sveobuhvatne. Organizacija „Transparentnost Srbija“ predložila je da se posebne dokazne radnje primene na sve relevantne slučajeve korupcije, jer neka dela i neki zvaničnici nisu obuhvaćeni propisima koji daju takve nadležnosti (npr. posebne dokazne radnje se ne mogu koristiti za istraživanje toga da li je izvršeno krivično delo, koje se odnosi na nezakonito finansiranje izborne kampanje ili na namerno davanje lažnih podataka o imovini javnih funkcionera).<sup>199</sup>

Trebalo je da izmene i dopune ova dva zakona, u kontekstu ODIHR preporuka, budu predmet razmatranja i Radne grupe za unapređenje izbornih uslova na šestom sastanku, koji je održan 22. oktobra (*videti odeljak o izborima*). Međutim, članovi Radne grupe većinom glasova nisu usvojili predloženi dnevni red.

---

## PREPORUKE

- Ministarstvo pravde bi trebalo da razmotri predloge pristigle tokom javne rasprave o Predlogu Akcionog plana za period 2024–2025. godine za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2024–2028, uzimajući u obzir njihov značaj za borbu protiv korupcije, a ne želje institucija nadležnih da usvojene aktivnosti sprovedu i da blagovremeno (u roku od 15 dana) objave izveštaj sa javne rasprave, sa obrazloženjima za prihvatanje ili odbijanje pristiglih predloga.
- Ministarstvo pravde bi trebalo da započne proces usvajanja akcionog plana za sprovođenje antikorupcijske strategije za naredni period (2026. godina) kako bi se obezbedilo dovoljno vremena za rad Radne grupe, sprovođenje konsultativnog procesa i javnih rasprava, kao i da promeni način odlučivanja o usvajanju predloga u okviru Radne grupe.
- Vlada treba da, tokom pokrenutih procesa izmena i dopuna postojećih zakona, u obzir uzme sve probleme, koji su se pokazali u njihovoj primeni, i da prilikom izrade nacрта uključi inicijative i predloge zainteresovanih strana, koji su podneti pre otpočinjanja samog procesa. Radne grupe za pripremu nacрта treba da uključe stručnu javnost iz oblasti koje određeni propis uređuje.
- Vlada prilikom planiranja procesa pripreme propisa treba da uzme u obzir obaveze i rokove iz strateških dokumenata, međunarodnih obavezujućih izveštaja sa preporukama i prioritetne probleme.

---

197 Ibid.

198 „Saopštenje za javnost u vezi sa predlozima, primedbama i sugestijama na izmene i dopune Krivičnog zakonika“, Ministarstvo pravde, 30. 10. 2024.

199 „Predlozi Transparentnosti Srbija na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku“, 22. 10. 2024.

#### 4.1.4. Suzbijanje korupcije (ne naročito korupcije)

Na zvaničnoj internet stranici Vlade Republike Srbije, u pododeljku „Stop korupciji“, objavljeno je 20 novih vesti o hapšenjima u vezi sa korupcijom (u odnosu na 18, koliko ih je bilo u proteklom šestomesečnom periodu).

Najznačajniji slučaj hapšenja u ovom periodu (maj/oktobar 2024) odnosi se na hapšenje doskorašnjeg državnog sekretara u Ministarstvu prosvete zbog sumnje na trgovinu uticajem prilikom javnih nabavki. U saopštenju MUP-a kaže se da su „policijski službenici SBPOK-a u saradnji sa pripadnicima BIA, a po nalogu Javnog tužilaštva za organizovani kriminal“ uhapsili državnog sekretara zbog sumnje da je „iskorišćavajući svoj položaj uticao na rukovodioce pet školskih ustanova sa teritorije grada Niša da u postupku nabavki – radova na investicionom održavanju objekata, dodele ugovore privrednom društvu Avenija sistem, a zauzvrat tražio novac”.<sup>200</sup> Zbog zloupotrebe su uhapšeni i rukovodioci pet prosvetnih ustanova, kao i dvoje zaposlenih iz firme koja je, kako se tvrdi, dobijala nameštene poslove. Dokumentaciju za nabavke pripremala je zaposlena u tom preduzeću, a državni sekretar je od „faktičkog vlasnika preduzeća“ tražio najmanje 10% vrednosti dobijenih ugovora za sebe, te je navodno dobio 24 hiljade evra.<sup>201</sup>

Postoji nekoliko nejasnoća u vezi sa ovim slučajem. Na prvom mestu je to uloga BIA u ovom slučaju. Iz opisa se ne može zaključiti da bi nabavke radova u prosvetnim ustanovama mogle biti predmet njihovog interesovanja, tako da se može pomisliti da je BIA državnog sekretara ili nekog drugog od uhapšenih, u stvari, pratila po nekom drugom osnovu. Drugo, pitanje je osnova po kojoj je državni sekretar mogao da utiče na rukovodioce obrazovnih ustanova. Pošto državni sekretari formalno nemaju nikakvu ulogu u odobravanju javnih nabavki tih ustanova i finansijskih planova, niti u postavljanju i razrešenju rukovodilaca, očigledno je da se uslovljavanje odvijalo preko nekog od neformalnih kanala moći. Treće, odgovornost rukovodilaca obrazovnih ustanova ne bi trebalo da se odnosi samo na nameštanje konkretnih postupaka nabavki već i na izradu planova koji očigledno nisu odražavali stvarno stanje (čim je zainteresovana firma bila spremna da se odrekne najmanje 10% vrednosti ugovora za podmićivanje). Naposletku, kao „faktički vlasnik“ preduzeća koje je dobilo poslove pominje se „M. V.“, dok osoba koja je navedena u Centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika ima inicijale „M. G.“, što dovodi u pitanje ažurnost te evidencije i/ili njenu upotrebnu vrednost u ovakvim slučajevima (ako bi se poklonila vera podacima do kojih je došao MUP).

Pošto su slučajevi krivične odgovornosti relativno visoko rangiranih funkcionera u izvršnoj vlasti prilično retki, nije čudno što su se ubrzo pojavili brojni komentari i skepticizam – zašto baš sada, zašto baš u Nišu, zašto baš funkcioner iz te partije itd.<sup>202</sup>

Najviše slučajeva u periodu od maja do oktobra odnosilo se na krivično delo davanja i primanja mita (šest), povodom kojeg je uhapšeno 11 pojedinaca. Uhapšeni su zaposleni u kineskoj kompaniji „Serbia Zijin Mining“, zaposleni u Okružnom zatvoru u Beogradu, zdravstveni radnik Univerzitetskog kliničkog centra Kragujevac, zaposleni u Upravi carina i nekoliko privatnih lica. U ovom periodu (maj/oktobar 2024) zabeležen je nešto veći obim krivičnih dela, po kojima su izvršena hapšenja (između ostalih krijumčarenje, pronevere u obavljanju privredne delatnosti, poreske prevare u vezi sa PDV-om, zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom, zloupotrebe poverenja u obavljanju privredne delatnosti, zloupotrebe položaja odgovornih i službenih lica, trgovina uticajem, pranje novca i dr.). Međutim, navedeni slučajevi ne moraju nužno da budu povezani sa korupcijom.

Nekoliko zaposlenih u javnoj upravi uhapšeno je u vezi sa navedenim krivičnim delima. Međutim, nema nijednog slučaja visoke korupcije, zbog kojeg je uhapšen neki funkcioner. Najistaknutiji slučajevi sumnje na korupciju, koji su izneti u javnost, još uvek nisu istraženi. Jedna od važnijih GRECO preporuka odnosi se na proširivanje nadležnosti Tužilaštva za organizovani kriminal tako da obuhvati mogućnost krivičnog gonjenja svih visokih zvaničnika za korupciju, uključujući u to i predsednika Republike. Naime, zakonom kojim se uređuje procesuiranje slučajeva korupcije na visokom nivou nisu obuhvaćeni predsednik i narodni poslanici. Preporuka GRECO jeste da se članovima Vlade ukine imunitet kada je reč o delima korupcije.

200 „Uhapšeno osam osoba zbog trgovine uticajem i zloupotrebe službenog položaja“, Stop korupciji, Vlada RS, 6. 7. 2024.

201 Ibid.

202 „Šta otkriva slučaj trgovine uticajem za nabavku radova“, Transparentnost Srbija, 8. 7. 2024.



## 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 obavještava javnost.

### 4.1.5. Borba protiv korupcije u policiji

*Duže od godinu dana Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova vodio je nezakonito postavljen načelnik, koji je međuvremenu smenjen. Tokom njegovog upravljanja ovim Sektorom, nije poboljšana operativna autonomija rada. Od deset preporuka GRECO, koje se odnose na borbu protiv korupcije u policiji, samo je jedna ispunjena u celosti, a tri delimično.*

Na čelu Sektora unutrašnje kontrole (SUK), organizacione jedinice u Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP), koja kontroliše zakonitost rada policijskih službenika i ostalih zaposlenih u MUP-u, nezakonito se, duže od godinu dana, nalazio Goran Colić. On je, kao i ostali načelnici sektora u MUP-u, bio u statusu vršioca dužnosti.<sup>203</sup> Rešenjem Vlade od 1. avgusta 2024. godine on je postavljen na dodatna tri meseca na ovu poziciju,<sup>204</sup> a to je bilo njegovo četvrto nezakonito postavljenje. Polovinom novembra 2024. godine mediji su objavili da je Goran Colić smenjen sa te pozicije, odnosno da mu nije produžen mandat za obavljanje poslova načelnika SUK-a.<sup>205</sup> Ove medijske navode ubrzo je potvrdio i MUP.<sup>206</sup>

Ovaj primer ne predstavlja izuzetak, već pravilo prilikom postavljanja i smenjivanja načelnika sektora MUP-a. Ubrzo nakon što je Bratislav Gašić postavljen za ministra unutrašnjih poslova oktobra 2022. godine, za načelnika SUK-a u januaru 2023. postavljen je Goran Colić. Njih dvojica su prethodno sarađivali u Bezbednosno-informativnoj agenciji. Na taj način je nastavljena pogrešna praksa, svojstvena i Gašićevim prethodnicima, da se na čelna mesta u MUP-u dovode već pripremljena personalna rešenja. Glavni kriterijumi za njihov odabir bili su lično poznanstvo i višegodišnja saradnja sa političkim rukovodiocem MUP-a, a ne potrebne profesionalne kvalifikacije.<sup>207</sup> U tom smislu, ne iznenađuje što je Goran Colić smenjen sa mesta načelnika SUK-a, s obzirom na to da je u maju 2024. godine izabran novi ministar unutrašnjih poslova.

Važeća zakonska rešenja ne obezbeđuju normativne preduslove za operativnu autonomiju SUK-a. Naime, u Zakonu o policiji predviđeno je da ministar unutrašnjih poslova propisuje način vršenja unutrašnje kontrole i izdaje smernice i obavezna uputstva za rad SUK-u, kao i da kontroliše rad načelnika i zaposlenih u SUK-u.<sup>208</sup> Ministar unutrašnjih poslova određuje kako zaposleni u SUK-u treba da obavljaju svoj posao, a zatim kontroliše njihov rad. Dodatno, nije postojala intencija da se u dva predložena nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima, koji su povučeni iz zakonske procedure, obezbedi operativna samostalnost Sektora.<sup>209</sup>

U Izveštaju iz jula 2024. godine Grupa država Saveta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO) ocenila je da je, od deset njihovih preporuka koje se odnose na policiju, samo jedna ispunjena u potpunosti, a tri delimično.<sup>210</sup> Iako je u međuvremenu usvojena Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028, nije usvojen poseban strateški dokument za prevenciju korupcije u policiji. Prema odgovoru Vlade Srbije koji GRECO navodi, takav dokument ne može biti usvojen zasebno, već su adekvatne mere uključene u

203 Detaljnije o načelnicima sektora u MUP-u pročitati u ovom izveštaju u delu Reforma policije.

204 Ova rešenja Vlade Srbije dostupna su na [Kadrovska rešenja u 2024. godini](#).

205 „Goran Colić smenjen sa mesta načelnika Sektora unutrašnje kontrole MUP: Vraća se u BIA“, *Danas*, 15. 11. 2024.

206 „Potvrđeno Insajderu: Goran Colić smenjen sa mesta načelnika Sektora unutrašnje kontrole MUP“, *Insajder*, 15. 11. 2024.

207 „Novi/stari problemi Sektora unutrašnje kontrole MUP-a Srbije“, *Otvorena vrata pravosuđa*, 25. 4. 2023.

208 Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018, član 225, stav 3, član 232, stav 3 i član 233.

209 Detaljnije o spornim odredbama drugog Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima u: „Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima“, *PrEUgovor brza reakcija #8*, Beograd, februar 2023.

210 „Izveštaj o usklađenosti, Peti krug evaluacija, Srbija“, GRECO, 21. 6. 2024, preporuke XV–XXIV.

opštu Strategiju, u čijoj je izradi učestvovao MUP,<sup>211</sup> a u toku je izrada pratećeg Akcionog plana. Delimično su ispunjene preporuke o ažuriranju Kodeksa policijske etike, kao i sa tim povezane obuke i obuke o zaštiti uzbunjivača. Pored toga potrebno je, između ostalog, sprečiti politička imenovanja na ključne pozicije u policiji i obezbediti da se sprovedu transparentniji konkursi za zapošljavanje u MUP-u.

### Sektor unutrašnje kontrole nije dostavio kompletan izveštaj o nasilnoj smrti u policijskoj stanici u Boru

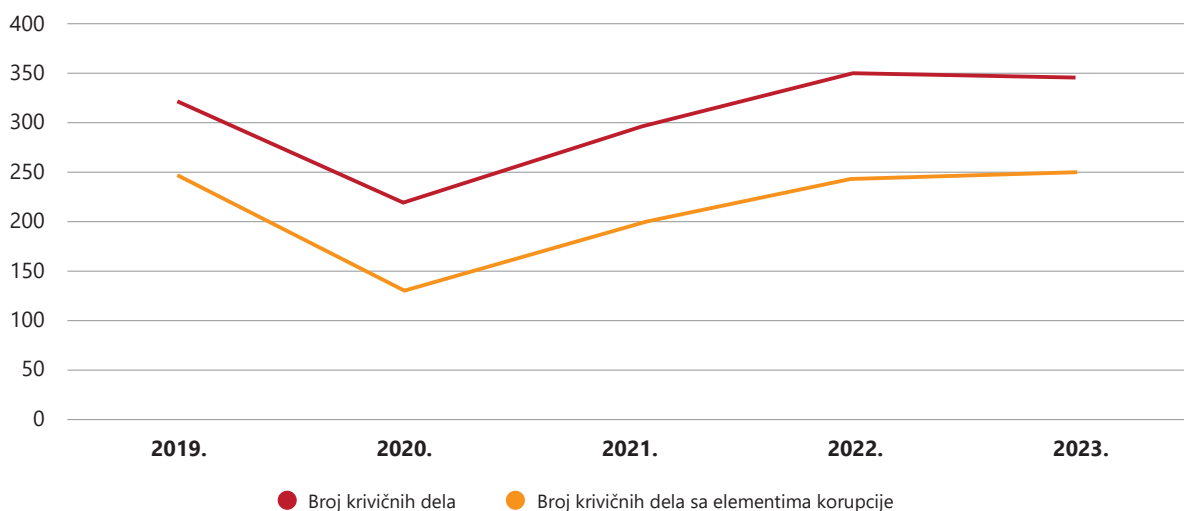
Sektor unutrašnje kontrole još uvek nije dostavio kompletan izveštaj o sprovedenoj unutrašnjoj kontroli Višem javnom tužilaštvu u Nišu povodom smrti brata jednog od osumnjičenih u predmetu ubistva dvogodišnje devojčice iz Bora. Naime, on je preminuo u pritvoru policijske stanice u Boru početkom aprila. Građani su najpre bili obavješteni da je preminuo prirodnom smrću, ali je u izveštaju Instituta za sudsku medicinu navedeno da se radi o nasilnoj smrti. Zbog toga je Više javno tužilaštvo u Nišu pokrenulo predistražni postupak kako bi utvrdilo okolnosti pod kojima se desila ova smrt, a SUK je dostavio više parcijalnih izveštaja.<sup>212</sup> Javnost Srbije je bila posebno zainteresovana za epilog ovog slučaja, ali Sektor nije doprineo da se rasvetli ova smrt do koje je došlo pod sumnjivim okolnostima.

## Operativni i preventivni rad Sektora unutrašnje kontrole u 2023. godini

Sektor unutrašnje kontrole nije u zakonskom roku objavio Godišnji izveštaj o radu za 2023. godinu, već je to naknadno učinio u drugoj polovini aprila 2024. godine.<sup>213</sup> Time je nastavljena loša prošlogodišnja praksa.

U 2023. godini je, u odnosu na godinu ranije, zabeležen stabilan trend otkrivenih krivičnih dela, posebno krivičnih dela sa elementima korupcije, koja su izvršili pripadnici policije i MUP-a, a protiv kojih je SUK podneo krivične prijave (videti Grafikon 1). Među koruptivnim krivičnim delima otkrivenim u 2023. godini više od dve trećine odnosi se na primanje mita. Zbog nedostatka informacija u vezi sa brojem prihvaćenih ili odbačenih krivičnih prijava, odnosno epiloga sudskih postupaka koje je SUK inicirao, nije moguće proceniti da li Sektor kvalitetno obavlja operativni rad.

Ilustracija 1: Broj otkrivenih krivičnih dela i koruptivnih krivičnih dela, koje su izvršili službenici policije i zaposleni u MUP-u



Izvor: Godišnji izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole MUP-a

211 Ibid., str. 17–18.

212 „Slučaj Danke Ilić: Javnost još čeka izveštaj MUP-a o smrti Dalibora Dragijevića u pritvoru“, *Insajder*, 21. 8. 2024.

213 Podaci o radu SUK-a nalaze se u godišnjim izveštajima o radu, dostupni na: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole, [Rezultati rada](#).



Što se tiče preventivnog rada, SUK je i u 2023. godini nastavio da izveštava o primeni preventivnih mehanizama za borbu protiv korupcije. Sektor unutrašnje kontrole od 2016. godine, prema Zakonu o policiji, sprovodi test integriteta, analizu rizika od korupcije, vodi evidenciju i kontroliše prijave i promene imovnog stanja rukovodilaca u MUP-u.<sup>214</sup> U 2023. godini Sektor je sproveo ukupno 24 testa integriteta, pri čemu je 18 završeno pozitivnim, a šest negativnim rezultatom. U slučaju negativnog rezultata na testu integriteta, dakle kad policijski službenik nije pokazao profesionalni integritet, pokreće se predistražni postupak, što je učinjeno protiv četiri policijska službenika, dok je za dvojicu ponovljen test integriteta. Ovde je zabeležen pozitivan trend, s obzirom na to da je SUK u 2021. i 2022. godini uradio po 19 testova integriteta.

Sektor je tokom 2023. godine kontrolisao imovinu 1016 rukovodilaca u MUP-u, što je bilo predviđeno Planom redovne godišnje kontrole za 2023 godinu. Tokom redovne kontrole, SUK je utvrdio da 344 rukovodioca nisu ispravno prijavila svoju imovinu i da postoji nesaglasnost između prijavljene imovine i podataka nadležnih organa. Zato je Sektor zatražio da se rukovodioci u pisanoj formi izjasne o utvrđenim činjenicama u roku od 30 dana. Kako se navodi u Godišnjem izveštaju SUK-a, rukovodioci su u dopisima istakli da nije postojala očigledna namera da prikriju podatke o imovnom stanju i da evidencije državnih organa nisu ažurirane. S druge strane, na osnovu obraćanja građana, operativnih podataka i zahteva tužilaštva, Sektor je sproveo 24 vanredne kontrole imovine rukovodilaca u MUP-u.

Formiranje radnih grupa za analizu rizika od korupcije u MUP-u nastavljeno je i 2023. godine. Izrađeni su izveštaji o analizi korupcije u organizacionim jedinicama, gde su prethodnih godina formirane radne grupe za analizu rizika od korupcije.

---

## PREPORUKE

- Novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima treba da sadrži odredbe čija primena omogućava smanjenje uticaja ministra unutrašnjih poslova, kao političkog faktora, na rad Sektora unutrašnje kontrole.
- Neophodno je sprovesti konkurs za načelnika Sektora unutrašnje kontrole.
- Potrebno je da izveštaji o radu Sektora unutrašnje kontrole budu blagovremeno objavljeni, kao i da sadrže podatke o broju prihvaćenih i odbačenih krivičnih prijava kako bi se mogao proceniti kvalitet operativnog rada ovog Sektora.
- Sektor unutrašnje kontrole treba da pojača sprovođenje operativnih i preventivnih aktivnosti, a samim tim i da poboljša rezultate svog rada.

---

214 Zakon o policiji, član 230, stav 1.

## 4.1.6. Javne nabavke

### Novi pravni okvir u oblasti javnih nabavki – isti ciljevi i nedostaci

Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period od 2024. do 2028. godine usvojen je 1. avgusta, zajedno sa pratećim Akcionim planom za 2024. godinu.<sup>215</sup> Novi petogodišnji program sadrži značajne sličnosti sa prethodnim. Njegovi posebni ciljevi podrazumevaju povećanje ekonomičnosti i konkurentnosti u javnim nabavkama, širu primenu ekološkog i socijalnog aspekta, tehnika i instrumenata u javnim nabavkama, kao i smanjenje rizika od neregularnosti u javnim nabavkama.

Izveštaj o sprovođenju prethodnog Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023, iz maja 2024. godine,<sup>216</sup> predstavlja u stvari zbirku sažetih nalaza iz godišnjih izveštaja o sprovođenju akcionih planova za pojedine godine, a ne Programa u celini. Kada je reč o Godišnjem izveštaju za 2023,<sup>217</sup> u njemu je predstavljeno da je čak 94% aktivnosti sprovedeno na utvrđeni način i u predviđenom roku. Iako je visoka, uspešnost realizacije je delom posledica nedovoljno ambicioznih ciljeva i propusta da se neki od najbitnijih problema, uključujući u to i one na koje ukazuje Evropska komisija, uopšte uvrste u plan (nabavke koje se sprovode po međudržavnim ugovorima i posebnim zakonima). Pored toga, među 10% nerealizovanih aktivnosti nalaze se i neke od najznačajnijih.

Kada je reč o pravnom okviru, navodi se da ranije planirane izmene i dopune Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama nisu izvršene ni do kraja 2023. godine, bez daljeg objašnjenja razloga za to ili eventualnog navođenja sprovedenih aktivnosti. U okviru ove grupe mera prikazane su i izmene Zakona o javnim nabavkama, koje se primenjuju od 1. januara 2024, kao i donošenje podzakonskih akata. U vezi sa „jačanjem institucionalnog okvira“ navode se pojedini rezultati, ali nisu uvek upoređeni sa ciljevima u samom Izveštaju. Tako se može pročitati da su organizovana 22 ispita za službenike za javne nabavke i da je procenat uspešnosti polaganja nešto iznad 50%, kao i da su organizovane obuke za kandidate. Održane su i dve radionice za razmenu iskustava među predstavnicima Kancelarije za javne nabavke (KJN) Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Ministarstva finansija radi usklađivanja stavova u vezi sa primenom Zakona o javnim nabavkama, kao i radionice na kojima je trebalo da se upoznaju sa praksama prilikom primene direktiva EU u drugim zemljama. Takođe, realizovano je predavanje za pripadnike policije i tužilaštva i slično. Kao konkretni pokazatelji rezultata navode se broj sertifikovanih službenika (početno 5026, planirano 5100, ostvareno 5231) i broj obuka za policiju, tužilaštva i sudove (planirano 4, realizovano 5).

Posebni ciljevi iz Akcionog plana za 2023. godinu odnose se na „prosečno trajanje otvorenog postupka“, „prosečan broj ponuda po postupku“, „broj postupaka nad kojima je sproveden monitoring“, kao i na „broj postupaka sa primenom ekoloških aspekata i primenom socijalnih aspekata u javnim nabavkama i inovacijama“. Ciljevi su ponegde ostvareni, ali je ovo dobar primer iz kog se vidi koliko oni nisu bili odgovarajući. Otvoreni postupak je prosečno trajao 44 dana (kako je i planirano), što je tri dana manje od početne vrednosti. Iako bi mogao da bude relevantan za „efikasnost“, ovaj pokazatelj teško može biti značajan za procenjivanje „ekonomičnosti“ javnih nabavki, a tome je, između ostalog, trebalo da služi. Prosečan broj nabavki, kao merilo za „jačanje konkurencije“, ne samo da je bio postavljen neambiciozno (porast sa 2,5 na 2,6) već je vrednost čak i opala (2,4). Kao razlog za ovako loš rezultat navodi se: „(...) učestalo učešće grupa ponuđača u postupcima, te da je čak u 7% slučajeva jedina ponuda stizala upravo od grupe privrednih subjekata.“ Ovaj nalaz stvara sumnju da su naručioci primorali ponuđače da se udružuju, postavljajući pred njih uslove koje pojedinačne firme nisu mogle da ispune, ili pak da su se potencijalni konkurenti udruživali kako ne bi snižavali cenu svojih ponuda (što bi predstavljalo zabranjeni restriktivni sporazum). Umesto toga, u zaključku povodom ovog cilja stvar se sagledava sa vedrije strane – iako je konkurencija bila mala, veći je broj privrednih subjekata koji učestvuju u javnim nabavkama.

Ostvarenje cilja „smanjenje rizika od neregularnosti u sistemu javnih nabavki“ meri se prema broju monitoringa koje je izvršila Kancelarija za javne nabavke, a kojih je bilo 782 (planirano 700). Iako je ovo

215 Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2024–2028. godine, 1. 8. 2024.

216 Izveštaj o rezultatima sprovođenja Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2019–2023, maj 2024.

217 Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za 2022. godinu, april 2024.

pokazatelj nesumnjivog napretka, kada se stvari stave u kontekst, slika je potpuno drugačija – ovom vidu kontrole podvrgnuti je tek 1,63% postupaka javnih nabavki. Ciljevi su ostvareni i daleko premašeni kada je reč o promociji ekološkog i socijalnog aspekta, ali je broj ovakvih nabavki i dalje veoma mali (1592 za ekološke i 140 za socijalne).

U Akcionom planu za 2024. godinu planirano je da za Program razvoja javnih nabavki bude povećano učešće postupaka u kojima cena nije bila jedini kriterijum (na 5%), da i dalje raste učešće malih i srednjih preduzeća (na 80%), kao i da aktivnostima u Poglavlju 5 Evropska komisija dodeli ocenu „izvestan napredak”.<sup>218</sup> Ponovo je planirana izmena Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, porast broja zaposlenih u Kancelariji za javne nabavke, porast broja socijalnih i zelenih nabavki i organizovanje obuka na razne teme, uglavnom uz donatorsku podršku. Planirane su i mere za unapređenje Portala (nove funkcionalnosti), te izrada pojedinih smernica i uputstava. Planirano je da se nadgleda 800 postupaka i da se poveća broj subjekata redovnog nadzora, koji vrši budžetska inspekcija (sa 43 na 80).

Za javne nabavke značajne su i određene mere iz Reformske agende, konkretno one koje se odnose na ukidanje posebnih zakona, koji odstupaju od Zakona o javnim nabavkama (npr. Zakon o izložbi EXPO 2027), a koje su planirane tek za 2027. godinu. Ovakva mera nema smisla, jer će posebni zakoni do tada ispuniti svoju svrhu, a to je zaobilaženje pravila koja predviđa Zakon o javnim nabavkama za projekte izuzetno visoke vrednosti, koji će biti sprovedeni u okviru specijalizovane izložbe EXPO.

Generalno gledano, i pored pojedinih poboljšanja, glavni problem planskih dokumenata u oblasti javnih nabavki i dalje ostaje to što se problemi ne sagledavaju celovito, već primarno iz ugla institucije koja je pripremala Program (Kancelarija za javne nabavke), uz neke aktivnosti koje se tiču drugih (npr. budžetska inspekcija Ministarstva finansija). Uz takav pristup, neminovno izostaju mere koje bi trebalo da preduzmu Vlada (u vezi sa pregovorima sa drugim državama), Skupština (u vezi sa razmatranjem izveštaja koji se odnose na ovu oblast, donošenja posebnih zakona i autentičnih tumačenja), javno tužilaštvo, prekršajni sudovi i Upravni sud, Komisija za javno-privatna partnerstva (npr. u vezi sa praksom odobravanja projekata), organi nadležni za nadzor nad sprovođenjem javnih ugovora, Agencija za sprečavanje korupcije (u vezi sa poštovanjem pravila koja se odnose na nabavke od firmi u vlasništvu javnih funkcionera), kao i Komisija za zaštitu konkurencije (u vezi sa restriktivnim sporazumima u oblasti javnih nabavki).

## **Ograničena primena izmena Zakona o javnim nabavkama – najvredniji poslovi i dalje van radara javnosti**

U primeni izmenjenog Zakona o javnim nabavkama (ZJN) od januara 2024. najprimetnije su promene do kojih je došlo nakon objavljivanja podataka o nabavkama koje su ispod propisanih pragova (tri miliona dinara za radove, milion dinara za dobra i usluge). Tako su javnosti postali dostupni čak i podaci o nabavkama veoma male vrednosti, što omogućava bolju kontrolu takvih postupaka, ali je to povećalo obim posla kod naručilaca. U takvoj situaciji postaje još vidljiviji apsurd da nisu dostupne informacije o veoma vrednim radovima, koji su ugovoreni bez primene Zakona, a na osnovu međudržavnih sporazuma.

Ograničeni su i dometi zakonskih izmena, koje se odnose na „zelene” nabavke. Naime, i u slučajevima kada je obavezno da se primene takvi kriterijumi, takva obaveza se odnosi na svega 10% predmeta konkretne nabavke. Takođe, preovlađuje utisak da željene efekte nisu donele ni izmene Zakona, koje se odnose na primene drugih kriterijuma, pored najniže ponuđene cene. Naime, umesto pravih kriterijuma, koji bi odrazili kvalitet, u praksi je često zastupljen kriterijum „rok isporuke”.

U Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2024. godinu konstatuje se da je Srbija u velikoj meri usklađena sa pravnim tekovinama EU.<sup>219</sup> Navodi se i da Srbija „ima tendenciju zaobilaženja zakona u ovoj oblasti kroz zaključivanje međudržavnih sporazuma i donošenje posebnih zakona”.<sup>220</sup> Kao primer se navodi uredba na osnovu koje je izabran strateški partner za solarnu elektranu, kao i poseban Zakon o izložbi EXPO 2027 i prateća Uredba. Ti akti, kako se navodi, „donose zabrinutost” u vezi sa usaglašenošću sa pravilima EU,

218 Ocena „izvestan napredak” ekvivalentna je oceni 3 na skali od 1 do 5.

219 Izveštaj Evropske komisije za Republiku Srbiju za 2024. godinu, 30. 10. 2024

220 Ibid., str. 58.

u šta spada i (ne)mogućnost korišćenja pravnih sredstava protiv odluka naručilaca i rokova. Pored toga, što se ne pominje u izveštaju EK, problem sa ovim pravilima jesu i značajno viši pragovi za objavljivanje nabavki. Ipak, ova zabrinutost Evropske komisije nije rezultirala preporukom da se poseban Zakon o izlozbi EXPO (odnosno njegov član 14, koji je isključio primenu Zakona o javnim nabavkama) ukine, iako je slična preporuka bila data pre nekoliko godina, kada je usvojen poseban Zakon za linijsku infrastrukturu.

U Izveštaju se takođe konstatuje da je porasla vrednost nabavki koje su zaključene bez primene zakona i da je ona gotovo identična vrednosti nabavki koje su zaključene na osnovu ZJN-a. Međutim, bitno je naglasiti da ovi statistički podaci ne obuhvataju nabavke koje su izuzete na osnovu posebnih zakona, jer se ta vrsta izuzetaka ne evidentira u izveštajima koje sastavlja Kancelarija za javne nabavke na osnovu podataka dobijenih od naručilaca. Kada je reč o preporukama, one su identične onima koje su date prethodnih godina.

## Obim kontrole povećan, kao i broj uočenih nepravilnosti

Podaci iz izveštaja državnih organa, koji na određeni način nadziru sistem javnih nabavki, jasno ukazuju na to da je, i pored toga što je obim kontrole povećan, i dalje potrebno pojačati nadzor. Već pomenuti monitoring koji vrši Kancelarija za javne nabavke, iako mali po obimu, rezultirao je podnošenjem 218 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka. To znači da je u nešto više od četvrtine nadziranih postupaka (28%) uočena nepravilnost koju ZJN prepoznaje kao prekršaj, što predstavlja veoma veliki procenat, posebno ako se ima u vidu da se veliki broj monitoringa sprovodi na osnovu godišnjeg plana rada KJN, odnosno bez indicija da je bilo nepravilnosti.

Tokom 2023. godine Budžetska inspekcija izvršila je nadzor 82 naručioca, kod kojih je pronašla ukupno 238 nepravilnosti u vezi sa primenom ZJN-a, odnosno u proseku je bilo skoro tri nepravilnosti po nadziranom subjektu.<sup>221</sup> Kada se taj podatak posmatra naspram ukupnog broja naručilaca (trenutno je na Portalu registrovano njih 6183), dolazimo do zaključka da je nadzor vršen nad 3,83% aktivnih naručilaca. U Godišnjem izveštaju o radu Budžetske inspekcije ne navodi se koji je bio obim kontrole po nadziranom subjektu, odnosno da li je on obuhvatao sve postupke koje je subjekt sproveo u toku određenog perioda ili su kontrolisani nasumično odabrani postupci ili pak oni za koje postoji sumnja da u njima ima nepravilnosti prilikom izvršenja ugovora.

Stvari ne stoje mnogo bolje ni kada je reč o „kontrolni“ pravilnosti javnih nabavki, koju vrše zainteresovani privredni subjekti. Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki godišnje odlučuje po manje od hiljadu zahteva (932 u 2023. godini),<sup>222</sup> što znači da su potencijalni poslovni partneri države na ovaj način osporili manje od 2% sprovedenih nabavki. Blizu polovine postupaka je potpuno ili delimično poništeno.

Državna revizorska institucija je takođe uočila veliki broj nepravilnosti u javnim nabavkama prilikom vršenja revizija pravilnosti poslovanja.<sup>223</sup> Najveći broj odnosi se na nepravilnosti prilikom sprovođenja postupka javne nabavke, na nepravilnosti prilikom izvršenja ugovora, kao i na to da nije sproveden postupak javne nabavke, iako nije postojao osnov za izuzeće.

Iako Krivični zakonik predviđa posebno krivično delo za zloupotrebe u javnim nabavkama, krivična odgovornost za to krivično delo maltene ne postoji. U 2023. godini doneto je samo 12 osuđujućih presuda, od čega je u njih 10 izrečena uslovna osuda, a u dve kazna zatvora. Jedan od razloga za ovako mali broj presuda leži i u samoj definiciji krivičnog dela, koja je nerazumljiva i teško dokaziva, te se tužiocima mahom odlučuju da postupke vode za slična krivična dela (kao što je, na primer, zloupotreba službenog položaja ili trgovina uticajem), iako se radi o zloupotrebama u javnim nabavkama.

Kada je reč o krivičnom delu koje se odnosi na javne nabavke, u toku izveštajnog perioda se, na javnoj raspravi povodom izmena Krivičnog zakonika, našao i predlog izmene ovog krivičnog dela (član 228).

---

221 Godišnji izveštaj o radu Budžetske inspekcije za 2023. godinu, 2. 4. 2024.

222 Videti više u: Izveštaj Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki u periodu od 1. 1. 2023. do 31. 12. 2023. godine, 26. 3. 2024.

223 Godišnji izveštaj o radu DRI za 2023. godinu, 27. 3. 2024.

Predloženom izmenom ukida se dosadašnji uslov, kojim se za postojanje krivičnog dela morala dokazati šteta prouzrokovana javnim sredstvima, ali se istovremeno propisuje i donji prag za postojanje krivičnog dela od pet miliona dinara procenjene vrednosti javne nabavke.

Rezultat predložene izmene moglo bi biti lakše dokazivanje kod ovog krivičnog dela, jer javni tužiocima ne bi bili u obavezi da dokažu da je nezakonitim postupanjem u javnim nabavkama nastala šteta po javna sredstva. S druge strane, predloženom izmenom se propisuje objektivni uslov inkriminacije (procenjena vrednost javne nabavke preko pet miliona dinara), koju sada važeća odredba Krivičnog zakonika ne sadrži. Ukoliko predložena norma bude usvojena, to će praktično značiti da se dekriminalizuje zloupotreba javnih nabavki, čija vrednost ne prelazi propisani iznos, a samim tim i da se ne kažnjavaju svi budući izvršiocima takvih zloupotreba. Alternativno, moglo bi se tumačiti da krivična odgovornost postoji i u takvim slučajevima, ali samo ako se utvrdi da postoje elementi nekog drugog krivičnog dela. Zbog toga propisana odredba može samo da podstakne zloupotrebu javnih nabavki, koje su sprovedene suprotno zakonu, onda kada je njihova procenjena vrednost ispod pet miliona dinara ili da stvori pravnu neizvesnost u vezi sa tim da li bi u takvim situacijama postojao osnov za krivično gonjenje. Nezakonitosti utvrđene u javnim nabavkama procenjene vrednosti do pet miliona dinara ostale bi predmet prekršajne odgovornosti, ali je za mnoge od njih gonjenje do sada bilo na nivou statističke greške. Do kraja izveštajnog perioda predložene izmene Krivičnog zakonika nisu se našle pred zakonodavcem.

Svi navedeni podaci ukazuju na to da je trenutni obim kontrole nedovoljan i da bi trebalo znatno ozbiljnije i sistematičnije pristupiti nadzoru u oblasti javnih nabavki. Trenutni nivo represije ne pruža uverljivu sliku o tome da će se za načinjene nepravilnosti u javnim nabavkama odgovarati, ni prekršajno, a pogotovo ne krivično.

## PREPORUKE

- Vlada i Narodna skupština treba da prekinu da koriste međunarodne ugovore i „posebne zakone“, poput Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO 2027, kojima se smanjuju transparentnost i konkurencija u javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu.
- Trebalo bi povećati obim kontrole u oblasti javnih nabavki, posebno ako se u vidu ima broj uočenih nepravilnosti koje prilikom vršenja nadzora nad javnim nabavkama uoče državni organi.
- Ministarstvo pravde treba da iz Nacrta izmena i dopuna Krivičnog zakonika izbriše uvođenje donjeg praga za postojanje krivičnog dela od pet miliona dinara procenjene vrednosti javne nabavke.

### 4.1.7. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Narodna skupština još uvek „nema vremena“ da se bavi uočenim nedostacima u pristupu informacijama od javnog značaja. Sada već dva godišnja izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, iz 2022. i 2023. godine, čekaju na razmatranje. Poverenik je 26. marta 2024. Narodnoj skupštini dostavio Godišnji izveštaj za 2023. godinu. U Izveštaju se zloupotreba prava na pristup informacijama prekomernim slanjem zahteva i naplatom troškova advokata za sastavljanje žalbi<sup>224</sup> identifikuje kao jedan od najvećih problema u ovoj oblasti. Ovakva praksa dovela je do nagomilavanja velikog broja predmeta kod Poverenika, skoro 50% više u odnosu na prethodnu godinu.

To je bio povod da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave započne izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>225</sup> Ovaj Nacrt izrađuje Radna grupa, sačinjena od predstavnika Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva pravde, Ministarstva finansija, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Poverenika za informacije od javnog značaja.

224 „Naplatili oko 28 miliona dinara iz budžeta: Kako je grupa građana pronašla rupu u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, *Danas*, 14. 11. 2023.

225 „Menja se Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 25. 9. 2024.

Civilni sektor i zainteresovana javnost, koji već nekoliko godina unazad predlažu izmene ovog Zakona u većem broju oblasti, o otpočinjanju ovog procesa saznali su iz saopštenja.

Koalicija za slobodu pristupa informacijama i Nacionalni konvent o Evropskoj uniji uputili su zvaničan zahtev ministarki državne uprave i lokalne samouprave Jeleni Žarić Kovačević, u kom su tražili da u Radnu grupu za izradu izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja budu uključeni predstavnici civilnog sektora.<sup>226</sup> Ministarstvo je u svom odgovoru navelo da se trenutno bavi izmenama zakonskog rešavanja problema zloupotrebe zahteva i da je s tim u vezi formirana Radna grupa u užem sastavu „kako bi rad bio efikasniji i kvalitetniji“. U odgovoru se dalje navodi da će predstavnici civilnog sektora i građani moći da iznesu svoje komentare i sugestije na javnim konsultacijama i javnoj raspravi. Sedmodnevni proces konsultacija otvoren je 28. oktobra.<sup>227</sup>

Izmene i dopune ovog Zakona neophodne su radi ispunjavanja GRECO preporuke iz petog kruga evaluacije.<sup>228</sup> U evaluaciji je GRECO ukazao na bitnu prepreku obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti vrha izvršne vlasti, do koje dolazi onda kada Vlada Srbije ili predsednik Republike uskrate informacije od javnog značaja, a građani i novinari nemaju mogućnost da se žale Povereniku, već moraju da pokreću upravni spor, koji je neefikasan i predugo traje. S tim u vezi GRECO preporučuje „da zahtevi za dostavljanje informacija koji su podneti Vladi ili administraciji predsednika, a koji nisu dobili pozitivan odgovor, budu predmet žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i da se sprovođenje odgovarajućih odluka sistematski razmatra“.<sup>229</sup> Ostaje nejasno zašto se ovom prilikom rešava samo problem zloupotrebe prava, iako postoji obaveza i potreba da se izmenama Zakona reše i drugi problemi.

U praksi se pokazalo da poslednje izmene Zakona iz 2021. godine nisu donele značajan napredak u ostvarivanju ovog prava. Najčešći problem sa kojim se suočavaju tražioci zahteva jeste ćutanje uprave. Veliki problem predstavlja i nepostojanje odgovornosti za nedostavljanje traženih informacija i proglašavanje informacija poslovnom tajnom. Na sve to, Skupština već skoro dve godine ne ispunjava svoj deo zadatka – ne razmatra izveštaje Poverenika i ne usvaja zaključke koji bi nametnuli jasnu obavezu organima izvršne vlasti radi unapređenja sprovođenja ovog zakona.

---

## 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, Vrhovno javno tužilaštvo, 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 mogućstvu 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“.

---

226 „Nacionalni konvent uputio zahtev ministarki Žarić Kovačević za uključivanje civilnog sektora u izmenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama“, Koalicija za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, 16. 10. 2024.

227 Obaveštenje o javnim konsultacijama u postupku pripreme Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 28.10.2024.

228 „Peti krug evaluacija, Evaluacioni izveštaj“, Srbija, GRECO, 5. 7. 2022.

229 Ibid., str. 18



## 4.2. Osnovna prava

### 4.2.1. Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa

*Reformska agenda Republike Srbije povezana sa Planom rasta EU za Zapadni Balkan biće nova prilika za ispunjavanje starih obaveza. U podoblasti Osnovna prava ciljevi planirane reforme postavljeni su na minimum – usvajanje zakona i planova. To ne obezbeđuje njihov kvalitet, efektivnu primenu i postizanje pozitivnih promena. Ne bi trebalo da realizacija Reformske agende skrene pažnju sa aktivnosti iz Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, koje već dugo nisu realizovane. U ekspozou novog predsednika Vlade te aktivnosti se ne pominju, kao ni aktivnosti za smanjenje predrasuda, diskriminacije, govora mržnje i zaštite diskriminiranih grupa. Uprkos brojnim aktivnostima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, one ostaju bez stvarnih efekata, jer je politički kontekst u kom se realizuju zapravo inverzija željenog stanja. Sumorna realnost uključuje zabranu održavanja festivala kulturne razmene, finansiranje aktivnosti desničarskih organizacija, napade na aktiviste i aktivistkinje, studente i studentkinje, pravljenje spiskova i zadržavanje na graničnim prelazima stranih i domaćih državljana, pretnje deportovanjem bez obrazloženja stranim državljanima, koji borave u Srbiji i još mnogo toga što je daleko od politike nediskriminacije.*

#### Reformska agenda – nova prilika za sprovođenje nerealizovanih aktivnosti

Reformska agenda (RA) Republike Srbije, povezana sa Planom rasta EU za Zapadni Balkan, predstavlja se kao prilika za ubrzano jačanje sprovođenja reformi u nekoliko važnih oblasti, kao što su demokratija, ljudska prava i rodna ravnopravnost „prema najvišim međunarodnim standardima i najboljim praksama”.<sup>230</sup> Ostaje nejasno šta je sprečavalo predstavnike vlasti da u prethodnom periodu ostvare planirane mere i aktivnosti, koje sve već postoje u Revidiranom Akcionom planu (AP) za Poglavlje 23.

Reformska agenda navodi da je u podoblasti Osnovna prava<sup>231</sup> cilj donošenje „zakonskog paketa”, koji sadrži sledeće zakone: Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku, Porodični zakon, Zakon o sprečavanju nasilja u porodici i Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Očekuje se da će to doprineti poboljšanju i značajnom napretku u oblasti Osnovnih prava. Ne samo da izmene i dopune ovih zakona nisu završene u rokovima predviđenim u Revidiranom AP za Poglavlje 23 (u periodu 2020–2022. godine) već se pretpostavlja da će izmene i dopune predloženih zakona doneti (samo) pozitivne promene, što nije uvek slučaj. To potvrđuju brojne reakcije stručne javnosti i udruženja građana tokom javne rasprave o izmenama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku (uz još tri pravosudna zakona) u periodu od (samo) 30 dana (oktobar 2024).<sup>232</sup> Taj rok je potpuno nesrazmeran značaju, obimu i broju razmatranih zakona. Nije prvi put da isto Ministarstvo šalje „paket” zakona na javnu raspravu, zbog čega je Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 23 pozvala Ministarstvo da produži javnu raspravu do kraja godine.<sup>233</sup>

Reformska agenda sadrži i plan za usvajanje AP o rodno zasnovanom nasilju, kao i AP za deinstitutionalizaciju i ostvarivanje prava nacionalnih manjina (sa rokom realizacije do decembra 2024, odnosno 2025. godine), što bi trebalo da omogući pripremanje i usvajanje novih propisa. Stepem posvećenosti države osnovnim pravima vidi se u tome što ovi planovi nisu završeni u prethodno predviđenim rokovima.

Kada je reč o konsultacijama o RA, one svakako nisu bile dovoljno inkluzivne i transparentne, a usvojeni dokument odaje utisak da nije bilo mesta da se komentari organizacija civilnog društva zaista razmotre i uvažavaju.<sup>234</sup>

230 Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan, *Reformska agenda Republike Srbije*, 5. Uključivanje u glavne tokove *Politika*, str. 45.

231 Jedna od šest podoblasti u okviru oblasti Osnove (ostale su: Demokratija, Borba protiv organizovanog kriminala, Bezbednost i migracije, Borba protiv korupcije i Pravosuđe).

232 „Koje su sve mane predloženih izmena Krivičnog zakonika”, *N1 Beograd, Danas, NOVA.rs*, 12. 10. 2024.

233 „Produžiti javnu raspravu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku”, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 9. 10. 2024.

234 Koalicija prEUgovor, „Nedovoljna rešenja i pomereni rokovi za izdvojene goruće probleme”, 14. 10. 2024.



## Bez novih kvartalnih izveštaja o primeni Revidiranog AP za Poglavlje 23 u 2024. godini

Nije bilo novih izveštaja o primeni Revidiranog AP za Poglavlje 23 nakon izveštaja izrađenog za treći kvartal 2023. godine (od 31. 12. 2023. godine<sup>235</sup>). Stoga, nema podataka o tome da je broj nerealizovanih aktivnosti smanjen.<sup>236</sup> Reformska agenda (RA) je „preuzela“ neke od nerealizovanih aktivnosti u oblastima Načelo nediskriminacije, Rodna ravnopravnost i Nasilje prema ženama. Najveći broj nerealizovanih i delimično realizovanih aktivnosti je iz planova koji se odnose na prava dece, a većina ostaje izvan aktivnosti planiranih u RA. To se odnosi na nerealizovane aktivnosti, kao što su: uspostavljanje centara za decu, mlade i porodice<sup>237</sup> (3.4.4.3, rok realizacije bio je I kvartal 2022. godine), uključujući u to i posttraumatsko savetovanje i podršku deci u okviru usluga podrške porodici (3.4.4.17, rok I kvartal 2016); unapređenje postojećih resursa u velikim i malim rezidencijalnim ustanovama (3.4.4.7, rok IV kvartal 2020); analiza efekata primenjenog organizacionog modela u centrima za socijalni rad i unošenje neophodnih izmena (3.4.4.9, rok do I kvartala 2020), kao i izrada novih posebnih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja (3.4.4.21, do II kvartala 2021. godine).

U RA se ne pominju aktivnosti iz Revidiranog AP za Poglavlje 23, koje su delimično realizovane, kao što su unapređenje sistema novčanih davanja namenjenih ugroženim porodicama dece sa invaliditetom (3.4.4.4, rok IV kvartalu 2020. godine) i razvoj kapaciteta pružalaca usluga, povećanje primene vaspitnih naloga i davanje prioriteta restorativnom pristupu prilikom postupanja sa maloletnim učiniocima krivičnih dela (3.4.4.12, kontinuirano). Ne pominje se ni aktivnost unapređenja vođenja podataka u sudovima o poštovanju principa „najboljeg interesa deteta“ u građanskim postupcima (3.4.4.18, do IV kvartala 2020), niti aktivnost nadzora nad sprovođenjem Nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja i pratećeg AP (3.4.4.19, rok od 2020).

## Ekspoze predsednika Vlade – osnovna prava u iskrivljenom ogledalu

Ključne preporuke Evropske komisije u vezi sa Revidiranim AP za Poglavlje 23, ali i preporuke međunarodnih ugovornih tela, ostaju bez odgovora u programu nove Vlade.<sup>238</sup> Politika protiv diskriminacije svodi se na prava nacionalnih manjina da slobodno koriste jezik, pismo, ispovedaju veru, čuvaju tradiciju, običaje i izjašnjavaju se kako žele. Isto važi i za vernike tradicionalnih crkava, kojima se garantuje sloboda praktikovanja vere. Nema reči o smanjenju predrasuda, toleranciji, nediskriminaciji i efikasnijoj zaštiti, niti o participaciji i odgovarajućoj zastupljenosti u javnoj sferi i javnom sektoru. Ne pominju se mere za unapređenje položaja Roma i Romkinja, za smanjenje rasizma, diskriminacije, siromaštva, za veću uključenost u redovno obrazovanje i zapošljavanje, za unapređenje zdravlja i stanovanja. Takođe, ne pominju se LGBT+ osobe, osim kada se potvrđuje da je „brak zakonom utvrđena zajednica života muškaraca i žena“ i da će tako ostati (što „ne znači da će bilo koja manjina, pa tako i seksualna, biti ugrožena“). Ne govori se ni o građanskom partnerstvu, o pravu na mirno okupljanje, o diskriminaciji, te o govoru mržnje i nasilju prema pripadnicima ove zajednice.

## Ministarstvo kontinuiteta – i aktivnosti slabih efekata

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog izvestilo je (povodom prvih 100 dana Vlade) o sprovođenju brojnih aktivnosti. Navodi se da je blagovremeno odgovarano na obaveze dostavljanja izveštaja i komentara u vezi sa međunarodnim obavezama Srbije u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (EKRI) uputila je Srbiji 15 preporuka (u okviru šestog ciklusa monitoringa).<sup>239</sup> Zahteva se da dve preporuke budu prioritarno sprovedene. Prva se odnosi na izradu Nacrta zakona o istopolnim zajednicama i na njegovo podnošenje Narodnoj skupštini bez nepotrebnog odlaganja. Druga preporuka odnosi se na to da nadležni treba da naruče izradu sveobuhvatne studije o različitim oblicima govora mržnje u Srbiji, njegovim izvorima i uticaju na ciljne grupe, kako bi bile razvijene i sprovedene mere za sprečavanje i otklanjanje tih pojava.

235 Ministarstvo pravde, [Izveštaji o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23](#).

236 Videti [Alarm izveštaj](#) iz maja 2023. godine, str. 75–77.

237 Ovi bi centri trebalo da pruže podršku roditelju koji trpi nasilje u porodici, podršku deci u riziku od napuštanja škole, podršku porodicama u riziku od razdvajanja dece i roditelja, podršku deci žrtvama krivičnih dela, kao i deci sa smetnjama u razvoju iz vulnerabilnih porodica i u riziku od smeštanja u ustanovu.

238 „Najveća Vlada, najmanja očekivanja: Komentar na prvomajski ekspoze Miloša Vučevića“, Brza reakcija koalicije prEUgovor, maj 2024.

239 [Izveštaj EKRI o Srbiji](#) (šesti ciklus monitoringa) usvojen 9. 4. 2024. (10. 10. 2024).

Dostavljeni su i komentari Izveštaja o primeni preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope u vezi sa merama usmerenim na borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, a održan je i društveni dijalog na ovu temu (radi što potpunijeg i kvalitetnijeg izveštaja). Ministar je zaključio da je postignut napredak u odnosu na prethodni izveštajni period, uprkos činjenici da je otpor značajnog dela društva veliki i da je jasno manifestovan. Ministarstvo je dostavilo i odgovore na pisma dve specijalne izvestiteljke – za pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, i za položaj branitelja ljudskih prava. Kancelariji OEBS-a za demokratske inicijative i ljudska prava (ODIHR) dostavljen je odgovor na dva upitnika o zločinima iz mržnje počinjenim u 2023. godini.

## **(Mnogo) Sumornija realnost – zabrane međunacionalne kulturne razmene, finansiranje desničarskih organizacija i napadi na aktiviste**

Uprkos svim naporima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, kao i aktivnostima Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, ne vide se poboljšanja u oblasti nediskriminacije. Ove je godine zabranjeno održavanje festivala „Mirdita, dobar dan“. Huligani su spremno reagovali na zahteve za zabranu festivala, koji su dolazili od predstavnika Vlade (najglasnije od potpredsednika Vlade Aleksandra Vulina<sup>240</sup> i ministarke za brigu o porodici i demografiju<sup>241</sup>), te od gradonačelnika Beograda.<sup>242</sup> Ministar policije predložio je odlaganje događaja, tvrdeći da će policija obezbediti javni red i mir.<sup>243</sup> Iako je menjan datum realizacije (da se izbegne Vidovdan), festival je na kraju zabranjen. Inicijativa mladih za ljudska prava (suorganizator festivala) saopštila je<sup>244</sup> da je država Srbija zabranila saradnju umetnika iz Srbije i sa Kosova, a da je Ministarstvo unutrašnjih poslova prekršilo Ustav Srbije i niz zakona koji garantuju slobodu izražavanja i slobodu okupljanja, prebacujući teret bezbednosti na organizatore, umesto da se obračuna sa nasilnicima.

Državna revizorska institucija (DRI)<sup>245</sup> u Izveštaju o radu Uprave za saradnju sa dijasporom Vlade Srbije, na čijem je čelu do sredine maja 2024. godine bio Arno Gujon,<sup>246</sup> navodi da je državni novac završavao na računima u komercijalnim bankama udruženja (od kojih su neke desničarske organizacije povezane sa vladajućom partijom), umesto preko Uprave za trezor (kako nalaže Zakon o budžetu). U vreme objavljivanja Izveštaja DRI Gujon je postavljen na novu funkciju, na čelo Kancelarije za javnu i kulturnu diplomatiju pri Vladi Srbije, čije su nadležnosti „organizovanje, sprovođenje i podržavanje aktivnosti kako bi se u svetu predstavili srpska kultura, istorija, duhovnost, umetnost, jezik, nauka i sport“.<sup>247</sup> Da bi finansirala aktivnosti ove Kancelarije, Vlada je odlukom (16. 5. 2024) aktivirala sredstva budžetske rezerve (3,1 milion evra), koja su bila namenjena za kapitalne projekte. Za to vreme, najveći broj aktivnosti u vezi sa nediskriminatornom politikom, koje realizuju državna tela, sprovodi se uz pomoć donatorskih sredstava.

Još jedna državna agencija, Uprava za saradnju s crkvama i verskim zajednicama<sup>248</sup> smeštena je na neočekivano mesto, u Ministarstvo pravde. Zadatak joj je, između ostalog, da vrši stručne poslove, koji se odnose na „afirmaciju i razvoj slobode veroispovesti (...) afirmisanje verskih osnova i sadržaja srpskog nacionalnog identiteta (...) poklonička putovanja, hodočašće i druge oblike verskog turizma“ i tako dalje. Kakve veze imaju ove aktivnosti sa oblašću delovanja Ministarstva pravde ostaje samo da se nagađa.

Za to vreme, množe se napadi na aktiviste i aktivistkinje, koji su u ovom periodu naročito usmereni protiv ekoloških aktivista i njihovih podržavalaca. Njih uznemiravaju i proganjaju, hapse i nesrazmerno strogo kažnjavaju, izlažu medijskoj hajci prorežimskih tabloidnih medija i televizija sa nacionalnom frekvencijom zbog izražavanja stava i neslaganja sa postupcima aktuelne vlasti.<sup>249</sup> Napade na studente i studentkinje kod Rektorata Univerziteta u Novom Sadu sproveli su nepoznati maskirani muškarci u crnom, predvođeni

---

240 „Vulin: Festival 'Mirdita, dobar dan' je uvreda na koju država Srbija treba da odgovori“, *Politika*, 15. 6. 2024.

241 „Đurđević Stamenkovski o festivalu 'Mirdita, dobar dan': Festival treba otkazati, podriva ustavni poredak“, *Beta*, 15. 6. 2024.

242 „Šapić: Grad neće dati saglasnost za festival 'Mirdita'“, *N1*, 15. 6. 2024.

243 Milekić, S., „Dačić: Policija će obezbeđivati javni red i mir tokom festivala 'Mirdita, dobar dan'“, *Blic*, 22. 6. 2024.

244 Inicijativa mladih za ljudska prava, „Država Srbija zabranila saradnju umetnika između Srbije i Kosova“, Saopštenje, 10. 10. 2024.

245 Janković, J., „Donacije za desničarske organizacije iz Uprave Srbije za dijasporu koju je vodio Arno Gujon“, *Radio Slobodna Evropa*, 1. 7. 2024.

246 Gujon je u mladosti stasavao u redovima francuskog desničarskog pokreta „Blok identitaraca“, a član je SNS-a od 2023. godine.

247 Sa istom nadležnošću u Ministarstvu inostranih poslova već postoji Sektor za javnu i kulturnu diplomatiju.

248 Ministarstvo pravde, *Unutrašnje uređenje ministarstva*, 10. 10. 2024.

249 Saopštenje organizacija civilnog društva, „Zaustaviti represiju nad građanima i govor mržnje protiv aktivista“, 22. 8. 2024. Đajić, M., „Zaustaviti zastrašivanje aktivistkinja“, Akademija ženskog liderstva, 19. 8. 2024.

javnim funkcionerom<sup>250</sup> (koji su obezbeđivali nelegitimne izbore za Studentski parlament),<sup>251</sup> Zabrinjava to što rektor nije reagovao na nasilje kojem su izloženi studenti i studentkinje, ali nimalo ne iznenađuje. Napadi na udruženja građana (nevladine organizacije) dolaze i sa neočekivanih mesta, na primer, od dekana Matematičkog fakulteta,<sup>252</sup> po čijem mišljenju su ove organizacije i njihove aktivnosti odgovorni za mali broj upisanih na prirodne fakultete.

Državi su nepovoljni i domaći i strani državljani, koji izražavaju mišljenje koje je različito od stavova vlasti. Tako je aktuelni potpredsednik Vlade, koji je ranije bio u funkciji ministra policije i direktora Bezbednosno-informativne agencije, izjavio da je lično pravio spiskove „onih koji nisu dobrodošli u Srbiju”,<sup>253</sup> po zakonu i savesti (?!?), dodajući da žali što im se nije više posvetio. Priveden je i zadržan bosanskohercegovački glumac i književnik Feđa Štukan,<sup>254</sup> a potom mu je i zabranjen ulazak u Srbiju. Na graničnom prelazu četiri sata zadržana je hrvatska pevačica Severina,<sup>255</sup> koja je odustala od ulaska u državu. Zadržavani su i domaći državljani, koji nisu po volji vlasti, poput direktorke Inicijative mladih za ljudska prava, zbog čega je organizacija izdala saopštenje, upozoravajući na nezakonito postupanje Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>256</sup>

Mnogo razloga za brigu u „demokratskoj” Srbiji imao je i beloruski novinar, reditelj i opozicioni aktivista Andrej Gnajt, koji je u kućnom pritvoru čekao pravosnažnu odluku Srbije o ekstradiciji u Belorusiju,<sup>257</sup> da bi bio evakuisan iz Srbije u Evropsku uniju.<sup>258</sup> Nespokojni su i ruski državljani, kojima se bez obrazloženja više puta odbija boravak u Srbiji.<sup>259</sup>

## Evropska komisija – većina preporuka još uvek nije sprovedena

Evropska komisija je u najnovijem Izveštaju za Srbiju,<sup>260</sup> u poglavlju o Osnovnim pravima navela da većina preporuka koje je Komisija dala prošle godine još uvek nije sprovedena. Kada je u pitanju nediskriminatorna politika, ukazano je na neophodnost daljeg usklađivanja zakona sa pravnim tekovinama EU i evropskim standardima. Takođe, potvrđuju se nedostaci i u postupku prikupljanja podataka o slučajevima diskriminacije, kao i konstantno mali broj osuđujućih presuda. Prisutni su govor mržnje, pretnje i nasilje, koji su usmereni na branioce/braniteljke ljudskih prava, romsku zajednicu, LGBT+ osobe i osobe u migraciji, a nedostaju i centralizovani zvanični podaci o zločinima iz mržnje, koji su razvrstani prema motivima predrasuda.

## PREPORUKE

- Potrebno je obratiti dužnu pažnju na komentare organizacija civilnog društva i strukovnih udruženja tokom usvajanja „paketa zakona” i akcionih planova iz Reformske agende Srbije kako bi njihov sadržaj stvarno bio usaglašen sa pravnim tekovinama EU, a ne sa narastajućom tendencijom vlasti da ograniči i kontroliše demokratiju, slobode i stečena ljudska prava u zemlji.
- 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.
- Nužno je zaustaviti trend derogiranja dostignutih ljudskih prava ranjivih društvenih grupa, kao i rastući trend napada na sve neistomišljenike, za koje su direktno odgovorni vlast i njihovi dužnosnici na najvišim pozicijama.

250 „021: Tvrdnje da je studente napao i rasterivao Ognjen Dopud, direktor pokrajinskog Fonda”, 021, Beta, N1, 23. 9. 2024.

251 Bogdanović, N., „Sve o incidentima na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu”, Radio Slobodna Evropa, 24. 9. 2024.

252 „Država da prestane da finansira NVO i te pare preusmeri u obrazovanje: Sve manje nastavnog kadra”, N1 Beograd, 27. 6. 2024.

253 „Vulin: ja sam pravio spiskove onih koji nisu dobrodošli u Srbiju”, Tanjug, 27. 8. 2024.

254 „Priveden Feđa Štukan na aerodromu 'Nikola Tesla'”, NOVA.rs, 23. 6. 2024.

255 „Severina posle zadržavanja na granici: Volim Srbiju koja protestuje zbog zaštite okoline”, Radio Slobodna Evropa, 26. 8. 2024.

256 „Zadržavanje direktorke Inicijative prilikom pasoške kontrole je nastavak nezakonitog postupanja MUP-a Srbije”, Saopštenje, Inicijativa mladih za ljudska prava

257 Bogdanović, N., „Spašavam svoj život: Beloruski novinar u kućnom pritvoru u Srbiji”, Radio Slobodna Evropa, 15. 6. 2024.

258 „Beloruski aktivista Andrej Gnajt napustio Srbiju nakon ukidanja pritvora”, Radio Slobodna Evropa, 31. 10. 2024.

259 Davić, A., „Sinu odobrena, roditeljima opet odbijena boravišna dozvola: Ruska porodica primorana da napusti Srbiju”, N1, 5. 7. 2024.

260 Evropska komisija. Republika Srbija – izveštaj za 2024. godinu. Brisel, 30. 10. 2024, str. 40.

## 4.2.2. Rodna ravnopravnost

*U ekspozeu predsednika nove Vlade prava žene zamenjena su pravima porodice, a one su svedene na objekte koji rađaju i samo iz te uloge mogu da računaju na poštovanje i zaštitu. Zato ne čudi što je Rešenjem Ustavnog suda Republike Srbije obustavljena primena Zakona o rodnoj ravnopravnosti i pokrenut postupak ocene njegove ustavnosti. Otvoreno pismo sa pitanjima za Ustavni sud potpisalo je 38 profesorki i profesora pravnih fakulteta u Srbiji. Ukazuje se na to da Ustavni sud ne poznaje relevantne izvore prava, sadržinu preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije i značenje ljudskih prava zajamčenih Ustavom, kao i da svojom odlukom potvrđuje utisak podređenosti protivustavnim izvorima odlučivanja u Republici Srbiji. Još uvek nije formirano Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, što (možda) ima veze sa obustavom primene Zakona o rodnoj ravnopravnosti.*

Dok se u Reformskoj agendi navodi da je u Srbiji uspostavljen sveobuhvatan pravni i politički okvir za rodnu ravnopravnost,<sup>261</sup> obustavljena je primena Zakona o rodnoj ravnopravnosti i pokrenut postupak utvrđivanja njegove ustavnosti<sup>262</sup> na inicijativu sedam predlagača (nije navedeno kojih). To se desilo dok je RA bila u fazi nacрта, ali se u dokumentu nigde ne pominje.

Istovremeno, kako nije bilo novih izveštaja o realizaciji Revidiranog AP za Poglavlje 23, ostalo je nepoznato kako se sada (nakon Rešenja Ustavnog suda) ocenjuje aktivnost usvajanje novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti (3.4.2.4.), koja je prethodno bila označena kao „u potpunosti realizovana“.

### Ekspoze predsednika Vlade – rodna ravnopravnost i „opstanak našeg naroda“

U prvomajskom ekspozeu predsednika Vlade Srbije<sup>263</sup> ne pominju se rodna ravnopravnost i prava žena koje su svedene na objekte (svetinja, simbol, biće) koji rađaju i koje samo u toj ulozi mogu da računaju da će ih „svaki rodoljub“ poštovati, zaštititi i osnažiti. Predsednik Vlade kaže da će žene imati „ista prava i iste početne pozicije kao i muškarci“, ali nejednake prihode, jer ova Vlada neće „promovisati ideju uravnilovke i samoupravnog socijalizma“ (što ilustruje do koje mere premijer ne razume strukturnu diskriminaciju). Pominju se mere koje bi trebalo da obezbede ravnotežu između porodice i posla, fleksibilno i skraćeno radno vreme (ali ne i da to umanjuje konkurentnost žena na tržištu rada i da ima dugoročne negativne ekonomske efekte na žene). U njemu se ne govori ništa o radu, zapošljavanju, preduzetništvu, obrazovanju, sportu, političkom i javnom životu, zdravlju, seksualnim i reproduktivnim pravima žena. Iako ne sporimo loše demografske pokazatelje i potrebu da se država pozabavi tim problemom, prava žena ne mogu biti zamenjena pravima porodice radi rešavanja problema niskog nataliteta. Niz najavljenih mera usmereno je na rađanje i „opstanak našeg naroda“ (pretpostavljamo da se iste mere odnose i na žene iz drugih nacionalnih i etničkih zajednica, koje žive u Srbiji). Na osnovu ovog, ne iznenađuje sinhronizacija politike Vlade i Rešenja Ustavnog suda o obustavljanju primene Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Dato je obećanja da će država uvek biti „budna, beskompromisna i oštra“ kada je reč o zaštiti žena, onih koje su nečije majke, sestre ili ćerke, a naročito ako nasilnik pokuša da oduzme život „donositeljki novog života“, prema čemu „nacionalno svestan pojedinac, ne može i ne sme da ima samilosti“. Nema ni reči o tome da treba da se usvoji, i to sa više od tri godine zakašnjenja, Akcioni plan za sprovođenje strateškog dokumenta za sprečavanje rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici, niti se pominju finansijska sredstva za realizaciju predviđenih mera.

### Otvoreno pismo stručne javnosti Ustavnom sudu

Nakon što je obustavljena primena Zakona o rodnoj ravnopravnosti, nema podataka o tome da li je Narodna skupština (ili predlagač) dostavila odgovor Ustavnom sudu u roku od 30 dana, kao što je zahtevano. Otvoreno pismo Ustavnom sudu potpisalo je 38 profesora pravnih fakulteta u Srbiji,<sup>264</sup> u kome su postavili pitanja na koja očekuju odgovor. Potpisnice i potpisnici između ostalog pitaju: „Najpre, zašto

261 (...) kao prioritet koji će biti integrisan u ukupni razvoj države i agendu pristupanja EU, [Reformska agenda Republike Srbije](#), str. 48.

262 Rešenje Ustavnog suda IY3-85/2021, od 28. 6. 2024. godine.

263 Ekspoze mandataru Miloša Vučevića, 1. 5. 2024, str. 43.

264 Grupa autora, „Otvoreno pismo stručne javnosti Ustavnom sudu“, *Peščanik*, 19. 9. 2024.

Ustavni sud kalkuliše s tajmingom pokretanja postupka te donosi rešenje o pokretanju postupka čak tri godine od formiranja predmeta – podnošenja prvih inicijativa? Zatim, zašto Ustavni sud manipuliše i u pogledu načina pokretanja postupka u odnosu na Zakon u celini (jer se u inicijativama osporavaju samo konkretni članovi Zakona)?<sup>265</sup>

U pismu se navodi da se „Ustavni sud pita da li su rodna ravnopravnost, koja nije izričito priznata Ustavom, i ravnopravnost polova, koja jeste priznata Ustavom, kompatibilni ili suprotstavljeni pojmovi”.<sup>266</sup> Potpisnici i potpisnice Otvorenog pisma kažu da bi „Ustavni sud morao znati da je Komitet ministara Saveta Evrope još 2007. godine usvojio Preporuku o standardima i mehanizmima rodne ravnopravnosti, u kojoj izričito stoji da rodna ravnopravnost podrazumeva sistematski i sveobuhvatni pristup borbi protiv diskriminacije žena, koja je specifična po tome što ima i strukturalni i horizontalni karakter, i prožima sve kulture i zajednice, kao i sve sektore, nivoe i oblasti, tokom čitavog života. Dakle, rodna ravnopravnost nije u suprotnosti s ravnopravnošću polova, već je preduslov njenog postizanja u punom i suštinskom smislu”.<sup>267</sup> Odgovara se i na druge „dileme”, koje ima Ustavni sud, poput onih u vezi sa rodno osetljivim jezikom i njegovom upotrebom.

Dalje se u Otvorenom pismu ukazuje na međunarodne pravne obaveze Srbije, koje proističu iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava, Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i Konvencije o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama, kao i na preporuke Saveta Evrope, te se dovodi u pitanje stručnost Ustavnog suda. Štaviše, zaključuje se da ovim postupkom Ustavni sud pokazuje podređenost „protivustavnim izvorima odlučivanja u Republici Srbiji”.<sup>268</sup>

S obzirom na navedeno, potpisnice/potpisnici Otvorenog pisma zahtevali su od Ustavnog suda da obustavi postupak za utvrđivanje neustavnosti Zakona o rodnoj ravnopravnosti i da zakaže javnu raspravu o spornim odredbama Zakona. Međutim, niti je Ustavni sud odgovorio (u vidu konferencije za štampu, što je bila praksa do 2012. godine), niti je postupio prema zahtevima stručne javnosti u Srbiji.

U međuvremenu, antirodni pokreti i pojedinci (na čelu sa Maticom srpskom) lamentiraju nad nepoštovanjem Ustava i odluke Ustavnog suda. Navodi se da pojedina ministarstva (među kojima je resor za ljudska i manjinska prava, kao i jedna komisija Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija) u dopisima upotrebljavaju imenice ženskog roda, koje nisu u skladu sa standardnim srpskim jezikom (načelnica, izvršna direktorka, koordinatorka, profesorka, članica...), za koje se kaže da to „nije srpski standardni jezik, već ideološko nasilje nad njim”.<sup>269</sup>

## **(Još uvek) bez odluke o novom sazivu Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost**

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog obavestilo je krajem oktobra organizaciju Autonomni ženski centar, članicu koalicije prEUgovor, da Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost nije formirano, podsećajući na to da je Ustavni sud Republike Srbije pokrenuo postupak ocene ustavnosti Zakona o rodnoj ravnopravnosti i obustavio njegovu primenu.<sup>270</sup>

Kabinet ministarke bez portfelja zadužene za koordinaciju i aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti, sprečavanja nasilja nad ženama i ekonomsko i političko osnaživanje žena,<sup>271</sup> sudeći prema informacijama na zvaničnoj internet prezentaciji, ima samo jednu osobu (ministarku) i planirane, ali nepopunjene pozicije šefa Kabineta, posebne savetnice, kao i neodređeni broj pozicija u tri oblasti iz nadležnosti kabineta. Bez sadržaja je deo koji se odnosi na misiju, viziju i ciljeve rada (iako bi oni morali biti saglasni sa zakonima i strateškim dokumentima u ovoj oblasti).

---

265 Ibid.

266 Ibid.

267 Ibid.

268 Ibid.

269 „Ne poštuje se odluka Ustavnog suda o stavljanju van snage Zakona o rodnoj ravnopravnosti”, *Večernje novosti, RT Balkan*, 9. 10. 2024.

270 Dopis br. 002894150 13410 000 041 001 20 002, od 23. 10. 2024. godine, kao odgovor na zahtev za informacije od javnog značaja.

271 Nova internet prezentacija nove ministarke, [Kabinet](#).



Ministarka je još uvek i predsednica udruženja „Mame su zakon”,<sup>272</sup> Dok je na tribini „Porodiljsko odsustvo – pravo, a ne privilegija”<sup>273</sup> lako zagovarala porodiljska prava žena, dotle je ministarka neispravne klima-uređaje u porodilištu na temperaturi od 40oC nazvala „jednom incidentnom situacijom” i optužila medije da „izazivaju paniku” kada o tome izveštavaju.<sup>274</sup>

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog sprovodilo je aktivnosti u ovoj oblasti uglavnom sredstvima koja je dobilo od stranih donatora (izrada podzakonskih akata, programa obuke za zaposlene u javnom sektoru, izmene i dopune funkcionalne specifikacije za automatsku obradu podataka o rodnoj ravnopravnosti, nastavak rada na izradi softvera za izveštavanje o ostvarivanju rodne ravnopravnosti). Pripremljeni su javno dostupni izveštaji za 2023. godinu. U okviru specijalnih procedura Ujedinjenih nacija (UN) upućeni su odgovori Srbije specijalnom izvestiocu za izveštaj o nasilju nad ženama i devojčicama u sportu. Upućeni su odgovori Generalnom sekretaru UN na upitnik o sprovođenju Rezolucije „Žene u razvoju” i upitnik o sprovođenju Rezolucije „Trgovina ženama i devojčicama”.

Ipak, u Srbiji su ženske organizacije i dalje izložene pritiscima i uznemiravanju, samo zato što javno ukazuju na netransparentne tokove novca lokalnih samouprava. Na to je ukazano i u Otvorenom pismu ženskih organizacija Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog,<sup>275</sup> na koje je Ministarstvo odmah reagovalo, sazivajući sastanak sa predstavnicama organizacija u Leskovcu.<sup>276</sup> Dogovoreni su konkretni koraci, a ostaje da se vidi da li će doći i do pozitivnih promena.

Na kraju, pomenimo i to da je osnovano i strukovno udruženje pod nazivom „Ženski pravosudni centar”,<sup>277</sup> koje okuplja žene sudije, kako bi se promovisali i unapredili vladavina prava, samostalnost i nezavisnost sudijske funkcije i sudske grane vlasti, kao i kako bi se podigla svest o značaju zaštite i podrške ugroženim grupama.

---

## PREPORUKE

- Nužno je da država primenjuje međunarodne obaveze u vezi sa pravima žena, što su ujedno i pravne tekovine EU, te da hitno zaustavi derogiranje stečenih prava i pogubni uticaj antirodnih pokreta.
- Potrebno je da Evropska komisija pomno prati sve izmene i dopune zakona i izradu novih dokumenata javnih politika u oblasti sprečavanja i zaštite žena od svih oblika rodno zasnovanog nasilja, postavljenih u Reformskoj agendi, kako se ne bi samo usvajanje zakona i politika smatralo ispunjenjem standarda. Posebno je važno da se obezbede odgovarajuća budžetska sredstava za njihovu primenu, jer će bez toga one ostati „prazno slovo na papiru”.

---

272 Internet prezentacija udruženja „Mame su zakon”, *Naš tim*.

273 „Mame su zakon”, Otvoreni dijalog, „Porodiljsko odsustvo – pravo, a ne privilegija”, 4. 7. 2024.

274 „Macura: Situacija u Narodnom frontu bez klime nije bila tako dramatična, jer nikome nije bio ugrožen život”, *N1 Beograd*, 21. 7. 2024.

275 Mreža „Žene protiv nasilja”: „Otvoreno pismo ženskih organizacija Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog”.

276 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, „Delegacija Ministarstva u poseti jugu Srbije povodom otvorenog pisma Mreže 'Žene protiv nasilja'”, 13. 7. 2024.

277 Derikonjić M., „Osnovan ženski pravosudni centar”, *Politika*, 4. 6. 2024.

### 4.2.3. Nasilje prema ženama

*Predložene izmene i dopune Krivičnog zakonika ne sadrže rešenja koja su ženske organizacije predlagale Radnoj grupi. Očekuje se usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine. Njegova primena koja traje samo godinu dana neće moći da nadoknadi izgubljeno vreme i sredstva i da sprovede sve nesprovedene aktivnosti. Ostaje da se vidi kakve će efekte imati uvođenje jedinstvenog centralnog elektronskog evidencionog sistema u sudovima i tužilaštvima, ali i da li će on integrisati relevantne podatke iz policije. Sve vrste nasilja prema ženama i dalje su rasprostranjene, a država ne realizuje sistemske preventivne aktivnosti, niti ima efikasne institucionalne odgovore. Šestu godinu zaredom nijedna ženska organizacija, koja pruža podršku ženama sa iskustvom nasilja, nije dobila sredstva prikupljena po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja.*

### Reformska agenda i aktivnosti protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama

U RA planirano je da izmene i dopune Krivičnog zakonika budu usvojene do kraja 2024. godine. Međutim, Nacrt izmena i dopuna predstavljen u oktobru ne sadrži rešenja koje su ženske organizacije predlagale Radnoj grupi. Na primer, definicija silovanja i seksualnog nasilja nije usaglašena sa Istanbulsom konvencijom. Predložene izmene nisu obuhvatile ranije podnete inicijative da zloupotreba snimka polne sadržine (tzv. osvetnička pornografija) postane krivično delo uprkos zabrinjavajućem broju ovih i drugih dela nastalih zloupotrebom digitalnih medija i interneta). Izmene nisu obuhvatile ni inicijativu da femicid postane krivično delo, a koju je podržalo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Podizanje kazni za krivično delo silovanja i nasilja u porodici neće rešiti probleme njegovog prijavljivanja (posebno svih dela seksualnog nasilja, čiji je godišnji broj prijava izrazito mali), niti poboljšati istrage, dovesti do efikasnijih institucionalnih postupaka i boljeg tretmana žrtava rodno zasnovanog nasilja. Ni Reformska agenda ni obrazloženja predloženih nacrtu zakona ne sadrže procenu toga kolika će biti potrebna ulaganja, odnosno sredstva za sprovođenje zakona i ko će ta finansijska sredstva obezbediti. Nacrt izmena i dopuna zakona, po običaju, sadrži tipsku rečenicu da „za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna sredstva u budžetu Republike Srbije”,<sup>278</sup> što predstavlja neistinu.

#### **ISTAKNUTO: Pobjeda građanskog aktivizma – Ministarstvo pravde prihvatilo je predlog da neovlašćeno deljenje intimnih snimaka postane krivično delo**

Zbog ignorisanja više od 21.000 potpisa građanki i građana u peticiji „Zakuni se u zakon!”, kojom je traženo da neovlašćeno deljenje intimnih snimaka postane krivično delo, organizacija Autonomni ženski centar, članica koalicije prEUGovor koja je izradila predlog ovog krivičnog dela, pozvala je potpisnice i potpisnike peticije da u okviru javne rasprave dostave Ministarstvu pravde predlog amandmana.<sup>279</sup>

U Saopštenju Ministarstva pravde, u finišu javne rasprave, navedeno je da je ova inicijativa privukla pažnju i da je opravdana, te da će Ministarstvo „da iznađe i predloži najbolje zakonsko rešenje, kojim će se zaštititi intimni sadržaj od zloupotrebe i širenja putem društvenih mreža”.<sup>280</sup>

Iako ovo svakako predstavlja pobjedu građanskog aktivizma, trebalo bi do kraja pratiti aktivnost nadležnog ministarstva, imajući u vidu da nije potvrđeno da će prihvatiti predlog amandmana, koje je sastavila organizacija AŽC i koji su građani podržali peticijom, već samo da će Ministarstvo sačiniti ono što smatra najboljim rešenjem.

278 Ministarstvo pravde, [Radne verzije propisa](#), IV poglavlje Nacrta o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika.

279 Akcija Autonomnog ženskog centra: [Pošalji predlog Ministarstvu pravde da neovlašćeno deljenje intimnih snimaka postane krivično delo](#), 29. 10. 2024.

280 Ministarstvo pravde, [Saopštenje povodom navoda u medijima u vezi sa javnom raspravom o Nacrtima zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku](#), 1. 11. 2024.



Takođe, u RA je planirano usvajanje izmena i dopuna Porodičnog zakona do kraja 2024. godine (predlog Radne grupe postoji od 2023. godine) tako da on bude usklađen sa izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (iako su izmene i dopune poslednje pomenutog zakona planirane tek za kraj 2025. godine), odnosno tako da uključi nove oblike nasilja u porodici. Međutim, Porodični zakon nema krivične sankcije, te se ne vidi svrha ovih izmena, jer i u sadašnjoj verziji Zakona postoji odredba „ostali oblici nasilja“.

Kada je reč o primeni Strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine, za koju nikada nije izrađen i usvojen Akcioni plan, RA predviđa da se do kraja 2024. usvoji AP za 2024–2025. godinu. Ovaj dokument je u vreme pisanja Alarm izveštaja bio u fazi pripreme za javnu raspravu. Navodi se da bi to trebalo da obezbedi delotvornu prevenciju i zaštitu, kao i da razvije rodno odgovoran sistem usluga podrške ženama, iako je više nego jasno da to nije moguće postići (samo) za godinu dana realizovanja Strategije. To što su nadležne državne institucije i ustanove sprovodile poverene aktivnosti (redovne poslove) ne znači da su realizovani opšti i specifični ciljevi iz Strategije, kako se želi prikazati u RA. Navodi se da je, na osnovu rezultata sprovedenih aktivnosti u 2023. godini,<sup>281</sup> započeta izrada AP za 2024–2025. godinu. Reformska agenda predviđa da će završeni Nacrt AP sadržati procenu finansijskih sredstava potrebnih za njegovo sprovođenje, kao i izvore tih finansija.

Reformska agenda najavljuje uvođenje centralne evidencije o svim vidovima nasilja, koji su obuhvaćeni Istanbulsom konvencijom (korišćenjem novog informativno-komunikacionog sistema u sudovima) do kraja 2026. godine. Kaže se da će nakon toga u javnim tužilaštvima i sudovima biti moguća automatska evidencija o slučajevima nasilja u porodici (zajedno sa policijom i centrima za socijalni rad) u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici. Međutim, iz sadržaja teksta RA teško je zaključiti da li je reč o evidenciji krivičnih dela rodno zasnovanog nasilja ili o evidenciji prijave događaja nasilja u porodici. Ni kada je reč o ovoj aktivnosti, nema podatka o troškovima. Međutim, ostaje pitanje da li će ovaj jedinstveni i centralizovani sistem uključiti i podatke koje vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova (u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici), a koji se odnose na prijavu događaja policiji, procene bezbednosnih rizika, izricanje i vrstu hitnih mera učiniocu nasilja. Pored toga, govori se o „dodatnim evidencijama“, koje prikupljaju podatke o broju žena koje su ubili intimni partneri (ne pominju se muški članovi porodice), kao i o tome da je planirano da se to ubuduće radi elektronski (ali nije jasno zašto to ne bi bio deo jedinstvenog sistema evidencije krivičnih dela).

Reformska agenda sadrži i plan da se za 18% poveća broj korisnika usluga u zajednici, koje omogućavaju licencirani pružaoci usluga, uz obezbeđivanje stabilnih izvora finansiranja i uslova za integraciju, a radi sprečavanja smeštaja korisnika u ustanove. Ostaje nejasno da li ove usluge obuhvataju i „rodno odgovoran sistem usluga podrške“ ženama sa iskustvom nasilja. Kaže se da će biti pripremani standardi za određene usluge, a troškovi će se procenjivati tek kada bude sačinjen AP o deinstitutionalizaciji.

U Aneksu RA, povodom reforme 4.2.1. Poboljšanje zaštite osnovnih prava za ranjive pojedince i pripadnike nacionalnih manjina nisu definisani indikatori izveštavanja i jedinica mere, kao ni polazni parametri za svaki korak, te je upitno kako će se pratiti i ocenjivati njeno sprovođenje.

## Preplavljujuće informacije o nasilju prema ženama i dalje bez sistemskih odgovora

U Srbiji je do kraja oktobra 2024. ubijeno najmanje 16 žena u porodično-partnerskom odnosu. U odnosu na situaciju u 2023. godini, zabrinjava ponovno povećanje broja ubijenih žena koje su ranije prijavljivale nasilje (osam slučajeva 2024. u odnosu na četiri 2023. godine), odnosno činjenica da su dvojica učinilaca femicida bili ranije osuđivani za teži oblik nasilja u porodici ili za pokušaj ubistva partnerke.

Prisutne su i dalje sve vrste nasilja prema ženama, a država ne preduzima sistemske preventivne aktivnosti, niti daje efikasne institucionalne odgovore. Scene brutalnog nasilja prema ženi prisutne su i na ulici.<sup>282</sup>

<sup>281</sup> Ostaje nejasno o kojim rezultatima je reč, jer na primer Republički zavod za socijalnu zaštitu, koji izrađuje integralne izveštaje o aktivnostima u tom sistemu, još uvek nije objavio godišnji izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji, niti godišnje izveštaje o uslugama koje su pružene odraslima i deci korisnicima usluga socijalne zaštite. Reformska agenda, str. 100.

<sup>282</sup> „Stravične scene nasilja na ulicama Čačka: Mladić oborio devoju na zemlju, šutirao je i pljunuo, niko od prolaznika nije prišao da joj pomogne“, NOVA.rs, 19. 6. 2024.

Članice udruženja „Osnažene“ počele su da dobijaju brojne pretnje nasiljem (čak i smrću<sup>283</sup>) nakon što su objavile novo istraživanje o sadržaju koji se pojavljuje u grupama na društvenoj mreži Telegram. Članovi ovih grupa dnevno su razmenjivali i preko 10.000 poruka, koje su pored „osvetničke pornografije“, sadržavale prikaze incesta i dečju pornografiju.<sup>284</sup> Članice udruženja „Osnažene“ dostavile su policiji i Tužilaštvu za visokotehnoški kriminal dokaze iz istraživanja, kao i dokaze o pretnjama koje su primile. Studentkinje Fakulteta političkih nauka u Beogradu upornim akcijama sprečile su da novi dekan tog fakulteta postane profesor koji je poznat po seksualnom uznemiravanju studentkinja. One su istakle apsurdnost situacije u kojoj o budućim prijavama seksualnog uznemiravanja treba da odlučuje dekan koji se i sam tako ponaša.<sup>285</sup> Suđenje za višestruko seksualno nasilje vlasniku škole glume „Stvar srca“ traje skoro četiri godine, a advokat okrivljenog, koji je više puta opominjan i kažnjava zbog neprimerenih pitanja, preti žrtvama.<sup>286</sup> Iscrpljujući sudski postupci šalju jasnu poruku ne samo preživelim u ovom postupku nego svim žrtvama koje bi se ohrabrile da prijave silovanje i seksualno nasilje, zbog čega ne iznenađuje izrazito mali broj krivičnih prijava.

Akušersko nasilje, protiv kog su žene u Srbiji podigle glas, teško dobija sudski epilog, ali i podršku nadležnih. U poslednjem slučaju prijave protiv lekara iz Sremske Mitrovice, koji se sumnjiči za akušersko nasilje prema porodilji čija je beba preminula, nedavno je podignuta optužnica.<sup>287</sup> Ministarka za brigu o porodici ne veruje u svedočenja o ovom nasilju i o lošim uslovima u porodilištima, već to pripisuje „kampanji protiv rađanja dece u Srbiji“, navodeći da je to deo „globalne agende“.<sup>288</sup>

#### ✘ **ALARM: Zaštitnik građana optužen za mobing**

Čak je i Zaštitnik građana, kom su se do juče obraćale i žene sa iskustvom nasilja nezadovoljne neosetljivim institucionalnim procedurama zaštite i podrške, optužen za uznemiravanje, mobing i vređanje zaposlenih (posebno žena), uključujući u to i davanje neosnovanih otkaza, koje je sud osporio, te za dolazak na posao u alkoholisanom stanju i sa oružjem. Pored tužbe, grupa zaposlenih se ovim povodom obratila i Narodnoj skupštini molbom da se preispita njegov rad.<sup>289</sup> Nema informacija o tome da li su poslanici razmatrali ove optužbe i odgovorili na molbu zaposlenih.

Bilo je nejasno ko je nadležan da pripremi prvi periodični izveštaj o primeni Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju nasilja prema ženama i nasilja u porodici, ali je on pripremljen u Kabinetu ministarke bez portfelja, koja je zadužena za koordinaciju aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti, sprečavanja nasilja nad ženama i ekonomskog i političkog osnaživanja žena. Izradu izveštaja finansirala je nemačka organizacija GIZ. Kasnilo se sa njegovom predajom, zbog čega je GREVIO odložio posetu Srbiji, koja je prvobitno bila planirana u periodu 7–11. 10. 2024. godine. Ipak, Izveštaj je predat 16. 10. 2024,<sup>290</sup> a poseta ekspertske grupe Saveta Evrope najavljena je za novembar 2024.

Kabinet ministarke raspisao je krajem septembra i javni konkurs za dodelu sredstava (55 miliona dinara, nešto više od 470.000 evra) za sprovođenje mera radi sprečavanja porodičnog i vršnjačkog nasilja, za aktivnosti koje treba realizovati do 20. 12. 2024. godine. Stoga se Koalicija OKO kritički osvrnula na kratak rok za realizaciju aktivnosti, odnosno na mogućnost da će one imati ikakav efekat na nasilje u porodici i vršnjačko nasilje.<sup>291</sup> Brzo i oštro je reagovala i ministarka, usput označavajući neke organizacije

283 „Žive ćemo vas zakopati: Otkrile incest i osvetničku pornografiju na Telegram grupama, pa dobile pretnje“, *N1*, 20. 6. 2024.

284 Jovanović, M., „Telegram iza senke: Incest, dečja i osvetnička pornografija“, *Vreme*, 15. 6. 2024.

285 „Studentkinje o Orloviću: Plašimo se da bude dekan čovek protiv kojeg postoji prijava za seksualno uznemiravanje“, *N1* Beograd, 7. 6. 2024.

286 „Milena Radulović o odlaganju suđenja Aleksiću: Kako mu je jednom već pozlilo i šta je govorio njegov advokat“, *N1* Beograd, 23. 9. 2024.

287 „Tužilaštvo podiglo optužnicu protiv ginekologa iz Sremske Mitrovice zbog akušerskog nasilja“, *Radio Slobodna Evropa*, 28.10.2024.

288 Novaković, A., „Akušersko nasilje u Srbiji bez sankcija: Ministarka svedočenjima ne veruje i krivi 'kampanju protiv rađanja'“, 23. 7. 2024.

289 „Mobinguje, preti i ucenjuje, naročito žene. Deli otkaze pa ih sud obara. Teške optužbe zaposlenih na račun zaštitnika građana“, *NOVA.rs*, 28. 5. 2024.

290 Savet Evrope, *Istanbulska konvencija, Praćenje država – Srbija*.

291 „Kako za 12 dana i 55 miliona dinara sprečiti porodično i vršnjačko nasilje?“, *Građanske inicijative*, 2. 10. 2024.

kao „privilegovane“ na štetu drugih.<sup>292</sup> Ipak, treba reći da je Komisija za sprovođenje konkursa na listu vrednovanja i rangiranja pristiglih projekata, kao i na listu projekata koji nisu zadovoljili kriterijume, postavila informaciju o roku za uvid u dokumentaciju i roku za pritužbu.<sup>293</sup> Ovo bi trebalo da bude uobičajena praksa, ali to nije slučaj, na primer, na javnim konkursima koje sprovodi Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju.<sup>294</sup>

Konačno, treba reći da su se na javni poziv upućen organizacijama civilnog društva da učestvuju u radu Radne grupe za izradu AP za sprovođenje Strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, koji je krajem avgusta raspisalo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, socijalna i boračka pitanja, prijavile samo dve organizacije.<sup>295</sup> To jasno odražava stav ženskih organizacija prema značaju dokumenata koje izrađuje i usvaja Vlada, a posebno prema mogućnosti njihove primene. Istovremeno, Ministarstvo pravde je objavilo Rešenje o dodeli sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja.<sup>296</sup> Među 200 organizacija koje su dobile sredstva za aktivnosti iz ovog fonda nema nijedne organizacije koja pruža podršku žrtvama nasilja ili besplatnu pravnu pomoć. Poražavajuće je da nijedna ženska organizacije već šestu godinu zaredom nije dobila sredstva iz ovog fonda za aktivnosti podrške ženama sa iskustvom nasilja.

## Komentari Evropske komisije potvrđuju ocene ženskih organizacija

Evropska komisija u Izveštaju za Srbiju u vezi sa rodnom ravnopravnošću i rodno zasnovanim nasiljem upućuje na to da je nužno da se zakoni dalje usaglašavaju sa evropskim standardima. Ukazuje na rizik da se odluka Ustavnog suda Srbije u vezi sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti štetno odrazi na dosadašnji napredak u ovoj oblasti, kao i na nužnost da se uloži više napora na sprovođenje zakona, uvođenje rodnih perspektiva u obrazovanje i prikupljanje zvaničnih podataka razvrstanih po polu. Ukazuje se i na višestruke i ukrštene diskriminacije Romkinja, starijih, siromašnih i žena sa invaliditetom, kao i izbeglih i interno raseljenih žena. Treba primetiti da je prikaz broja policijskih izveštaja i krivičnih prijava nasilja prema ženama u Grafikonu 13 pogrešno potpisan.<sup>297</sup>

Evropska komisija podseća i na to da veoma mali broj službi za podršku ženama sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja uglavnom vode organizacije civilnog društva, koje rade sa ograničenim budžetima, kao i da treba značajno poboljšati transparentnost i pravičnost javnog finansiranja u ovoj oblasti. Ukazuje se i na to da nema rutinske saradnje između policije i specijalizovanih službi za podršku žrtvama, da ženske organizacije ne dobijaju standardnu ulogu prilikom izrade individualnih planova zaštite, niti žrtve učestvuju u kreiranju ovih planova, kao i da sigurnim kućama nedostaju osoblje i adekvatna finansijska sredstva, te da treba omogućiti svim ženama da imaju jednak pristup sigurnim kućama. Konačno, ukazuje se i na potrebu odgovarajućeg finansiranja primene nacionalnog programa o seksualnom i reproduktivnom zdravlju.<sup>298</sup>

---

292 „Kabinet ministarke Macure reagovao na saopštenje Koalicije OKO, Tendenciozna i paušalna tumačenja nepotrebno obeshrabuju mlade NVO“, Kabinet ministarke bez portfelja, 2. 10. 2024.

293 Kabinet ministarke bez portfelja, *Konkursi*, 10. 10. 2024.

294 Ministarstvo za brigu o porodicu i demografiju, *Javni konkurs*, 10. 10. 2024.

295 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Akcionni plan za sprovođenje Strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici za period 2021–2025. godina*, 10. 10. 2024.

296 Ministarstvo pravde, *Rešenje o dodeli sredstava po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja*, 4. 7. 2024.

297 Broj policijskih izveštaja mora biti znatno veći od broja krivičnih prijava, te je verovatno reč u pogrešnom potpisivanju histograma (Serbia Report 2024, Grafikon 13, str. 41). IstoVremeno, bilo bi relevantno dodati i histogram o broju krivičnih osuda, iz koga bi se moglo videti da oko 60% prijava ne završi osudom.

298 Evropska komisija. *Republika Srbija – izveštaj za 2024. godinu*. str. 40–41.

## PREPORUKE

- Potrebno je da buduća jedinstvena i centralizovana evidencija bude uređena tako da omogućava dobijanje sveobuhvatnih podataka o nasilju u porodici (saglasno odredbama Zakona o sprečavanju nasilja) i o svim oblicima rodno zasnovanog nasilja prema ženama (saglasno odredbama Istanbulske konvencije), uključujući u to i podatke o femicidu, kako bi se omogućila valjana i pouzdana administrativna evidencija, koja orijentiše javne politike.
- Nadležni državni organi konačno treba da razmotre stanje u porodilištima, počev od uslova za boravak porodilja i opremljenosti porodilišta, pa do sve češćih prijava za akušersko nasilje, te da usvoje procedure koje odgovaraju standardima i da zaštite porodilje.

### 4.2.4. Prava deteta

*Godinu dana nakon dva masovna ubistva nema ni reči o neefikasnim merama prethodne Vlade, kao i o nasilju koje se nastavilo i „eksploziralo“ među decom sve nižeg uzrasta. Deca se tretiraju kao brojevi u merama pozitivne populacione politike, a njihovi roditelji kao (isključivo) novcem motivisani za rađanje dece. Država ne želi da omogući pravo na dečji dodatak deci ubijenih žena (žrtava femicida), koji neće zavisiti od materijalnih uslova srodnika koji brinu o njima. Za to vreme, veliki broj planiranih aktivnosti u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, koje treba da doprinesu ostvarivanju prava deteta, ostaju nerealizovane ili delimično realizovane.*

#### Deca su „brojevi“ u merama populacione politike

U ekspozeu novog predsednika Vlade jedva da je bilo reči o pravima deteta, iako se deca pominju kao „budućnost moderne Srbije“ i „najveće bogatstvo“ (ako su talentovana i darovita) ili u vezi sa lečenjem dece sa retkim bolestima (za koje će država obezbediti inovativne lekove), u vezi sa informacionim sistemom „Pronađi me“ (zaštita od nasilja), kao i u vezi sa ulaganjima u obnovu i izgradnju vrtića i škola (što je stalno, ali slabo ispunjavano obećanje svake Vlade). Deca su brojevi u opsežnim merama „pozitivne populacione politike“.<sup>299</sup>

Godinu dana nakon dva masovna ubistva nema ni reči o neefikasnim merama prethodne Vlade, kao i o nasilju koje se nastavilo i „eksploziralo“ među decom sve nižeg uzrasta. Obećavaju se ulaganja u obrazovanje, u učenje dece da misle, da budu kreativna i da stvaraju nove ideje i vrednosti, a navodi se da će to biti postignuto dualnim obrazovanjem, koje je „jedan od najvažnijih koraka u tom pravcu“. Deluje da premijer nije obavešten o stanju funkcionalne pismenosti<sup>300</sup> učenika u Srbiji, posebno onih u trogodišnjem stručnim školama. Tu je i očuvanje „identitetske socijalizacije“ u udžbenicima za osnovne i srednje škole, jer „nema igranja oko najvažnijih tema“, kojima „jačamo svoj koren i svoje utemeljenje“.<sup>301</sup> O građanskom vaspitanju nema ni reči, ali će se unaprediti status verske nastave.

I doista, Nacionalna čitanka (prema rečima resorne ministarke, napisana na inicijativu predsednika Srbije) bila je spremna za novu školsku godinu za prvi i drugi razred osnovne škole. Najavljene su „čitanke“ i za sve ostale razrede osnovne i srednje škole. Neki stručnjaci tvrde da su takav predmet i udžbenik nepotrebni, jer u njihovom sadržaju nema ničeg novog, što se već ne nalazi u sadržaju drugih školskih predmeta i udžbenika. Pored toga, niz QR kodova vodi ka sadržajima (verskim i vojnim) koji nisu namenjeni najmlađima.<sup>302</sup>

299 Ekspoze mandataru Miloša Vučevića (1. maj 2024), str. 22, 45–48, 53–55.

300 „Poražavajući podaci PISA testa: Đaci u Srbiji daleko ispod proseka, svaki deseti gimnazijalac – funkcionalno nepismen“, *NIN*, 12. 4. 2024.

301 Ekspoze mandataru Miloša Vučevića (1. maj 2024.), str. 45–47.

302 Komarčević, D., „Nacionalna čitanka za časove rodoljublja u školama“, *Radio Slobodna Evropa*, 6. 10. 2024.

## Finansijska podrška porodici sa decom

U avgustu je otvorena javna rasprava o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Predloženo je povećanje naknada za novorođenu decu (do četvoro). Iako ova jednokratna finansijska mera može biti značajna za mnoge porodice, pitanje je da li, koga i na koji način ona može da motiviše. Autonomni ženski centar smatra da treba preciznije regulisati važeću odredbu da se članom porodice neće smatrati izvršilac nasilja u porodici, kao i situaciju kada naknadu prima otac deteta, koji je nakon donošenja Rešenja postao izvršilac nasilja. Ukazano je na to da Zakon zadržava odredbe koje diskriminišu decu u odnosu na mogućnost da ostvare zagarantovana prava zbog postupaka njihovih roditelja, na koje oni nemaju nikakav uticaj.

### Neuspeli apel za uvođenje dečjeg dodatka za decu čije su majke žrtve femicida

Nakon što se predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom po ubrzanoj proceduri našao na dnevnom redu Drugog vanrednog zasedanja Narodne skupštine, organizacija AŽC je uputila apel<sup>303</sup> svim narodnim poslanicima i poslanicama da podrže novi član Zakona, kojim bi bio regulisan dečji dodatak za decu čije su majke žrtve femicida. Ovaj, uz druge predloge, upućen je Ministarstvu za brigu o porodici i demografiju tokom javne rasprave, ali je Ministarstvo odbilo sve predloge AŽC-a i oni se nisu našli u izmenama Zakona koje su usvojene 30. septembra.

Razlog za podnošenje ovog apela jeste činjenica da se srodnicima koji preuzimaju brigu o maloletnoj deci, čije su majke ubijene, susreću sa velikim brojem izazova i problema, često bez bilo kakve psihološke, ali i materijalne podrške države. Srodnicima se u tim situacijama ne odobrava srodničko hraniteljstvo, a ostvarivanje dečijeg dodatka po trenutno važećim odredbama dovodi ih u nepovoljnu situaciju zbog cenzusa prosečnog mesečnog prihoda po članu porodice (koji je novembra 2023. godine iznosio 15.103,20 dinara).

Kao i kod smeštanja dece u hraniteljske porodice po drugom osnovu, i u ovim situacijama deca ubijenih žena, koja žive u srodničkoj porodici (koja im može delimično pružiti osećaj sigurnosti), diskriminisana su kao beneficijari prava na dečiji dodatak i druga davanja u odnosu na decu koja su smeštena kod nepoznatih ljudi i u nepoznato okruženje, tj. u hraniteljske porodice. Minimum koji država može (i treba) da učini za decu ubijenih žena jeste da im omogući pravo na dečiji i uvećani dečiji dodatak, koji neće zavisiti od materijalnih uslova srodnika koji o njima brinu. Na druge vrste podrške ovoj deci<sup>304</sup> verovatno će se čekati još dugo.

Nova kampanja za povećanje broja dece ponovo je uvredljiva za roditelje (kao i slogani prethodne kampanje), jer motivaciju za rađanje dece svodi na novac koji roditelji mogu da dobiju, što ostavlja izvan delokruga sve druge faktore, koji utiču na odluke roditelja.<sup>305</sup>

## Nasilje u školama – ogledalo društva

I dalje su česte vesti o nasilju u školama u Srbiji: u osnovnoj školi u Zemunu učenik potegao nož na druga iz razreda,<sup>306</sup> u Toponici kod Požarevca vršnjaci iz odeljenja mesecima su maltretirali jedanaestogodišnju devojčicu, a potom je tukli, silovali i sve to snimali na času fizičkog vaspitanja.<sup>307</sup> Roditelji često govore da škole pokušavaju da „zataškaju slučaj“, dok direktori tvrde da se sve radi po procedurama.

Istovremeno, beleži se i nasilje učenika prema nastavnicima: profesor je zadobio teške telesne povrede u pokušaju da razdvoji učenike beogradskih gimnazija na fudbalskoj utakmici u okviru sportskog i humanitarnog turnira,<sup>308</sup> bivši učenik Tehničke škole iz Bačke Palanke pretukao je nastavnika praktične

303 „Apel za uvođenje dečjeg dodatka za decu čije su majke žrtve femicida“, Autonomni ženski centar, 24. 9. 2024.

304 (...) poput specijalizovanog psihološkog tretmana, mogućnosti da promene prezime pre 18. godine, stipendiranja školovanja...

305 Savatović, M., „Posle 'dosta reči nek zakmeči', novi uvredljivi spot za natalitet: Zašto je država fokus stavila samo na novac“, *N1*, 3. 9. 2024.

306 Đurić, D., „*N1* saznaje: Incident u OŠ 'Rade Končar' u Zemunu, učenik potegao nož na druga u razredu“, *N1*, 10. 5. 2024.

307 Urošević, T., „Devojčica mesecima trpela vršnjačko nasilje: Sve kulminiralo seksualnim zlostavljanjem“, *N1*, 10. 5. 2024.

308 „Nastavnik teško povređen u incidentu na 'Gimnazijadi' u Beogradu: pokušao da razdvoji učenike“, *Danas*, *N1*, 15. 5. 2024.

nastave na njegovom radnom mestu.<sup>309</sup> Nasilni su i roditelji prema nastavnicima, pa je tako u osnovnoj školi na Novom Beogradu majka učenika petog razreda fizički napala i pretukla nastavnicu zbog ocene svog sina.<sup>310</sup> U drugoj beogradskoj osnovnoj školi oba roditelja pretukla su učiteljicu svog deteta nakon povratka sa rekreativne nastave,<sup>311</sup> a jedna je majka uhapšena zbog pretnji direktoru, profesorima i psihologu gimnazije u Novom Sadu.<sup>312</sup>

Zaposleni su uznemireni i besni, sindikati se solidarišu sa napadnutim nastavnicima i organizuju obustave rada i proteste pred Vladom, zahtevajući hitno preduzimanje mera protiv nasilja. Oni podsećaju na to da su olako data obećanja da će biti pronađena rešenja za izlazak iz krize u kojoj se prosveta dugo nalazi, a kojih nema na vidiku. Nacrtom izmena i dopuna Krivičnog zakonika dodato je krivično delo „Napad na lice zaposleno u obrazovnoj ustanovi“ (čl. 344b).<sup>313</sup> Ove su izmene uključile i delo „Obučavanje maloletnog lica za korišćenje vatrenog oružja“ (čl. 347v), što je verovatno odgovor na prošlogodišnja masovna ubistva. Autonomni ženski centar je tokom javne rasprave predložio da se ovaj član proširi i na sva druga vojno-taktička obučavanja sa replikama oružja koja su po svom izgledu, veličini i težini ista kao pravo oružje, kao što je *Airsoft*, na kome se obučavao maloletni učinilac u slučaju „Ribnikar“. Iznet je i predlog da se kažnjavaju i lovačka društva, u okviru kojih se obučavaju maloletna lica za korišćenje vatrenog oružja i vode u lov, što je iskustvo jednog broja dece čije majke prijavljuju nasilje u porodici.

## Evropska komisija ponavlja iste ocene iz godine u godinu

Evropska komisija je u Izveštaju za Srbiju ukazala na to da država treba da ratifikuje treći fakultativni protokol o proceduri i komuniciranju uz Konvenciju UN o pravima deteta. Podsetila je da se Savet za prava deteta nije sastajao od 2023. godine, a da je uspostavljen tek u martu 2024. godine, da ne postoji AP za prava deteta, da nije evaluirana strategija koja se odnosi na nasilje nad decom (koja je istekla 2023. godine), kao i da su neophodni unapređeni sektorski protokoli nakon usvajanja novog Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Ukazano je na potrebu da se izmeni Zakon o sprečavanju nasilja u porodici, kao i Porodični zakonik kako bi se osiguralo da sva deca žrtve i svedoci nasilja budu uključena u individualne planove zaštite, da se zabrane fizičko kažnjavanje dece i dečji brakovi. Takođe je ponovljeno da treba da bude usvojen novi Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i zaštiti maloletnih oštećenih i svedoka, saglasan sa EU i međunarodnim standardima. Potrebno je unaprediti i administrativnu statistiku o ranjivim grupama dece i dalje budno pratiti kršenje prava dece koja su smeštana u ustanove.<sup>314</sup>

### **Istraživačka priča 3:**

#### **Slučaj ministarkine biografije – gde je diplomirala Milica Đurđević Stamenkovski**

Ministarka za brigu o porodici i demografiju Milica Đurđević Stamenkovski u svojoj biografiji ističe da je na Fakultetu političkih nauka stekla zvanje diplomiranog politikologa. Međutim, CINS otkriva da tamo nikada nije diplomirala.<sup>315</sup> Status studenta je na tom *Fakultetu* izgubila još 2020. godine. I pored toga, na izbornim listama i narednih godina se uz njeno ime navodi da je diplomirani politikolog.

U izjavi za CINS ministarka Đurđević Stamenkovski kaže da je diplomu stekla tek ove godine na ruskom *Institutu za dijasporu i integracije*. Inicijativa za osnivanje ovog *Instituta* potekla je od Konstantina Fedoroviča Zatulina, političara i člana Putinove *Jedinstvene Rusije*. Prema podacima sa sajta, *Institut* nudi kurseve i iz političkih nauka, koji traju od 36 do 72 sata.

309 Bjelanović, Đ., „Slučaj napada na nastavnika u Bačkoj Palanci; Brutalno nasilje u školi alarm i ogledalo društva“, *NIN*, 10. 5. 2024.

310 „Lupala joj glavu o pod i šutirala je: majka petaka pretukla nastavnicu u osnovnoj školi“, *N1 Beograd*, 13. 6. 2024.

311 „Opet nasilje u školi, pretučena učiteljica“, *Blic*, 13. 6. 2024.

312 „Uhapšena žena zbog pretnji direktoru i profesorima u Novom Sadu“, *N1 Beograd*, 17. 6. 2024.

313 Ministarstvo pravde, *Radne verzije propisa*, 10. 10. 2024.

314 Evropska komisija. *Republika Srbija – izveštaj za 2024. godinu*. Brisel, 30. 10. 2024, str. 41–42.

315 Ivana Milosavljević, „Slučaj ministarkine biografije: Gde je diplomirala Milica Đurđević Stamenkovski“, *CINS*, 6. 8. 2024.



*Institut za dijasporu i integracije* u odgovoru za CINS kaže da je „Milica Đurđević Stamenkovski od 2020. do 2024. prošla obuku na Institutu država SNG (Institut za dijasporu i integracije), specijalnost politikologija. Program je trajao 260 akademskih sati. Pomenuti program realizuje se na ruskom jeziku, uzimajući u obzir posebnosti za strane studente”.

Međutim, sa Instituta nisu odgovorili na pitanja o tome da li je diploma stečena na ovaj način ekvivalentna diplomi osnovnih akademskih studija, kao ni da li su joj priznali ispite koje je položila na Fakultetu političkih nauka u Beogradu.

## PREPORUKE

- Ponavljamo da je nužno da Vlada započne izradu izmena i dopuna svih zakona i podzakonskih akata, 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 unaprediti i pratiti rad tela koja su nadležna za prava deteta i zaštitu dece od svih oblika nasilja, uz obavezu da se podnose godišnji izveštaji o efektima njihovog rada, koji su javno dostupni.
- Pod hitno je potrebno obezbediti najširi društveni dijalog o obrazovnom sistemu kako bi se sistemski pristupilo i pitanjima zaštite dece od nasilja i prevenciji vršnjačkog nasilja, ali i vrednosnom integritetu obrazovnog sistema.

### 4.2.5. Jačanje procesnih garancija

*Ministarstvo pravde je tokom oktobra 2024. sprovedo javnu raspravu o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku, koje će tektonski promeniti koncept tužilačke istrage i tužilaštva kao organa gonjenja. Iako je navedeno da su predloženim izmenama unapređena prava žrtava u skladu sa propisima Evropske unije, te izmene su većinom kozmetičke i sa ograničenjima u primeni, dok su istovremeno predložena rešenja kojima se urušava dostignuti nivo prava oštećenih i prava posebno osetljivih oštećenih i svedoka. Takođe, propušteno je da se zakonodavstvo uskladi i sa evropskim zakonodavstvom o borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici.*

### Ubrzane izmene krivičnih zakona radi ispunjenja aktivnosti predviđene Reformskom agendom

Jedna od prioritarnih mera iz Reformske agende,<sup>316</sup> koju je Vlada usvojila početkom oktobra 2024. godine, odnosi se na izmene i dopune Krivičnog zakonika radi suzbijanja rodno zasnovanog nasilja. Autonomni ženski centar, članica koalicije prEUgovor, pozdravila je napore Radne grupe Ministarstva pravde za izradu izmene i dopune Krivičnog zakonika (KZ), koji su vezani za dalje usklađivanje sa obavezama koje proističu iz međunarodnih ugovora i konvencija,<sup>317</sup> kao i sa zakonodavstvom Evropske unije u ovoj oblasti.<sup>318</sup> Međutim, deluje da ti naponi u okviru predloženih izmena i dopuna nisu bili sinhronizovani, kao i da nisu sinhronizovani sa predlozima Radne grupe za izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku.<sup>319</sup>

U obrazloženju se navodi da je „poseban akcenat stavljen na pooštavanje kaznene politike u odnosu na određena krivična dela protiv polne slobode, kao što su silovanje, obljuba sa detetom i obljuba nad nemoćnim licem, kao i krivična dela nasilja u porodici (...) te da se očekuje da bi usvajanjem ovih predloga

<sup>316</sup> Reformska agenda Republike Srbije, 3. 10. 2024, str. 97.

<sup>317</sup> Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Istanbul, 11. maj 2011. godine, CETS No. 210, stupila na snagu 1. avgusta 2014. godine; Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, *Službeni glasnik RS*, Međunarodni ugovori, br. 12–13/2013.

<sup>318</sup> Direktiva EU 2024/1385 od 14. maja 2024. o borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici.

<sup>319</sup> „AŽC komentari na Nacrta zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika”, Autonomni ženski centar, 1. 11. 2024.

čitavo društvo, a pre svega državni organi, poslali jasnu poruku žrtvama silovanja i nasilja u porodici, kao i svim građanima i građankama, da će država najoštrije reagovati s ciljem da se svi oblici nasilja odlučno suzbijaju i najoštrije kazne svi učinioci takvih krivičnih dela, (...) i da bi usvajanje ovih predloga značajno ohrabrilu sve žene i ostale žrtve da ne trpe nasilje i da svaki oblik seksualnog nasilja, uključujući i silovanje, bez straha prijave i da budu uvereni da će država biti tu za njih da ih zaštiti<sup>320</sup>. Međutim, ništa od ovoga neće biti ostvareno ukoliko budu usvojene predložene izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), kojima se urušava dostignuti nivo prava žrtava ovih krivičnih dela<sup>321</sup> i urušava koncept tužilačke istrage i tužilaštva kao organa gonjenja, a okrivljenima daju veća prava u postupku, nego što to imaju tužioci.

### ✘ **ALARM: Urušavanje tužilačke istrage spornim tumačenjem odredbe čl. 32 Ustava Srbije**

Autonomni ženski centar, članica koalicije prEUgovor, usprotivila se izmenama čl. 297 ZKP-a, prema kojima o žalbi na rešenje o sprovođenju istrage odlučuje sud. To znači da će sud donositi konačnu odluku o tome da li tužilaštvo sme ili ne sme da sprovodi istragu. Ova tektonska promena Zakonika o krivičnom postupku nije bila predstavljena tokom sastanka organizacija civilnog društva sa Ministarstvom pravde i članovima radnih grupa decembra 2023.<sup>322</sup>

Autonomni ženski centar smatra da se na ovaj način pogrešno tumači odredba 32 Ustava, koja propisuje pravo na pravično suđenje. Naime, Ustav Republike Srbije je donet 2006. g., pre nego što je 2011. donet Zakonik o krivičnom postupku, kojim je uveden koncept tužilačke istrage. Odredba čl. 32 Ustava bila je pisana u skladu sa tada važećim Zakonom o krivičnom postupku, kada su istragom rukovodile istražne sudije.

Iako bi trebalo da postoji saglasnost svih oko toga da se istražni postupak ne može poistovetiti sa sudskim postupkom, ostalo je nejasno na osnovu kojih je analiza i preporuka Radna grupa predložila ovako ozbiljno mešanje suda u samostalnost odlučivanja i postupanja javnog tužilaštva. Zakon o javnom tužilaštvu, usvojen radi usklađivanja sa ustavnim amandmanima vezanim za nezavisian izbor i funkcionisanje pravosuđa, navodi da je tužilaštvo „jedinstveni i samostalni državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela, i vrši druge nadležnosti kojima se štiti javni interes određen zakonom“.<sup>323</sup>

Od predsednika Radne grupe<sup>324</sup> moglo se čuti da je to pravo suda uvedeno, jer su tužioci tokom istrage preterano prikupljali dokaze. Međutim, ovaj problem rešiv je u okviru postojećih odredaba ZKP-a, jer su okrivljenom u tokom istražnog postupka data prava da se žali na postupanje, odnosno nepostupanje javnog tužioca. Takođe, o svim bitnim ograničenjima prava okrivljenog – merama za obezbeđenje prisustva okrivljenog tokom istražnog postupka – odlučuje sud. Stoga je potpuno nejasna namera članova Radne grupe da uruše koncept tužilačke istrage. Nisu pritom dati primeri država u kojima postoji koncept tužilačke istrage, a u kojima sud odlučuje da li će tužilaštvo sprovoditi istragu ili neće.

Predviđajući izmene čl. 297 ZKP-a (Pravo osumnjičenog na rešenje o sprovođenju istrage), Radna grupa nije predvidela kakva će biti prava oštećenog u slučaju da odluka sudskog veća potvrđuje odluku sudije za prethodni postupak da nema mesta za sprovođenje istrage. Nije navedeno ni da li će ta odluka biti dostavljena oštećenom kao što se dostavlja rešenje o odbacivanju krivične prijave. Nije propisano ni kakva će biti snaga ovakve sudske odluke, da li će biti jednaka rešenju o odbačanju krivične prijave, pa će protiv istog osumnjičenog, u slučaju novih dokaza, moći da se nastavi pretkrivični postupak i/ili ponovo donese rešenje o sprovođenju istrage ili će se ta odluka veća smatrati presuđenom stvari.

Takođe, ovakvim se rešenjem stvara nesklad prava između osumnjičenih za izvršenje krivičnog dela i oštećenih koji imaju pravo na zaštitu, garantovanu čl. 36 Ustava – pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo. Nije isto kada o žalbi osumnjičenog na Rešenje o sprovođenju istrage odlučuje sud, dok o prigovoru oštećenog na Rešenje o odbačanju krivične prijave odlučuje više javno tužilaštvo.

320 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika](#) sa obrazloženjem, Ministarstvo pravde, str. 15.

321 Na primer, status posebno osetljivog svedoka, zaštita u skladu sa čl. 197 ZKP-a.

322 Više o sastanku se može pročitati u [Alarm izveštaju](#) objavljenom maja 2024. g.

323 Član 2, stav 1 Zakona o javnom tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

324 Tokom javne rasprave koja je održana 30. 10. 2024. u Beogradu, a na kojoj su prisustvovali i predstavnici koalicije prEUgovor.

Većina ciljeva, koji se navodno nastoje postići ovim izmenama,<sup>325</sup> neće biti ostvarena, posebno ne to da krivični postupci budu brži i efikasniji, a istovremeno i znatno jeftiniji, niti će biti uspostavljeno pravo na stranačku „jednakost oružja“. Na primer, brisanje obaveze da osumnjičeni tokom istrage predoče dokaze koji idu u korist odbrane<sup>326</sup> dovešće do toga da će tužilaštva pokretati krivične postupke u slučajevima u kojima su, da su imali uvid u dokaze odbrane, mogli da odbace krivičnu prijavu. Na ovaj način će se nepotrebno praviti troškovi sudskog postupka i zastupanja od strane branilaca, koji ne bi nastali da se predloženim izmenama ne urušava ranije ustanovljeno pravo „jednakost oružja“.

Davanjem prava osumnjičenima da se žale na procesna rešenja, koja se donose tokom postupka (npr. u slučaju statusa posebno osetljivog svedoka), kao i davanjem do sada nepostojećih osnova za žalbu na određena rešenja (npr. u čl. 197 ZKP-a), krivični postupci, koju su ionako spori, biće još sporiji, te će dodatno doprinosti još većem procentu zastarevanja krivičnog gonjenja. S druge strane, Radna grupa nije predložila ubrzavanje postupka predviđanjem dostave poziva i pismena putem e-uprave, koji već dve godine unazad bez problema primenjuju Poreska uprava i Republički geodetski zavod.

Ukoliko predložene izmene budu usvojene, Srbija će biti jedina država u Evropi, koja je protumačila odredbe Konvencije o ljudskim pravima i direktive EU<sup>327</sup> tako da prava osumnjičenih budu neprikosnovena i da osumnjičeni imaju veća prava i mogućnosti u krivičnom postupku, nego što ima tužilaštvo kao organ krivičnog gonjenja.

## Urušavanje dostignutog nivoa prava žrtava nasuprot proklamovanim ciljevima

Kada je u pitanju usklađivanje krivično-procesnog zakonodavstva sa Direktivom 2012/29/EU o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela, predloženim izmenama predviđena su skromna i često (interesima postupka) ograničena unapređenja prava oštećenih u čl. 50 ZKP-a. Predložena prava na pratnju lica od poverenja i na obaveštavanje, koja su data sa ograničenjima, ne predstavljaju usklađivanje sa minimalnim standardima Direktive. Takođe je u potpunosti zanemarena dobra praksa jednog broja tužilaca i sudija, koji oštećenima, pored pravnosnažne presude, dostavljaju i kopije veštačenja i sve odluke suda, što nije zabranjeno odredbama važećeg ZKP-a.<sup>328</sup> Predloženim izmenama potpuno su zanemarene odredbe Zakona o sprečavanju nasilja u porodici i tim zakonom uspostavljene Grupe za koordinaciju i saradnju, čijim postojanjem se obezbeđuje pravo na posebnu zaštitu dece i drugih posebno osetljivih žrtava, kako je predviđeno Direktivom o minimalnim standardima.

Radna grupa u svom sastavu nije imala nijednog predstavnika ili predstavnicu organizacija civilnog društva, koje pružaju pomoć i podršku žrtvama krivičnih dela, a ZKP se usklađivao sa Direktivom o minimalnim pravima žrtava. Prava žrtava su sagledavana samo sa stanovišta suda, tužilaštva i advokature, a ne i sa stanovišta građanki i građana. Čak su se tokom javne rasprave čula mnogobrojna protivljenja tužilaca i na ovo malo novododatih prava oštećenih, kao što je, na primer, obaveza tužioca da pribavi mišljenje oštećenog prilikom odlučivanja o primeni instituta odlaganja krivičnog gonjenja, jer smatraju da „tužioci znaju bolje od oštećenih da li je to u interesu oštećenih“. Autonomni ženski centar, članica koalicije prEUgovor, smatra da ovo pravo mora obavezno biti dato žrtvama rodno zasnovanog nasilja, zajedno sa pravom da se traži njihovo mišljenje i prilikom zaključenja sporazuma o priznanju krivice, što Radna grupa nije predvidela.

U predloženim izmenama ZKP-a propušteno je da se oštećenima dâ pravo da izjave žalbu na oslobađajuću presudu, kao i mnoga druga prava, koja oštećeni imaju ne samo u EU već i u državama u regionu. Predloženim izmenama ZKP-a oštećeni će i dalje ostati objekat dokazivanja u krivičnom postupku, a ne subjekt prava na zaštitu.

325 Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika sa obrazloženjem, Ministarstvo pravde, str. 47–48, tačke, 3, 4, 6. i 7.

326 Čl. 303, st. 3 ZKP-a.

327 Direktive 2013/48/EU, 2010/64/EU, 2012/13/EU, 2016/343/EU i 2016/1919/EU.

328 Primeri dobre prakse navedeni su u: [Poštovanje minimalnih prava žrtava rodno zasnovanog nasilja prilikom prijavljivanja i procesuiranja nasilja](#), AŽC i Forum sudija Srbije, Beograd, 15. 9. 2024.

Ozbiljno zabrinjavaju predlozi kojima se urušava dostignuti nivo prava oštećenih, i to u vezi sa davanjem prava žalbe osumnjičenom na određivanje statusa posebno osetljivog svedoka, kao i sa ograničenjima u pogledu određivanja mere iz čl. 197 ZKP-a i prava uhapšenog da nesmetano komunicira sa članovima svoje porodice iz čl. 69 ZKP-a, pa čak i kada su ti članovi porodice oštećeni krivičnim delom.<sup>329</sup> Imajući u vidu probleme koje prouzrokuje odredba o privilegovanim svedocima, posebno u slučajevima nasilja u porodici, jer omogućava osumnjičenom da tokom celokupnog trajanja postupka utiče na privilegovane svedoke da ne svedoče ili da povuku svoj iskaz, Autonomni ženski centar smatra da je morala da bude izmenjena odredba čl. 94 ZKP-a u pogledu ograničenja tog prava, po kome bi samo prvi put kada daje iskaz privilegovani svedok bio pitan da li želi da se koristi svojim pravom da ne svedoči. Autonomni ženski centar je predložio i da se izmene ili dopune odredbe važećeg ZKP-a, koje dovode do propusta u efikasnoj zaštiti žrtava rodno zasnovanog nasilja, pa čak i femicida, te je istakao da je potrebno uspostaviti sistem nadzora nad učiniocima teških krivičnih dela nakon njihovog izlaska iz zatvora.

## **Sporne izmene odredbe vezane za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja**

Radna grupa Ministarstva pravde predložila je izmene člana 283 i dodavanje novog člana 283a kako bi se detaljnije definisao način na koji se prikupljaju i dodeljuju sredstva prikupljena po osnovu primene instituta odlaganja krivičnog gonjenja. Novododatom odredbom st. 3 čl. 283a ZKP-a predviđeno je da komisija Ministarstva pravde, koja sprovodi javni konkurs za dodelu sredstava, „može, na zahtev fizičkog lica, bez sprovođenja javnog konkursa, predložiti da se sredstva (...) dodele radi lečenja deteta u inostranstvu, ako sredstva za lečenje nisu obezbeđena u Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje“.

Predloženo rešenje, kao i nepostojanje načina da fizičko lice prati potrošnju dodeljenih sredstava, omogućava nedozvoljene koruptivne uticaje na odluku Komisije za dodelu sredstava. Dodatno, Komisija nema medicinska znanja, na osnovu kojih bi mogla da donese odluku o dodeli sredstava prema stvarnim prioritetima za lečenje dece u inostranstvu.

Stoga je Autonomni ženski centar, članica koalicije prEUgovor, predložila da se ovaj stav izmeni tako da glasi da „komisija može, na zahtev Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje, predložiti da se ne više od 15% sredstava prikupljenih na godišnjem nivou, uplati na poseban račun Fonda za lečenje dece u inostranstvu, ako sredstva za lečenje prevazilaze iznos sredstava koji je za te namere određen budžetom Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje“.

---

## **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.
- Omogućiti dodatno vreme za stručnu diskusiju o izmenama krivičnih zakona, i to posebno Zakonika o krivičnom postupku u vezi sa izmenama koje se odnose na sporno usklađivanje sa čl. 32 Ustava i poštovanja minimalnih prava žrtava.
- Izmeniti odredbu u vezi sa dodelom sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja, tako što će sredstva za lečenje dece u inostranstvu biti direktno uplaćivana na račun Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje.

---

329 „AŽC komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku“, Autonomni ženski centar, 1. 11. 2024.

## 4.2.6. Zaštita podataka o ličnosti

*U toku je izrada Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti, godinu dana nakon što je istekao zakonski rok za njegovo usvajanje. U narednom koraku očekuju se neophodne izmene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i zakasnelo usklađivanje sektorskih zakona sa njim. Video-nadzor ostaje pravno neuređen. Predložene izmene krivičnog zakonodavstva sadrže novine iz ugla zaštite podataka o ličnosti. Među njima se ne nalazi legalizacija upotrebe tehnologije za pametni nadzor nad javnim površinama, kao što je predlagalo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Većina rukovodilaca unutar Službe Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nalazi se u statusu vršioca dužnosti.*

### Izgubljena prva godina važenja Strategije zaštite podataka o ličnosti

Radna grupa za izradu Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine<sup>330</sup> sastala se u oktobru. Iako su predstavnici Ministarstva pravde tvrdili<sup>331</sup> da je trogodišnji Akcioni plan pisan paralelno sa Strategijom, koja je usvojena u avgustu 2023. godine, Nacrt ovog dokumenta nikad nije objavljen, a zakonski rok za njegovo usvajanje bio je novembar 2023. godine. Pored predstavnika nadležnih organa, u Radnoj grupi učestvuju i predstavnik akademske zajednice i međunarodni ekspert za zaštitu podataka o ličnosti, a njen rad podržavaju evropski donatori.<sup>332</sup> Podsećamo, u izradu Strategije bili su uključeni i predstavnici dve ekspertске organizacije civilnog društva, što sada nije slučaj. Strategija predviđa formiranje nadzornog tela – međuresorne radne grupe, koja će pratiti sprovođenje aktivnosti i sačinjavati godišnje izveštaje. Nije jasno da li se i na koji način Strategija uopšte sprovodila u proteklih 14 meseci u nedostatku akcionog plana, nadzornog tela i godišnjeg izveštaja.

Jedna od prvih aktivnosti koja je predviđena Strategijom jeste unapređenje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 2018. godine, o čijim je nedostacima detaljno pisano u prethodnim Alarm izveštajima. Potom sa njim treba uskladiti sektorske zakone, za šta je Zakonom propisan rok bio kraj 2020. godine. Čeka se usvajanje Akcionog plana kako bi se najzad krenulo u realizaciju ovih aktivnosti.

Tokom leta održana je javna rasprava o Predlogu Strategije razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2024–2030. godine.<sup>333</sup> Strategija još nije usvojena, a prethodna obuhvata period zaključno sa 2025. godinom. Organizacije civilnog društva imale su zamerke na predloženi dokument, koje se odnose se na neravnotežu između potreba tehnološkog razvoja, kojima je dat primat, i potrebe da se zaštite osnovna prava, a naročito pravo na privatnost.<sup>334</sup> Krajem jula Vlada je osnovala Savet za veštačku inteligenciju kao nadzorno i savetodavno telo u ovoj oblasti.

### Mešovit bilans zaštite podataka o ličnosti u predloženim zakonskim izmenama

Novi Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima nije dostupan javnosti. Ovim propisom Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) pokušalo je u dva navrata, 2021. i 2022. godine, da legalizuje masovni biometrijski nadzor na javnim površinama, ali su nacrti povučeni iz procedure nakon pritiska javnosti. O spornim odredbama vođen je dijalog u okviru Radne grupe za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o EU (NKEU) u prvoj polovini 2023. godine<sup>335</sup> i od tada nema novih informacija. Prema Reformskoj agendi Srbije, usvajanje ovog zakona planira se do juna 2025. godine.

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

331 Beleške autora sa okruglog stola u okviru javne rasprave u Beogradu 31. 3. 2023.

332 „Akциони plan za Strategiju zaštite podataka o ličnosti 2023–2030“, Poverenik, 11. 10. 2024.

333 „Produženo trajanje javne rasprave na Predlog Strategije razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji za period 2024–2030. godine“, Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, 2. 7. 2024.

334 „Nova AI strategija: rizici u drugom planu“, Šer fondacija, 12. 7. 2024. „Partneri Srbija podneli komentare i predloge na Nacrt Strategije razvoja veštačke inteligencije u Republici Srbiji“, Partneri Srbija, 27. 5. 2024.

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

U međuvremenu, objavljen je Nacrt izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku (ZKP),<sup>336</sup> koji ne sadrži rešenje koje je civilnom društvu predstavio MUP, a u vezi sa policijskim ovlašćenjima (čl. 286) za obradu biometrijskih podataka prikupljenih pametnim video-nadzorom na javnim površinama u svrhu traganja za licima, učiniocima ili žrtvama specifičnih krivičnih dela. U predloženom novom članu 139a ZKP-a uređuje se korišćenje fotografija, tonskih i optičkih snimaka kao dokaza u postupku, ali se ne pominje tehnologija prepoznavanja lica. Između ostalog, ovaj član dozvoljava da se snimci sa bezbednosnih kamera javnih i privatnih objekata koriste kao dokazi u krivičnom postupku. Inače, podsećamo da video-nadzor u Srbiji i dalje nije pravno uređen.

Pored toga, predložene izmene ZKP-a sadrže i pozitivna rešenja iz ugla zaštite podataka o ličnosti. Na primer, predlaže se da lice prema kome su preduzete posebne dokazne radnje (kojima se odstupa od prava na privatnost) bude obavешteno o uništavanju zakonito prikupljenih podataka u situacijama kada se odustane od krivičnog gonjenja. Po važećem rešenju, to je samo mogućnost, a sada prerasta u obavezu, doduše, uz određene ograde.<sup>337</sup> Predlaže se i „dužnost uklanjanja postavljenih uređaja odmah posle prestanka primene mere“ tajnog snimanja i praćenja.<sup>338</sup> Međutim, nije dobar predlog da se prošire ovlašćenja Bezbednosno-informativne agencije za prikupljanje metapodataka o elektronskoj komunikaciji za svrhe krivičnog postupka.<sup>339</sup>

U obrazloženju predloženih izmena Krivičnog zakonika (KZ) ponekad se zaštita privatnosti koristi kao izgovor za uvođenje spornih novina. Tako bi se sada krivičnim delom smatralo neovlašćeno snimanje bilo kakvog razgovora ili izjave, a ne samo onih koji nisu namenjeni licu koje snima.<sup>340</sup> Ovo je tokom javne rasprave bilo veoma kritikovano rešenje, s obzirom na to da bi oduzelo građanima važan mehanizam zaštite i nadzora u odnosu na potencijalne nezakonite postupke organa javne vlasti. Još više kritika dobio je vrlo paušalan predlog da se inkriminiše „objavljivanje materijala kojima se savetuje izvršenje krivičnog dela“ (uključujući u to i deljenje i svesno pristupanje takvom materijalu),<sup>341</sup> između ostalog, i zbog toga što bi to podrazumevalo masovni nadzor nad onlajn aktivnostima građana. S druge strane, u objavljenom Nacrtu nisu uvažene inicijative civilnog društva da se neovlašćeno deljenje intimnih snimaka uvede kao posebno krivično delo, koje se goni po službenoj dužnosti.<sup>342</sup>

## Kancelarija Poverenika puna vršilaca dužnosti

Kada je reč o jačanju institucionalnih kapaciteta, ponovo je najavljeno otvaranje treće regionalne kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) u Kragujevcu, sada sa rokom do kraja 2024. godine.<sup>343</sup> Kancelarija Poverenika u Novom Sadu radi od januara 2023. godine, ima dva zaposlena i, zaključno sa septembrom 2024. godine, primila je ukupno 792 predmeta, od čega se svaki peti (19%) odnosi na zaštitu podataka o ličnosti. Kancelarija u Nišu radi od avgusta 2023. godine, ima tri zaposlena i do kraja septembra 2024. godine primila je 467 predmeta, od čega se samo 3% odnosi na zaštitu podataka o ličnosti.<sup>344</sup> U odnosu na ukupnu statistiku Kancelarije Poverenika u periodu 2023–2024. godine, praksa iz Novog Sada čini oko 2%, a iz Niša tek 1%, dok je procenat niških predmeta u oblasti zaštite podataka o ličnosti zanemarljiv.<sup>345</sup>

---

336 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku sa obrazloženjem](#), Ministarstvo pravde, 23. 9. 2024.

337 Čl. 163, st. 2 Nacrta ZKP-a.

338 Čl. 172, st. 2 Nacrta ZKP-a.

339 Više u odeljku o borbi protiv organizovanog kriminala u ovom Izveštaju.

340 [Nacrt zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika](#) sa obrazloženjem, Ministarstvo pravde, čl. 143, st. 1.

341 Čl. 343a Nacrta KZ-a.

342 Više u odeljku ovog izveštaja o nasilju prema ženama.

343 „[Treća kancelarija Poverenika van Beograda](#)“, Poverenik, 9. 8. 2024,

344 Odgovor Poverenika na zahtev BCBP-a za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 4. 11. 2024.

345 Podaci su upoređeni sa [mesečnim statističkim izveštajima](#) Poverenika za januar–septembar 2024.



Kada je reč o kadrovima, broj zaposlenih u Službi Poverenika je u prvoj polovini 2024. godine uvećan na 122,<sup>346</sup> ali predviđeni cilj (129) iz Akcionog plana za Poglavlje 23<sup>347</sup> još nije dostignut. Međutim, većina rukovodilaca unutar Službe Poverenika nalaze se u statusu vršioca dužnosti, neki od njih i duže od dve godine. Od deset sektora, na čelu šest nalaze se vršioci dužnosti, a u dva, među kojima je i Sektor za nadzor nad zaštitom podataka o ličnosti, nije popunjena čelna pozicija. Upraznjeno je i mesto generalnog sekretara Službe već duže od tri godine, a u v.d. statusu je i šef kabineta Poverenika. Iz Službe tvrde da je razlog za ovakvo stanje izmena Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta iz 2022. godine, kojom su sektori reorganizovani, te da se planira izrada nove sistematizacije „u narednom periodu”.<sup>348</sup> U međuvremenu, Poverenik smatra da je „način vršenja poslova vršilaca dužnosti određenih položaja najefikasniji i najracionalniji način funkcionisanja”.<sup>349</sup> Ovaj način funkcionisanja široko je rasprostranjen u javnoj upravi u Srbiji, što je predmet kritike i Evropske komisije, s obzirom na to da nesprovođenje konkursa i neizvesnost mandata negativno utiču na profesionalnost i nepristrasnost u postupanju.

Tokom izveštajnog perioda Poverenik je, uz podršku međunarodnih donatora, intenzivirao aktivnosti kako bi jačao svest o značaju zaštite podataka o ličnosti i unapređenju poznavanja važećih propisa. Organizovao je više od 40 obuka u oblasti zaštite podataka o ličnosti, sa fokusom na zaposlene u policiji i u zdravstvenom sektoru. Više od 800 pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) u različitim gradovima prošlo je obuku, a u oktobru je organizovan i okrugli sto sa predstavnicima Poverenika i MUP-a.<sup>350</sup> Ovo je veoma važno, posebno ako u vidu imamo da su u praksi postojale nesuglasice oko tumačenja i primene pojedinih zakonskih odredaba, naročito u vezi sa obavezom brisanja podataka iz policijskih evidencija. Tako je MUP do novembra 2024. godine pokrenuo 56 sporova protiv Poverenika pred Upravnim sudom. Od toga je sedam upravnih sporova okončano, svi u korist Poverenika, tako što su tužbe MUP-a odbijene.<sup>351</sup>

Povodom promene politika privatnosti kompanije *Meta* (*Fejsbuk*, *Instagram*, *Mesindžer* i dr.) i platforme *X*, kojima se omogućava obrada podataka o ličnosti radi razvoja veštačke inteligencije, a o čemu korisnici u Srbiji nisu bili prethodno obavesteni, Poverenik je tokom leta reagovao i potražio saveznike u regionu i evropskim institucijama. Podsetimo, ove kompanije nisu imenovalе svog predstavnika za zaštitu podataka o ličnosti u Srbiji.<sup>352</sup>

---

## 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 što pre da popuni rukovodeća mesta i eliminiše v.d. stanje u svojoj službi.

---

346 Odgovor Poverenika na zahtev BCBP-a za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 4. 11. 2024. Dostavljeni su podaci za I i II kvartal 2024. godine.

347 AP 23, aktivnost 3.9.1.3, Ministarstvo pravde.

348 Odgovor Poverenika na zahtev BCBP-a za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 4. 11. 2024, str. 21.

349 Ibid.

350 Podaci iz mesečnih statističkih izveštaja Poverenika za maj–oktobar 2024.

351 Odgovor Poverenika na zahtev BCBP-a za slobodan pristup informacijama od javnog značaja od 4. 11. 2024, str. 20.

352 „Aktivnosti Poverenika u vezi sa neovlašćenom obradom podataka o ličnosti od strane kompanija *Meta* i *X Corp*”, Poverenik, 14. 8. 2024.

# 5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

## 5.1. Reforma policije

*Reformska agenda zahteva da se do juna 2025. godine usvoji novi Zakon o unutrašnjim poslovima koji će obezbediti uslove za operativnu autonomiju policije u odnosu na nadležno ministarstvo. Raspisan je konkurs za izbor novog direktora policije nakon što je ovo mesto skoro tri godine upražnjeno. Tokom izveštajnog perioda nije poboljšan način upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Načelnici sektora nalaze se u statusu vršilaca dužnosti, neki od njih i nezakonito duže od godinu dana. Međunarodni akteri ocenili su da je srpska policija tokom 2023. godine bila brutalna prema građanima na protestima, a takvu praksu nastavila je i tokom 2024. godine. Umesto profesionalaca, predstavnici izvršne vlasti i dalje dominantno komuniciraju sa javnošću kada je reč o radu policije.*

Novi zakon o unutrašnjim poslovima treba da bude usvojen do juna 2025. godine, navodi se u Reformskoj agendi Republike Srbije, strateškom dokumentu koji je usvojen početkom oktobra 2024. godine. U ovom dokumentu, koji između ostalog izdvaja prioritete za reforme u Klasteru 1 i vezuje ih za dodatne fondove Evropske unije, naglašeno je da taj Zakon treba da obezbedi samostalnost policije u odnosu na Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) tokom predistražne i istražne faze, kao i da omogući sprovođenje preporuka Komiteta za sprečavanje mučenja.<sup>353</sup> Iako je ovaj prioritet ispravno shvaćen, prateća mera iz Reformske agende nije dorečena i precizna, te ostavlja prostor za zakonske izmene *pro forma*, bez stvarne promene koja vodi ostvarivanju predočenog cilja.<sup>354</sup>

Uzmemo li u obzir način na koji su objavljena dva nacrtta ovog zakona, postoji opravdana bojazan da će sličan obrazac biti primenjen i na treći. Podsećanja radi, oba nacrtta su sadržala niz odredaba spornih po ljudska prava i omogućavali su dalju politizaciju policije,<sup>355</sup> ali su iz zakonske procedure povučena, zahvaljujući reakcijama civilnog društva.<sup>356</sup> U periodu od januara do aprila 2023. godine, MUP je organizovao konsultacije sa predstavnicima civilnog društva koje su okupljene oko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. Tokom tih konsultacija analizirani su svi članovi tada aktuelnog Nacrta ovog zakona, a predstavnici civilnog društva predlagali su formulacije kako bi se poboljšao tekst treće verzije Nacrta ovog zakona. Međutim, od maja 2023. godine nema novih informacija o tekstu ovog propisa.

Srpska policija skoro tri godine radi bez direktora koji je odgovoran za njeno profesionalno postupanje i koji treba da štiti operativni rad policije od upliva politike i organizovanog kriminala. Iako su dva prethodna ministra unutrašnjih poslova najavljivala da će biti raspisan konkurs za izbor novog direktora policije, to se nije desilo za vreme njihovih mandata. Nakon više najava novog ministra unutrašnjih poslova Ivica Dačića, konkurs za izbor direktora policije objavljen je krajem oktobra.<sup>357</sup>

Objavljivanje konkursa za direktora policije predstavlja pozitivan pomak i pokazuje da trenutno u Srbiji postoji politička volja da bude izabran prvi operativac policije. Takođe, ohrabruje činjenica da će biti izabran prema važećem Zakonu o policiji, s obzirom na to da su poslednjim Nacrtom zakona o unutrašnjim poslovima menjani uslovi za njegov izbor. Dve nedelje pre objavljivanja konkursa promenjen je podzakonski akt koji detaljnije uređuje postupak izbora<sup>358</sup> tako što je povećana diskreciona uloga

353 [Aneks Reformske agende Republike Srbije](#), Vlada Republike Srbije, 3. 10. 2024.

354 [„Nedovoljna rešenja i pomereni rokovi za izdvojene goruće probleme”](#), Koalicija prEUgovor, 14. 10. 2024.

355 Detaljnije o nedostacima Nacrta zakona o unutrašnjim poslovima, pročitati u: [„Povuci-potegni: Šta je sporno u novom Nacrtu zakona o unutrašnjim poslovima?”](#), Koalicija prEUgovor, brza reakcija #8, Beograd, februar 2023.

356 [„Nacrt zakona o policiji za godinu dana dvaput povučen iz procedure \(VIDEO\)”](#), *Insajder*, 27. 12. 2022.

357 Ministarstvo unutrašnjih poslova, [Konkurs za popunjavanje radnog mesta direktor policije](#), 25. 10. 2024.

358 [Uredba o sprovođenju javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta policijskih službenika u MUP-u](#), „Službeni glasnik RS”, br. 18 od 15. 3. 2019, br. 82 od 11. 10. 2024.

ministra unutrašnjih poslova prilikom predlaganja kandidata za direktora policije, kog imenuje Vlada.<sup>359</sup> Prema novim pravilima, ministar može da obavi dodatni intervju sa tri najbolje rangirana kandidata sa liste koju sačini konkursna komisija i ne mora da predloži prvoplasiranog. S druge strane, posredi je paradoksalna situacija, u kojoj su izabrani pomoćnici direktora policije, a jedan od njih *de facto* vodi policiju,<sup>360</sup> dok je mesto direktora policije formalno nepopunjeno. U međuvremenu su, zbog toga što nije izabran direktor policije, menjana podzakonska dokumenta kako bi ministar unutrašnjih poslova mogao da odlučuje o zapošljavanju ljudi u posebnim jedinicama i specijalnoj jedinici.<sup>361</sup> Time je nastavljena politizacija rada policije.

Pregledom kadrovskih rešenja, objavljenih na sajtu Vlade,<sup>362</sup> utvrđeno je da je nastavljeno postavljanje vršilaca dužnosti rukovodilaca sektora. U tom statusu se i dalje nezakonito nalaze načelnici Sektora unutrašnje kontrole (SUK), Sektora za informaciono-komunikacione tehnologije i Sektora za vanredne situacije. Pri tome, načelnici SUK-a i Sektora za vanredne situacije se na tim pozicijama nalaze nezakonito duže od godinu dana. Prema Zakonu o državnim službenicima, vršioci dužnosti mogu obavljati svoju dužnost najduže šest meseci bez organizovanja javnog ili internog konkursa. Dodatno, angažovanje vršilaca dužnosti može se produžiti za još tri meseca ako tokom javnog ili internog konkursa nije odabran drugi kandidat.<sup>363</sup> Prema tome, vršilac dužnosti može biti angažovan najduže devet meseci. Trenutno je u MUP-u jedino zakonito postavljen vršilac dužnosti načelnika Sektora za logistiku.

Međunarodna nevladina organizacija Amnesty internešnal (*Amnesty International*) u svom Izveštaju koji je objavljen jula 2024. godine procenila je da je u Srbiji ugroženo pravo na slobodno okupljanje, odnosno da je policija na protestima tokom 2023. godine upotrebila prekomernu silu i da nije kažnjena zbog toga.<sup>364</sup> Nažalost, ova sloboda u Srbiji ugrožena je i tokom 2024. godine. Tokom avgusta su širom Srbije održani masovni protesti protiv rudarenja litijuma. Pojedini učesnici tih protesta i aktivisti privođeni su pre protestnih skupova, tokom skupova i nakon njih, dok su pojedini osuđeni na zatvorske kazne.<sup>365</sup> Dakle, policija je, umesto da promeni utvrđenu praksu, nastavila da postupa na isti način.

O dešavanjima sa ovih protesnih skupova građane Srbije je informisao ministar policije, koji je pravdao postupanje policijskih službenika i naglasio da su postupali u skladu sa nalogima javnog tužioca.<sup>366</sup> Ministar policije je obavestavao građane i o drugim dešavanjima, umesto da taj zadatak prepusti policijskim profesionalcima.<sup>367</sup>

---

359 „Raspisan konkurs za direktora policije: Kako na proces izbora gledaju u Beogradskom centru za bezbednosnu politiku?“, *Euronews Serbia*, 28. 10. 2024.

360 „Dačić: Konkurs za direktora policije još uvek nije raspisan“, *N1*, 23. 6. 2024.

361 Detaljnije pročitati u: Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u Klasteru 1*, Novembar 2023, Koalicija prEUgovor, Beograd, str. 90–92.

362 Ova rešenja Vlade Srbije dostupna su na: [Kadrovska rešenja u 2024. godini](#).

363 „Zakon o državnim službenicima“, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022), član 67a, stav 1 i 4.

364 „Amnesti internešenel: Na protestima u Srbiji prekomerna upotreba sile i bez odgovornosti policije“, *N1*, 9. 7. 2024.

365 „Vučić trenira strogoću: Masovna hapšenja nepokornih građana“, *Al Jazeera*, 18. 9. 2024.

366 „Dačić: Policija nije prebila aktiviste – postupala je po nalogu tužilaštva“, *N1*, 26. 8. 2024.

367 „Dačić: Interpol Zagreb obavestio MUP o hapšenju važnog člana grupe Kavači Milovana Zdravkovića“, *Euronews Serbia*, 11. 10. 2024.

#### 📌 Istraživačka priča 4:

#### Kako je producentkinja TV „Pink” izbegla oduzimanje dozvole pre nesreće

Nina Kovačević, producentkinja Televizije „Pink”, kolima je krajem juna ove godine udarila devojčicu na pešačkom prelazu. Kako *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS) otkriva, ona je u avgustu prošle godine vozila, iako je imala izrečenu zabranu upravljanja vozilom, ali policija nije zbog toga podnela prijavu protiv nje.<sup>368</sup> Pravnici sa kojima je pričao CINS kažu da joj je to omogućilo da izbegne moguće oduzimanje dozvole. Drugi put je u kršenju iste zabrane uhvaćena u martu ove godine, ali je ta prijava u sud stigla tek nakon nesreće na Voždovcu krajem juna.

Advokat Marko Pantić, koji između ostalog zastupa klijente i prilikom saobraćajnih prekršaja, kaže da je kršenje zabrane upravljanja vozilom jedan od najtežih prekršaja po Zakonu o bezbednosti saobraćaja. „Da je policija napisala prekršajnu prijavu kada je prvi put prekršila zabranu upravljanja vozilom, njoj bi trebalo da bude izreknuta nova mera zabrane upravljanja i dobila bi nove kaznene poene, usled čega bi joj bila oduzeta dozvola.” I ne samo to.

Dokumentacija prekršajnih sudova, do koje je došao CINS, pokazuje da je u periodu od 2014. do 2024. godine policija najmanje 16 puta pisala prijavu ili nalog Nini Kovačević zbog prekršaja koji su uključivali brzu vožnju. Ipak, u većini ovih postupaka izricane su kazne koje su blaže od mogućih.

Drugo osnovno javno tužilaštvo u Beogradu podnelo je u avgustu optužni predlog protiv Nine Kovačević zbog teškog dela protiv bezbednosti javnog saobraćaja. Iako je do tada bila u pritvoru, nakon podnošenja optužnog predloga odobren joj je kućni pritvor uz elektronski nadzor.

## PREPORUKE

- 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.

---

368 Ivana Milosavljević, „Kako je producentkinja Pinka izbegla oduzimanje dozvole pre nesreće”, CINS, 10. 10. 2024.

## 5.2. Migracije i azil

*Tokom izveštajnog perioda nastavljene su policijske akcije usmerene na suzbijanje iregularnih migracija, a broj migranata iz mešovitog migracijskog toka u Srbiji i dalje je ispod nivoa koji je zabeležen ranijih godina. Ipak, uprkos ovom smanjenju, veliki broj migranata i dalje boravi u zemlji bez regulisanog pravnog statusa. Ova situacija jasno ukazuje na potrebu da se dalje unapređuje primena pravnih okvira, posebno Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, čiji je cilj regulisanje pravnog statusa migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije. Osim toga, postoji hitna potreba da se uspostavi efikasan sistem rane identifikacije različitih kategorija migranata, čime bi se osigurala njihova pravovremena zaštita u skladu sa međunarodnim standardima. To podrazumeva bolju koordinaciju nadležnih institucija i usklađenost sa standardima zaštite prava migranata, uključujući u to i pristup azilu i odgovarajućim pravima na teritoriji Srbije. Unapređenje ovih mehanizama ključ je za efikasnije upravljanje migracionim tokovima i pružanje adekvatne zaštite ranjivim grupama unutar populacije migranata.*

### Opšti pregled aktuelne situacije

Prema poslednjim podacima Fronteksa (Frontex), u prvih devet meseci ove godine, od svih glavnih migracionih ruta prema EU, najveći pad broja detekcija zabeležen je na zapadnobalkanskoj ruti, sa smanjenjem od 79%.<sup>369</sup> Ipak, i dalje postoje značajna iregularna kretanja migranata unutar samog regiona Zapadnog Balkana, kao i izazovi s kojima se oni suočavaju. Na primer, prema podacima UNHCR-a, u avgustu je u Bosni i Hercegovini (BiH) zabeležen porast broja iregularnih ulazaka od 6% u odnosu na prethodni mesec.<sup>370</sup> Pored toga, incidenti na reci Drini govore o opasnostima koje prate iregularne prelaske granica. Tako se 22. avgusta prevrnuo čamac sa migrantima koji su pokušavali da pređu iz Srbije u Bosnu i Hercegovinu. Prema izveštaju policije BiH, od 30 migranata koji su pokušali da pređu iz Bosne u Srbiju, samo 14 je uspeo da stigne do obale, dok su tela 10 osoba, uključujući u to devetomesečnu bebu, izvučena iz reke.<sup>371</sup>

U Srbiji je takođe zabeleženo više saobraćajnih nesreća, u kojima su učestvovali migranti. Na primer, kod Bele Palanke su se u toku jedne nedelje dogodile dve saobraćajne nesreće,<sup>372</sup> u kojima su žrtve bile migranti. U prvoj nesreći, u kombiju je bilo 50 osoba, od kojih je preko 30 povređeno, dok su u drugoj nesreći od 32 osobe tri zadobile povrede. Uprkos opasnostima, migranti i dalje pokušavaju da pređu granice.

Statistički podaci na nacionalnom nivou pokazuju da pada broj migranata. Prema podacima MUP-a, u periodu od 1. januara do 2. septembra zabeležen je pad broja nezakonitih prelazaka državne granice Srbije od 61,8% (10.216) u odnosu na isti period prošle godine (26.775). Pad je zabeležen i na ulazu u Srbiju (63%) i na izlazu (55,5%).<sup>373</sup> Broj migranata u smeštajnim centrima Komesarijata za izbeglice i migracije takođe je smanjen. U septembru 2024. godine bilo je 1947 novih ulazaka, što je značajno manje u odnosu na 13.184 u istom mesecu 2023. godine. U centrima je u avgustu 2024. bilo smešteno 527 osoba, što ukazuje na smanjenje dužine boravka. Takođe, zabeleženo je i smanjenje broja aktivnih smeštajnih kapaciteta za tražioce azila i migrante. Naime, početkom septembra samo u šest centara širom Srbije bili su smešteni tražioci azila i migranti, pri čemu su kapaciteti tih objekata ostali daleko ispod popunjenosti. Potreba da se aktiviraju dodatni kapaciteti razmatra se mesečno, u skladu sa trenutnim migracionim trendovima, a Komesarijat redovno procenjuje situaciju kako bi prilagodio rad centara u skladu sa potrebama.<sup>374</sup>

Iako je opao ukupan broj migranata, oni i dalje prolaze kroz Srbiju, ali sada koriste manje uočljive rute. Prema podacima mreže za praćenje graničnog nasilja (BVMN),<sup>375</sup> u avgustu je porastao broj ljudi koji se kreću ka Mađarskoj. U Izveštaju Centra za zaštitu i pomoć tražiocima azila (APC) navodi se da je 25.

369 „EU external borders: Detections down 42% in first 9 months of 2024“, FRONTEX, 15. 10. 2024.

370 „UNHCR BiH mesečni izveštaj – septembar/rujan 2024“, UNHCR, 17. 10. 2024.

371 „Serbia, Bosnia Continue Search After Boat Sinks Killing 10 Migrants“, BIRN, 23. 8. 2024.

372 „29 migranata iz udesa kod Bele Palanke smešteno u prihvatni centar“, *Južne vesti*, 1. 8. 2024.

373 „Serbia reports sharp decline in irregular entries“, Info Migrants, 19. 9. 2024.

374 CPWG meeting, 6 September 2024.

375 „Illegal pushbacks and border violence reports“, BVMN, Avgust 2024.

avgusta na srpskoj strani granice s Mađarskom bilo oko 300 osoba,<sup>376</sup> što predstavlja značajnu promenu u odnosu na prethodnu godinu, kada je ova granica bila efektivno zatvorena za migrante. Istovremeno, porastao je i broj prisilnih vraćanja iz Mađarske u Srbiju, pa je tako bilo zabeleženo da je u prvoj nedelji jula vraćeno 60 lica, dok je u poslednjoj nedelji avgusta bilo vraćeno njih 198. Stvarni broj vraćenih lica verovatno je veći.

Nacionalna struktura migranata u centrima nije se značajno promenila, pa su i dalje najzastupljeniji Avganistanci, dok su na drugom mestu sada državljani Turske, a zatim Sirije, Burundija, Maroka i drugih zemalja. Većina migranata ove godine ušla je u Srbiju iz Bugarske (46,84%) i Severne Makedonije (38,18%),<sup>377</sup> dok značajan broj migranata, pretežno turskih državljana, dolazi u Srbiju avionom.

## Policijske akcije predizete radi suzbijanja iregularnih migracija nastavljene su u manjem obimu

Prema medijskim izveštajima, operativne aktivnosti MUP-a usmerene na suzbijanje iregularnih migracija nastavljene su i tokom izveštajnog perioda, ali u smanjenom obimu u poređenju sa prethodnim periodima. Prihvatni centri na severu zemlje i dalje su zatvoreni, a migranti zatečeni u ovim oblastima transportuju se u centre na jugu Srbije. Pojačana je kontrola kretanja i boravka stranaca na teritoriji pod nadležnošću policijskih uprava u Subotici, Kikindi i Somboru, kao i kontrola objekata koji pružaju usluge smeštaja stranim državljanima, bez obzira na to da li su registrovani kao pravna ili fizička lica.

Takođe, nastavljena je praksa procesuiranja migranata zbog prekršaja u ovim krajevima. Na primer, od jula do septembra, po Zakonu o strancima, pred Prekršajnim sudom u Subotici procesuirano je 78 osoba, uključujući u to i pet žena i isto toliko maloletnika. Po Zakonu o graničnoj kontroli privedena je 141 osoba, među kojima je bilo devet žena i 18 maloletnika. U ovim postupcima izricane su novčane kazne ili kazne zatvora za one koji nisu mogli da ih plate, nakon čega su prebačeni u prihvatne centre na jugu Srbije.<sup>378</sup> Pored toga, nastavljene su i kontrole vozila i osoba.

Iako su ove akcije uticale na smanjenje broja migranata u pograničnim područjima, ljudi i dalje pokušavaju nezakonito da pređu granicu. Očekuje se da će ti pokušaji biti nastavljeni, pošto većina ne želi da podnese zahtev za azil.<sup>379</sup>

Tabela 1: Statistički podaci o azilu za Srbiju za maj 2024 – septembar 2024.

	maj 2024.	jun 2024.	jul 2024.	avgust 2024.	septembar 2024.
Broj registrovanih namera da se podnese zahtev za azil	83	75	68	55	96
Broj podnetih zahteva za azil	13	5	28	23	6
Broj odobrenih zahteva	0	0	0	1	2

Izvor: UNHCR, kratki statistički izveštaji za Srbiju za mesece maj–septembar 2024. godine.

## Suzbijanje iregularnih migracija i izazovi u vezi sa zaštitom prava

Akcije usmerene ka suzbijanju iregularnih migracija redovno se povezuju sa ozbiljnim optužbama za povrede ljudskih prava, posebno prava na pristup međunarodnoj zaštiti u vezi sa zaštitom zabrane vraćanja. U periodu od avgusta do septembra Evropski sud za ljudska prava doneo je dve privremene mere protiv Republike Srbije, nalažući državi da se uzdrži od toga da državljane Turske kurdskog porekla,

376 Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila, [objava](#) na platformi X, APC, 29. 8. 2024.

377 „Pad broja migranata u Srbiji za 70 odsto u odnosu na prošlu godinu, kaže Dačić”, *Radio Slobodna Evropa*, 6. 8. 2024.

378 „Smanjen priliv migranata na sever zemlje”, *Subotica.com* 25. 9. 2024.

379 „U čamcu kod Malog Zvornika vozio 12 migranata: državljani BiH čim je video policiju skočio u reku”, *telegraf.rs*, 1. 3. 2024.



koji su izrazili nameru da podnesu zahtev za azil, proteruje sa aerodroma Nikola Tesla u Tursku. Prvi slučaj se odnosio na političkog aktivistu kurdskog porekla, dok je u drugom slučaju bilo reči o majci sa dvoje maloletne dece, za koje bi povratak u Tursku, prema tvrdnjama zastupnika, značio izloženost političkom i etničkom progonu.<sup>380</sup>

Oba slučaja ukazuju na to da je zbog kompleksnosti toka migracija i izazova potrebno jačati nacionalne mehanizme nadzora postupanja na ulaznim tačkama. Jačanje nacionalnog mehanizma nije značajno samo u kontekstu lica koja traže međunarodnu zaštitu već i radi ispunjavanja pozitivne obaveze Republike Srbije da preduzme odgovarajuće mere kako bi osigurala poštovanje načela zabrane vraćanja (*non-refoulement*) i u odnosu na strance koji nisu formalno izrazili nameru da podnesu zahtev za azil. Načelo zabrane vraćanja obavezuje državu da spreči proterivanje ili vraćanje bilo koje osobe, bez obzira na njen pravni status ili izraženu nameru, u zemlju u kojoj bi mogla biti izložena mučenju, nehumanom postupanju ili progonu. Ova obaveza prevazilazi pitanje pristupa postupku azila i zahteva od države da proaktivno proceni rizike koje povratak može doneti, bez obzira na to da li je pojedinac formalno podneo zahtev za azil.

Nedostatak sistemskog praćenja sprovođenja preporuka međunarodnih aktera koji nadgledaju poštovanje ljudskih prava u vezi sa postupanjem na granici, zajedno sa nepostojanjem jasnog mehanizma odgovornosti za kršenja ovih prava, doprinosi stvaranju klime nekažnjivosti.<sup>381</sup> Ovi slučajevi, zajedno sa incidentima neformalnog proterivanja na zelenoj granici, dodatno ukazuju na potrebu da se ojača institucionalni okvir u Republici Srbiji, ne samo time što će se poboljšati postupanje policijskih službenika na granici, već i time što će biti uspostavljen nezavisni mehanizam za praćenje poštovanja ljudskih prava na granicama.

Važno je napomenuti da je u Paktu o migracijama i azilu Evropske unije uvedena obaveza po kojoj države članice moraju da uspostave nezavisni mehanizam za monitoring poštovanja ljudskih prava na spoljnim granicama, čime se otvara pitanje uloge Srbije u ovom kontekstu, posebno ako se ima u vidu da ona još uvek nije članica Evropske unije. U ovom pogledu, odgovornost Srbije u zaštiti osnovnih prava stranaca tokom migracija, uključujući u to i pravo na međunarodnu zaštitu, može biti dodatno ojačana saradnjom sa međunarodnim i evropskim institucijama, kao i inicijativama civilnog društva za uspostavljanje nacionalnog mehanizma za nadzor ljudskih prava.

Jačanje institucionalnih kapaciteta, uvođenje proaktivnih mera za zaštitu najranjivijih grupa migranata i uspostavljanje nezavisnog nadzornog mehanizma doprinelo bi boljoj zaštiti prava stranaca i osiguralo veću odgovornost države prilikom ispunjavanja preuzetih međunarodnih obaveza.

## **Reformska agenda i izazovi sveobuhvatnog pristupa reformama u oblasti migracija: balans između prioriteta i dinamike evropskih integracija**

U izveštajnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih niti strateških promena, izuzev usvajanja Reformske agende Republike Srbije. Međutim, u oblasti migracija, koja u najširem smislu obuhvata pitanja azila, vizne politike, kontrole granica i Šengen režima, koraci predviđeni Reformskom agendom ne odražavaju u potpunosti obim potrebnih reformi u okviru Poglavlja 24. Tako je Reformska agenda usredsredila reforme u oblasti migracija i bezbednosti na dva ključna indikatora. Prvi indikator odnosi se na suočavanje sa izazovima bezbednosti i migracija. Glavni koraci za ostvarivanje ove reforme jesu usvajanje novog strateškog dokumenta i pratećeg akcionog plana u borbi protiv terorizma, radikalizacije i nasilnog ekstremizma, kao i usvajanje posebnog strateškog dokumenta, koji će definisati zadatke višeresornog tima za početnu procenu rizika od radikalizacije i nasilnog ekstremizma, u šta spada i uspostavljanje saradnje sa relevantnim akterima i jasno razgraničenje uloga i odgovornosti učesnika u timu. Pored toga, dokument će predvideti precizno definisanje ljudskih kapaciteta, resursa i metodologija koje će omogućiti pravovremeno i adekvatno reagovanje na terorističke napade, kao i uspostavljanje sistema za upravljanje posledicama takvih incidenata. Takođe, predviđa se razvoj strategija za delovanje

---

380 „Evropski sud za ljudska prava: Srbija da se uzdrži od proterivanja majke i dvoje maloletne dece u Tursku”, IDEAS, 26. 9. 2024.

381 „Izveštaj o unapređenju odgovornosti za ljudska prava na granicama”, Izveštaj ENNHRI, jul 2022.

u različitim kriznim situacijama, sa posebnim akcentom stavljenim na smanjenje posledica terorističkih napada time što će procedure, resursi i kapaciteti biti jasno definisani.

Drugi indikator odnosi se na rešavanje potencijalnih bezbednosnih rizika po Evropsku uniju u vezi sa bezviznim režimom za državljane država, kojima je inače potrebna viza za ulazak u EU. Ova reforma podrazumeva usklađivanje viznog režima Republike Srbije sa režimom Evropske unije, pri čemu je cilj (za period do kraja 2024. godine) da se vizni režim RS harmonizuje sa viznim režimom najmanje tri države.

Iz ugla pravnih tekovina EU (*EU acquis*), koraci predviđeni u prvom indikatoru više su usmereni na oblast borbe protiv terorizma i radikalizacije, što je deo politike unutrašnje bezbednosti, a ne direktno politike migracija i azila. Kada je reč o bezbednosnim rizicima za EU, usklađivanje viznog režima predstavlja samo jednu od reformi kojima bi se smanjili bezbednosni izazovi za EU. Pored toga, postoje brojne druge mere, predviđene u strateškim dokumentima, kao što su Akcioni plan za Poglavlje 24, Šengenski akcioni plan i Akcioni plan za implementaciju Strategije integrisanog upravljanja granicom, koje takođe doprinose ostvarivanju ovog cilja. Ove mere nisu obuhvaćene Reformskom agendom, ali su ključne za postizanje efikasnog upravljanja migracijama. Efikasan sistem upravljanja migracijama u Srbiji zahteva širi pristup, koji podrazumeva prevenciju iregularnih migracija, uspostavljanje održivog i funkcionalnog sistema za povratak lica koja nemaju zakonit osnov boravka, rešavanje statusnih pitanja stranih državljana koji žele da ostanu u zemlji, kao i osiguravanje pristupa pravima i zaštiti onim licima kojima je to potrebno. Ovakav pristup doprinosi smanjenju iregularnih migracija ka Evropskoj uniji i sprečava prolazak lica koja predstavljaju bezbednosni rizik.

Usled višedimenzionalnog karaktera izazova koji se pojavljuju tokom migracija, važno je napomenuti da prioritizacija mera iz Reformske agende ne sme usporiti dinamiku sprovođenja reformi definisanih u drugim strateškim dokumentima u okviru procesa pristupanja EU, koja se odnose na oblast migracija. Samo je balansiranim i sveobuhvatnim pristupom moguće postići održiva rešenja u upravljanju migracionim procesima, što je ujedno i jedan od ključnih uslova za uspešno približavanje Srbije Evropskoj uniji.

### **Planirane izmene Zakona o strancima u svetlu Šengenskog akcionog plana: prilike za unapređenje transparentnosti i zaštite prava migranata**

Prema dinamici zakonodavnih izmena, koju predviđa Šengenski akcioni plan, nove izmene i dopune Zakona o strancima planirane su u četvrtom kvartalu 2025. godine. Planirane izmene odnose se prvenstveno na deo koji propisuje uslove za ulazak stranih državljana u Republiku Srbiju i njihovo usklađivanje sa propisima EU, i to sa odredbom člana 6 Zakonika o šengenskim granicama i Direktivom o povratku.

Dalje, ove izmene biće praćene dodatnim izmenama i dopunama drugih podzakonskih akata, u šta spadaju izmene Pravilnika o izgledu obrasca o odbijanju zahteva za izdavanje vize na graničnom prelazu i Pravilnika o izgledu obrasca o odbijanju zahteva za produženje roka važenja vize, te Pravilnika o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, kao i Pravilnika o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podatka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca. Svi ovi akti treba da unaprede transparentnost i pravnu sigurnost tokom postupanja na granici.

Važno je napomenuti da tokom izrade i usvajanja ovih akata, odnosno u periodu do njihovog usvajanja postoji prilika za dijalog kako bi se inkorporirali elementi zaštite načela zabrane vraćanja (*non-refoulement*), oslanjajući se na dosadašnje iskustvo i praksu nacionalnih kontrolnih mehanizama u postupcima iniciranim povodom navoda o povredama prava migranata i izbelica prilikom pokušaja ulaska u zemlju, odnosno prilikom prelaska državne granice, kao i nalaza i mišljenja nezavisnih tela R. Srbije i drugih međunarodnih i regionalnih tela.

## Potpisan novi sporazum Srbije i Evropske unije o statusu Fronteksa

U junu 2024. godine Republika Srbija i Evropska unija potpisale su novi Sporazum o statusu,<sup>382</sup> kojim se Evropskoj agenciji za graničnu i obalsku stražu (Frontex) omogućava da proširi svoje prisustvo na teritoriji Srbije, uključujući u to i granice koje se ne graniče sa članicama EU. Ovaj Sporazum, koji predstavlja drugu generaciju statusnih sporazuma (prvi je potpisan 2021. godine), proširuje područja na kojima službenici Fronteksa mogu biti raspoređeni, što uključuje i granice Srbije koje se ne graniče sa članicama EU. Dok se čeka saglasnost Evropskog parlamenta, Saveta EU i Skupštine Srbije, novi Sporazum predstavlja deo pojačanog mandata Fronteksa, koji je već uspostavljen sa zemljama poput Moldavije, Severne Makedonije, Crne Gore i Albanije. Ovaj sporazum se uklapa u širi Akcioni plan EU za Zapadni Balkan, čiji su rezultati već doprineli smanjenju migratornog pritiska na ruti Zapadnog Balkana time što je povećana podrška graničnoj kontroli, sprovođenju zakona i pravosudnoj saradnji u borbi protiv kriminalnih mreža.

## Radne migracije – izazovi u primeni liberalizovanog tržišta rada i potreba da se ojačaju kontrolni mehanizmi u upravljanju migracijama

Primena liberalizovanog i fleksibilnijeg pristupa tržištu rada u skladu sa najnovijim izmenama i dopunama Zakona o strancima i Zakona o zapošljavanju stranaca već pokazuje prve efekte, jer se uočava značajan rast broja izdatih radnih dozvola i viza D po osnovu zapošljavanja. Ovaj trend jasno ukazuje na to da Srbija postaje sve privlačnija destinacija za radnike migrante, što sugerise da će u narednim godinama nastaviti da raste broj migranata koji traže zaposlenje.

Međutim, u praksi su zabeleženi slučajevi gde strani radnici, nakon dolaska u Srbiju, gube posao ili dobrovoljno napuštaju poslodavca koji ih je angažovao, što ih pravno obavezuje da napuste zemlju. Ovakve situacije otvaraju ozbiljan rizik da, u slučaju da ne nađu novog poslodavca i ne iniciraju proces regulisanja boravka, postanu iregularni migranti.<sup>383</sup>

Kako bi odgovorili na ove izazove, nadležni organi su u izveštajnom periodu preduzeli određene korake da ojačaju kapacitete teritorijalnih jedinica, ali i da poboljšaju dostupnost informacija za strance/poslodavce koji podnose zahteve za dobijanje jedinstvene dozvole, u šta spadaju i digitalni resursi poput portala „Welcome to Serbia”. Ipak, postoji potreba da se uspostavljeni sistem sistematičnije i sveobuhvatnije unapredi. Jedan od identifikovanih sistemskih izazova odnosi se na potrebu jačanja preventivnih mera i kontrolnih mehanizama u vezi sa radom poslodavaca, kao i na mapiranje neregularnih aktivnosti.

Prvi nalazi Analize prakse prekršajnih sudova, koju je sprovedla Grupa 484, članica koalicije prEUgovor, otkrivaju da je broj podnetih prekršajnih prijava i pokrenutih postupaka po osnovu Zakona o zapošljavanju stranaca u periodu od 1. januara do 31. avgusta 2024. godine bio veoma mali. Dalje, u postupcima koji su inicirani primećeni su slučajevi u kojima su poslodavci oslobođeni odgovornosti ukoliko su naknadno pribavili jedinstvene radne dozvole za strane radnike, koji su prethodno radili bez odgovarajuće dozvole, pa bi često dobili samo opomenu ili kaznu koja je ispod zakonskog minimuma. Ova praksa otvara ozbiljna pitanja o efikasnosti kontrolnih mehanizama i sankcionisanja prekršaja, te stvara prostor za dalju zloupotrebu. Sistem se, u svojoj sadašnjoj formi, suočava sa rizikom da omogućava izbegavanje odgovornosti poslodavaca, te praksu neodgovarajuće kvalifikacije kažnjivih radnji, što direktno utiče na zaštitu radnika migranata, prevenciju, otkrivanje i procesuiranje kažnjivih radnji, i u krajnjem ishodu na uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja migracijama.

382 „EU potpisala sporazum sa Srbijom o saradnji u upravljanju granicama”, EU u Srbiji, 25/06/2024.

383 Shodno članu 8, stavu 5 Zakona o zapošljavanju stranaca („Službeni glasnik RS”, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018, 31/2019 i 62/2023), „Stranac je u obavezi da u roku od 30 dana od dana prestanka važenja ugovora o radu ili drugog ugovora kojim stranac bez zasnivanja radnog odnosa ostvaruje prava po osnovu rada u skladu sa zakonom, zaključi novi ugovor o radu ili drugi ugovor kojim stranac bez zasnivanja radnog odnosa ostvaruje prava po osnovu rada u skladu sa zakonom, u suprotnom primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju uslovi za ulazak, kretanje, boravak i vraćanje stranaca.”

---

## PREPORUKE

- Potrebno je preduzeti neophodne korake kako bi se obezbedila puna primena 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 sporovođenje zakonskih odredaba, kojima se ograničava sloboda kretanja, te odredaba o vraćanju i standardu zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljani trećih zemalja. Potrebno je razmotriti uspostavljanje sistema za identifikovanje različitih kategorija migranata i za primenu određenih procedura u skladu sa usvojenim standardima, i to 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 ojačati i veze između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Potrebno je održati dinamiku reformi u skladu sa strateškim dokumentima i procesom pristupanja EU, pri čemu fokus treba da bude na postizanju održivog i efikasnog sistema upravljanja migracijama.
- Potrebno je podržati uvođenje nezavisnog mehanizma za monitoring ljudskih prava na granicama kako bi se osigurala zaštita osnovnih prava migranata u skladu sa standardima definisanim pod okriljem regionalnih sistema zaštite EU, Saveta Evrope i OEBS-a.
- 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.
- Potrebno je jačati mehanizme zaštite radnika migranata, kao i preventivne mere kako bi se sprečilo da ih poslodavci zloupotrebe. U tom kontekstu, posebno je značajno jačati kapacitete nadležnih državnih institucija i pravosudnih organa, ali i poboljšati koordinaciju nadležnih organa iz oblasti migracija i oblasti borbe protiv trgovine ljudima.

## 5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Srbija je i dalje na političkom nivou deklarativno posvećena borbi protiv organizovanog kriminala. Međutim, zbog političkih pritisaka institucije su sprečene da aktivno doprinose njenoj realizaciji. Suprotno ciljevima iz Poglavlja 24, predloženim izmenama Zakonika o krivičnom postupku predviđena je veća uloga Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u krivičnim istragama. Nedostaje primena strateškog pristupa, jer se institucije bave uglavnom pojedinačnim slučajevima, poput aktuelnih sudskih predmeta organizovanog kriminala (slučajevi Belivuk, Darko Šarić, „Jovanjica 1 i 2“, „Vračarci“). U pojedinim sudskim postupcima prepiske sa Skaj aplikacije predstavljaju bitan dokaz. Posebno je problematično to što srpski sudovi nemaju jedinstveno pravno tumačenje ovih prepiski, pa to dovodi do obaranja presuda na višim sudskim instancama.

Prilikom predstavljanja ekspozea mandatar nove Vlade Miloš Vučević naglasio je da su „Predsednik Republike Srbije i Vlada Srbije iskazali punu odlučnost u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i pokazali da postoji nulta tolerancija i politička volja i jasan politički cilj – zemlja bez korupcije i kriminala, što jasno pokazuju rezultati.“ U nastavku izlaganja naveo je statističke podatke o borbi protiv organizovanog kriminala od 2012. godine, pokušavajući da ovu borbu prikaže kao uspešnu. Mandatar nije predložio jasne smernice za borbu protiv organizovanog kriminala u Srbiji.<sup>384</sup> Novi ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić je na prvom Kolegijumu, nakon preuzimanja ministarske pozicije u maju 2024, naglasio da će prioritet rada Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) biti „bezbednost zemlje i sigurnost građana, kao i beskompromisna borba protiv kriminala“.<sup>385</sup> Na taj način je održan kontinuitet političke deklarativne posvećenosti borbi protiv organizovanog kriminala. Tokom ovog izveštajnog perioda policija je nastavila da, samostalno ili sa međunarodnim partnerima, realizuje akcije protiv organizovanog kriminala. U Srbiji se, nažalost, ova borba i dalje zasniva na borbi protiv pojedinačnih slučajeva organizovanog kriminala, o čemu svedoče aktuelni sudski postupci.

Umesto toga, institucije treba da promene svoj fokus i da strateški pristupe borbi protiv kriminala. Dodatno, u ovoj oblasti ne postoji javno dostupna jedinstvena evidencija, odnosno rad institucija nije transparentan. Zainterosovana javnost o njihovom radu uglavnom saznaje iz medijskih izveštaja i izveštaja međunarodnih partnera, konkretno iz izveštaja Evropske komisije, u kojima su navedeni podaci o bilansu uspeha borbe protiv organizovanog kriminala.<sup>386</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova nije objavilo tri poslednja polugodišnja izveštaja o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24.<sup>387</sup> Zato nije moguće utvrditi da li je došlo do napretka u ispunjavanju prelaznih merila u potpoglavlju Borba protiv organizovanog kriminala.

### ✘ ALARM: Predloženo proširenje uloge Bezbednosno-informativne agencije u krivičnim istragama

Nacrtom izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, koji je tokom oktobra bio na javnoj raspravi, predviđena je veća uloga Bezbednosno-informativne agencije (BIA) u krivičnim istragama. Ova izmena nije obrazložena niti osnovana, a potencijalno je vrlo štetna i kosi se sa obavezama Srbije u Poglavlju 24. Naime, Nacrt ovoj Agenciji izričito daje policijsko ovlašćenje da pristupa metapodacima o elektronskoj komunikaciji radi pronalaženja učinilaca krivičnih dela i obezbeđivanja dokaza za krivični postupak.<sup>388</sup> Ako bude usvojena, ovom izmenom proširiće se nadležnost BIA na sva krivična dela, koja se gone po službenoj dužnosti, što je dosta šire od kruga krivičnih dela u odnosu na koje pripadnici BIA inače mogu da primenjuju policijska ovlašćenja – organizovani i prekogranični kriminal, terorizam, zločin protiv čovečnosti, međunarodnog prava i ustavnog poretka.<sup>389</sup>

384 Detaljnije o komentarima na sadržaj ekspozea pročitati u: „Najveća Vlada, najmanja očekivanja: Komentar na prvomajski ekspozee premijera Miloša Vučevića“, PrEUgovor brza reakcija #13, Beograd, maj 2024.

385 „Dačić: Prioritet MUP biće beskompromisna borba protiv kriminala“, N1, 17. 5. 2024.

386 Način izveštavanja o stanju borbe protiv organizovanog kriminala u izveštaju Evropske komisije za 2024. godinu razlikuje se u odnosu na prethodne izveštaje, što otežava upoređivanje podataka.

387 Na sajtu MUP-a u delu Evropske integracije poslednje objavljen izveštaj je za period jul–decembar 2022. (31. 10. 2024)

388 Nacrt izmena i dopuna Zakonika o krivičnom postupku, član 286, stav 3.

389 Član 12 Zakona o BIA, „Službeni glasnik RS“, br. 42/2002, 111/2009, 65/2014 – US, 66/2014, 36/ 2018.

Akcionim planom za Poglavlje 24 Vlada Srbije se obavezala da preispita ulogu službi bezbednosti u krivičnim istragama, naročito u pogledu sprovođenja mere tajnog nadzora komunikacija (merilo 6.2.4). Evropska komisija je preporučila da se jasno odvoje nadležnosti i propisi za presretanje komunikacija u krivičnim istragama, s jedne strane, i njihovo presretanje radi zaštite nacionalne bezbednosti. Cilj ovog merila je da se dostigne to da policija ne zavisi od bezbednosnih službi prilikom primene posebnih dokaznih radnji, u skladu sa najboljom praksom EU. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, član koalicije prEUgovor, decenijama zagovara to da službe bezbednosti ne treba da imaju ulogu tokom krivičnih istraga, dok Ministarstvo unutrašnjih poslova kasni već osam godina sa sprovođenjem prvih aktivnosti ka ispunjenju ovog prelaznog merila. Stoga je to jedan od prioriteta u borbi protiv organizovanog kriminala i u nekoliko poslednjih godišnjih izveštaja Evropske komisije za Srbiju.<sup>390</sup>

## Pregled sudskih postupaka u ključnim nerešenim predmetima organizovanog kriminala

U ponovljenom postupku Božidar Stolić, bivši inspektor policijske Službe za borbu protiv organizovanog kriminala, osuđen je na zatvorsku kaznu od godinu i po dana. Osuđen je zbog odavanja poverljivih informacija iz istrage pokrenute protiv klana Veljka Belivuka. Ovo je drugi put da je ovaj policijski inspektor osuđen zbog ovog krivičnog dela. Apelacioni sud, drugostepeni organ u predmetima organizovanog kriminala, ukinuo je prvu presudu i zahtevao ponavljanje postupka. Sudsko veće Apelacionog suda je, u obrazloženju ove odluke, navelo da Specijalni sud, kao prvostepeni sud, nije dovoljno objasnio kako su poruke sa Skaj aplikacije prihvaćene kao dokaz. Inače, ovo je bila prva presuda u Srbiji, gde je prepiska sa Skaj aplikacije bila prihvaćena kao dokaz u postupku.<sup>391</sup>

Na suđenju kriminalnoj grupi „Vračarci“, čiji su pripadnici optuženi za tri ubistva, šest pokušaja teških ubistava i druga krivična dela, nastavljeno je izvođenje dokaza. Prilikom svedočenja majka jedne od žrtava ovog klana opisala je da je u gepeku automobila svog sina videla značke Bezbednosno-informativne agencije, ali se sud nije bavio tim detaljem svedočenja.<sup>392</sup> Naime, politički predstavnici MUP-a predstavili su hapšenje pripadnika ove organizovane kriminalne grupe (OKG) u novembru 2022. godine kao uspeh srpske policije. Međutim, njihov vođa je uhapšen tek oktobra 2024. godine u Barseloni, u koordiniranoj akciji srpske policije i policije drugih zemalja, a Ivica Dačić je o njegovom hapšenju obavestio javnost.<sup>393</sup> U ovom postupku prepiske sa Skaj aplikacije predstavljaju važan dokaz.

U postupku protiv OKG, na čijem čelu je bio Darko Šarić i čiji članovi su optuženi za planiranje ubistva svedoka saradnika, nastavljeno je izvođenje dokaza. Branioци Darka Šarića predložili su da poruke razmenjene posredstvom Skaj aplikacije, koje predstavljaju ključni dokaz u ovom postupku, budu izuzete iz dokaznog materijala. Sudsko veće je odbilo ovaj predlog, uz obrazloženje da se presuda na koju su se branioци pozvali odnosi na predmet koji se vodi pred sudom u Nemačkoj i da se ta presuda, koju je doneo sud u Berlinu, zasniva na porukama razmenjenim preko Enkročeta (*EncroChat*), a ne putem Skaj aplikacije.<sup>394</sup> U nastavku glavnog pretresa ovog postupka izvršen je uvid u pisane i audio poruke sa Skaj aplikacije, uz navođenje samo šifrovanih imena pošiljalaca i primalaca poruka. Među pomenutim imenima bilo je i ime Edo. Tom prilikom su ispitani i optuženi pripadnici MUP-a, članovi ove OKG. Pregledane su i slike razmenjene putem Skaj aplikacije, odnosno tekstovi koji su objavljeni u tabloidima zarad diskreditacije svedoka saradnika.<sup>395</sup> U međuvremenu je bilo završeno čitanje poruka sa Skaj aplikacije u ovom postupku. Tužioци su predložili da se urade veštačenja glasovnih poruka sa Skaj aplikacije i da se uporede sa glasovima pojedinih optuženih, što će biti urađeno u nastavku postupka.<sup>396</sup> Podsećanja

390 Evropska komisija, *Republika Srbija – izveštaj za 2024. godinu*, Brisel, 30. 10. 2024, str. 8.

391 „Bivši inspektor SBPOK-a ponovo osuđen za odavanje informacija Belivukovom klanu“, KRIK, 23. 7. 2024.

392 „Mara Halabrin na suđenju vračarcima“, *N1*, 3. 10. 2024.

393 „Dačić: U koordiniranoj policijskoj akciji uhapšen Nikola Vušović u Barseloni“, *Insajder*, 18. 10. 2024.

394 „Suđenje Šariću: Odbijen zahtev advokata, skaj poruke ostaju dokaz“, KRIK, 14. 5. 2024.

395 „Suđenju Darku Šariću: Sud će na kraju imati stav o Skaj porukama“, *Insajder*, 18. 9. 2024.

396 „Suđenje Šariću: završeno prikazivanje „skaj“ poruka“, KRIK, 28. 10. 2024.



radi, istraživački novinari su u martu 2024. godine otkrili da je policija u krivičnoj prijavi, koju je podnela tužilaštvu, navela ko je Edo koji se spominje u Skaj prepisci, ali on nije ispitan tokom istrage.

Tokom nastavka suđenja u predmetu „Jovanjica 1“ izvođeni su pisani dokazi, odnosno tumačeni su sadržaji rokovnika, pronađenih prilikom pretresa obavljenog na imanju Jovanjica u novembru 2019. godine, a u kojima su upisane smene zaposlenih na imanju. Apelacioni sud je u februaru 2024. godine odlučio da ovi rokovnici i 660 kilograma osušenog kanabisa ostaju ključni dokaz u ovom postupku. Odbrana optuženih je na tu odluku Apelacionog suda podnela zahtev za zaštitu zakonitosti, o kome će odlučivati Vrhovni sud Srbije.<sup>397</sup> U predmetu „Jovanjica 2“ je nakon tri godine završeno pripremno ročište, čime je ispunjen formalni preduslov da započne suđenje.<sup>398</sup> Viši sud u Beogradu je u julu 2024. godine, na predlog nadležnog tužioca, doneo rešenje o spajanju suđenja u predmetima „Jovanjica 1 i 2“.<sup>399</sup> Dakle, u trenucima kad se izvode dokazi u predmetu „Jovanjica 1“, a suđenje u predmetu „Jovanjici 2“ nije još ni počelo, došlo je do njihovog spajanja u jedan predmet, čime se samo dodatno odugovlači suđenje. Na prvom ročištu objedinjenog postupka pročitana je optužnica u predmetu „Jovanjica 2“ i saslušani su svedoci. Dodatno, predsednik sudskog veća saopštio je da će suđenje početi u predmetu „Jovanjica 2“ kako bi se došlo do iste procesne faze kao u predmetu „Jovanjica 1“. U nastavku objedinjenog postupka branioci okrivljenih bili su protiv održavanja ročišta, jer nisu, prema njihovim rečima, imali vremena da se adekvatno pripreme.<sup>400</sup>

Suđenje OKG Veljka Belivuka je, posle tri godine, u junu 2024. godine započeto iz početka, jer je sudija koja je predsedavala sudskim većem otišla u penziju. U takvim okolnostima Zakonikom o krivičnom postupku predviđeno je da postupak krene od početka (član 388, stav 3). Na novo suđenje je došlo svih 25 optuženih i trojica okrivljenih saradnika, koji su sklopili sporazume o priznanju krivice sa Tužilaštvom za organizovani kriminal. Najpre je postupajući tužilac pročitao navode dve optužnice, kojima su članovi OKG optuženi za sedam ubistava i za druga krivična dela. Potom su se o navodima optužnice izjasnili i optuženi. Većina optuženih je negirala izvršenje krivičnih dela za koja se terete, dok je deo njih odgovorio na navode optužnice.<sup>401</sup> To je uradio Veljko Belivuk, označen kao vođa OKG, koji je u svom izlaganju kritikovao postupanje tužioca i bivše predsednice sudskog veća, osporavao je svedočenja svedoka saradnika i navode Skaj prepiske.<sup>402</sup> U nastavku suđenja svedočio je jedan od svedoka saradnika, koji je u prvobitnom postupku detaljno opisao koja je bila njegova uloga u ovom klanu i kako je ovaj klan bio organizovan. Takođe, opisao je kako je ovaj klan pripremao otmice, mučio i ubijao žrtve. Svedočenja trojice svedoka saradnika i materijali sa Skaj prepiske predstavljaju glavni dokaz protiv ove kriminalne grupe.<sup>403</sup> U okviru prepiske obavljene posredstvom Skaj aplikacije nalaze se tekstualne i glasovne poruke, ali i fotografije koje su razmenjivali pripadnici ovog klana. Ovaj postupak biće nastavljen ispitivanjem svedoka.

---

## PREPORUKE

- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba na svom sajtu da objavi tri 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.

---

397 „Jovanjica 1: Vrhovni sud razmatra odluku o ključnim dokazima“, BIRN Srbija, 25. 4. 2024.

398 „Jovanjica 2: Posle 3 godine završeno pripremno ročište“, 16. 5. 2024.

399 „Spajaju se suđenja za Jovanjicu 1 i Jovanjicu 2“, KRIK, 8. 7. 2024.

400 „Jovanjica: Prvo ročište nakon spajanja postupaka“, BIRN Srbija, 18. 9. 2024.

401 „Suđenje klanu Veljka Belivuka počelo ispočetka: Tužioci izneli uvodna izlaganja“, N1, 17. 6. 2024.

402 „Odbrana ili završne reči Belivuka? Duže od tri sata osporavao dokaze koji nisu ni izvedeni tokom suđenja“, N1, 12. 7. 2024

403 „Suđenje klanu Belivuk-Miljković: Lalić opisivao kako su namamljivali i ubijali svoje žrtve“, N1, 13. 9. 2024.

- 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.
- Potrebno je brisati predloženo proširenje policijskih ovlašćenja BIA u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku.
- 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.

## 5.4 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Tokom izveštajnog perioda u oblasti borbe protiv trgovine ljudima nastavlja se povećana aktivnost državnih institucija, započeta polovinom 2023. godine. Nakon kratkog, izuzetno dinamičnog procesa razvoja i usvajanja Programa za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji za period 2024–2029. godine i pripadajućeg Akcionog plana (2024–2026), sličan pristup, uključujući u to i izazove o kojima je izveštavano u prethodnom Alarm izveštaju, beleži se i u periodu od maja do novembra 2024. godine. Štaviše, specijalizovane organizacije civilnog društva, uključene u relevantne radne grupe za praćenje implementacije programskog dokumenta, kao i za donošenje Zakona u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, beleže da su se pogoršali način i dinamika rada državnih aktera, nosilaca procesa, kao i odnos prema civilnom sektoru. Pomenuti Zakon naveden je i u Reformskoj agendi Republike Srbije kao jedan od ključnih rezultata, koji bi trebalo da doprinese boljem odgovoru na ovo kompleksno, teško krivično delo. Međutim, početak rada na donošenju zakona ne ohrabruje zbog predočenih namera predlagača, do sada zabeleženih reakcija na sugestije organizacija civilnog društva i tradicionalno slabog interesovanja ostalih predstavnika državnih institucija za učestvovanje u razvoju zakonskog akta, čija je multisektorska priroda već sama po sebi izazov.

U isto vreme, postignuća većine državnih institucija, koje čine Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima (NRM), potvrđuju zabrinutost specijalizovanih organizacija civilnog društva. U poslednjih pet godina Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) beleži da su godišnje u proseku otkrivena 23 krivična dela trgovine ljudima i da je prosečno podneta 21 krivična prijava za ovo delo. S druge strane, Centar za zaštitu trgovine ljudima je prosečno u posmatranom periodu formalno identifikovao 54 žrtve trgovine ljudima. O procesuiranju trgovine ljudima pred sudom i broju donesenih presuda, država i ASTRA, članica koalicije prEUgovor, beleže različite podatke, što unosi dodatnu zabunu i zabrinutost. Zajedničko im je to što je broj donesenih presuda mali, što su kazne koje se izriču blizu minimuma, kao i to što žrtve retko ostvaruju pravo na kompenzaciju. Državni akteri i specijalizovane organizacije saglasne su u jednom – znatno moraju da se unaprede aktivnosti u oblasti prevencije i zaštite prava, kao i pristup uslugama za žrtve trgovine ljudima.

Iako državni akteri kao ideje vodilje za restrukturiranje NRM-a u Srbiji redovno ističu preporuke međunarodnih organizacija, institucija i stručnih tela (GRETA, Stejt department kroz TIP izveštaj i druge), sve do sada sprovedene aktivnosti, metodologija, pristup i odnos prema specijalizovanim organizacijama civilnog društva neizostavno će imati upravo suprotan efekat. Postoji zabrinutost da će fokus biti pomeren sa jačanja sistema u čijem centru je žrtva, što će urušiti sistem koji nije savršen, ali je najadekvatniji, posebno ako uzmemo u obzir socioekonomske i sve druge okolnosti u Srbiji, kao i veliki broj domaćih i stranih državljana u ranjivom položaju i riziku od raznih formi eksploatacije.

### 5.4.1. Borba protiv trgovine ljudima u Akcionom planu za Poglavlje 24 i u Reformskoj agendi

Uprkos obavezi redovnog objavljivanja izveštaja, na internet sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova<sup>404</sup> i dalje nema dostupnog izveštaja o primeni Akcionog plana za Poglavlje 24. Imajući u vidu to da je Zakon u oblasti borbe protiv trgovine ljudima izričito naveden kao očekivani rezultat u okviru Reformske agende Republike Srbije,<sup>405</sup> pretpostavka je da će obnovljeni fokus nadležnih organa doprineti i transparentnijem i redovnijem izveštavanju o rezultatima u okviru Poglavlja 24.

Usvajanje novog zakonodavnog okvira u oblasti borbe protiv trgovine ljudima navedeno je kao rezultat u okviru podoblasti 9.3. Borba protiv organizovanog kriminala, u delu Osnove. Navedeno je da je rok za donošenje zakona juni 2025. godine. Kao razlog za donošenje Zakona o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, u Reformskoj agendi se navodi da on treba da doprinese jednoobraznom uređenju oblasti trgovine ljudima, organizaciji i aktivnosti državnih organa, institucija, i organizacija civilnog društva kako bi se trgovina ljudima delotvornije suzbijala, a žrtvama obezbedile blagotvorna i delotvorna identifikacija, podrška i zaštita. Kada je reč o troškovima u vezi sa ovim i ostala dva zakona, koja su navedena u istoj sekciji (Krivični zakonik i Zakon o oružju i municiji), država u opisnom delu navodi da će procena troškova i ulaganja biti dostupna nakon izrade dokumenta. U pripadajućem tabelarnom prikazu sa očekivanim rezultatima i potrebnim finansijskim sredstvima u okviru Reformske agende, navedeno je da predviđena sredstva po ostvarenju koraka usvajanje zakona u oblasti borbe protiv trgovine ljudima iznose 13,5 miliona evra.

Kada je reč o izradi Nacrta zakona o suzbijanju i sprečavanju trgovine ljudima, prve aktivnosti započete su tokom leta 2024. objavljivanjem javnog poziva<sup>406</sup> organizacijama civilnog društva da se prijave za učestvovanje u radnoj grupi. Tradicionalno, rok za prijavu je bio izuzetno kratak (sedam radnih dana). Na konkurs se prijavilo ukupno 13 organizacija, a izabrano je njih pet, kako je i najavljeno u tekstu javnog poziva. Međutim, čak sedam organizacija je odbijeno zbog neispunjavanja formalnog kriterijuma, koji je, naime, podrazumevao da organizacija aktom o osnivanju ili statutom ima utvrđene ciljeve u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Primenom ovog kriterijuma onemogućeno je to da komisija oceni prijave organizacija koje se bave decom, migrantima i drugim kategorijama, koje mogu biti u velikom riziku od trgovine ljudima.

Dalji koraci u izradi Nacrta detaljno su objašnjeni u Reformskoj agendi. Već sada se mogu primetiti razmimoilaženja u najavljenim aktivnostima i u aktivnostima koje se sprovode. Kako je navedeno u Reformskoj agendi, glavna strana odgovorna za ovu meru jeste Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje treba da izradi i predloži Nacrt zakona, zajedno sa relevantnim zainteresovanim stranama i organizacijama civilnog društva. Početni korak u pripremi Nacrta zakona jeste eks ante analiza normativnog okvira, zajedno sa analizom postojećeg stanja u Republici Srbiji u ovoj oblasti. Iako je u toku izrade Alarm izveštaja već najavljen drugi sastanak Radne grupe, analiza normativnog okvira i postojećeg stanja još nije dostavljena članicama grupe. Umesto toga, podeljeni su primeri srodnih zakona iz nekoliko evropskih država,<sup>407</sup> lista „podudarnih preporuka GRETA i TIP izveštaja“, kao i prilog Zaštitnika građana o definiciji žrtve trgovine ljudima. Takođe, podeljena je i predložena dinamika održavanja sastanaka, koja predviđa da bude održano čak pet sastanaka do prve polovine decembra 2024. godine. Tokom daljeg razvoja zakona predviđeno je da ova Radna grupa izradi Nacrt koji će biti stavljen na zvaničnu rundu konsultacija i koji će potom biti obrađen u skladu sa primljenim i prihvaćenim predlozima i sugestijama, a na kraju prosleđen Evropskoj komisiji radi konsultacija. Nakon dobijanja preporuka EK, MUP se obavezuje da, ponovo u saradnji sa OCD, razmotri tekst i uskladi ga sa dostavljenim komentarima, nakon čega će biti stavljen na javnu raspravu. Nakon javne rasprave, unapređeni Nacrt će razmatrati Vlada, a potom i Narodna skupština na posebnoj sednici, na kojoj se očekuje da zakon bude i zvanično usvojen.

404 Odeljak za evropske integracije, internet sajt Ministarstva unutrašnjih poslova

405 Reformska agenda Republike Srbije, Vlada RS, 3. 10. 2024.

406 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Javni poziv organizacijama civilnog društva za predlaganje kandidata za članstvo u Radnoj grupi za izradu nacrta Zakona u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, 26. 8. 2024.

407 Španija, Rumunija i Bugarska

Glavni ciljevi usvajanja ovog zakona, navedeni u Reformskoj agendi, jesu da on doprinese povećanju broja istraga, optužnica i pravosnažnih osuđujućih presuda u slučajevima organizovanog kriminala, vrednosti i broja slučajeva oduzete imovine u slučajevima teškog i organizovanog kriminala, kao i povećanju broj žrtava trgovine ljudima, kojima je dodeljen status posebno osetljivog svedoka u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku.

## 5.4.2. Institucionalni okvir borbe protiv trgovine ljudima: najavljene neopravdane i potencijalno štetne izmene

### Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima (NRM)

Da bismo bolje razumeli veliku zabrinutost članice koalicije prEUgovor i drugih specijalizovanih organizacija u oblasti borbe protiv trgovine ljudima zbog postupanja, inicijativa i najava državnih organa, daćemo kratak pregled definicije, svrhe, stanja i izazova u srpskom Nacionalnom mehanizmu za upućivanje žrtava trgovine ljudima, kao i mogućih posledica najavljenih promena.

Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima služi za koordinaciju i unapređenje zaštite, podrške i identifikacije žrtava trgovine ljudima, što se postiže saradnjom različitih državnih institucija i organizacija civilnog društva. U više međunarodnih dokumenata, protokola i sporazuma, koje je Republika Srbija potpisala ili je u procesu prilagođavanja zakonodavnog okvira (*EU acquis*), navodi se da je neophodno da postoje efikasni mehanizmi zaštite žrtava trgovine ljudima, uključujući u to i identifikaciju i pružanje usluga zaštite,<sup>408</sup> da je važno formirati Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima kako bi se osigurala adekvatna podrška i zaštita,<sup>409</sup> da je potrebno poštovati preporuke za unapređenje nacionalnih mehanizama, koji se bave identifikacijom i podrškom žrtvama<sup>410</sup> i tako dalje.

Osnovna tela koja čine Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima uključuju relevantne državne organe i institucije iz širokog spektra nadležnosti (unutrašnji poslovi, pravda, rad, zapošljavanje, socijalna pitanja, zdravlje, službe socijalne zaštite, inspekcija rada), kao i tužilaštvo, sudove, organizacije civilnog društva, lokalne samouprave i tako dalje. Nacionalni mehanizam za upućivanje žrtava trgovine ljudima služi za adekvatno povezivanje svih navedenih aktera i njihovo skladno funkcionisanje, razmenu informacija i zajedničko delovanje kako bi se efikasno suzbila trgovina ljudima, a istovremeno adekvatno identifikovale i žrtve, kao i kako bi im se obezbedile adekvatne usluge i ostvarivanje svih prava. Ovaj mehanizam u Srbiji beleži određena postignuća, napredak i rezultate u pojedinim oblastima. Međutim, sveukupno gledano, učinak bi trebalo da bude veći, posebno ako imamo u vidu količinu i obuhvat resursa, ulaganja, mnogobrojne inicijative, domaće i međunarodne programe i projekte koji su sprovedeni u ovoj oblasti.

Pre četiri godine, povodom obeležavanja dvadeset godina od donošenja Palermo Protokola i dvadeset godina rada ASTRE, članice koalicije prEUgovor, ASTRA je objavila analizu<sup>411</sup> o funkcionisanju, postignućima i izazovima u radu nacionalnog mehanizma u Srbiji. U analizi su pozitivno ocenjeni osnivanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima, imenovanje Nacionalnog koordinatora i druge. Kao jedno od pozitivnih rešenja, uočeno i u ovoj analizi, ali i drugim međunarodnim mehanizmima za praćenje (Savet Evrope, GRETA), navodi se da je „glavna pozitivna karakteristika NRM (je) mogućnost dodeljivanja statusa žrtve izvan krivičnog postupka i obezbeđivanje podrške kako identifikovanim tako i pretpostavljenim žrtvama”.<sup>412</sup> Jednu od najvećih zamerki, potvrđenu u praksi, navedenu i u izveštaju GRETA, predstavlja nedostatak dvostepenosti tokom postupaka formalne identifikacije, koje sprovodi Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Izazovi i oblasti za unapređenje uočeni analizom i dalje su aktuelni.

408 UN Protokol o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima ([Palermo Protokol](#))

409 EU direktiva o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti njenih žrtava [2011/36/EU](#)

410 Savet Evrope, [GRETA](#) – Grupa eksperata u borbi protiv trgovine ljudima

411 Liliana Sorrentino, „[Ocena nacionalnog mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima u Republici Srbiji](#)”, ASTRA, 2020.

412 Ibid.

Identifikacija žrtava trgovine ljudima i njihov pristup zaštiti, ostvarivanju prava i usluga ne treba da bude uslovljen postupkom utvrđivanja postojanja krivičnog dela trgovine ljudima i učestvovanjem u sudskom postupku za to krivično delo. Istražne radnje, prikupljanje dokaza, učestvovanje u sudskom postupku, koje zahteva mnogobrojna ponavljanja svedočenja, zasnivanje slučaja isključivo na iskazu oštećenog/e (žrtve), dugo trajanje postupka, prekvalifikovanje krivičnog dela trgovine ljudima u delo za koje je zaprećena manja kazna, kao i trend izricanja kazni koje su blizu minimalnih, samo su neki od razloga zbog kojih većina međunarodnih standarda podržava to da se postupak identifikacije i adekvatne podrške žrtvi razdvoji od njenog učestvovanja u eventualnom sudskom postupku.

Pojedine najave iz MUP-a Srbije, koji je nosilac budućeg zakona u ovoj oblasti, kao i druge zabrinjavajuće informacije podeljene sa učesnicima tokom radionica u vezi sa ažuriranjem Standardnih operativnih procedura za upućivanje žrtava trgovine ljudima, ukazuju na to da postoje tendencije da dobro postavljene osnove NRM sistema u Srbiji budu urušene, umesto da se radi na kontinuiranom unapređenju i jačanju delova koji imaju potencijal da unaprede odgovor sistema.

Iduće godine navršće se 20 godina otkako je krivično delo trgovine ljudima uvršteno u Krivični zakonik Republike Srbije.<sup>413</sup> Dve godine ranije uvršten je u prethodno važeći Krivični zakon.<sup>414</sup> Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima u Beogradu, uspostavljen kao nezavisna ustanova socijalne zaštite, 2025. godine obeležava 13 godina rada. Kao još jedan važan deo NRM-a, koji su zagovarale i specijalizovane organizacije civilnog društva, uvedena je krajem 2021. godine i funkcija Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima, koji je deo Kancelarije Zaštitnika građana.

Moglo bi se reći da je NRM sistem tokom prethodne dve decenije polako dobijao svoje obrise, da su uvođeni novi elementi, kao i da su državni organi, institucije i organizacije koje ga čine jačale svoje kapacitete, uspostavljale veze i doprinosile sveukupnom odgovoru na izuzetno zahtevan problem adekvatne identifikacije žrtava, zaštite njihovih prava, obezbeđivanja usluga i podrške, koji vode ka oporavku. Rezultati bi mogli biti mnogo bolji, a sistem znatno efikasniji. Međutim, u ovom trenutku najavljene promene, bez adekvatnih obrazloženja, procena i analiza, kao i bez uvažavanja doprinosa, ekspertize i uvida potkrepljenih praksom te podacima koje donose specijalizovane organizacije civilnog društva, predstavljaju ozbiljnu pretnju svemu što je postignuto u prethodnom periodu. Od svega najviše zabrinjava činjenica da će direktne posledice urušavanja sistema snositi oni koji su najranjiviji – žrtve trgovine ljudima i osobe u riziku od raznih oblika eksploatacije.

## Neusklađena dinamika rada nadležnih tela

*Savet za borbu protiv trgovine ljudima*<sup>415</sup> trebalo bi da bude ključno telo za upravljanje, koordinaciju i podršku međusektorskom odgovoru na trgovinu ljudima, u sklopu NRM-a. To je, međutim, jedno od tela koje beleži najmanju aktivnost. Nakon četiri godine bez zasedanja, sastao se krajem 2023. godine kako bi usvojio Nacrt programa i akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima. S obzirom na to da su aktivnosti u ovoj oblasti intenzivirane, pretpostavka je da bi Savet trebalo da se sastane barem još jednom do kraja 2024. godine, ali o tome nema dostupnih informacija.

*Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima* intenzivirala je tokom izveštajnog perioda svoje aktivnosti toliko da ih je izuzetno teško pratiti, jer zahtevaju vreme za obradu materijala, pisanje priloga, komentara i lično prisustvo, što predstavlja izazov organizacijama civilnog društva, čiji su resursi ograničeni, a kapaciteti već prenapregnuti. Nacionalni koordinator se više puta osvrnuo na zamerke koje su iznele organizacije civilnog društva u vezi sa tim. S obzirom na to da se svi akteri slažu da su procesi ažuriranja standardnih operativnih procedura (SOP) i donošenje zakona u oblasti borbe protiv trgovine ljudima izuzetno važni, Kancelarija bi trebalo da uloži napor da se o načinu i dinamici rada konsultuje sa svim učesnicima i da na taj način dođe do kalendara aktivnosti i načina rada, koji je prihvatljiv većini.

413 *Krivični zakonik RS, Službeni glasnik RS*, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

414 *Krivični zakon RS*, čl. 111b, *Sl. glasnik SRS*, br. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, 21/90 i *Službeni glasnik RS* 16/90, 49/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02, 11/02, 80/02, 39/03, 67/03

415 „Odluka o obrazovanju Saveta za borbu protiv trgovine ljudima”, *Službeni glasnik RS*, br. 92/2017



Osim dinamike tokom ažuriranja SOP-a, kao i tokom prvog sastanka Radne grupe za izradu Nacrta zakona u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, zabeležene su pojave, najave i odnos prema organizacijama civilnog društva, koji mnogo više zabrinjavaju.

## Ažuriranje Standardnih operativnih procedura

Krajem avgusta, a potom i tokom septembra 2024. godine održane su tri dvodnevne radionice namenjene ažuriranju Standardnih operativnih procedura za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima. Ovaj dokument zamišljen je kao opis postupanja svih državnih aktera, institucija, ustanova i organizacija civilnog društva, a usvojio ga je Savet za borbu protiv trgovine ljudima 2019. godine. Trebalo je da bude godišnje ažuriran i da bude pretočen u obaveznu instrukciju za postupanje kada je u pitanju MUP. Međutim, za pet godina otkako je usvojen, ažuriran je samo jednom, a ishod tog ažuriranja ostao je nepoznat specijalizovanim organizacijama civilnog društva. Krajem leta i tokom jeseni 2024. godine SOP se ponovo našao na dnevnom redu za prilagođavanje okolnostima i zapažanjima svih aktera koji čine NRM, sa objašnjenjem da nove aktivnosti u vezi sa ovim dokumentom treba da postave osnovu za izradu zakona u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Ministarstvo unutrašnjih poslova je, uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (IOM), angažovalo dve konsultantkinje bez adekvatne ekspertize u oblasti trgovine ljudima, koje treba da usmeravaju i podržavaju proces, a državne institucije, ustanove i specijalizovane organizacije civilnog društva uključilo je u ukupno tri radionice.

Pod izgovorom da se redovno revidiraju postojeće operativne procedure, potpuno je ugrožen Nacionalni mehanizam upućivanja, uključujući u to i sistem identifikacije žrtava trgovine ljudima. Predložene mere, koje se isključivo fokusiraju na krivične definicije i uklanjanje elemenata orijentisanih ka žrtvama, prete da potkopaju identifikacioni sistem Srbije, zasnovan na pristupu koji je usmeren na žrtvu i socijalnu zaštitu.<sup>416</sup> Time bi bio ukinut višegodišnji napredak u zaštiti žrtava trgovine ljudima. Predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova, Kancelarije za koordinaciju akcija u borbi protiv trgovine ljudima, najavio je da će revidirane operativne procedure postati obavezne i da će biti deo budućeg zakona o trgovini ljudima, koji će biti razvijen i usvojen do juna 2025.

Tokom rada na radionicama došlo je do velikog razmimoilaženja u mišljenjima i stavovima između nosioca procesa i učesnika, posebno, ali ne i isključivo onih koji dolaze samo iz OCD, kao i do iznošenja vrlo zabrinjavajućih kvalifikacija na račun sistema, a posebno na račun OCD, pružalaca usluga podrške i pomoći žrtvama trgovine ljudima. Specijalizovane organizacije civilnog društva ocenile su da izneseni predlozi prete da izuzmu identifikaciju žrtava iz sistema socijalne zaštite ili da joj umanje važnost i ozbiljnost, te da je učine mnogo zavisnijom od pravnog postupka. Postojeći set indikatora za prepoznavanje žrtava trgovine ljudima, koji su specijalizovane nevladine organizacije tokom upotrebe označile kao validan i koristan alat, trebalo bi da bude zamenjen novim predloženim indikatorima, koji su u najvećoj meri zasnovani na elementima definicije krivičnog dela trgovine ljudima. Zbog toga, organizacije civilnog društva ocenjuju da su do sada iznete namere da se promeni SOP fundamentalno suprotne preporukama, međunarodnim standardima i obavezujućim međunarodnim ugovorima i protokolima, koje je Srbija ratifikovala.

Problematične najave ugrožavaju sistem na bar četiri načina. Prvo, predložene izmene SOP-a previše su usmerene na pravne i krivične definicije i oslanjaju se na njih, te imaju potencijal da potkopaju pristup orijentisan prema žrtvi, koji je GRETA ranije pohvalila. U prethodnim izveštajima GRETA savetovana je primena pristupa koji se ne oslanja isključivo na krivične definicije za identifikovanje žrtava. Primenom takvog pristupa, postoji rizika da NRM neće prepoznati i da će zanemariti iskustvo eksploatacije ranjivih pojedinaca, naročito žena i dece, koji možda ne ispunjavaju stroge kriterijume za pokretanje sudskog postupka, ali kojima su i dalje hitno potrebni zaštita i podrška. Zbog toga većina međunarodnih standarda i protokola podržava i zastupa primenu šire interpretacije trgovine ljudima, jer je ona ključna za adekvatnu identifikaciju žrtava.

Drugo, predložene izmene SOP-a prete da marginalizuju učestvovanje organizacija civilnog društva i njihov doprinos zaštiti žrtava. To je, takođe, suprotno preporukama GRETA i ustanovljenim najboljim praksama odgovora na problem trgovine ljudima. Treće, najavljene promene imaju potencijal da umanje ključnu

---

416 Pozdravljen i u izveštaju GRETA, [Treći evaluacioni izveštaj za Srbiju](#), 2003. godina.



ulogu Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima prilikom identifikacije žrtava i koordinacije usluga podrške, što bi izvesno negativno uticalo na najranjivije grupe i pojedince. Najzad, posebno je alarmantan rizik od toga da se slučajevi trgovine ljudima prekvalifikuju u manje ozbiljna krivična dela, poput „posredovanja u prostituciji“. Ovaj trend prisutan je u Srbiji iako država ima obavezu da osigura adekvatno procesuiranje slučajeva trgovine ljudima i da primenjuje pristup koji odvraća počinioce od ovog dela.

Zbog svega navedenog, najavljene promene bi predstavljale značajan korak unazad. Oslanjanjem na uske pravne definicije krivičnih dela, ranjivi pojedinci, koji možda ne ispunjavaju stroge kriterijume u smislu zakonske definicije, a i dalje imaju potrebu da dobiju zaštitu i podršku, rizikuju da budu isključeni iz sistema. Potencijalno prekvalifikovanje slučajeva u manje ozbiljna dela, uz već nisku stopu osuđivanja, kao i predviđene kazne koje su blizu minimuma, dodatno stavljaju u fokus pitanje ponovne viktimizacije i nedovoljno obeshrabruju prakse protiv trgovaca. Sveukupno, predloženi pristup nosi rizik od dramatičnog opadanja prijavljenih slučajeva, što bi se odrazilo na stvaranje netačne slike o prisutnosti krivičnog dela trgovine ljudima u Srbiji i dodatno obeshrabrilo ranjive pojedince da potraže pomoć.

Pored svega iznetog, radionice nisu imale jasan plan rada (nije praćena dostavljena agenda), a umesto zapisnika, nakon održanih radionica delili su se zaključci koji su netačno navodili da su se svi učesnici složili oko određenih pitanja. Iznošene su sumnje u ekspertizu i motivaciju prisutnih specijalizovanih organizacija civilnog društva, koje su optuživane za iznošenje netačnih podataka u izveštajima koje objavljuju i dele sa domaćim i međunarodnim akterima. Još više zabrinjava činjenica da su izabrane konsultantkinje tokom radionica više puta pokazale zabrinjavajući stepen nepoznavanja specifičnosti trgovine ljudima i položaja žrtava, kao i nedostatak senzibilisanosti koji je neophodan svim akterima, koji pretenduju da se bave ovom oblašću.

### **5.4.3. Prvi izveštaj Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima – značajni podaci prikupljeni, nedostaje analiza**

Zaštitnik građana od 2021. godine obavlja poslove Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima, u skladu sa Zakonom o Zaštitniku građana. Nacionalni izvestilac je mehanizam za nadgledanje aktivnosti državnih institucija u borbi protiv trgovine ljudima i primene zahteva koje postavlja nacionalno zakonodavstvo.<sup>417</sup> Zaštitnik određuje zamenika koji mu pomaže u poslovima iz delokruga rada nacionalnog izvestioca.<sup>418</sup>

U nekoliko ključnih međunarodnih protokola i sporazuma navodi se važnost i opisuje uloga nacionalnog izvestioca u okviru NRM-a.<sup>419</sup> Izvestilac je odgovoran za praćenje situacije trgovine ljudima u zemlji i za izveštavanje o delovanju i aktivnostima vlade i policije. On pruža savete za razvoj i implementaciju nacionalnih politika i strategija u borbi protiv trgovine ljudima. Takođe, prikuplja i analizira podatke o slučajevima trgovine ljudima, uključujući u to i trendove. Sve to treba da doprinosi boljoj argumentaciji javnih politika i operativnog okvira. Takođe, nacionalni izvestilac bi trebalo da olakšava saradnju među različitim akterima, uključujući u to i državne organe i institucije, organizacije civilnog društva i međunarodne organizacije, doprinosi podizanju svesti, informisanja i razumevanju problema trgovine ljudima u javnosti i među akterima. Svojim radom on promoviše korišćenje podataka i istraživanja za informisanje javnih politika i praksi, a takođe osigurava i to da su glasovi i prava žrtava adekvatno prepoznati u nacionalnoj legislativi i javnim politikama. Kada je u pitanju Nacionalni izvestilac u Srbiji, detaljniji opis nadležnosti i delovanja nije javno dostupan, te se analiza njegovog rada može sprovesti samo na osnovu do sada objavljenih izveštaja i analiza.

Za tri godine otkako je ustanovljena funkcija Nacionalnog izvestioca, Zaštitnik građana je objavio nekoliko izveštaja užeg fokusa, o kojima je već pisano u Alarm izveštaju (izveštaj o slučaju vijetnamskih radnika u fabrici „Linglong“ u Zrenjaninu, izveštaji sa pregledima aktivnosti izvestioca). Krajem jula 2024. godine

---

417 Član 29, tačka 4 Zakona o potvrđivanju Konvencije o borbi protiv trgovine ljudima Saveta Evrope.

418 Član 8 Zakona o Zaštitniku građana.

419 UN Palermo Protokol, EU Direktiva 2011/36/EU, Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, preporuke GRETA.

objavljen je prvi godišnji Izveštaj<sup>420</sup> Nacionalnog izvestioca za trgovinu ljudima. Kako se navodi u Izveštaju, Nacionalni izvestilac je, u saradnji sa Kancelarijom za koordinaciju akcija u borbi protiv trgovine ljudima, najpre uspostavio probni mehanizam za prikupljanje neophodnih informacija i podataka. Ovaj mehanizam bi trebalo da omogući prikupljanje statističkih podataka i informacija o aktivnostima u oblasti trgovine ljudima od državnih organa i organizacija posredstvom Kancelarije. Radi pisanja prvog godišnjeg izveštaja, Nacionalni izvestilac je sastavio upitnik koji sadrži 49 pitanja podeljenih u četiri oblasti: prevencija (11 pitanja), identifikacija i zaštita žrtava (15 pitanja), istraga, krivično gonjenje i procesuiranje (11 pitanja), te partnerstvo, saradnja i koordinacija (12 pitanja). Kako bi izradio i objavio izveštaj za 2023. godinu, uputio je 9. januara 2024. godine akt na adresu 101 aktera, od čega je odgovorilo njih 80.

Nacionalni izvestilac na 127 strana (bez Aneksa) predstavlja nalaze podeljene u nekoliko ključnih poglavlja: (deo 3) institucionalni okvir u oblasti trgovine ljudima u Republici Srbiji; (deo 5) istraga, krivično gonjenje i procesuiranje; (deo 6) identifikacija i zaštita žrtava trgovine ljudima i (deo 7) prevencija, partnerstvo i saradnja. Svaki deo sadrži pregled ključnih izazova, kao i preporuke za unapređenje.

Ovaj Izveštaj je važan iz nekoliko razloga. Najpre, on predstavlja zbir podataka prikupljenih od državnih organa i pravosuđa, kojim je organizacijama civilnog društva, koje prate i izveštavaju o postignućima u oblasti borbe protiv trgovine ljudima i podrške žrtvama, ponekad teško ili gotovo nemoguće da pristupe. Međutim, pored toga što je izuzetno obiman i sadržajan, Izveštaju nedostaje sveobuhvatni, analitički prikaz brojnih podataka sa zaključcima, što bi doprinelo boljem razumevanju međusobno ukrštenih podataka i jasnijem sagledavanju onoga što je postignuto i do koje mere. Takođe, nedostaje ocena rada institucija i funkcionisanja NRM-a. U najvećem broju slučajeva, u Izveštaju se reprodukuju prikupljeni podaci, bez pokušaja da se razume ono na šta nailaze svi akteri koji sprovode slične analize. Naime, postoje znatna razmimoilaženja u predstavljenim podacima, nije uvek jasno na koji način se ti podaci prikupljaju i obrađuju, i zbog raznorodnosti i nedorečenosti je, na kraju, teško, gotovo neizvodljivo, dobiti tačnu sliku postignutih rezultata. Ograđivanje od odgovornosti za tačnost dostavljenih podataka, koje je navedeno na početku Izveštaja razumljivo je u onoj meri u kojoj se ovakva ograda postavlja uvek kada se obrađuju tuđi podaci. Međutim, imajući u vidu ulogu koju Nacionalni izvestilac ima u doprinosu boljem razumevanju trendova u postupanju sa žrtvama trgovine ljudima, neophodno je da izvestilac u budućim izveštajima ode korak dalje i da, koristeći prednosti položaja i resursa koje ima, napravi sintezu koja će imati upotrebnu vrednost za planiranje i sprovođenje mera u okviru NRM-a.

Kao potvrdu navoda specijalizovanih organizacija civilnog društva o stepenu ranjivosti, ozbiljnosti i težini položaja identifikovanih žrtava trgovine ljudima u Srbiji, u Izveštaju se navodi da su ove osobe najčešće bez imovine, posla i redovnih prihoda, a većina njih ima samo osnovno obrazovanje. U ovom kontekstu, nijedna žena, identifikovana žrtva trgovine ljudima, nije imala prihode ili sopstveni stan. Samo mali procenat žrtava ima fakultetsko ili srednje obrazovanje, dok veći deo čine oni sa osnovnim obrazovanjem, što ukazuje na ranjivost ovih osoba pre nego što su postale žrtve.

#### **5.4.4. Podaci ASTRA Tima za podršku žrtvama trgovine ljudima i SOS telefona**

Od početka godine, do kraja septembra 2024. godine, ASTRA SOS telefona 011 785 0000 primio je ukupno 3085 poziva. Tim za podršku žrtvama je ostvario 109 terenskih akcija, organizujući i obezbeđujući različite usluge i pomoć korisnicima, kao i podršku u kontaktu sa institucijama. Direktan kontakt sa osobama u riziku i žrtvama trgovine ljudima ostvaren je i prilikom dolazaka (43) korisnica i korisnika na konsultacije koje se održavaju u prostorijama ASTRE. Identifikovana je 31 žrtva trgovine ljudima, od čega 14 žena (među kojima pet devojčica) i 17 muškaraca.

Što se tiče formi eksploatacije, žrtve su bile izložene radnoj eksploataciji (20), seksualnoj (sedam), prinudnom braku (dve) i višestrukoj eksploataciji (jedna – seksualna eksploatacija, radna, prinudni brak i prinuda na prosvačanje; jedna – prinudni brak i prinuda na prosvačanje).

---

420 Zaštitnik građana. Izveštaj Nacionalnog izvestioca u oblasti trgovine ljudima za 2023. godinu.

Najveći broj žrtava su strani državljani, njih ukupno 16 (Indija – 14, Filipini – dve), čija se eksploatacija dešavala u Srbiji. Državljanke/ni Srbije, ukupno 15, eksploatisane/i su u Srbiji (10), Sloveniji (jedna), Austriji (jedna) i Belgiji (tri).

## PREPORUKE

- U svetlu trenutne primene i izveštavanja o pregovaračkim poglavljima, naročito AP 24, kao i mera i aktivnosti obuhvaćenih Reformskom agendom, od suštinskog je značaja da i država i EU, pored vremenskih rokova, posebnu pažnju poklone kvalitetu sprovođenja Reformske agende. Ovo praćenje treba da uključuje ne samo zvanične procene i izveštaje države već i da u obzir uzme povratne informacije organizacija civilnog društva (OCD) i stručne zajednice.
- Država mora da stvori pozitivno i podržavajuće okruženje za OCD koje pružaju usluge osobama u riziku od trgovine ljudima i žrtvama ovog krivičnog dela, jer ove OCD nadomešćuju usluge i podršku, koji 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 da bi u potpunosti primenila i operacionalizovala Zakon o zapošljavanju stranaca i Zakon o strancima, kao i u zaštitu ljudskih i radnih prava radnika migranata kako 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 će uključivati ponovno osmišljavanje i pozicioniranje funkcije i uloge Saveta za borbu protiv trgovine ljudima kao tela sačinjenog od najviših javnih funkcionera. Sastav Saveta podlozan je čestim promenama (usled izbora i političkih razloga) i njegovo nefunkcionisanje, iako ovo telo nije operativno, blokira rad čitavog sistema. Potrebno je 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 povećane prilike za uključivanje i povezivanje sa zemljama koje ne pripadaju EU.
- Neophodno je da sve relevantne institucije (ministarstva) budu uključene u postojeće procedure i rade u skladu sa njima kako bi se nastavio proces izmena i dopuna zakonodavnog okvira i uskladio sa pravnim tekovinama EU na polju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima.
- Metod izveštavanja o napretku u primeni aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 24 treba da bude izmenjen kako bi se dobila jasnija i realističnija slika postignutog napretka i trenutnog stanja stvari.
- Treba obezbediti opsežne sigurnosne i bezbednosne mere za žrtve, redovno procenjivati nivo rizika i sa tim usklađivati mere.
- Nužno je 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.
- Formalnu identifikaciju žrtava treba unaprediti standardizovanjem indikatora trgovine i održavanjem saradnje sa međunarodnim organizacijama.
- Potrebno je unaprediti princip nekažnjavanja pružanjem pravne pomoći i obezbeđivanjem toga da se žrtve ne gone za krivična dela počinjena pod prinudom.
- Potrebno 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

*U Srbiji je aktivnost ekstremno desničarskih pojedinaca i grupa i dalje rasprostranjena, ali državne institucije nedovoljno osuđuju i ne sprečavaju te (nasilne) aktivnosti, niti ih sankcionišu. U međuvremenu, vlasti u Srbiji su u fokus rada Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i policije postavile ekološke aktiviste, označavajući njihove legitimne aktivnosti kao ekološki ekstremizam i terorizam, što je dovelo do njihovog pritvaranja i pokretanja sudskih postupaka protiv njih. Nedavni teroristički napad na Ambasadu Izraela u Beogradu stavio je pod znak pitanja efikasnost i prioritete rada BIA i policije, jer je napadač uspeo da izbegne praćenje. Strategija za prevenciju i borbu protiv ekstremizma i terorizma tek treba da bude usvojena, iako je prethodna istekla pre tri godine.*

### Terorista izbegao praćenje obaveštajnih službi, napao izraelsku ambasadu

Krajem juna došlo je do terorističkog napada na Ambasadu Izraela u Beogradu, tokom kojeg je ranjen jedan pripadnik Žandarmerije, dok je napadač ubijen.<sup>421</sup> Napad je izveo Miloš Žujović, koji je prešao u islam i pridružio se radikalnoj islamističkoj (vehabijskoj) grupi iz Novog Pazara, koju je predvodio Senad Ramović. Ramović je već odslužio kaznu od 13 godina zatvora zbog planiranja ubistva Muamera Zukorlića, nekadašnjeg muftije Islamske zajednice u Srbiji, a grupa koju je on vodio nije priznavala autoritet nijedne zvanične islamske zajednice. Srpske vlasti su ovaj teroristički napad brzo povezale sa Ramovićem, jer je Žujović živeo u njegovom stanu u Novom Pazaru. Ramović je ubijen dok je bežao od policije, pucajući navodno na policajce koji su pokušavali da ga uhapsu.<sup>422</sup> Međutim, javnost i dalje nema informacija o tome na koji je način Ramović konkretno povezan sa napadom na izraelsku ambasadu.

Iako su srpske vlasti i njima bliski mediji nastojali da prikažu da je Žujović delovao kao deo veće vehabijske grupe i isticali da je vehabijski pokret jak u Srbiji i u Bosni, sve ukazuje na to da je ovde reč o terorističkom napadu „vuka samotnjaka“ (*lone wolf terrorist attack*). Prethodni i nedavni teroristički napadi pripadnika vehabija u regionu obično su se odvijali po istom obrascu.<sup>423</sup> Dodatno zabrinjava to što je, sudeći prema izjavi predsednika Srbije Aleksandra Vučića, napadač zajedno sa ostalim članovima grupe neko vreme bio pod prismotrom, ali da je ipak uspeo da izvede teroristički napad,<sup>424</sup> što dovodi u pitanje efikasnost bezbednosnih institucija i njihovu sposobnost da spreče buduće terorističke napade.

### Sloboda okupljanja samo za grupe krajnje desnice

Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije je 2024. godine zabranilo festival „Mirdita, dobar dan!“, čiji je cilj da podstakne kulturnu razmenu i pomirenje između Srbije i Kosova, i to samo nekoliko sati pre njegovog početka. Kao zvaničan razlog za zabranu naveden je potencijalni rizik po javnu bezbednost i narušavanje mira zbog protesta i okupljanja nacionalističkih grupa ispred lokacije na kojoj je festival u Beogradu trebalo da se održi. Ove grupe, uključujući u to i omladinska krila političkih stranaka, usprotivile su se održavanju festivala, tvrdeći da je neustavan i da promoviše vrednosti kojima se potkopava srpski identitet. Drugim rečima, srpske vlasti su zabranile festival zbog pretnji nasiljem, koje su uputili pojedinci i grupe ekstremne desnice. Zbog zabrane, učesnici sa Kosova nisu mogli da uđu u Beograd, te su sa granice vraćeni nazad.<sup>425</sup>

Dan nakon što je festival zabranjen, Inicijativi mladih za ljudska prava je, kao organizatoru manifestacije, poslat paket sa svinjskom glavom i porukom koja je glasila: „Situacija u svetu se menja, dolaze neka druga vremena.“ Poruku je potpisala neformalna ekstremno desničarska grupa „Narodna patrola“. Inicijativa je saopštila da zabrana „pokazuje da sloboda okupljanja važi samo za huliganske grupe, a ne i za učesnike i goste festivala.“<sup>426</sup>

421 „Napadač ubijen, jedan uhapšen, za drugima se traga, nakon ranjavanja žandarma ispred Ambasade Izraela u Beogradu“, *RSE*, 29. 6. 2024.

422 „Novi Pazar: U obračunu s policijom ubijen Senad Ramović“, *Al Jazeera*, 18. 9. 2024.

423 „Peti teroristički napad u BiH za manje od 15 godina“, *DW*, 26. 10. 2024.

424 „Vučić: Napadač na žandarma deo grupe koja je praćena, bilo potrebno još sedam, osam dana da se uhapsu“, *NOVA*, 29. 6. 2024.

425 Katarina Baletic, Xhorxhina Bami, „Police Ban Serbia-Kosovo Cultural Reconciliation Festival in Belgrade“ [Policija zabranila festival kulturnog pomirenja Srbije i Kosova u Beogradu], *Balkan Insight*, 27. 6. 2024.

426 „Tužilaštvo Srbije naložilo istragu povodom pretnji organizatorki festivala Mirdita“, *RSE*, 2. 7. 2024.

Osim zabrane, veoma zabrinjava i način na koji vladini zvaničnici i provladini mediji poslednjih godina govore o ovom festivalu. On se obično prikazuje kao politički događaj, a ne kao kulturni projekat, kome je cilj da podstakne međusobno razumevanje.<sup>427</sup> Izloženi pristrasnom medijskom izveštavanju, mnogi građani Srbije ga doživljavaju kao pretnju nacionalnom identitetu, što u javnom diskursu dodatno podstiče loše raspoloženje prema kosovskim Albancima. Ovakvo ponašanje predvode mediji koji podržavaju predsednika Srbije Aleksandra Vučića. Informacije se saopštavaju selektivno, dok se za alternativne perspektive ostavlja malo prostora. Ovakav način medijskog izveštavanja olakšava ukorenjivanje nacionalističkih ideologija. Time što festival predstavljaju kao provokaciju ili napad na suverenitet Srbije, ovi mediji podstiču strah i neprijateljstvo i praktično uništavaju svaku mogućnost za dijalog.

Inicijativa mladih za ljudska prava, kao organizator događaja, podnela je 10 tužbi protiv medija<sup>428</sup> zbog govora mržnje, koji je usmeren ka učesnicima festivala, ističući aktuelne probleme medijskog izveštavanja i njihov uticaj na percepciju javnosti. Međutim, ne samo da nijedan medij nije odgovarao za širenje govora mržnje već nisu odgovarali ni pojedinci koji su direktorki Inicijative mladih Sofiji Todorović upućivali pretnje, uključujući u to i pretnje smrću.<sup>429</sup> Posledica činjenice da nema kazni odgovornima za širenje govora mržnje i podsticanje nasilja, situacija oko festivala Mirdita se iz godine u godinu pogoršava.<sup>430</sup>

## Aktivisti za zaštitu životne sredine proglašeni teroristima

U Srbiji su tokom leta izbili veliki građanski protesti protiv iskopavanja litijuma,<sup>431</sup> podstaknuti odlukom Ustavnog suda da poništi Uredbu Vlade iz 2022. godine, kojom je zaustavljen projekat rudarenja litijuma anglo-australijske kompanije „Rio Tinto” u zapadnoj Srbiji.<sup>432</sup> Građani su zabrinuti da će ovaj projekat naneti nepopravljivu štetu životnoj sredini i javnom zdravlju, kao i da će biti primorani da se isele sa tog područja. Međutim, srpske vlasti su aktivno i glasno podržale projekat, a provladini mediji i pojedinci označili su demonstrante kao lažne eko-aktiviste, eko-ekstremiste i eko-teroriste.

U međuvremenu je novoformirani, neregistrovani pokret „Kopaćemo”, koji se zalaže za iskopavanje litijuma u Srbiji, objavio javni registar „eko-terorista” sa imenima, fotografijama i drugim podacima o aktivistima koje smatra teroristima. Među dvadeset troje registrovanih „eko-terorista” nalaze se i poznati univerzitetski profesori i naučnici.<sup>433</sup> Vlasti ne samo da nisu reagovala na pojavu ovakvog registra već su pribegle čak i represivnim merama protiv ekoloških aktivista. Oni su ispitivani, pritvarani i hapšeni, pretresane su im kuće i protiv njih su pokrenuti krivični postupci za pokušaj rušenja ustavnog poretka i nasilje na javnom događaju.<sup>434</sup> Istovremeno, državne institucije nisu učinile ništa da spreče nasilne akcije krajnje desnice u Srbiji.

## Nov strateški okvir tek 2025. godine

Strategija za prevenciju i borbu protiv terorizma istekla je 2021. godine, ali Vlada Srbije još nije usvojila novu. Nova Strategija bi trebalo da se fokusira na krajnju desnicu, kao što se ističe u dokumentu pod nazivom „Desni ekstremizam na Zapadnom Balkanu”, koji je češko predsedništvo EU pripremlilo za potrebe Radne grupe zadužene za borbu protiv terorizma u EU<sup>435</sup> na sastanku ministara unutrašnjih poslova Zapadnog Balkana u Skoplju,<sup>436</sup> a u skladu sa onim što su vlasti u Srbiji obećale još 2019. godine.

---

427 „The State of Serbia bans collaboration between artists from Serbia and Kosovo” [Država Srbija zabranila saradnju umetnika iz Srbije i Kosova], *Mirdita, dobar dan*, 28. 6. 2024.

428 „Inicijativa mladih za ljudska prava podnela 10 tužbi protiv medija zbog 'govora mržnje' prema učesnicima festivala Mirdita”, *Danas*, 25. 6. 2024.

429 „Sofiji Todorović prete smrću nakon zabrane festivala Mirdita, dobar dan”, *Autonomija*, 28. 6. 2024.

430 Sofija Todorović, „Hate and Lies: How the Serbian Authorities Shut Down a Peacebuilding Festival” [Mržnja i laži: Kako su srpske vlasti ugasile festival izgradnje mira], *Balkan Insight*, 1. 7. 2024.

431 „Beograd: Veliki protest protiv iskopavanja litijuma”, *DW*, 11. 9. 2024.

432 „Ustavni sud ukinuo uredbu Vlade Srbije o zaustavljanju projekta Rio Tinta”, *Glas Amerike*, 11. 7. 2024.

433 „Kopači protiv eko-terorista”, *Radars*, 11. 9. 2024.

434 „Privođenja aktivista po Srbiji”, *Vreme*, 17. 8. 2024.

435 „EU body proposes a discussion on the prohibition of right-wing activists in the Western Balkans” [Telo EU predlaže raspravu o zabrani desničarskih aktivista na Zapadnom Balkanu], *RSE*, 14. 7. 2022.

436 The Commission and the authorities of Serbia approved the arrangement on cooperation in the fight against terrorism [Komisija i vlasti Srbije odobrile su aranžman o saradnji u borbi protiv terorizma], Evropska komisija, Kancelarija za migracije i unutrašnje poslove, Brisel, 19. 11. 2019.



U nedavno usvojenoj Reformskoj agendi Srbija se obavezala da će do 2025. godine usvojiti novu Strategiju, koja daje osnov za povlačenje oko 13,5 miliona evra iz fondova Evropske unije.<sup>437</sup> Država se obavezala i da će pružiti dosledan odgovor na akcije ekstremno desničarskih grupa uvođenjem niza pre svega birokratskih mera, koje bi trebalo da budu sprovedene do kraja 2026. godine, a koje će omogućiti povlačenje dodatnih 13,5 miliona evra. Međutim, analiza Reformske agende, koju je uradila koalicija prEUgovor, ukazuje na to da su prioriteta, mere i aktivnosti za prevenciju i borbu protiv ekstremizma i terorizma, koje se navode u Agendi i njenom aneksu, nekoherentne, nedovoljno međusobno povezane i neadekvatne. Većinu aktivnosti Srbija je već trebalo da sprovede, a na ovaj način one su samo dodatno odložene. Samim tim, mala je verovatnoća da će Reformska agenda imati praktičnog učinka u oblast prevencije i borbe protiv (nasilnog) ekstremizma i terorizma, već će pre poslužiti kao birokratska osnova za to da Vlada Srbije pristupi sredstvima Evropske unije u iznosu od 27 miliona evra.<sup>438</sup>

## 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“).<sup>439</sup> Da je Uprava zloupotrebila svoje nadležnosti i ovlašćenja, bilo je evidentno ne samo iz zaključaka glavnih (stručnih) organa u ovoj oblasti<sup>440</sup> već i iz činjenice da je *Srpski telegraf*, tabloid blizak vladajućoj stranci, objavio (inače javnosti nedostupne) bankovne transakcije nekoliko organizacija kako bi one bile javno etiketirane kao izdajničke. Organizacije koje su se tada našle na meti podnele su kasnije krivične prijave protiv Uprave i glavnog urednika navedenog tabloida.<sup>441</sup>

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 jasno da osude napade, pretnje i retoriku krajnje desnice; protiv počinilaca-pripadnika krajnje desnice treba da preduzmu odgovarajuće pravne radnje ne samo kada oni upućuju pretnje nosiocima vlasti u Srbiji već i kada nezakonite radnje preduzimaju protiv običnih građana i aktivista.
- Vlasti u Srbiji treba da prestanu da koriste i manipulišu ekstremno desničarskim političkim partijama, pokretima, grupama i pojedincima, kako bi ostvarile sopstvenu skrivenu političku agendu.
- Provladini mediji treba da prestanu da zalaganja nevladinih organizacija za pomirenje prikazuju kao pretnju nacionalnom identitetu i bezbednosti Srbije.
- Vlasti u Srbiji treba da usvoje novu Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv ekstremizma i terorizma i njen prateći Akcioni plan, koji treba da obuhvati analizu svih oblika (nasilnog) ekstremizma, sa posebnim akcentom na ekstremnu desnicu. Izradi nove Nacionalne strategije treba da prethodi evaluacija postojeće Strategije i njenog pratećeg Akcionog plana, koja treba da bude javno objavljena.

437 Vlada Srbije, „Reformska agenda Republike Srbije“, 3. 10. 2024.

438 „Nedovoljna rešenja i pomereni rokovi za izdvojene goruće probleme. Komentar koalicije prEUgovor na Reformsku agendu Srbije u oblasti „Osnove“, PrEUgovor koalicija, 18. 10. 2024.

439 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.

440 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).

441 „Organizacije građanskog društva podnele krivične prijave protiv Uprave za sprečavanje pranja novca i glavnog i odgovornog urednika Srpskog telegrafa“, *Južne vesti*, 25. 9. 2021.



- 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.



# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva

Organizacije članice prEUgovora su:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

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

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

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

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

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

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

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

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

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

**Grupa 484**

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

**Transparentnost Srbija (TS)**

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

Glavni proizvod prEUgovora je **polugodišnji izveštaj** o napretku Srbije u Klasteru 1.



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



prEUgovor



prEUgovor

