

# PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Beograd, maj 2020.



Kingdom of the Netherlands



# **PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24**

Urednica:  
Jelena Pejić Nikić

---

Beograd, maj 2020.

PREUGOVOR ALARM: IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24  
Maj 2020.

---

**Izdavač**

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

**Urednica**

Jelena Pejić Nikić

**Autori**

Branko Čečen, Katarina Đokić, Saša Đorđević, Gordana Grujičić, Marija Ignjatijević,  
Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Jasmina Krunić, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić,  
Jelena Pejić Nikić, Isidora Stakić

**Prevod**

*Siena, Lexicon, Infoprevodi*

**Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

**Dizajn i prelom**

Marko Zakovski

**Štampa**

Unagraf

**Tiraž:** 80 komada

**ISBN 978-86-6237-202-4**

CIP – Каталогизacija u publikaciji -  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)

340.137(4-672EU:497.11)

341.231.14(497.11)

**PREUGOVOR alarm** : izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24 / [autori Branko Čečen ... et al.]; urednik Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020 (Beograd : Unagraf). - 108 str. : ilustr. ; 30 cm

Izv. stv. nasl.: Preugovor Alarm. - Tiraž 80. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-202-4

1. Чечен, Бранко, 1968- [аутор]

а) Европска унија -- Придруживање -- Србија б) Право -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија

в) Људска права -- Међународна заштита -- Србија

COBISS.SR-ID 14760713



Kingdom of the Netherlands

Objavlјivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove koalicije prEUgovor i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.

## O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor (*eng. prEUunup*) 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 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 obuhvataju ta dva poglavlja, 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 pridruživanja 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**

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

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

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

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

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

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

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

**Grupa 484**

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

**Transparentnost Srbija (TS)**

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

## O prEUgovor Alarm izveštaju

PrEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 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.

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 političkih kriterijuma i poglavlja 23 i 24, 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, a 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
<b>SPISAK SKRAĆENICA .....</b>	<b>8</b>
<b>SAŽETAK .....</b>	<b>9</b>
<b>KLJUČNE PORUKE .....</b>	<b>12</b>
<b>POLITIČKI KRITERIJUMI .....</b>	<b>15</b>
<b>1. DEMOKRATIJA .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. Izborna kampanja mimo raspisivanja i odlaganja izbora .....</b>	<b>15</b>
1.1.1. Raspisivanje i odlaganje izbora .....	15
1.1.2. Zloupotreba javnih resursa za političku promociju .....	16
1.1.3. Izborna kampanja tokom pandemije virusa COVID-19 – Zaštitnici i „neprijatelji“ javnog zdravlja .....	17
1.1.4. Reforme izbornih propisa .....	19
1.1.5. Odsustvo aktivnosti nadzornih organa .....	24
PREPORUKE .....	25
<b>1.2. Skupština: Efikasnost bez odgovornosti i nepoštovanje Ustava .....</b>	<b>25</b>
1.2.1. Odnosi sa nezavisnim organima .....	26
1.2.2. Zakonodavna delatnost .....	27
1.2.3. Pasivnost Skupštine tokom vanrednog stanja .....	30
ALARM: Ograničavanje ustavnih prava naredbama ministra?! .....	31
ALARM: Uredbe Vlade umesto zakona?! .....	31
PREPORUKE .....	32
<b>1.3. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti .....</b>	<b>33</b>
1.3.1. Skupština nastavlja da simulira nadzor nad sektorom bezbednosti .....	33
1.3.2. Ometa se javni nadzor: smanjena je transparentnost rada sektora odbrane .....	34
ALARM: Zloupotreba poverljivosti radi prikriivanja korupcije u sektoru odbrane .....	35
PREPORUKE .....	35
<b>1.4. Civilno društvo: Kontinuirano sužavanje prostora za delovanje civilnog sektora .....</b>	<b>36</b>
PREPORUKE .....	37
<b>2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDKI ODNOSI .....</b>	<b>38</b>
ALARM: Odnosi Srbije i Crne Gore su u krizi zbog identitetskih i crkvenih pitanja .....	41
PREPORUKE .....	42
<b>3. ANTIDISKRIMINACIONA POLITIKA I RODNA RAVNOPRAVNOST .....</b>	<b>43</b>
3.1. Sprečavanje diskriminacije: bez bitne promene u zakonodavstvu i praksi .....	43
3.2. Rodna ravnopravnost: u Srbiji preovladavaju patrijarhalni stavovi i stereotipi .....	45
PREPORUKE .....	48
<b>4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA .....</b>	<b>49</b>
4.1. Uvod .....	49
PREPORUKA .....	49

<b>4.2. Pravosuđe</b>	<b>49</b>
4.2.1. Upitno praćenje sprovođenja nove Strategije razvoja pravosuđa	49
4.2.2. Nezavisnost: Ustavna reforma pravosuđa – neodgovarajuća i zaustavljena	50
4.2.3. Odgovornost sudija i javnih tužilaca	51
4.2.4. Profesionalnost/stručnost/efikasnost	51
4.2.5. Pravosuđe tokom javno zdravstvene krize: nepripremljeno i ugroženo	53
4.2.6. Ratni zločini	54
ALARM: Žrtvama ratnog silovanja uskraćena prava na pravni lek i naknadu štete	54
PREPORUKE	55
<b>4.3. Borba protiv korupcije</b>	<b>55</b>
4.3.1. Odsustvo strateškog okvira, nepostojanje političke volje i delotvornog praćenja	55
4.3.2. Izmene strateškog i zakonskog okvira	56
4.3.3. Sprovođenje politika i propisa	60
ALARM: Vlada nastavlja da postavlja vršioce dužnosti	60
ALARM: Sumnjivo posredovanje pri izvozu oružja – „afera Krušik“ otkriva zarobljavanje države u Srbiji	62
PREPORUKE	64
4.3.4. Pristup informacijama od javnog značaja	65
PREPORUKE	66
4.3.5. Javne nabavke	66
PREPORUKE	68
4.3.6. Borba protiv korupcije u policiji	68
PREPORUKE	69
<b>4.4. Osnovna prava</b>	<b>70</b>
4.4.1. Sloboda izražavanja i sloboda medija	70
ALARM: Državne institucije se bore i protiv medija i protiv pandemije virusa COVID-19	73
PREPORUKE	74
4.4.2. Nasilje nad ženama	74
ALARM: Uvođenje „nacionalnog SOS telefona“ kao primer zarobljavanja države	76
PREPORUKE	78
4.4.3. Prava deteta	78
ALARM: Prava dece u Srbiji se urušavaju dok traje proces pristupanja Evropskoj uniji	78
PREPORUKE	80
4.4.4. Jačanje procesnih garancija	81
PREPORUKE	84
4.4.5. Zaštita podataka o ličnosti	84
PREPORUKE	86
<b>5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST</b>	<b>87</b>
<b>5.1. Reforma policije</b>	<b>87</b>
PREPORUKE	89



5.2. Migracije i azil .....	89
ALARM: Širenje antimigrantske kampanje .....	93
PREPORUKE .....	94
5.3 Borba protiv organizovanog kriminala .....	94
PREPORUKE .....	96
5.4 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima .....	96
ALARM: SOS linija beleži značajno povećanje broja poziva u 2020. godine i pre krize izazvane virusom COVID-19 .....	96
PREPORUKE .....	103
5.5. Nasilje u sportu: bez odgovora na huligansko ponašanje .....	103
PREPORUKE .....	105
5.6. Desničarski ekstremizam .....	106
PREPORUKA .....	107

## **SPISAK TABELA I GRAFIKONA**

Tabela 1: Statistički podaci o azilu .....	92
Tabela 2: Rad tužilaštva na krivičnim prijavama za nasilno ponašanje na sportskim priredbama ili javnim skupovima u periodu od 2014. do 2018. godine .....	105
Grafikon 1: Oganizovane kriminalne grupe u Srbiji .....	95
Grafikon 2: Broj sudskih presuda za trgovinu ljudima 2015–2019 .....	99
Grafikon 3: Broj formalno identifikovanih žrtava trgovine ljudima 2012–2019 .....	101

# Spisak skraćenica

AP	akcioni plan
AP 23	Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
AP 24	Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
CEFTA	Centralnoevropska zona slobodne trgovine
CRTA	Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost
DRI	Državna revizorska institucija
DVT	Državno veće tužilaca
GDPR	Opšta uredba Evropske unije o zaštiti ličnih podataka
GONGO	Vladina nevladina organizacija (eng. <i>Government-Organized Non-Governmental Organization</i> )
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
GRETA	Grupa eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (u okviru Saveta Evrope)
IPA	Instrument Evropske unije za pretpristupnu pomoć
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
LGBT	lezbijke, gej, biseksualne i transrodne osobe
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NSRP	Nacionalna strategija reforme pravosuđa
NUNS	Nezavisno udruženje novinara Srbije
NVO	nevladina organizacija
OCD	organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
OKG	organizovana kriminalna grupa
RATEL	Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja (inicijativa EU i OECD)
SNS	Srpska napredna stranka
SOCTA	Procena pretnji od teškog i organizovanog kriminala
SOP	Standardne operativne procedure za postupanje u slučajevima trgovine ljudima
SPC	Srpska pravoslavna crkva
UNCAC	Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije
UTS	Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
VSS	Visoki savet sudstva

# Sažetak

***Nalazi koalicije prEUgovor, koja je pratila reforme u poglavljima 23 i 24, kao i u određenim političkim kriterijumima procesa pristupanja EU, ukazuju da se negativne tendencije u većini oblasti nastavljaju i u periodu od oktobra 2019. do aprila 2020. Do dodatnog pogoršanja došlo je tokom pandemije virusa COVID-19 u poslednja dva meseca, a posebno nakon što je 15. marta proglašeno vanredno stanje.***

U ovom prEUgovor Alarm izveštaju posebna pažnja posvećena je tome kako je **vanredno stanje**, koje je predsednik Vučić definisao kao „rat protiv nevidljivog neprijatelja“, uticalo na demokratiju, vladavinu prava, osnovna prava i slobode, kao i na garanciju bezbednosti i pravde u Srbiji. Sporno je bilo već i to što je vanredno stanje proglašeno mimo Narodne skupštine, bez odgovarajućeg obrazloženja zašto se ona nije mogla sastati. Pripreme za izbore su obustavljene, ali je nastavljena funkcionerska kampanja vladajuće stranke. Pravila javnih nabavki bila su skrajnuta zbog potrebe da se „spase ljudski životi“. Postoji ozbiljna zabrinutost zbog upitne ustavnosti uvedenih restriktivnih mera, ali se Ustavni sud nije o tome oglasio. Slobodni pristup informacijama od javnog značaja i medijske slobode de facto su obustavljeni, dok je zaštita ličnih podataka bila testirana. Ograničeno kretanje i usporeni rad institucija naročito su se odrazili na položaj ranjivih grupa, kao što su, između ostalog, žene i deca, žrtve nasilja u porodici ili trgovine ljudima, migranti. Čak je i politička posvećenost evropskim integracijama bila na udaru od početka pandemijske krize, što se videlo u izjavama najviših zvaničnika u kojima je kritikovan navodni nedostatak evropske solidarnosti, a istovremeno hvaljena i moljena pomoć od „bratske“ Kine. Vanredno stanje okončano je 6. maja odlukom Narodne skupštine.

## POLITIČKI KRITERIJUMI

**Parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori** raspisani su za 26. april, ali su ubrzo odloženi usled vanrednog stanja. Čak i nakon skupštinskog dijaloga o izbornim uslovima, u kome je posredovao Evropski parlament, deo opozicije nastavio je da bojkotuje izbore, s obzirom na to da ključni sistemski nedostaci nisu rešeni nedavnim zakonodavnim izmenama. Nezvanična izborna kampanja vladajuće koalicije, međutim, nije bila ograničena na ovaj kratki period i nastavljena je čak i za vreme vanrednog stanja. Investicioni program „Srbija 2025“, predstavljen u decembru 2019, krajnji je primer funkcionerske kampanje uoči izbora – on u stvari ne postoji kao dokument u bilo kom obliku, niti je jasno da li predstavlja stranačku ili državnu inicijativu. Tokom pandemije virusa COVID-19, Vlada i posebno predsednik Republike privukli su gotovo svu medijsku pažnju, predstavljajući se kao spasioci ljudskih života, nabavljajući (preko ličnih veza) i raspodeljujući medicinsku opremu po Srbiji, i prokazujući kao neprijatelje različite kategorije (neposlušnih ili kritički orijentisanih) građana, novinara, organizacija civilnog društva i pripadnika opozicije. Snižavanje izbornog praga u poslednji čas u februaru pokazalo je da je, navodna nesposobnost Vlade da sprovede sveobuhvatne zakonodavne reforme u 2019. godini kako „se ne bi menjao izborni zakon u godini izbora“, bila samo izgovor za nedostatak političke volje.

Iako su vladajuća većina i predsednica **Narodne skupštine** pre gotovo godinu dana odustali od prakse koja je značajno ograničila mogućnosti za demokratski dijalog, parlament ni u ovom periodu nije izvršio efikasan nadzor izvršne vlasti, te je bojkot velikog dela opozicije nastavljen. Sustizanje obaveza, kao što je usvajanje završnih računa godišnjih budžeta od 2002. godine, izvršeno je bez suštinske rasprave. Rad Skupštine bio je de facto obustavljen skoro dva meseca zbog pandemije virusa COVID-19. Iako za to nadležna, Skupština nije proglasila vanredno stanje, niti se okupila u roku od 48 sati po proglašenju, kao što nalaže Ustav, niti je dala razumno obrazloženje zašto se nije mogla sastati. Prvo zasedanje organizovano je krajem aprila, i to tek nakon što je Vlada u dopisu zaključila da Skupština može i treba da se sastane, pri čemu je zaraza bila rasprostranjenija i brže se širila tada nego u trenutku uvođenja vanrednog stanja. Ustavnom sudu ništa od navedenog nije bilo sporno, te je krajem maja odbacio inicijative za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja, odbivši da se bavi utvrđivanjem i ocenom razloga zbog

kojih je predsednica Skupštine zaključila da ovo telo ne može da se sastane. Odsustvo i inače slabe parlamentarne kontrole izvršne vlasti bilo je posebno štetno jer je vlada tokom vanrednog stanja usvajala mere kojima se odstupa od osnovnih prava. Narodna skupština je sve vladine uredbe naknadno potvrdila u paketu, ne ostavljajući mogućnost da se validnost uvedenih mera procenjuje pojedinačno.

Skupština nastavlja da simulira nadzor nad **sektorom bezbednosti**. Izdaci za odbranu su se znatno povećali, a postaju sve neformalniji i netransparentniji. **Medijske slobode i prostor za građansko delovanje** konstantno se sužavaju, što potvrđuju i različiti međunarodni indeksi. Rad organizacija civilnog društva i aktivista i dalje se ometa i diskredituje uz podršku prorežimskih tabloida i tzv. vladinih nevladinih organizacija (eng. *GONGO*).

**Nezavisne institucije** i dalje nisu oslobođene političkog pritiska, što je potvrđeno ostavkama dva člana Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u januaru, kao i otvoreno pristrasnim reakcijama Agencije za borbu protiv korupcije u više slučajeva, uključujući u to i *afere Krušik* kao najživopisniji noviji primer. Direktor Agencije je i dalje u sukobu interesa, s obzirom na to da ima višestruke veze sa vladajućom strankom. **Afera Krušik** je obeležila poslednji kvartal 2019. godine kao primer zarobljavanja države, pokazujući kako se javni resursi preusmeravaju iz namenskog preduzeća u državnom vlasništvu u privatne „džepove“ ljudi koji su u porodičnim vezama sa ministrom unutrašnjih poslova. Sve to prošlo je bez reakcije nadležnih organa, osim što je kažnjen uzbunjivač koji je medijima razotkrio korupciju.

**Bilateralni odnosi** sa susednim zemljama uglavnom su imali pozitivan ton, s izuzetkom Crne Gore gde su sporovi u vezi sa identitetom i crkvenom imovinom doveli do političkih tenzija i protesta građana u obe zemlje. **Dijalog Beograda i Prištine** i dalje je u zastoju mada pod sve većim uticajem SAD, čiji su stavovi često suprotni stavovima EU. Potpisani su sporazumi o saobraćaju i Priština je 1. aprila ukinula takse na srpsku robu, ali zabrinjavaju nedostatak transparentnosti i marginalizovanje nove (i već oborene) Vlade Kosova u pregovorima. Krajem 2019. inicijativa uspostavljanja tzv. *Malog Šengena* između Srbije, Albanije i Severne Makedonije bila je dobar primer **regionalne saradnje**. Međutim, ona do sada nije dovela do formalnih obaveza ili opipljivih rezultata.

U periodu izveštavanja nije postignuto poboljšanje u oblasti **antidiskriminacione politike**, dok se nivo **rodne ravnopravnosti** i status žena, posebno u seksualnoj i reproduktivnoj sferi, pogoršao zbog okretanja ka tradicionalističkoj i patrijarhalnoj državnoj politici.

Nastavljena je **revizija akcionih planova (AP) za poglavlja 23 i 24**, dok reforme zaostaju.

## POGLAVLJE 23

Mnogi procesi u vezi sa evropskim integracijama u oblasti Akcionog plana za Poglavlje 23 zaustavljeni su u prošloj godini i prestao je formalni nadzor njihovog sprovođenja. Ustavna reforma pravosuđa odložena je za naredni skupštinski saziv. Nacrt ustavnih amandmana koji je izradila Vlada neće dovesti do unapređenja nezavisnosti **pravosuđa**, a negativna kampanja protiv tužilaca i sudija promoviše upravo suprotan cilj – potrebu da se uspostavi veća kontrola zakonodavne nad sudskom granom vlasti. (Ne)izvršavanje presuda u oblasti porodičnog prava i dalje ostaje problem, a novo zakonodavstvo ignoriše prava žrtava ratnog silovanja.

**Borba protiv korupcije** i dalje se suočava sa odsustvom strateškog okvira, nedostatkom političke volje i delotvornog nadzora, kao i sa nedostatkom primene propisa i preporuka međunarodnih ekspertskih tela. Novi zakoni uneli su neka poboljšanja, ali i nove razloge za zabrinutost. Suzbijanje korupcije na visokom nivou i dalje je slaba tačka u ovoj oblasti. Pozitivni koraci su učinjeni u vezi sa izveštavanjem o policijskom suzbijanju korupcije, ali uglavnom u slučajevima nižeg i srednjeg nivoa. Vlada je nastavila da imenuje vršioce dužnosti – u drugoj polovini 2019. bilo je 246 imenovanja. Novousvojeni Zakon o javnim nabavkama, kao i najnoviji Nacrt izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i dalje su problematični. Veliki infrastrukturni projekti oslobođeni su obaveze obezbeđivanja konkurencije i transparentnosti,

a umanjen je i nivo kontrole i nadzora nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti. Postizanje nezavisnosti rada Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova, koji se bori protiv korupcije u policiji, zanemareno je čak i u Akcionom planu za Poglavlje 23.

Zaštita **osnovnih prava i sloboda** pogoršana je u mnogim oblastima, a posebno je testirana tokom pandemije. U vreme kada je pravo da se bude potpuno, tačno i hitno obavешten od naročito značaja, Vlada je odlučila da uvede cenzuru, što je dovelo do hapšenja novinarke. Novi Zakon o zaštiti ličnih podataka nametnuo je više obaveza rukovodima podacima, ali mu nedostaje preciznost u mnogim aspektima. Standardi zaštite podataka nisu dovoljno razmotreni prilikom postavljanja inteligentnog video-nadzora u Beogradu i uspostavljanja informacionog sistema COVID-19, dok mediji potpuno zanemaruju privatnost dece žrtava krivičnih dela.

Tokom vanrednog stanja utrostručen je broj žena žrtava nasilja u porodici koje su tražile podršku od AŽC-a, ali i pre toga je uočen zabrinjavajući trend – u 2/3 slučajeva nasilje koje se događalo ranije, ali nije bilo prijavljeno. Nacionalni SOS telefon ponovo je izazvao kontroverze, snimajući razgovore bez prethodnog obavешtenja i ignorišući pozive tamo gde snimanje tehnički nije bilo moguće. Nažalost, proces pristupanja EU nije pomogao da se unaprede prava deteta u Srbiji, naprotiv. Svako treće novorođeno dete i dalje pogađaju diskriminatorne odredbe Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Dok je sporni *Zakon o nestalim bebama usvojen*, Zakon o pravima deteta i zaštitniku prava deteta i dalje je u formi nacрта.

Srbija je još daleko od garantovanja odgovarajućeg nivoa zaštite procesnih prava žrtava. Usled nedovoljnih resursa, državne službe za podršku žrtvama će usmeravati žrtve ka organizacijama civilnog društva, od kojih će se očekivati da podršku pružaju besplatno, iako će iste biti preopterećene novim obavezama i u strahu od novčanog kažnjavanja.

## POGLAVLJE 24

Kada je reč o migracijama i azilu, nastavljen je rad na daljem razvoju strateškog okvira u oblasti migracija, ali treba ojačati primenu nedavno uvedenih pravnih koncepata, koji treba da regulišu boravak migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije. Nisu uočene drastične razlike u broju identifikovanih novih dolazaka u Srbiju nakon odluke Turske da otvori granice sa EU. Tražioci azila i drugi migranti u Srbiji bili su pogođeni merama koje su preduzete kao odgovor na pandemiju virusa COVID-19, uključujući u to i obustavu postupka za dobijanje azila, zatvaranje svih graničnih prelaza, smeštanje onih koji borave napolju u prihvatne centre na teritoriji Srbije, gde im je sloboda kretanja bila privremeno ograničena uz pojačan nadzor. Poslednjih nekoliko meseci zabrinjava sve glasnjija antimigrantska retorika, koju su aktivisti ekstremne desnice često koristili kako bi vodili svoju političku kampanju uoči izbora.

Organizaciona **reforma policije** nije dovela do toga da policija ne podleže političkim pritiscima. Tokom vanrednog stanja policija nije uvek postupala profesionalno, srazmerno i politički neutralno. Finalizacija druge po redu Procene pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA) predstavlja napredak u **borbi protiv organizovanog kriminala**. No, nema poboljšanja kada je reč o razbijanju kriminalnih mreža uz podršku i potvrdu Tužilaštva za organizovani kriminal. Izgleda da se odustalo od toga da policija postane nezavisna od službi bezbednosti prilikom primene posebnih dokaznih radnji, što je bio jedan od ciljeva reformi u Poglavlju 24.

Uočeno je nekoliko negativnih trendova u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima** u Srbiji. Prvo, u poređenju sa 2018. godinom, tokom 2019. godine prepolovio se broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima, dostižući rekordno mali broj. Drugo, ASTRA SOS telefon primio je 71% više poziva u prvom kvartalu 2020. Treće, broj sudskih presuda u slučajevima trgovine ljudima smanjio se u poslednjih pet godina. Usvojene standardne operativne procedure nisu obavezujuće i još uvek su pretežno nepoznate ključnim institucijama. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima nema dovoljno osoblja, dok uloga organizacija civilnog društva u ovoj oblasti ostaje potcenjena.

Problem huliganizma nije adekvatno rešen u poslednjih pet godina i zahteva novu strategiju. Kada je reč o borbi protiv nasilnog **ekstremizma**, izveštajni period obeležio je izvestan uspon političke krajnje desnice u Srbiji, koji se sve više normalizuje. Brojne incidente nad migrantima, Romima, LGBT populacijom tolerisale su ili ignorisale državne institucije, a podržali prorežimski mediji. Neke desničarske grupe i dalje deluju kao vaninstitucionalni sprovodioci zakona, bez oštrih osuda ili reakcija vlasti.

## Ključne poruke

Imajući u vidu glavne nalaze predstavljene u ovom izveštaju, kao i bitne razvoje događaja u Evropskoj uniji, naročito u vezi sa politikom proširenja, koalicija prEUgovor:

- zabrinuta je zbog antievropske retorike najviših srpskih zvaničnika tokom **vanrednog stanja**, kao i zbog pasivnosti ključnih institucija poput Narodne skupštine i Ustavnog suda u zaštiti standarda vladavine prava, demokratije i osnovnih prava zajemčenih Ustavom Srbije.
- poziva Evropski parlament, novu Evropsku komisiju i države članice EU da **nastave sa politikom proširenja EU** i da se intenzivnije angažuju u svim zemljama koje teže učlanjenju. Pozdravljamo novu metodologiju proširenja, koju je Evropska komisija predstavila u februaru, i sledstvenu odluku o otvaranju pregovora o pristupanju sa Severnom Makedonijom i Albanijom 25. marta, jer predstavljaju pozitivne korake ka tome da se odblokira proces proširenja. Pohvaljujemo činjenicu da nova metodologija zadržava u fokusu poglavlja 23 i 24. Međutim, podsećamo da ovaj dokument, da bi ojačao proširenje, mora da nađe potporu u političkoj volji EU, njenih država članica i vlada u regionu. U tom smislu, žalimo što su reči „proširenje” i „članstvo” ponovo izostavljene u deklaraciji sa samita EU–Zapadni Balkan, održanog 6. maja 2020.<sup>1</sup> Pozitivna poruka kojom bi se održala perspektiva učlanjenja zemalja Zapadnog Balkana mogla bi biti poslata time što bi se ove zemlje uključile u rad Konferencije o budućnosti Evrope. Koalicija prEUgovor smatra da **unutrašnja reforma EU i njeno proširenje nisu međusobno isključivi procesi**. Naprotiv, istorija EU nas je naučila da se oni međusobno dopunjuju i uzajamno podstiču.
- pozdravlja uvođenje **mehanizma za praćenje vladavine prava u državama članicama EU**.<sup>2</sup> Koalicija prEUgovor preporučuje primenu jedinstvene metodologije za praćenje vladavine prava u državama članicama i državama koje su u procesu pristupanja. Time bi se uvećala uporedivost i kredibilnost nalaza. Dalje nazadovanje vladavine prava u pojedinim državama članicama, uključujući u to i nedavna dešavanja tokom pandemijske krize, veoma negativno utiče na reformske procese u državama koje teže učlanjenju. Evropska unija treba da upotrebi raspoložive mehanizme da delotvorno odgovori na ove razvoje događaja, dajući tako pozitivan primer zemljama u procesu pristupanja.
- poziva Vladu Srbije da za **novog šefa Pregovaračkog tima** imenuje osobu sa relevantnom ekspertizom u evropskim poslovima i sa iskustvom u javnoj upravi. Ovo mesto je upražnjeno od septembra 2019.

---

1 Deklaracija je dostupna na: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/06/zagreb-declaration-6-may-2020/>> 6. maj 2020. Takođe videti: „Deklaracija organizacija civilnog društva u susret zagrebačkog EU Summita o Zapadnom Balkanu – sa ili bez EU?”, 6. maj 2020. <<https://crosol.hr/eupresidency/hr/deklaracija-organizacija-civilnog-drustva-ususret-zagrebackog-eu-summita-o-zapadnom-balkanu/>> 6. maj 2020.

2 Bjeloš, M. „Evropska unija uvodi novi mehanizam za praćenje vladavine prava unutar zemalja članica”. Koalicija prEUgovor, 14. novembar 2019. <<http://preugovor.org/Tekstovi/1567/Evropska-unija-uvodi-novi-mehanizam-za-pracenje.shtml>> 30. april 2020.



- poziva Evropsku uniju da unapredi svoj skup alati za saradnju sa Zapadnim Balkanom kako bi se pozabavila elementima zarobljavanja države, koje je prisutno u čitavom regionu Zapadnog Balkana, kao što je i navedeno u Strategiji proširenja za 2018. godinu. Ovo bi se moglo postići **naručivanjem nezavisne analize mehanizama koji ugrožavaju demokratiju i vode ka zarobljavanju državnih institucija u političke svrhe**.<sup>3</sup> Dodatna vrednost takvog instrumenta leži u tome što bi se njime omogućilo sveobuhvatnije bavljenje problemom zarobljavanja države i naglašavanje veza između različitih oblasti, koje su inače podeljene u različite celine redovnih izveštaja Evropske komisije, kao što su to, na primer, kontrola medija, pravosuđe i borba protiv organizovanog kriminala. Na taj način EU bi mogla da se detaljno posveti ključnim pitanjima, koja nisu obuhvaćena pravnim tekovinama EU (*acquis*), kao što su reforma obaveštajnih službi, izbori ili politička kontrola nad javnim preduzećima. Nalazi i preporuke analize trebalo bi da budu javni i da se u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana iskoriste za pokretanje nacionalnog dijaloga između vlasti i društva o reformama koje su prioritetno značajne za rešavanje utvrđenih problema. Evropska komisija i države članice EU trebalo bi da te ocene podrže svojim autoritetom, tako što bi obezbedile da se dalji napredak u svim ocenjenim državama meri u odnosu na ostvarivanje preporuka sadržanih u posebnim izveštajima o stanju vladavine prava. Primećujemo sa zabrinutošću da su pandemija i vanredno stanje dalje ubrzali i razotkrili procese zarobljavanja države u Srbiji.
- ponavlja da **ključni izazovi, utvrđeni u dosadašnjem sprovođenju reformi u oblasti vladavine prava, nisu u potpunosti rešeni u nacrtima revidiranih akcionih planova za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda, bezbednost)**. Reviziju je dodatno usporilo sprovođenje predviđenih aktivnosti i dovelo do ponovnih pomeranja rokova, kao i do prekida praćenja AP 23. **Koalicija prEUgovor poziva da se uradi i objavi procena rezultata sprovođenja akcionih planova tokom prve četiri godine**, što bi potom moglo da posluži kao osnova za nastavak razgovora o reviziji.
- primećuje sa zabrinutošću da je **spoljni nadzor izvršne vlasti** otežan slabljenjem nezavisnih nadzornih institucija i pasivnošću Skupštine, kojoj Vlada određuje plan nadzora.
- izražava zabrinutost zbog **ograničenih mogućnosti dijaloga u medijima i u ključnim političkim institucijama kao što je Narodna skupština**. Zloupotreba skupštinskih procedura prestala je nakon što su opozicione stranke započele bojkot rada Skupštine, ali se kvalitet rasprave nije poboljšao. Vladajuća većina nastavila je da koristi plenarne sednice, koje se uživo prenose na televiziji, da napada opoziciju, civilno društvo i medije, propuštajući prilike da vodi značajne diskusije o važnim događajima i javnim politikama. Sloboda izražavanja i pravo na obaveštenost, kao i medijske slobode, ugroženi su institucionalnim pritiscima na medije, zloupotrebom javnih resursa za finansiranje željenih medijskih sadržaja, ponižavajućim ophođenjem javnih službenika prema novinarima i neopravdanim uskraćivanjem informacija od javnog značaja. Ovi problemi su bili dodatno naglašeni tokom vanrednog stanja. Članice koalicije prEUgovor brinu da bi, ukoliko se zarobljavanje institucionalnih foruma za dijalog bude nastavilo, moglo doći do pokušaja da se sporna pitanja u društvu reše nekim drugim sredstvima. Stoga je od ključne važnosti da se **u Skupštini i u medijima obezbede uslovi za fer i smisleno raspravu o pitanjima koja su značajna za javnost**.
- izražava žaljenje zbog toga što Vlada Srbije i EU nisu tražili od ODIHR-a da pre izbora, koji su sada zakazani za 21. jun, izvrši evaluaciju usvojenih zakonodavnih izmena u vezi sa **izbornim procesom** u odnosu na preporuke koje je ranije dao. Ključni problemi koji su iziskivali izmene zakona, poput zloupotrebe javne funkcije, nisu rešeni i već su se ponovo pojavili. PrEUgovor poziva Evropski parlament da uputi misiju koja bi nadgledala izbore kako bi pratio da li se poštuju dogovori postignuti tokom dijaloga o izbornim uslovima, u kome je posredovao, kao i kako bi ocenio da li su uvedene promene dovele do poboljšanja u praksi.

---

3 Dobar primer jednog takvog nezavisnog izveštaja, čiju je izradu Evropska komisija naručila 2015. i 2017. godine u vezi sa Severnom Makedonijom, analizirale su: Pejić, J. i Stojanović Gajić, S. „ Zašto nam pride treba i Pribe izveštaj? Kako preokrenuti trend zarobljavanja država na zapadnom Balkanu“. Beograd: prEUgovor, 2018. <<http://preugovor.org/Prakticne-politike/1483/Zasto-nam-pride-treba-i-Pribe-izvestaj.shtml>>.

- **poziva najviše zvaničnike i nosioce javnih funkcija u Srbiji da odlučno osude i odgovore na napade na** organizacije civilnog društva, istraživačke novinare, sindikate, opoziciju i **sve one koji predstavljaju kritički glas društva i ukazuju na probleme u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi, kao i da se uzdrže od učestvovanja u takvim napadima.** Konstatujemo, sa žaljenjem, da se ovi napadi uporno nastavljaju i da ih ne čine samo provladini mediji, tzv. vladine nevladine organizacije (GONGO) i pojedinci na društvenim mrežama, već i predstavnici izvršne vlasti u svojim izjavama i poslanici tokom skupštinskih rasprava.



## 1. DEMOKRATIJA

### 1.1. Izborna kampanja mimo raspisivanja i odlaganja izbora

#### 1.1.1. Raspisivanje i odlaganje izbora

Izbori za narodne poslanike, poslanike u vojvođanskoj skupštini, kao i za odbornike u većini gradova i opština (130 od 145),<sup>4</sup> raspisani su za 26. april 2020,<sup>5</sup> odlukama predsednika Srbije i predsednika skupština Srbije i Vojvodine od 4. marta 2020.<sup>6</sup>

Dan nakon što je 15. 3. 2020. u celoj Srbiji proglašeno vanredno stanje, Vlada je Uredbom<sup>7</sup> o merama za vreme vanrednog stanja, a Republička izborna komisija (RIK) svojom Odlukom,<sup>8</sup> zaustavila izborne aktivnosti. U Odluci se navodi da će se izborne aktivnosti nastaviti od dana ukidanja vanrednog stanja i da će one koje su već sprovedene ostati na snazi.<sup>9</sup>

Pre donošenja ove odluke, RIK je proglasio devet podnetih izbornih lista,<sup>10</sup> a još desetak drugih političkih stranaka i grupa najavilo je svoje učestvovanje na izborima. Većina opozicionih stranaka koje su još u junu 2019. najavile bojkot izbora ukoliko njihovi uslovi za učestvovanje ne budu ispunjeni, ostala je pri tom stavu i marta 2020. Značajan izuzetak predstavljaju odluke dva aktuelna čelnika lokalnih samouprava (Šabac i Paraćin) da uđu u izbornu trku na lokalnom nivou, kao i pojedinačne odluke nekoliko narodnih poslanika iz Demokratske stranke (DS) i Socijaldemokratske stranke (SDS), koji su se našli na listi novoformirane koalicije „Ujedinjena demokratska Srbija”.<sup>11</sup>

Postoje dobro obrazložena mišljenja<sup>12</sup> da je već i samo proglašenje „vanrednog stanja” (umesto „vanredne situacije” koju predviđaju zakoni za slučaj epidemija) bilo vezano za održavanje izbora. Naime, u Ustavu ne postoji drugi pravni osnov za odlaganje izbora van rokova koji proističu iz trajanja mandata aktuelnog saziva Narodne skupštine.<sup>13</sup> S druge strane, propisi nisu uopšte jasni u vezi sa tim kada bi izbore trebalo održati nakon prestanka vanrednog stanja. Prema nekim tumačenjima, za kampanju bi trebalo da ostane najmanje onoliko dana koliko bi ih bilo da nije proglašeno vanredno stanje (to jest, kampanja bi trebalo da traje još 41 dan).<sup>14</sup> Međutim, nijedna norma ne uređuje to pitanje. Usled toga, postojala je pravna mogućnost da preostali deo kampanje bude i kraći, ali do toga na kraju nije došlo.

---

4 Izborna neće biti u Zaječaru, Boru i Beogradu, kao ni u opštinama Kosjerić, Lučani, Arandelovac, Negotin, Majdanpek, Mionica, Medveđa, Preševo, Kula, Doljevac, Kladovo i Smederevska Palanka.

5 <<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a574796/Serbian-parliamentary-elections-called-for-April-26.html>>.

6 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 19/20.

7 <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/31/1/reg>>.

8 <<https://www.rik.parlament.gov.rs/vest/2615/republicka-izborna-komisija-donela-resenje-o-prekidu-svih-izbornih-radnji-u-sprovođenju-izbora-za-narodne-poslanike-.php>>.

9 <<https://europeanwesternbalkans.com/2020/04/01/postponing-the-elections-a-chance-for-dialogue-between-the-ruling-and-opposition-parties/>>.

10 <<https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1937/izborne-liste.php>, 10.4.2020.>.

11 <<http://rs.n1info.com/Izbiri-2020/a577937/Ujedinjena-demokratska-Srbija-predala-listu.html>>.

12 E.g. <<https://pescanik.net/vanredno-stanje-uputstvo-za-upotrebu/>>.

13 *Ustav Republike Srbije*, član 101, st. 1.

14 <<http://www.politika.rs/scc/clanak/450320/Izbiri-posle-korone>>.

Ni sam pojam „izborne kampanje“ nije celovito uređen u izbornom zakonodavstvu, već samo u vezi sa finansiranjem, gde se kampanjom smatraju političke aktivnosti stranaka koalicija i grupa građana od dana raspisivanja do dana održavanja izbora. Pojam „izbornih aktivnosti“, koje su zaustavljene Uredbom Vlade i Odlukom RIK-a, odnosi se na pojedine formalne radnje (npr. podnošenje i proglašenje izbornih lista), a ne na vođenje izborne kampanje. Usled toga, vođenje političkih kampanja bilo je izričito zabranjeno tokom vanrednog stanja. Ukoliko su neke partije imale troškove u vezi sa vođenjem takvih kampanja, moraće da ih prikažu u izveštaju o troškovima izborne kampanje.

## 1.1.2. Zloupotreba javnih resursa za političku promociju

Predsednik i Vlada Srbije nastavili su da zloupotrebljavaju javne resurse za vođenje političkih kampanja, naročito time što su prilike u kojima su vršili javne funkcije koristili za političku promociju.

### „Srbija 2025“: kampanja vladajućih stranaka pre početka izborne kampanje

Predsednik Srbije, predsednica Vlade i nekoliko ministara predstavili su 28. decembra 2019. investicioni program „Srbija 2025“<sup>15</sup> na konferenciji koja je direktno prenošena na javnom TV servisu. Taj program, navodno, predviđa ulaganja vredna 14 milijardi evra. Međutim, taj program, koji nije ni objavljen, ne bi mogao da se podvede ni pod jedan od mogućih akata, koji se donose na osnovu Zakona o planskom sistemu. Štaviše, ovaj program ulaganja ne pominje se ni u Zakonu o budžetu za 2020, ni u Fiskalnoj strategiji koja se odnosi na naredne tri godine. Nije saopšteno čak ni to koji organ je usvojio ovaj plan.<sup>16</sup> „Investicioni program Srbija 2025“ ne bi mogao biti program ili investicioni plan kakav se donosi na osnovu Zakona o planskom sistemu, budući da se ovi dokumenti donose na tri, odnosno na sedam godina. To takođe ne bi mogao da bude ni program rada Vlade, pošto aktuelnoj Vladi Srbije mandat ističe 2020.

Članica PrEUgovora „Transparentnost Srbija“ dobila je od Vlade odgovor iz kojeg proističe da **program „Srbija 2025“ ne postoji u vidu nacрта, predloga ili usvojenog dokumenta.**<sup>17</sup> U svom odgovoru Generalni sekretarijat Vlade navodi da su predsednik, predsednica Vlade i ministri na konferenciji za štampu predstavili „viziju razvoja Srbije“. Kad se sve to ima u vidu, planirano je, po svoj prilici, da državni „investicioni plan“ bude značajan deo funkcionerske kampanje pred izbore, a možda i deo izbornog programa vladajuće stranke.

Neke od stranaka, a naročito one koje su na vlasti, aktivno su promovisale svoju partiju, radile sa biračima i prikupljale podršku za izbore daleko pre nego što su oni raspisani. Nevladina organizacija „CRTA“ u Nezavisnom izveštaju o monitoringu iz marta 2020. navodi da je „period uoči raspisivanja izborne kampanje obeležen (je) i slučajevima funkcionerske kampanje, kako najviših republičkih funkcionera, tako i gradskih i opštinskih zvaničnika, ali i slučajevima zloupotrebe javnih resursa“.<sup>18</sup> U Izveštaju se zaključuje da su „stranački organizovane socijalne i humanitarne aktivnosti jedan (su) od ključnih načina koji su stranke vlasti dominantno koristile da stupe u kontakt sa građanima“, u kojima su aktivisti stranaka vlasti „delili humanitarne pakete, organizovali radne akcije, lekarske usluge, pružali pomoć u domaćinstvima i donirali različita udruženja i institucije.“<sup>19</sup>

15 <<https://www.rts.rs/page/tv/ci/story/18/rts-2/3808799/srbija-2025---investicioni-program-za-razvoj.html>>.

16 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11165-sta-je-i-cija-je-srbija-2025>>.

17 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11197-ulaganja-za-realizaciju-nepostojeceg-plana>>.

18 CRTA: „Izbori 2020 – Kampanja pre kampanje“, mart 2020: 4. <<https://crt.rs/izbori-2020-kampanja-pre-kampanje>> 10. april 2020.

19 Isto, 202: 5.

## Funkcionerska kampanja pre vanrednog stanja

Tek što su izbori raspisani, predsednik države učestvovao je na tri promotivna skupa za samo četiri dana. Pored toga što je učestvovao u dva polaganja kamena temeljca za nove fabrike<sup>20</sup>, on je posetio i valjevsku fabriku oružja *Krušik*, koja je u državnom vlasništvu<sup>21</sup>. Štaviše, jedna od aktivnosti koju je preduzeo kao lider partije, u medijima je tretirana kao da je reč o radu predsednika države.<sup>22</sup> Promotivnim skupovima su takođe prisustvovali predsednica i članovi Vlade. Premijerka je čak izjavila da njeno učestvovanje na polaganju kamena temeljca za fabriku predstavlja „redovan rad Vlade”, a ne „vođenje funkcionerske kampanje”.<sup>23</sup>

### 1.1.3. Izborna kampanja tokom pandemije virusa COVID-19 – Zaštitnici i „neprijatelji” javnog zdravlja

Pošto pandemiju virusa COVID-19 nije bilo moguće ignorisati, a pogotovo nakon proglašenja vanrednog stanja (15. 3. 2020), vlasti su značajno izmenile koncepciju svojih aktivnosti i svoj narativ. Umesto da predstavljaju perspektive ekonomskog razvoja, **nosioci vlasti, a posebno predsednik Republike, predstavljali su sebe kao spasitelje građana od pošasti**. Virus je nazivan „nevidljivim neprijateljem” protiv koga Srbija ratuje. Vlast je razne kategorije građana etiketirala kao „neprijatelje” zbog njihovog postupanja. Među njima su bili povratnici iz inostranstva,<sup>24</sup> oni koji nisu poštovali ograničenje kretanja,<sup>25</sup> ali i novinari,<sup>26</sup> nevladine organizacije<sup>27</sup> i opozicione grupe, koje su dovodile u pitanje opravdanost vladinih mera ili sugerisale drugačiji pristup za rešavanje krize.<sup>28</sup>

Vladine odluke su često predstavljane kao nešto što nije delo političara, već povinovanje „zahtevima struke”, bilo da je reč o stavovima domaćih<sup>29</sup> bilo kineskih stručnjaka.<sup>30</sup> Narativ predstavnika vlasti je uključivao i podelu na međunarodne prijatelje i protivnike, pri čemu je EU kritikovana zbog „manjka solidarnosti”, dok se, s druge strane, veličala pomoć koja je stigla iz Kine.<sup>31</sup>

Tokom vanrednog stanja glavni kanal komunikacije vlasti sa građanima bile su svakodnevne konferencije za štampu u zgradi Vlade,<sup>32</sup> kao i predsednikova obraćanja narodu, te bezbrojna pojavljivanja predsednika, premijerke, doktora iz vladinog Kriznog štaba i pojedinih ministara na programu provladinih TV stanica.<sup>33</sup>

---

20 <<https://www.predsednik.rs/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-prisustvovao-svecanom-postavljanju-kamena-temeljca-za-izgradnju-nove-fabrike-kompanije-barry-callebaut>>; <<https://www.predsednik.rs/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-prisustvovao-ceremoniji-polaganja-kamena-temeljca-za-izgradnju-fabrike-i-razvojnog-centra-kompanije-brose>>.

21 <<https://www.predsednik.rs/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-obisao-nove-pogone-hk-krusik-ad-valjevo>>.

22 <<https://www.kurir.rs/vesti/politika/3423757/vucic-uzivo-s-fruske-gore-od-nedelje-imacemo-mnogo-vaznih-razgovora-nasa-pozicija-jasna-i-cvrsta-o-kurtiju-i-taksama>>.

23 <<http://rs.n1info.com/Izbori-2020/a576528/Da-li-je-polaganje-kamena-temeljca-funcionerska-kampanja.html>>.

24 <<https://www.telegraf.rs/vesti/srbija/3166698-na-hiljade-gastarbajtera-hrli-u-srbiju-preti-im-do-12-godina-robije-ako-nekog-zaraze-kobnom-koronom>>.

25 <<https://www.alo.rs/vesti/politika/ana-brnabic-uputila-zestoku-poruku-neodgovornim-gradanima-foto-video/301311/vest>>.

26 <[https://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/dezinformacije-trose-vreme-lekarima\\_1111415.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/dezinformacije-trose-vreme-lekarima_1111415.html)>.

27 <<https://www.istinomer.rs/analize/vucic-i-respiratori-mnogo-price-i-nimalo-podataka/>>.

28 <<https://www.srbijadanas.com/vesti/info/vucic-o-predlogu-saveza-za-srbiju-je-neodgovorno-ako-ih-poslusamo-necemo-imati-dovoljno-grobalja-u-2020-03-25>>.

29 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a577576/Brnabic-Skole-vrtici-i-fakulteti-ostaju-otvoreni-to-je-stav-struke.html>>.

30 <<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/kineski-lekar-gradani-se-ponasaju-neodgovorno-treba-vesti-policijski-cas-od-24-sata/40bww7m>>.

31 <<https://www.nedeljnik.rs/samo-kina-moze-da-nam-pomogne-evropska-solidarnost-ne-postoji/>>.

32 <<https://covid19.rs/%d0%b2%d0%b5%d1%81%d1%82%d0%b8/>>.

33 Npr. <<https://www.youtube.com/watch?v=qWmzod1MSKI>>.

Vlada je formirala dva krizna štaba.<sup>34</sup> Prvi je namenjen „suzbijanju zarazne bolesti COVID-19” i na njegovom čelu je predsednica Vlade A. Brnabić, a među članovima je ministar zdravlja Z. Lončar. Drugi štab je formiran kako bi se bavio otklanjanjem i sprečavanjem štetnih posledica virusa COVID-19 na ekonomiju Srbije. Na čelu tog štaba je predsednik države A. Vučić, a članovi su ministar finansija S. Mali, predsednik Privredne komore Srbije M. Čadež i Guvernerka Narodne banke Srbije J. Tabaković. Budući da odluke o obrazovanju ova dva *ad hoc* tela i dalje nisu objavljene, njihovi tačni zadaci i ovlašćenja nisu poznati.

Vlada je pokušala da sasvim monopolizuje informisanje o pandemiji i o odgovoru na nju u Srbiji. Krajem marta Vlada je zaključkom odredila Krizni štab kao jedini izvor informacija, pod izgovorom borbe protiv širenja panike i lažnih vesti, a u stvari je time sprečavala svako nepoželjno izveštavanje. Ovaj akt (minorne pravne snage) ubrzo je opozvan. (više u pododeljku 4.4.1)

U stvarnosti to je zapravo izgledalo tako što je predsednik Vučić isprva samostalno komunicirao sa javnošću o svim vrstama antikriznih mera i o stanju javnog zdravlja. On je saopštavao broj zaraženih, mere koje se moraju sprovesti radi sprečavanja širenja bolesti i drugo. S druge strane, internet stranica predsednika ne sadrži informacije o tome da je nešto preduzimao kao čelnik „ekonomskog” kriznog štaba.<sup>35</sup>

**Konferencije predsednika i premijerke** su potom zamenjene obraćanjima doktora. Oni su do 11. 4. 2020. na tim konferencijama takođe odgovarali na neposredno postavljena novinarska pitanja. **Vodeći političari su ipak nastavili da se pojavljuju na televizijama, dajući gotovo svakodnevne intervjue.** Po pravilu, u ovim intervjuima novinari nisu težili tome da razreše sporna pitanja i da građanima daju sve potrebne činjenice. Umesto toga, intervjui su bili prilika da zvaničnici bez ograničenja pričaju o onome što im je volja. Tako su građani umesto razjašnjenja često dobijali nove dileme i bili u konfuziji u vezi sa tim šta je uloga organa vlasti. Tipičan primer bila je reakcija predsednika Vučića na pitanje u vezi sa nabavkom medicinske opreme, što je pak bilo povezano sa inicijativom organizacije „Transparentnost Srbija” da se objave podaci o nabavkama.<sup>36</sup> Odgovarajući, on je optužio TS da navodno radi za njegove političke protivnike. Svakoga ko je pitao za nabavke optužio je da bi „krao na narodnoj mucii”, dok se on samo „bori za živote ljudi”.<sup>37</sup>

**Dostava medicinske opreme dva puta je pretvorena u promotivni događaj.** Prvi put je to učinjeno u Novom Pazaru, jednom od gradova gde se razbukovala epidemija. Predsednik (pravnik po profesiji) dostavio je respiratore gradskoj bolnici, pred kamerama i lično, a zatim je objasnio domaćinima (po profesiji lekarima) kako treba da koriste te uređaje.<sup>38</sup> U ovoj promociji je učestvovao i ministar trgovine, koji je ujedno predsednik regionalne partije sa sedištem u Novom Pazaru.

Nekoliko dana kasnije, 10. aprila 2020, slična dostava opreme organizovana je i u Nišu.<sup>39</sup> Međutim, ovom prilikom je u društvu sa predsednikom bio ministar zdravlja. Najavljeno je još nekoliko promotivnih događaja ove vrste, ali nijedan nije održan do kraja aprila. Ovi događaji su tipični primeri funkcionerske kampanje.

Ima i primera vođenja **negativne kampanje**, naročito na početku pandemije. Zvaničnici su slali posredne političke poruke, poredeći rezultate sadašnje vlasti sa rezultatima vlasti od pre 12 godina, kada je vladala prethodna pandemija (neki od njih su sada u opoziciji). Između ostalog, isticali su

34 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a577730/Vlada-Srbije-formirala-dva-krizna-staba.html>>.

35 Jedini izuzetak je citat od 27. marta da će ekonomske mere za pomoć privredi i građanima biti predstavljene 29. marta. To se, međutim, nije dogodilo. Mere je Vučić predstavio u gostovanju na jednoj komercijalnoj TV stanici 31. marta, a zvanično ih je predstavio ministar finansija Siniša Mali 1. aprila. Vlada ih je usvojila 10. aprila, a ministar finansija ponovo predstavio istog dana.

36 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11229-nabavka-respiratora-nedostajuce-informacije>>.

37 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11234-pismo-predsedniku-republike-srbije>>.

38 <<https://www.predsednik.rs/en/press-center/news/president-vucic-visits-novi-pazar>>.

39 <<https://www.predsednik.rs/lat/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-posetio-nis>>.

kako su sada klinički centri znatno bolje opremljeni.<sup>40</sup> Kasnije je ista svrha postizana optužbama koje su provladini mediji vršili na račun osoba koje su na neki način u vezi sa opozicijom (npr. jedan urednik proopozicionog novinskog portala optužen je za seksualno uznemiravanje) tokom uživo prenošenih konferencija za štampu iz zgrade Vlade.<sup>41</sup>

**Fokus druge vrste kampanje koja je vođena tokom vanrednog stanja bio je na ekonomskim pitanjima.** Jedan deo te kampanje jeste poruka poslata javnosti da će nakon završetka vanrednog stanja svaki punoletni građanin (što znači i mogući glasač) dobiti sto evra iz budžeta. Ovu meru su osporavali ekonomisti, kao i Fiskalni savet.<sup>42</sup>

Pored toga, u jednom od svojih TV obraćanja predsednik Vučić je 12. aprila 2020. najavio da će se ubrzati veliki infrastrukturni projekti, da će biti ojačana preduzeća „Air Serbia” i „Elektroprivreda Srbije” (EPS), kao i da će za mesec dana moći da obelodani „fantastičnu investiciju” iz jedne zapadne zemlje u Vojvodinu.<sup>43</sup>

#### 1.1.4. Reforme izbornih propisa

*Vlada i Skupština Srbije su, nakon preporuka ODIHR-a iz 2016. i 2017, kao i međupartijskog dijaloga iz 2019, predložile izmene u nizu zakona, tvrdeći da će na taj način smanjiti mogućnosti za zloupotrebu javnih resursa u vezi sa političkom promocijom. Međutim, te izmene su uglavnom takve da drugim rečima opisuju ono što su norme pokrivale i ranije. Od koristi može biti jedino uvođenje rokova za postupanje Agencije za borbu protiv korupcije po prijavama o nepravilnosti, koje dobije tokom kampanje. Povrh toga, Skupština je iznenada izmenila pravila o izbornom pragu, tik pre nego što će izbori biti raspisani, iako ovo pitanje uopšte nije bilo predmet rasprava.*

#### Radna grupa Vlade: daleko od očiju javnosti tokom 2020.

Početkom septembra 2019. godine Vlada Srbije osnovala je Radnu grupu za saradnju sa OEBS-om/ODIHR-om u kontekstu predstojećih parlamentarnih izbora i ranijih preporuka međunarodnih posmatrača (iz 2016. i 2017. godine).<sup>44</sup> Mandat Radne grupe, koju predvodi potpredsednik Vlade Nebojša Stefanović, u doba nakon raspisivanja izbora nije u potpunosti poznat. Poslednje novosti o radu ove Radne grupe objavljene su oktobra i novembra 2019.<sup>45</sup> i odnose se na dijalog u Narodnoj skupštini, kao i na obuke za izbornu administraciju.

#### Usvajanje dopuna četiri zakona: bez značajnih poboljšanja

Narodna skupština je 13. decembra 2019. usvojila novembarske predloge Vlade za izmene i dopune četiri zakona. U pitanju su Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, kao i Zakon o sprečavanju korupcije, koji treba da ga zameni. Takođe su dopunjeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o javnim preduzećima. Dopune je inicijalno formulisala pomenuta Radna grupa Vlade. Neke od izmena su bile delimično inspirisane predlozima sa međustranačkih dijaloga. Uopšte uzev, ovim dopunama Vlada je pokušala da odgovori na neke od preporuka ODIHR-a, ali tako da propise menja što je manje moguće.

---

40 <<https://www.danas.rs/drustvo/vucic-od-premierke-zatrazio-formiranje-dva-krizna-staba-zbog-korona-virusa/>>.

41 <<https://studiob.rs/vucic-mene-podrzava-narod-tviter-ima-druge-heroje/>>.

42 <[http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2020/FS-Ocena\\_antikriznog\\_programa\\_ekonomskih\\_mera.pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2020/FS-Ocena_antikriznog_programa_ekonomskih_mera.pdf)>.

43 <<https://beta.rs/covid-19/125783-vucic-pojavljaju-se-nova-zarista-gde-su-pristigli-ljudi-iz-dijaspore>>.

44 <<http://preugovor.org/Policy-Papers/1399/Presidential-Elections-Law-Enforcement-and.shtml>>.

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

Narodna skupština je propustila priliku da značajnije poboljša predložene zakone iako su poslanici dobili konkretne predloge organizacija civilnog društva „Transparentnost Srbija“<sup>46</sup> i „CRTA“,<sup>47</sup> na osnovu kojih su to mogli da učine. Takođe, koalicija PrEUgovor je svoje obrazložene predloge uputila svim relevantnim institucijama još dok su izmene zakona bile u fazi nacрта.<sup>48</sup>

Samo jedna promena u zakonskom okviru može se smatrati značajnom u poređenju sa verzijama koje su već komentarisane u prethodnom Alarm izveštaju. Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) na osnovu usvojenog teksta imaće dužnost da postupa u roku od pet dana i po prigovorima koje tokom izborne kampanje dobije u vezi sa ponašanjem javnih funkcionera. Ovo može biti korisno u slučajevima kada javni funkcioneri koriste svoju javnu funkciju za promovisanje političke stranke na neki od načina koji je zakonom izričito zabranjen. Slična obaveza Agencije ustanovljena je i izmenama Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Međutim, reforma je ostala nedovršena čak i u ovom segmentu. Tako i dalje nisu jasno propisane dužnosti Agencije tokom provera koje bi trebalo da vrši *po službenoj dužnosti*, niti obavezan obuhvat vršenja nadzora nad zakonitim finansiranjem kampanje. Usled toga se može očekivati da će Agencija postupati samo po prijavama, a ne i da će pratiti sve slučajeve mogućeg korišćenja javne funkcije radi političke promocije. Propisano je da je Agencija nadležna da prati finansiranje izborne kampanje i izveštaje koje o tome podnose učesnici izbora, ali ne i obim takvih provera niti rok u kojem one treba da budu izvršene.

Sve i da su pravila bolja, kredibilitet Agencije ozbiljno je uzdrman nerazrešenim sukobom interesa njenog direktora, koji je bio povezan sa vladajućom partijom, ali još više njenim postupanjem i propustima, koji su takvi da se ovaj organ, bez obzira na zakonska ovlašćenja, teško može smatrati nezavisnim mehanizmom nadzora nad finansiranjem kampanje, posebno kada je reč o „politički osetljivim“ predmetima. U tom smislu značajno je nedavno saopštenje za javnost, u kojem Agencija tvrdi da jedan ministar nije bio u sukobu interesa iako se jasno vidi da je Agencija ignorisala ključne elemente i pokazatelje, koji su javnost naveli da misli da je sukoba interesa bilo.<sup>49</sup>

## Ključne slabosti zakonske reforme

Kao što je detaljnije prikazano u prethodnim prEUgovor Alarm izveštajima,<sup>50</sup> dopunama **Zakona o finansiranju političkih aktivnosti** nisu poboljšana pravila o raspodeli budžetskih sredstava učesnicima izbora (sadašnji sistem podstiče nejednakost), nije povećana transparentnost finansiranja kampanje, niti su rešeni brojni drugi problemi uočeni i u nekoliko strateških akata i ekspertskih mišljenja od 2013. do danas.

Kada je reč o izmenama u **Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije/Zakonu o sprečavanju korupcije**, nije bilo suštinskog unapređenja tamo gde je to bilo najpotrebnije – u ograničavanju vođenja „funkcionerske kampanje“. Usled toga, učestalost promotivnih aktivnosti javnih funkcionera tokom izborne kampanje neće biti ništa više zakonski ograničena nego što je bila ranije.

**Zakon o javnim preduzećima** je dopunjen, navodno da bi se omogućilo razrešenje onog direktora preduzeća, koji zloupotrebi svoju funkciju da bi promovisao neku partiju. Ova dopuna u praksi neće doneti nikakve promene, jer ni prethodna verzija zakona nije predstavljala prepreku da se takvi direktori razreše dužnosti. Naime, zloupotreba položaja, bez obzira na motiv, oduvek je predstavljala razlog za razrešenje.

---

46 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11135-o-antikorupcijskim-zakonima-na-medjunarodni-dan-borbe-protiv-korupcij>>.

47 <<https://www.istinomer.rs/analize/sta-smo-zaista-dobili-nakon-razgovora-o-izbornim-uslovima/>>.

48 Nenadić, N. *Komentari na izmene i dopune seta zakona radi unapređenja izbornog procesa*. Koalicija prEUgovor, novembar 2019. <<http://preugovor.org/Amandmani/1560/Komentari-na-izmene-i-dopune-seta-zakona-radi.shtml>>.

49 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11155-ignorisanje-pravnog-savetnika>>. Read more on the *Krusik affair* in the section 4.3.3 of this report.>.

50 Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – septembar 2019*. Koalicija prEUgovor, Beograd, septembar 2019: 14–16. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>.



Mada se u ovom delu izveštaji Evropske komisije uglavnom pozivaju na mišljenje ODIHR-a, koji je decembra 2019. odlučio da ove izbore prati punim kapacitetom (Election Observation Mission, EOM),<sup>51</sup> Srbija neće dobiti stručno mišljenje ODIHR-a pre izbora. Usled toga, za sada je nepoznato u kojoj meri su, prema mišljenju ODIHR-a, nedavne izmene zakona odgovorile na ranije date preporuke.

### Treći i poslednji krug međupartijskog dijaloga i njegove posledice

Treći krug međustranačkog dijaloga u Narodnoj skupštini, uz posredovanje Evropskog parlamenta, održan je 12. i 13. decembra 2019.<sup>52</sup> Na tom skupu je konstatovano da je usvajanjem četiri izmena i dopuna zakona ispunjena jedna od obaveza, koje su dogovorene na prethodnim sastancima. Međutim, u zaključcima dijaloga ne navodi se da li je usvajanjem ovih propisa ujedno ispunjena i svrha zbog koje su zakonodavne reforme preduzete – ispunjavanje preporuka ODIHR-a.

Poslednji sastanak je najvećim delom bio posvećen medijskim pitanjima i sastavom Regulatornog tela za elektronske medije (REM), u vezi sa čime je konkretno zaključeno da treba:

- unaprediti rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM) imenovanjem „3+2” nova člana REM-a do kraja godine;
- doneti novi pravilnik za javne medijske servise i obezbediti njegovu delotvornu primenu;
- osnovati Nadzorni odbor u Narodnoj skupštini i obezbediti njegov transparentan, pravovremen i nepristrasan rad u okviru nadležnosti.

Tokom dijaloga je zatraženo da se izbori održe „što je kasnije moguće, a ne u martu” kako bi ostalo vremena da se ispune sve preuzete obaveze. U vezi sa tim valja primetiti da ustavne odredbe nisu ni davale prostora da se izbori održe u martu 2020.

Takođe, tokom dijaloga je istaknuta potreba da se i dalje prati da li su sve obaveze sprovedene u rokovima koji su utvrđeni u Tabeli ispunjavanja obaveza. Stoga je pozdravljena ponuda facilitatora iz Evropskog parlamenta da nastave da prate napredak u ispunjavanju obaveza i konstatovano je da su oni spremni da pruže svaku dalju podršku ukoliko je Narodna skupština bude tražila.

### Regulatorno telo za elektronske medije nakon Dijaloga: „ostavke” po političkim instrukcijama i manjkavi podzakonski akti

Sledeći ovaj dogovor, dva člana Saveta REM-a odlučila su da 20. januara 2020. podnesu ostavke, navodno iz ličnih razloga.<sup>53</sup> Formula koja je dogovorena tokom ovog dijaloga mogla je biti ispunjena jedino tako što bi neko od članova Saveta podneo ostavku ili što bi ga Narodna skupština razrešila. Kada se to ima u vidu, slučaj ovih ostavki potvrdio je da vladajuća većina kontroliše članove Saveta REM-a iako je nominalno reč o članovima nezavisnog regulatornog tela. Naime, te ostavke se mogu tumačiti ili kao posledica pritiska na članove Saveta ili kao njihova neiznuđena uslužnost prema donosiocima političkih odluka.

---

51 Pored osnovnog tima analitičara, ODIHR će zatražiti pomoć od zemalja članica OEBS-a, koje će poslati 30 dugoročnih posmatrača da prate proces izbora širom zemlje, kao i 200 kratkoročnih posmatrača da prate izborni dan. U skladu sa standardnom metodologijom ODIHR-a, Misija za posmatranje izbora obuhvatiće i monitoring medija. <<https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/442735?download=true>>.

52 <<https://bit.ly/saopstenje13122019>> (na srpskom); <<http://europa.rs/conclusions-after-the-third-inter-party-dialogue-on-election-conditions/?lang=en>> (na engleskom).

53 <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/16689/>>.

Regulatorno telo za elektronske medije je organizovalo javnu raspravu<sup>54</sup> o nacrtima svog pravilnika za javne medijske servise i preporuka za privatne pružaoce medijskih usluga tokom izborne kampanje. Uprkos ozbiljnim kritikama ovih nacрта, koje su uputile nevladine organizacije i medijska udruženja,<sup>55</sup> REM je januara 2020. usvojio akte koji su ispod standarda propisanih Zakonom, kao i ispod standarda pravila koja je sam REM propisivao za ranije izborne cikluse. Pored toga, REM je ova pravila usvojio iako je resorno nadležno ministarstvo dalo negativno mišljenje o nacrtima akata, ocenjujući da nisu u skladu sa zakonom.<sup>56</sup>

Ovi dokumenti predstavljaju **korak unazad** u poređenju sa pravilima koja je Srbija imala tokom ranijih izbora. Tok rasprave o nacrtima pokazao je da ne postoji spremnost za suštinska unapređenja ukoliko iza toga ne bude stajala politička odluka nekoga van REM-a iako je akte donelo telo koje bi trebalo da bude nezavisno i stručno.

Glavni nedostatak ovakvog rešenja jeste to da je REM doneo obavezujući akt isključivo za javne medijske servise, a ne iz za privatne TV i radio stanice, kojima su date samo preporuke. Tokom ranijih izbornih ciklusa obaveze su važile i za privatne emitere. Ovo rešenje je u suprotnosti i sa zakonskim odredbama. Drugi bitan nedostatak je „kreativno“ tumačenje zakonske obaveze, po kojoj su mediji dužni da obezbede ravnomernu zastupljenost učesnika izbora, time što je uveden nedefinisani standard „proporcionalne jednakosti“. Ako je suditi po usmeno datim objašnjenjima članova Saveta REM-a tokom debate, ideja je bila da se učesnicima izbora omogući zastupljenost u skladu sa snagom pojedinih partija u aktuelnom sazivu Narodne skupštine.

Akti REM-a ne uređuju mnoga pitanja koja su se u prošlosti pokazala kao izrazito problematična, poput prenosa čitavih partijskih konvencija uživo i prisustva javnih funkcionera u medijima tokom izborne kampanje.

Regulatorno telo za elektronske medije je objavilo i nacrt plana kontrole, koji bi trebalo da dovede do poboljšanja situacije u odnosu na onu tokom prethodnih izbora. Međutim, taj plan nije dovoljan da bi obezbedio jednak tretman učesnika kampanje i odgovarajući nivo nadzora nad radom pružalaca medijskih usluga. Ovo telo takođe namerava da informacije o prisustvu političkih stranaka u medijima objavljuje jednom nedeljno iako postoji tehnička mogućnost da se takvi podaci objavljuju dnevno, pošto se prikupljaju automatski (posredstvom programa). Takođe, REM nije pokazao nameru da se na bilo koji način bavi komercijalnim oglašavanjem učesnika na izborima, odnosno time da li su mediji ponudili svima jednake uslove.

## Nadzorni odbor: nejasna ovlašćenja i upitna nezavisnost

Skupština je 23. decembra 2019. izabrala Nadzorni odbor za izbore,<sup>57</sup> prvi put posle izbora iz 2000. Propuštena je prilika da se ovo telo, nejasnog pravnog statusa, ovlašćenja i odgovornosti, učini nezavisnijim od onih čije postupanje treba da prati. Obaveze Nadzornog odbora se delimično preklapaju sa ovlašćenjima drugih tela (REM, ABPK), način njegovog rada nije jasno određen, dok način predlaganja članova ne pruža nikakve garancije nezavisnosti. Naime, polovinu od ukupno 10 članova predlaže Vlada, a među njima se u ovom slučaju našlo i troje koji su otvoreno podržali kandidata vladajuće partije SNS na poslednjim predsedničkim izborima<sup>58</sup>. Opozicione stranke koje su najavile učestvovanje na izborima iskoristile su priliku da predlože četvoro kandidata.

---

54 <<http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2019/12/javna-rasprava-drugi-deo>

55 <[https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Transparentnost\\_Srbija\\_mediji\\_i\\_nadzor\\_prilog\\_za\\_razmatranje\\_akata\\_REM.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Transparentnost_Srbija_mediji_i_nadzor_prilog_za_razmatranje_akata_REM.pdf)>; <<http://www.nuns.rs/info/news/46358/rem-usvojio-predlog-novog-pravilnika-crta-rem-ocigledno-nema-nameru-da-vrsi-svoju-zakonsku-ulogu-video.html>>

56 <[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Odgovor\\_MKI\\_-\\_REM\\_miljenje.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_MKI_-_REM_miljenje.pdf)>.

57 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/2019/RS57-19%20-%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2019/RS57-19%20-%20LAT.pdf)>.

58 <<https://twitter.com/PavleGrbovic/status/1210169567911141377>>.



## Izmene izbornih pravila u poslednji čas: trenutni politički interes iznad demokratskih načela

Spuštanje izbornog praga, najavljeno na naslovnoj strani novina tokom vikenda (11. 1. 2020), pa ponovljeno u intervjuu Aleksandra Vučića, predsednika države i Srpske napredne stranke, brzo je sprovedeno u delo. O tome nije raspravljala Vlada, već su predlog izmena zakona dali poslanici vladajuće stranke.

Izmene su značajne, jer je opšti izborni prag za ulazak u Skupštinu smanjen sa pet na tri posto. Takođe su formulisana nova pravila o tome da li se neka politička stranka može smatrati strankom nacionalne manjine, a promenjeni su i rokovi za održavanje lokalnih izbora. Ove suštinske izmene Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o lokalnim izborima nisu bile predmet međupartijskog dijaloga, niti je o njima vođena javna rasprava.

Iako bi se moglo reći da su ove izmene načinjene u interesu manjih političkih stranaka i grupa, one i te kako pogoduju interesima vladajuće stranke. Naime, u tom momentu je opšte očekivanje bilo da će vladajuća partija SNS na izborima zabeležiti nadmoćnu ponudu. Izmene zakona će omogućiti da se u sledećem sazivu parlamenta, pored predstavnika vlasti, nađe nešto više predstavnika drugih političkih opcija, uključujući u to i neke stranke i grupe proevropske orijentacije. To bi dalje umanjilo očekivane efekte bojkota izbora, koji je najavilo nekoliko opozicionih grupa.

Drugi razlog za ove izmene zakona jeste želja da se, zajedno sa nacionalnim, istovremeno organizuju i izbori u gotovo svim lokalnim samoupravama. Najzad, novo pravilo u vezi sa priznavanjem manjinskog statusa partijama treba da spreči male političke grupe, koje nisu povezane sa nacionalnim manjinama, a pogotovo sa manjinskim savetima, da uđu u Skupštinu time što bi dosegle samo „prirodni prag“ (0,4% za Skupštinu Srbije). Međutim, ova odredba bi se lako mogla pokazati kao neustavna. Slično tome, neustavan bi mogao biti i „stimulans“ kojim se glas za manjinsku partiju vrednuje za 35% više od „običnog“, što je takođe uvedeno kao novo pravilo.

Izmene zakona usvojene su 8. 2. 2020. godine,<sup>59</sup> a već 27. februara Skupština je usvojila i autentično tumačenje. Na osnovu tog tumačenja, pravo na uvećanu vrednost glasova imaju samo one manjinske liste, koje na taj način prelaze cenzus za ulazak u lokalnu skupštinu. Ovo „tumačenje“ u suprotnosti je sa onim što je izričito napisano u izmenama Zakona o lokalnim izborima.<sup>60</sup>

Ova akcija vladajuće stranke ogolila je drugu stvar: navodna nemogućnost Vlade da sprovede sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva tokom 2019. jer želi da se pridržava demokratskog principa da „nema menjanja izbornih uslova u godini pred izbore“ bila je samo izgovor. Ukoliko je bilo moguće promeniti izborni cenzus tri meseca pred izbore i bez javne rasprave, onda je sigurno bilo moguće i unaprediti pravila o finansiranju izborne kampanje, pravila u vezi sa radom medija, opis krivičnih dela u vezi sa podmićivanjem birača i nezakonitim finansiranjem stranaka itd.

Pored toga, veoma atraktivna tema izbornog praga i broja žena koje se moraju naći na svakoj izornoj listi (u vidu amandmana koji je predložila jedna narodna poslanica)<sup>61</sup> pomerila je druga važna pitanja iz fokusa javnosti, poput pravilnika za čije donošenje je zadužen RIK.<sup>62</sup>

---

59 <<https://www.danas.rs/politika/smanjen-cenzus-na-tri-odsto-na-listama-najmanje-40-odsto-zena/>>.

60 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2020/RS16-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS16-20.pdf)>.

61 <<https://www.danas.rs/politika/smanjen-cenzus-na-tri-odsto-na-listama-najmanje-40-odsto-zena/>>.

62 <<https://pescanik.net/sta-sve-pokriva-smanjenje-cenzusa/>>.

## 1.1.5. Odsustvo aktivnosti nadzornih organa

### Javno tužilaštvo i Agencija za borbu protiv korupcije

I dalje nema informacija o tome da je bilo krivičnog gonjenja za zloupotrebe tokom ranijih izbornih kampanja. U avgustu 2019. javni tužilac je odbacio krivičnu prijavu za zloupotrebe resursa javnog preduzeća iz Novog Sada na izborima u Lučanima, do kojih je došlo početkom 2018.<sup>63</sup>

Tokom ovog perioda Agencija za borbu protiv korupcije objavila je u decembru 2019. Izveštaj o kontroli godišnjih finansijskih izveštaja političkih stranaka i drugih političkih subjekata za 2018. godinu.<sup>64</sup> I dalje nema podataka o tome da je Agencija kontrolisala izveštaje političkih subjekata za 2017. godinu. U svom izveštaju o kontroli Agencija je konstatovala neke od nepravilnosti, ali nema podataka o tome da li su pokrenuti postupci za njihovo kažnjavanje. Takođe, nema ni informacija o tome na koji je način postupljeno u slučajevima nepravilnosti, koji su uočeni ranijih godina.

Agencija je propustila da reaguje na osnovu saznanja o приметnim problematičnim pitanjima u vezi sa finansiranjem partija. Tokom **vanrednog stanja** javile su se optužbe, koje nisu proverene,<sup>65</sup> da su aktivisti vladajućih stranaka uključeni u opštinske „volonterske servise“, koji pružaju pomoć starijim sugrađanima.

Agencija nije istraživala ni moguće povrede pravila o finansiranju kampanje koje je vršila vladajuća partija SNS nakon što je kompanija Tviter (*Twitter*) početkom aprila 2020. objavila da je obrisala 8558 naloga, koji su služili za promovisanje te partije i njenog predsednika. Kada je upitan u vezi sa tim slučajem, direktor Agencije rekao je da ne bi bilo moguće ispitati slučaj u ovom trenutku, a da se službenici Agencije ne izlože zdravstvenoj opasnosti.<sup>66</sup>

Nema dostupnih podataka o eventualno održanoj raspravi i odluci Odbora Agencije o **potencijalnom sukobu interesa njenog direktora** kada je reč o kontroli finansiranja kampanja i stranaka. Naime, Odbor je za direktora izabrao osobu koja je na razne načine povezana sa vladajućom strankom, odnosno sa Srpskom naprednom strankom (bio je njen predstavnik u lokalnoj izbornoj komisiji, kandidat za odbornika, davalac priloga) i koja je čak bila član te stranke na dan kada je imenovana za direktora Agencije.

### Druga nezavisna tela zadužena za praćenje izbornih aktivnosti

**Regulatorno telo za elektronske medije** ispunilo je svoja obećanja iz decembra 2019. time što je počelo da objavljuje statističke podatke o monitoringu zastupljenosti političkih stranaka u programima glavnih TV stanica.<sup>67</sup> To predstavlja unapređenje u odnosu na prethodne izbore, kada javnost nije dobila informacije čak ni nakon što su izbori završeni. S druge strane, u vreme pisanja ovog izveštaja (sredina aprila 2020) REM nije imao objavljenu nijednu informaciju o postupanju po predstavkama nakon 6. 1. 2020.<sup>68</sup>

Nema nijedne javno dostupne informacije o aktivnostima **Nadzornog odbora**, izabranog decembra 2019. Ovo telo ne poseduje sopstvenu internet prezentaciju, niti se podaci o njegovom radu mogu naći na prezentaciji Narodne skupštine, koja ga je izabrala. Posledica toga je da građani i učesnici na izborima, koji bi želeli da podnesu pritužbe Odboru, ne mogu da koriste ovaj zakonski mehanizam.

63 <<https://www.danas.rs/drustvo/odbacena-krivicna-prijava-za-zloupotrebu-sluzbenih-vozila-u-lucanima/>>.

64 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/01/Izve%C5%A1taj-o-kontroli-finansiranja-politi%C4%8Dkih-subjekata-za-2018.pdf>>.

65 Npr. <<https://www.danas.rs/politika/szs-sns-zloupotrebjava-rad-volontera/>>.

66 <<https://nova.rs/politika/agencija-za-borbu-protiv-korupcije-bavicemo-se-sns-botovima/>>.

67 <<http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020%20-%20drugi%20presek%2004-15.%2003%202020.pdf>>.

68 <<http://www.rem.rs/sr/prijave/odluke-po-prijavama>>.

Ministarstvo finansija je za ove izbore planiralo budžetske dotacije učesnicima izborne kampanje u skladu sa Zakonom. S druge strane, velika većina **lokalnih samouprava**, sudeći po istraživanju koje je sprovedla organizacija „Transparentnost Srbija“, nije poštovala ta pravila prilikom izrade budžeta za 2020.<sup>69</sup>

---

## PREPORUKE

- Evropski parlament, Evropska komisija i ODIHR trebalo bi da se bave primenom ranije datih preporuka ODIHR-a, ne čekajući da se završi izborni proces.
- Narodna skupština treba da od EU parlamenta zatraži da oceni napredak u primeni reformi koje su dogovorene.
- Treba poboljšati pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, vođenjem kampanje i nadzorom nad finansiranjem kampanje. To podrazumeva izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, uređivanje „funkcionerske kampanje“, kao i poboljšanje pravila o zloupotrebi javnih resursa. Javno tužilaštvo, Agencija i REM treba aktivno da sprečavaju i gone zloupotrebe.
- Ustavni sud treba da ispita ustavnost poslednjih izmena izbornih zakona pre nego što izbori budu održani.
- Odbor Agencije za borbu protiv korupcije treba da odluči o mogućem sukobu interesa direktora Agencije u vezi sa svakom odlukom koja se odnosi na partiju čiji je bio član do svog izbora na tu funkciju.
- Regulatorno telo za elektronske medije, Agencija za borbu protiv korupcije i tužilaštvo treba da objave sve informacije o sprovedenom nadzoru i merama koje su primenjene u vezi sa mogućim kršenjem pravila izborne kampanje i njenog finansiranja. Ove institucije bi trebalo i da podstaknu građane da prijave kršenje propisa tokom aktuelne izborne kampanje.
- Nadzorni odbor za izbore treba da objavi svoje kontakt podatke, kao i informacije o aktivnostima koje je do sada sprovodio.

## 1.2. Skupština: Efikasnost bez odgovornosti i nepoštovanje Ustava

Mada su vladajuća većina i predsednica Narodne skupštine pre gotovo godinu dana prestali da čine neke od stvari koje su bitno ograničavale mogućnosti da se vodi demokratski dijalog<sup>70</sup>, **Skupština ni nakon toga nije delotvorno nadzirala rad izvršne vlasti**. Amandmani na zakonske tekstove, kao i predlozi koje iznose opozicioni poslanici odbijaju se listom, izuzev onda kada ih prihvati i Vlada. Druge opozicione predloge Vlada čak ni ne razmatra (npr. predlozi novih zakona, predlozi da se uspostavi anketni odbor). Iznenadna odluka skupštinske većine da se, posle nekoliko godina ignorisanja, na raspravu iznesu izveštaji nezavisnih organa, nije dovela do poboljšanja nadzora nad izvršnom vlašću i postizanja njene veće odgovornosti.

Poslednji dokaz da je parlament potčinjen Vladi (umesto da bude obrnuto) jeste to što se **Narodna Skupština nije sastala da proglasi vanredno stanje** 15. marta 2020, niti je do sastanka došlo u narednih 48 sati, kao što bi moralo da bude po Ustavu (više o tome u daljem tekstu).

---

69 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11201-finansiranje-izborne-kampanje-iz-budzeta>>.

70 Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Koalicija prEUgovor, Beograd, mart 2019: 14–16. <<http://bit.ly/AlarmMart2019SRB>>.

## 1.2.1. Odnosi sa nezavisnim organima

### Postavljena: ignorisanje predloga pravosudnih saveta

Tokom ovog perioda Narodna skupština je izglasala promene članova Republičke izborne komisije<sup>71</sup> u martu 2020, izabrala nove članove REM-a u decembru 2019. i februaru 2020. godine,<sup>72</sup> usvojila nekoliko odluka o izboru sudija, javnih tužilaca i predsednika sudova, izabrala predsednika i članove Komisije za kontrolu državne pomoći u decembru,<sup>73</sup> jednog člana Komisije za hartije od vrednosti u novembru 2019. godine,<sup>74</sup> jednog člana Saveta guvernera Narodne banke Srbije,<sup>75</sup> kao i tri od ukupno četiri zamenika Zaštitnika građana novembra 2019.<sup>76</sup> Ombudsman, naime, još nije predložio kandidata za četvrto mesto zamenika. Parlament je, takođe, izabrao članove Nadzornog odbora (za izbore) decembra 2019.<sup>77</sup>

Iako mandat Poverenice za zaštitu ravnopravnosti Brankice Janković ističe 27. maja 2020, postupak za (re)izbor još nije pokrenut u Skupštini.<sup>78</sup> Ovo ne bi bio prvi put da se imenovanja vrše u poslednji čas ili sa zakašnjenjem, bez odgovarajuće rasprave o kvalifikacijama kandidata.<sup>79</sup>

Skupština nije odlučivala o predlogu Visokog saveta sudstva (VSS) od 17. 10. 2019. da budu izabrana 74 predsednika sudova. Odbor za pravosuđe je o tome raspravljao 6. 2. 2020. i imao je zamerke vezane za četiri kandidata,<sup>80</sup> pa je zbog toga odbijen ceo predlog. Između ostalog, poslanici su tvrdili da je jedan od kandidata osumnjičen da uzima mito od optuženih u krivičnim postupcima u svom sudu. Drugi kandidat je navodno član glavnog odbora jedne političke stranke. Ovi razlozi bi, ukoliko bi bili tačni, u oba slučaja predstavljali razlog za razrešenje sudije, ali nema naznaka da su takvi postupci pokrenuti. Visoki savet sudstva je 27. februara na zahtev skupštinskog odbora delimično izmenio svoj predlog, ali nije imao potrebnu većinu da povuče predlog vezan za dvoje kandidata, koji su poslanicima bili sporni.<sup>81</sup> Ovo nije prvi slučaj da **Skupština ili Vlada ignorišu predloge VSS ili Državnog veća tužilaca**, ali je jedan od najdrastičnijih tokom poslednjih nekoliko godina.

### Razmatranje godišnjih izveštaja: bez monitoringa usvojenih zaključaka

U ovom periodu Skupština je u plenumu usvojila samo jedan zaključak povodom izveštaja nezavisnih državnih organa, onaj koji je podnela Poverenica za zaštitu ravnopravnost oktobra 2019.<sup>82</sup> Skupštinski odbori su predložili, ali Narodna skupština nije raspravljala o zaključcima donesenim povodom izveštaja Regulatornog tela za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) iz oktobra 2019.<sup>83</sup>

71 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2020/RS17-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS17-20.pdf)>.

72 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2020/RS15-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS15-20.pdf)>; <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/2912-19%20\(RS63\).pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/2912-19%20(RS63).pdf)>.

73 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS58-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS58-19.pdf)>.

74 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS49-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS49-19.pdf)>.

75 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS50-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS50-19.pdf)>.

76 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS56-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS56-19.pdf)>.

77 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS57-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS57-19.pdf)>.

78 „Poverenici ističe mandat 27. maja, nema predloga za izbor novog poverenika”, N1, 18. 5. 2020, <<https://bit.ly/2Zh0Sq7>>, 18. maj 2020.

79 Novi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti imenovan je u julu 2019, sedam meseci nakon što je istekao mandat prethodnog Poverenika. Više o tome u: Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Koalicija prEUgovor, Beograd, septembar 2019: 21. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>. Čak je i imenovanje aktuelne Poverenice za zaštitu ravnopravnosti 2015. godine bilo sporno. Vidi: „Otvoreno pismo narodnim poslanicima i poslanicama povodom izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti”, AŽC, 5. maj 2015, <https://www.womenngo.org.rs/prakticne-politike/zagovaranje/756-2015>, 19. maj 2020.

80 <<http://www.politika.rs/scc/clanak/447460/Skupstinskom-odboru-sumnjivi-kandidati-za-predsednike-sudova>>.

81 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/povezana\\_dokumenta/2592-19-3.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/povezana_dokumenta/2592-19-3.pdf)>.

82 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2019/RS40-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2019/RS40-19.pdf)>.

83 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2019/1960-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2019/1960-19.pdf)>.

Ima i predloga zaključaka iz ranijih godina o kojima Narodna skupština još nije raspravljala u plenumu. Među njima je i predlog odbora nadležnog za finansije vezanog za izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu iz juna 2019, kao i nekoliko predloga istog odbora iz maja prošle godine. Nisu, takođe, razmatrani ni predlozi skupštinskih odbora povodom izveštaja nezavisnih organa iz ranijih godina.

Narodna skupština nije preduzela nijednu vidljivu aktivnost da bi pratila primenu zaključaka koje je ranije usvojila, kao i preporuka koje proističu iz izveštaja nezavisnih tela.

## 1.2.2. Zakonodavna delatnost

U decembru 2019. godine Narodna skupština je usvojila **završne račune za sve prethodne budžete od 2002. godine do sada**,<sup>84</sup> bez suštinske rasprave o budžetskim rezultatima, pa čak ni o najnovijim. Štaviše, iako je Državna revizorska institucija (DRI) pregledala većinu tih završnih računa (kao predloge), Narodna skupština nije koristila nalaze DRI za ovu raspravu. Ministar rada je, umesto ministra finansija, predstavio Narodnoj skupštini ta dokumenta. Retrospektiva je ministru poslužila da ukaže na to da su budžetski rezultati u poslednje tri godine bolji od onih u prethodnom periodu. S druge strane, nije bilo nijedne suštinske rasprave o postizanju nefinansijskih budžetskih ciljeva u bilo kojoj od budžetskih godina.

Narodna skupština je u oktobru 2019. godine, kao pokušaj da unapredi postojeći zakonski okvir za rad učesnika na tržištu kapitala, usvojila **Zakon o alternativnim investicionim fondovima**.<sup>85</sup> Za razliku od svog starijeg brata, koji sadrži samo jednu opštu odredbu,<sup>86</sup> ovaj zakon donosi brojne odredbe o sukobu interesa. Njegovo donošenje predstavlja važan korak napred u borbi protiv korupcije u jednom izuzetno osetljivom delu privatnog sektora. Međutim, dok su neke odredbe zaista korisne i predstavljaju poboljšanje, druge zbunjuju i u najmanju ruku su problematične. Među prvima je svakako najznačajnija ona koja društvo za upravljanje alternativnim investicionim fondom, članove njegove uprave i nadzornog odbora, te zaposlene i angažovana lica obavezuje da preduzimaju sve razumne mere kako ne bi došlo do sukoba interesa.<sup>87</sup> Važna novina je i to što je propisano da kršenje pravila o sukobu interesa predstavlja prekršaj, za koji je propisana kazna od 300.000 do 2.000.000 dinara. Najproblematičnija odredba je ona koja Komisiju za hartije od vrednosti ovlašćuje da utvrđuje da li je član uprave u sukobu interesa.<sup>88</sup> To je bitno drugačije od ovlašćenja Komisije da utvrđuje da li je član uprave izvršio težu povredu pravila poslovnog morala, savesnog poslovanja ili na drugi način teže ugrozio interese članova, odnosno akcionara investicionog fonda.<sup>89</sup>

Mesec dana kasnije Narodna skupština je usvojila dva zakona, koja takođe donose novine u borbi protiv korupcije – **Zakon o kontroli državne pomoći** i **Zakon o računovodstvu**. U *Obrazloženju* Predloga zakona o kontroli državne pomoći, kao jedan od razloga za njegovo donošenje istaknuta je potreba da se „(...) obezbedi transparentnost u dodeli državne pomoći propisivanjem jasnih pravila, a naročito ojačaju kapaciteti Komisije – uspostavljanje jasne organizacione strukture(...) na šta je ukazao i (...) Savet za borbu protiv korupcije”.<sup>90</sup> Zakon je

---

84 <[http://www.parlament.gov.rs/Deveta\\_sednica\\_Drugog\\_redovnog\\_zasedanja\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine\\_Republike\\_Srbije\\_u\\_2019.\\_godini.38299.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Deveta_sednica_Drugog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019._godini.38299.941.html)>.

85 Oblast investicionih fondova bila je, do donošenja ovog Zakona, regulisana samo Zakonom o investicionim fondovima (*Sl. glasnik RS*, br, 46/2006, 51/2009, 31/2011 i 115/2014), koji ne poznaje institute alternativnih investicionih fondova, već samo institute otvorenih, zatvorenih i privatnih investicionih fondova.

86 Član 17 Zakona o investicionim fondovima: „Pravilima poslovanja društva za upravljanje uređuju se (...) 7) procedure za sprečavanje konflikta interesa i mere kojima se sprečava da društvo za upravljanje...”

87 Član 37 Zakona o alternativnim investicionim fondovima: „(...) a kada se isti ne mogu izbeći, vrše prepoznavanje, upravljanje, praćenje, kao i objavljivanje tih sukoba interesa kako bi se sprečio njihov negativan uticaj na interese fonda i kako bi se obezbedilo da se prema njemu i članovima, odnosno akcionarima postupa pošteno.”

88 Član 36 Zakona o alternativnim investicionim fondovima: „Komisija povlači saglasnost na izbor člana uprave kada (...) utvrdi da je on u sukobu interesa.”

89 Član 14 Zakona o investicionim fondovima.

90 „Predlog zakona o kontroli državne pomoći.” *Obrazloženje*, 2019: 21. <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2359-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2359-19.pdf)>.



doneo poboljšanja mehanizama kontrole i statusa kontrolnog tela. Međutim, poboljšanja još nisu dovoljna, posebno kada je reč o transparentnosti<sup>91</sup> i mogućnosti da se nadgleda da li su pružaoci usluga prijavili sve vrste državne pomoći.<sup>92</sup>

Radi usaglašavanja sa Direktivom 2013/34/EU, **Zakonom o računovodstvu** propisana je, između ostalih, nova obaveza – nefinansijsko izveštavanje. Velika pravna lica, kao i ona koja su klasifikovana kao društva od javnog interesa, a koja tokom godine prelaze kriterijum prosečnog broja od 500 zaposlenih, dužna su da pripreme konsolidovani nefinansijski izveštaj o svom radu. Ovaj izveštaj sadrži, pored ostalog, i informacije neophodne za razumevanje rezultata njihovih antikorupcijskih aktivnosti i pitanja u vezi sa podmićivanjem.<sup>93</sup>

Iako je najavljen kao korak dalje u harmonizovanju sa pravom EU,<sup>94</sup> naročito u oblasti razmene informacija i obaveze informisanja javnosti o opasnim proizvodima, pojedine odredbe **Zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda** predstavljaju direktnu suprotnost tome. Izvestan pokušaj da se unapredi postojeći pravni okvir predstavlja odredba koja obavezuje proizvođača da javnosti ukaže na seriju kojoj opasan proizvod pripada.<sup>95</sup> Međutim, pozitivni efekti, koji bi mogli nastupiti propisivanjem ove obaveze, poništeni su istovremeno drugim delom odredbe, koji proizvođača abolira od te dužnosti bez preciziranja uslova, omogućavajući da se u praksi izuzetak pretvori u pravilo i obrnuto.<sup>96</sup>

Ipak, najveći korak unazad učinjen je promenom člana koji reguliše javnost podataka. Njegova promena u celosti<sup>97</sup> suštinski znači promenu celog dosadašnjeg koncepta. Naime, nadležni organi raspolažu informacijama u vezi sa rizikom koji proizvod predstavlja po zdravlje i bezbednost potrošača i one su smatrane informacijama od javnog značaja, koje su dostupne javnosti bez obzira na to da li je predviđeno da predstavljaju poslovnu tajnu. Umesto toga, nova odredba snižava nivo dostignutih prava jer navedene podatke smatra podacima koji su dostupni javnosti, pod uslovom koji se može diskreciono tumačiti od slučaja do slučaja – „u skladu sa uslovima transparentnosti”.<sup>98</sup>

Godinu dana nakon ukidanja Zakona o privremenom umanjenju penzija donet je **Zakon o prestanku važenja Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava**, čime su konačno napuštene mere fiskalne konsolidacije uvedene 2014. godine.

Krajem 2019. godine usvojen je **Zakon o dopunama Zakona o prekršajima, koji stupa na snagu 1. jula 2020. godine**. Njegovim donošenjem unapređen je kvalitet propisa koji mogu znatno uticati na borbu protiv korupcije. Radi usklađivanja sa Predlogom zakona o javnim nabavkama, ovim zakonom uvodi se novi pravni institut – zaštitna mera zabrane učestvovanja u postupcima javnih nabavki. Naime, Predlog predviđa da prekršajni sud ponuđaču ili kandidatu koji je izvršio prekršaj izriče zaštitnu meru isključenja iz postupka javnih nabavki, koja do sada nije bila propisana Zakonom o prekršajima. Značajna je i odredba koja detaljnije propisuje sadržinu te mere i maksimalni rok njenog trajanja.<sup>99</sup>

---

91 Član 9 predviđa objavljivanje godišnjeg izveštaja Komisije, ali tek nakon što ga usvoji parlament. Komisija objavljuje svoje odluke u konkretnim slučajevima, na osnovu člana 46, ali ne na način koji sprečava pretragu i kopiranje (skenirane dokumente).

92 Ako državna pomoć nije blagovremeno prijavljena, postoji zakonska mogućnost da se *naknadno* utvrdi neusklađenost. Međutim, šteta koja nastane bi već mogla biti velika i nenadoknadiva.

93 Član 37 i 38 Zakona o računovodstvu.

94 „Direktiva o opštoj bezbednosti proizvoda (2001/95/EC)”.

95 Član 5 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda.

96 Isto, „osim u slučajevima gde je opravdano izostaviti taj podatak”.

97 „Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda”. *Obrazloženje*, 2019: 9. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2679-17.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2679-17.pdf)

98 Član 7 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o opštoj bezbednosti proizvoda.

99 Član 1 Zakona o dopunama Zakona o prekršajima: „Zabrana se sastoji u privremenoj zabrani učiniocu prekršaja da učestvuje u postupcima javnih nabavki i može trajati do dve godine, računajući od pravosnažnosti presude.”

**Zakon o izmenama i dopunama Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama** značajan je jer većim brojem svojih odredaba uvodi pravne lekove protiv rešenja i odobrenja, koji do tada nisu bili propisani, čime obezbeđuje dvostепенost u ovim posebnim upravnim postupcima.<sup>100</sup> Međutim, mnogo većim brojem svojih odredaba ovaj Zakon Agenciju za upravljanje lukama zamenjuje ministarstvom nadležnim za poslove saobraćaja.<sup>101</sup> Jedna od takvih je i odredba koja menja do tada postojeću podelu nadležnosti, ovlašćenja i poslova.<sup>102</sup> Dotadašnje ovlašćenje Agencije da može ograničiti broj lučkih operatera, koji mogu da pružaju određenu lučku uslugu, ova odredba dodeljuje Ministarstvu,<sup>103</sup> uprkos tome što prethodno pomenuti član poslove Agencije opisuje kao regulatorne, stručne i razvojne. Istovremeno, broj razloga zbog kojih se to može učiniti povećan je za tri nova, veoma podložna diskrecionom odlučivanju – *bezbedan rad, fizičke karakteristike lučke infrastrukture i ukupni tržišni zahtevi*.

Objašnjenje da su promene neophodne zato što Agenciju postojeći administrativni kapaciteti (12 zaposlenih) ograničavaju da brzo preduzima mere<sup>104</sup> ne može biti valjano opravdanje, posebno što Agencija ne može biti odgovorna za takvo stanje. Mnogo je verovatnije da je pravi razlog nešto drugo – potreba da se položaj i nadležnosti Ministarstva, kao investitora na kapitalnim projektima, izjednače i obezbede i u narednoj fazi – fazi realizacije takvih projekata, tačnije u fazi postupaka dodele koncesija.<sup>105</sup> U odbranu toga, kao nesporan argument, ističe se da „(...) Ministarstvo ima pozitivna iskustva stečena tokom postupka dodele koncesije za aerodrom *Nikola Tesla*”.

Nešto manje od 3 meseca nakon obimnijih izmena i dopuna postojećeg zakona, Narodna skupština je usvojila potpuno novi **Zakon o igrama na sreću**, sa obrazloženjem da „postojeće zakonske norme i dalje sadrže pravne praznine i nedorečenosti, odnosno da je potrebno obezbediti veći stepen pravne sigurnosti”.<sup>106</sup> Međutim, čini se da su naponi zakonodavca bili usmereni u suprotnom smeru. Na primer, teško se može smatrati da se pravne praznine popunjavaju i pravna sigurnost obezbeđuje normom koja ne propisuje procedure i uslove, na osnovu kojih se odlučuje da li se neka igra smatra igrom na sreću, što je preduslov da bi se uopšte mogla organizovati.<sup>107</sup> Nejasno je i zašto Ministarstvo finansija (a ne Uprava za igre na sreću) odlučuje da li se neka igra smatra igrom na sreću. Slično tome, Državna lutrija Srbije ovlašćena je da za priređivanje klasičnih igara na sreću može angažovati operatere, a za prodaju srećaka agente (na osnovu ugovora). Uslovi i kriterijumi za to nisu definisani u Zakonu, već je njihovo bliže uređivanje i propisivanje prepušteno Vladi i njenim podzakonskim aktima.<sup>108</sup>

Ipak, čini se da najveći koruptivni kapacitet i potencijal za stvaranje monopola ima odredba koja predviđa da Vlada daje dozvole za priređivanje posebnih igara na sreću u kockarnicama, ali da njih može biti najviše 10, po dinamici i rasporedu, koje utvrđuje Vlada na predlog Ministarstva.<sup>109</sup>

*Nekoliko zakona koje je Narodna skupština usvojila u ovom period detaljnije su analizirani u odvojenim poglavljima: Zakon o javnim nabavkama, Zakon o ispitivanju porekla imovine i set zakona izmenjenih u vezi sa izborima i dijalogom o izbornim uslovima.*

---

100 Čl. 4, 12, 13, 17, 18, 27–30 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama. U *Obrazloženju* Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o plovidbi na lukama na unutrašnjim vodama precizirano je da je na taj način izvršeno usklađivanje sa odredbama Zakona o državnoj upravi i Zakona o javnim agencijama, koji regulišu pravne lekove protiv prvostepenih rešenja organa u sastavu ministarstava i imaoca javnih ovlašćenja, kojima su povereni poslovi državne uprave. <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2044-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2044-19.pdf)>.

101 Isto, čl. 1, 9–11, 19–22, 24 i 32.

102 Isto, član 10.

103 Isto, član 19.

104 „Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama”. *Obrazloženje*, 2019: 8. <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2019/2044-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2019/2044-19.pdf)>.

105 Isto.

106 „Predlog zakona o igrama na sreću”. *Obrazloženje*, 2010: 54. <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/2020/225-20.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2020/225-20.pdf)>.

107 Član 4 Zakona o igrama na sreću.

108 Isto, član 17.

109 Isto, član 35.

### 1.2.3. Pasivnost Skupštine tokom vanrednog stanja

#### Srbija je olako suspendovala rad Narodne skupštine za vreme pandemije virusa COVID-19.

Ustav Srbije tokom vanrednog stanja glavnu ulogu dodeljuje Narodnoj skupštini. Parlament je taj koji treba da proglaši vanredno stanje ili da ga, u najmanju ruku, odobri u roku od 48 časova nakon proglašenja, odnosno „čim bude u mogućnosti da se sastane”.<sup>110</sup> Odluku o proglašenju vanrednog stanja zajednički su doneli predsednik Srbije, predsednice Vlade i Skupštine, 15. 3. 2020<sup>111</sup>, a da pri tome nije objašnjeno zbog čega parlament „ne može da se sastane”. Naknadne informacije su samo dodatno podrile poverenje u pridržavanje propisa.<sup>112</sup> Naime, postojala su tumačenja da se Skupština „ne može” sastati, zato što je Vlada u tom trenutku (i pre proglašenja vanrednog stanja) zabranila okupljanja više od 50 ljudi u zatvorenom prostoru.<sup>113</sup> Međutim, **niti bi izvršna vlast mogla svojim odlukama da obaveže zakonodavce, niti ih je ta zabrana sprečavala da se sastanu na otvorenom prostoru ili da organizuju sednicu, koristeći daljinska sredstva komunikacije, te poštujući pravila o fizičkoj udaljenosti.** Razlozi zbog koji se Skupština u Srbiji nije sastala još su manje uverljivi kada se u obzir uzme da ova i druga slična ograničenja nisu sprečila parlamentarce u regionu da se sastanu i diskutuju o vanrednim merama.

Odluku o proglašenju vanrednog stanja nije odobrila Skupština ni u ustavnom roku od 48 sati, ni tokom kasnijih nedelja, sve do kraja aprila. Predsednica Skupštine nije zakazivala sednicu iako je 18. 3. 2020. dobila i formalnu inicijativu od troje poslanika pokreta „Dosta je bilo”, kojima se priključilo petoro nezavisnih poslanika. U odgovoru na njihov dopis 23. 3. 2020. predsednica Skupštine Maja Gojković je prvi put pomenula da je 15. marta od predsednika Republike i predsednice Vlade dobila „predlog da Narodna skupština proglaši vanredno stanje”. Ona je, navodno, sugerisala da umesto toga njih troje zajednički donesu takvu odluku umesto Skupštine, „imajući u vidu aktuelnu epidemiološku situaciju i preporuke da se ne održavaju sastanci u kojima učestvuje više od 50 ljudi”.<sup>114</sup> Bila procena predsednice Skupštine ispravna ili ne, iz njenog je odgovora očigledno da **nije čak ni pokušano da se Skupština sazove.**

Na internet prezentaciji Skupštine nema poziva poslanicima da se okupe, pa čak ni informacije da je proglašeno vanredno stanje.<sup>115</sup>

Predsednica Skupštine se tek 24. 4. 2020. sredstvima komunikacije na daljinu sastala sa svojim zamenicima kako bi pripremili sednicu za 28. april,<sup>116</sup> a od Vlade su uskoro dobili dopis u kom se tvrdi da je „moguće i potrebno da se Skupština sastane”.<sup>117</sup> Narodna skupština se zatim i sastala, bez obrazloženja zbog čega to nije bilo moguće učiniti ranije, kako bi potvrdila Odluku o proglašenju vanrednog stanja, posebnim zakonom i svim uredbama, koje su donete u međuvremenu radi suzbijanja pandemije.<sup>118</sup> Umesto da se odmeri potpunost, neophodnost i srazmernost svake od

110 „Ustav Republike Srbije”. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006: član 200. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/235-100028/constitution>.

111 „Predsednik Vučić proglasio vanredno stanje”, *B92*, 15. mart 2020. <<https://bit.ly/3dzXSZW>> 3. april 2020.

112 Šabić, Rodoljub. „Stanje ili situacija, pitanje je sad?” *Peščanik*, 1. april 2020. <<https://pescanik.net/stanje-ili-situacija-pitanje-je-sad/>> 12. april 2020.

113 Čak je i predsednik Vučić koristio ovo pogrešno obrazloženje. „Korak ka vanrednom stanju – Vulin traži da Vučić 'preduzme neophodne mere na zaštiti stanovništva'”. *Politika*, 14. mart 2020. <<https://bit.ly/2xVpiuk>> 20. april 2020. Napomena: gornja granica za okupljanja u zatvorenom prostoru smanjena je sa 100 na 50 ljudi 15. marta.

114 <<https://dostajebilo.rs/blog/2020/03/24/maja-gojkovic-priznala-da-je-prekršen-ustav-i-slagala-poslanike-da-bi-prikrila-odgovornost-predsednika-sns/odgovor-maje-gojkovic/>> 22. april 2020.

115 Poslednji put pristupljeno 22. april 2020. „Transparentnost Srbije” je upozorila na ovaj propust predsednicu i sekretara Narodne skupštine u dopisu od 20. mart 2020.

116 „Predsednica Gojković održala onlajn-sastanak sa potpredsednicima Narodne skupštine”. Narodna skupština RS, 24. april 2020. <[http://www.parlament.gov.rs/Председница\\_Гојковић\\_одржала.38950.43.html](http://www.parlament.gov.rs/Председница_Гојковић_одржала.38950.43.html)> 24. april 2020.

117 „Vlada uputila dopis Skupštini da može da se sastane”. *Nova.rs*, 27. april 2020. <<https://nova.rs/politika/vlada-uputila-dopis-skupstini-da-moze-da-se-sastane/>> 27. april 2020.

118 Odluka o potvrđivanju vanrednog stanja i zakon objavljeni su u listu *Službeni glasnik* br. 60/20, 29. april 2020.



44 uredbe koje su se našle u dnevnom redu za potvrđivanje, one su sve grupisane u okviru jedne tačke dnevnog reda i o njima se glasalo u paketu.<sup>119</sup>

## Neustavnost i moguće štete

Budući da nijednim propisom nisu postavljeni kriterijumi niti ovlašćeno lice koje će utvrditi može li parlament da se sastane ili ne, postavlja se pitanje da li je ovim prekršen Ustav, kao i da li je zakonit akt kojim je proglašeno vanredno stanje. **Zabrinjava što je tokom ovog postupka zaobiden parlament, posebno kada se ima u vidu da se tokom vanrednog stanja mogu usvojiti i mere kojima se ograničava ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava.**

Pored toga, **nije bio proglašen određeni rok** vanrednog stanja<sup>120</sup> (po Ustavu, ono je moglo trajati najduže 180 dana, tj. dva puta po 90 dana), **niti Odluka sadrži pravni osnov** za njeno donošenje. Usled toga, postoji opasnost da će osobe čija su prava povređena odlukama Vlade i naredbama ministara tokom vanrednog stanja tražiti naknadu štete, pozivajući se na to da nije poštovan postupak za ograničavanje prava.

## ALARM: Ograničavanje ustavnih prava naredbama ministra?!

Pošto je protumačeno da Skupština ne može da se sastane, sve mere kojima se ograničavaju prava građana trebalo je doneti uredbama Vlade, uz supotpis predsednika države.<sup>121</sup>

Međutim, u nekim slučajevima je Ustav prekršen tako što ove odluke nije donosila Vlada u celini, već ministar. Najočigledniji primer jeste Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica,<sup>122</sup> koju je doneo ministar unutrašnjih poslova. Naredbom je pravo na kretanje u potpunosti uskraćeno, pri čemu nije bilo razmotreno da li se time zadire u ljudska prava preko granice neophodnog.

**Štaviše, Vlada je donela Uredbu o prekršaju za one koji krše Naredbe ministra unutrašnjih poslova,**<sup>123</sup> koja previđa kaznu od 50 do 150 hiljada dinara, kao i izričitu odredbu prema kojoj se neće poštovati zabrana vođenja krivičnog i prekršajnog postupka za isto delo, propisana članom 8 Zakona o prekršajima. Ustavni sud nije reagovao iako mu je podneta inicijativa za ispitivanje zakonitosti ovog akta.<sup>124</sup>

Na sličan način Vlada je svojim zaključkom, aktom koji je hijerarhijski još manjeg pravnog značaja, ograničila i pravo na obaveštenost, kao i pravo na slobodno izražavanje (više o tome u odeljku 4.4.1).

## ALARM: Uredbe Vlade umesto zakona?!

Dok Ustav ovlašćuje Vladu da tokom vanrednog stanja privremeno odstupi od garantovanih ljudskih prava, ne postoji ovlašćenje da Vlada menja postojeće ili donosi nove zakone u formi uredbi.

Međutim, Vlada Srbije je u nekoliko navrata tokom vanrednog stanja baš to uradila. Prvi takav slučaj je donošenje Uredbe o korišćenju finansijskih sredstava budžeta tokom vanrednog

119 Više o tome u: Mandić, S. „Iznenadna skupština“. *Peščanik*, 27. april 2020. <<https://pescanik.net/iznenadna-skupstina/>> 27. april 2020.

120 „Odluka o proglašenju vanrednog stanja“. *Službeni glasnik RS*, 29/2020, 15. mart 2020. <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/predsednik/odluka/2020/29/1/reg>> 22. april 2020.

121 Ustav Srbije, op.cit., čl. 200, st. 6.

122 „Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Srbije“. *Službeni glasnik RS*, 34/2020, 18. mart 2020. <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/naredba/2020/34/1/reg>> 22. april 2020. O tome više u odeljku o osnovnim pravima.

123 *Službeni glasnik RS*, 39/2020, 21. mart 2020. <<https://bit.ly/Uredba-o-prekrsajima>> 22. april 2020.

124 „Podneta inicijativa Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti i saglasnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima člana 2 Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja“. Beogradski centar za ljudska prava, 25. mart 2020. <<https://bit.ly/inicijativaBCLJP>> 12. april 2020.

stanja,<sup>125</sup> od 20. 3. 2020. Njom su faktički izmenjene odredbe Zakona o budžetskom sistemu, koje se odnose na upotrebu tekuće budžetske rezerve. Sličan je slučaj i sa Uredbom kojom su još 24. 3. 2020. izmenjene odredbe Zakona o opštem upravnom postupku.<sup>126</sup> Nekoliko uredbi koje su usvojene sredinom aprila 2020. kako bi se pružila podrška privrednim subjektima<sup>127</sup> i omogućilo zaduživanje države,<sup>128</sup> nemaju pravni osnov ni u jednom zakonu.

Ustavni sud nije reagovao povodom ovih slučajeva kada je ostvarivanje vladavine prava bilo na velikom iskušenju. Prvi put se oglasio krajem maja kada je odbacio nekoliko inicijativa za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja.<sup>129</sup> Iako uopšte nije pokrenuo postupak u kojem bi se utvrđivala ustavnost Odluke, Ustavni sud je objavio opširno obrazloženje rešenja kojim su sve inicijative odbačene. Sud je tu opravdavao poteze vlasti razmatranjem činjenica, i to samo onih koje bi mogle ići u prilog proglašenju vanrednog stanja (umesto vanredne situacije). Nasuprot tome, kada je reč o tome da li su bili ispunjeni uslovi da se vanredno stanje proglasi na alternativni način (tj. zašto Skupština nije mogla da se sastane), Ustavni sud nije pružio nikakav odgovor, istakavši navodnu nemogućnost da „sudi na osnovu činjenica“ i da „sudi o činjenicama“.<sup>130</sup>

---

## PREPORUKE

- Narodna skupština treba da objavi razloge zbog kojih se nije sastala u skladu sa Ustavom. Zbog tog propusta treba ustanoviti da li postoji odgovornost kako predsednice Skupštine, tako i svakog od narodnih poslanika.
- Novi saziv Narodne skupštine (nakon izbora) treba da promeni praksu i da razmatra sve predloge, uključujući u to i one koje daje opozicija, da organizuje javna slušanja o najspornijim pitanjima zakona, koje treba usvojiti, kao i javna slušanja o primeni usvojenih zakona.
- Novi saziv Skupštine treba da formuliše esencijalne zaključke na osnovu godišnjih izveštaja nezavisnih državnih organa i da Vladi postavi jasne zadatke i rokove u vezi sa ispunjenjem tih preporuka.
- Narodna skupština treba da izabere sve preostale funkcionere u nezavisnim institucijama, odnosno da zatraži od ovlašćenih predlagača da ispune svoju obavezu (dvoje zamenika Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, jedan zamenik Zaštitnika građana, jedan član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije).
- Narodna skupština treba odmah da preduzme mere za ispunjenje preporuka GRECO.

---

125 *Službeni glasnik RS*, 38/2020, 30. mart 2020. <<https://bit.ly/Uredba-o-koriscenju-budzeta>> 22. april 2020.

126 „Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja“. *Službeni glasnik RS*, 41/2020, 24. mart 2020. <<https://bit.ly/uredba-upravni-rokovi>>.

127 Npr. „Uredba o utvrđivanju garantne šeme kao mera podrške privredi za ublažavanje posledica pandemije bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2“. *Službeni glasnik RS*, 57/2020, 16. april 2020. <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/57/4/reg>>.

128 „Uredba o dodatnom zaduživanju za vreme vanrednog stanja nastalog usled bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2 uzimanjem kredita, emitovanjem državnih hartija od vrednosti na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu i davanjem garancija Republike Srbije“. *Službeni glasnik RS*, 52/2020, 7. april 2020. <<https://bit.ly/2zuHtat>>.

129 Ustavni sud Srbije. Rešenje IUo-42/2020, 21. maj 2020. <<http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-102626/obavestenje>> 25. maj 2020.

130 „Iznoseći argument da predsednik Narodne skupštine raspolaže gotovo neograničenom slobodom da „samostalno proceni“ da li je Skupština u mogućnosti da se sastane, [Ustavni sud] nudi blanko opravdanje za moguću nedopuštenu uzurpaciju građanske suverenosti od strane pojedinca, pa makar on bio i predsednik Narodne skupštine.“ M. Jovanović. „Ustavni sud u raljama karlšmitovskih pitanja“, *Peščanik*, 29. maj 2020. <<https://pescanik.net/ustavni-sud-u-raljama-karlšmitovskih-pitanja/>> 29.5.2020.

## 1.3. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti

### 1.3.1. Skupština nastavlja da simulira nadzor nad sektorom bezbednosti

*Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti je tokom sadašnjeg saziva Narodne skupštine lišen svoje suštine. Poslanici iz vladajuće koalicije od 2016. godine koriste različite mehanizme kako bi se odluke izvršne vlasti usvajale automatski, čime se sprečava svaka suštinska rasprava o njima.<sup>131</sup> Isto tako, na plenarnim sednicama i sednicama relevantnih odbora nije bilo rasprave o aktuelnim pitanjima vezanim za bezbednost, a tokom prethodnih meseci nije vršen ni nadzor nad budžetskim i drugim osetljivim oblastima, koje se odnose na rad sektora bezbednosti.*

Tokom perioda izveštavanja Narodna skupština je nastavila sa radom bez učestvovanja velikog dela opozicije. Poslanici iz opozicionih stranaka bojkotuju rad parlamenta od februara 2019. godine i njihovo odsustvo je svakako uticalo na kvalitet rasprave i sprovođenje nadzora nad sektorom bezbednosti. Takva situacija omogućila je poslanicima vladajuće koalicije da neometano, gotovo automatski usvajaju odluke izvršne vlasti kako u odborima, tako i na plenarnim sednicama.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove sastao se osam puta, a na sednicama, koje su u proseku trajale po 14 minuta, uglavnom je usvajao međunarodne sporazume i predloge zakona. Najduža sednica u prethodnih pola godine, koja je bila posvećena raspravi i usvajanju Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane, izmenama dva zakona, jednom međunarodnom sporazumu i odluci o učestvovanju naših oružanih snaga u multinacionalnim operacijama, trajala je svega 28 minuta. Svi navedeni predlozi prihvaćeni su i bez ikakve rasprave prosleđeni plenumu na usvajanje.<sup>132</sup>

Odbor za kontrolu službi bezbednosti sastao se šest puta, s tim da su tri sednice spojene i održane tokom istog dana. Većina aktivnosti ovog Odbora svela se na razmatranje izveštaja o radu službi bezbednosti, izražavanje pohvala njihovom radu i uručivanje plaketa visokim rukovodiocima tog sektora, kao što su, na primer, direktori službi bezbednosti.<sup>133</sup> Zanimljiv primer simuliranja parlamentarnog nadzora dogodio se u februaru, kada je Odbor za kontrolu službi bezbednosti zatražio da Generalni inspektor vojnih službi izvrši kontrolu rada Vojnobezbednosne agencije tokom kontroverznog slučaja, koji se odnosio na neobjavljeni članak bivšeg ministra odbrane Dragana Šutanovca. Naime, sadašnji ministar odbrane Aleksandar Vulin javno je kritikovao članak koji je nekadašnji ministar elektronskom poštom poslao časopisu *Nedeljnik*, ali koji nikada nije objavljen. To je izazvalo zabrinutost zbog mogućeg nezakonitog presretanja privatne komunikacije između bivšeg ministra odbrane (trenutno opozicionog političara) i glavnog urednika časopisa *Nedeljnik*.<sup>134</sup> Odbor je odmah reagovao i zatražio od Generalnog inspektora da izvrši kontrolu. Na sednici, koja je usledila samo nekoliko dana kasnije, Odbor je usvojio izveštaj samo kako bi 'štriklirao polje' koje se odnosi na nadzor.<sup>135</sup> U izveštaju su odbačene sve sumnje i „insinuacije javnosti” o nezakonitom sprovođenju posebnih mera radi tajnog prikupljanja podataka.

---

131 Đurković, Sanja (ur.). *preUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Koalicija preUgovor, Beograd, septembar 2019: 25–30. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>; Novković, M. i Miladinović, U. „Parlamentarni nadzor nad sektorom bezbednosti”, decembar 2019. <<http://preugovor.org/Infografici/1576/Parlamentarni-nadzor-nad-sektorom-bezbednosti.shtml>> 2. april 2020.

132 Narodna skupština. „35. sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove”. Beograd, 23. decembar 2019. <<https://bit.ly/35OOUUP>> 2. april 2020.

133 Narodna skupština. „33, 34. i 35. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti”. Beograd, 27. decembar 2019. <<https://bit.ly/33-35OKSB>> 2. april 2020.

134 „Saopštenje redakcije Nedeljnika: Odakle ministru Vulinu tekst iz Nedeljnika koji nikada nije objavljen?”. *Nedeljnik*, 16. februar 2020. <<https://www.nedeljnik.rs/saopstenje-redakcije-nedeljnika-odakle-ministru-vulinu-tekst-iz-nedeljnika-koji-nikada-nije-objavljen/>> 2. april 2020.

135 Narodna skupština. „36. sednica Odbora za kontrolu službi bezbednosti”. Beograd, 21. februar 2020. <<https://bit.ly/36OKSB>> 2. april 2020.

Rasprava na plenarnoj sednici o predloženoj Strategiji nacionalne bezbednosti i Strategiji odbrane, kao i o izmenama Zakona o Vojski Srbije trajala je nekoliko dana, ali se retko bavila sadržajem samih dokumenata. Poslanici su često skretali sa teme i diskutovali o aktuelnim političkim zbivanjima i istorijskim činjenicama. Strateška dokumenta usvojena su u nepromenjenom obliku i sadrže različita problematična pitanja, kao i nejasne koncepte koji su podložni različitim interpretacijama.<sup>136</sup> Najvažnija strateška dokumenta usvojena su daleko od očiju javnosti, što se nije mnogo razlikovao od postupka njihove izrade, s obzirom na to da je parlamentarna rasprava bila zakazana za poslednju nedelju meseca decembra, usred priprema za nastupajuće praznike.

---

#### Angažman Vojske Srbije tokom vanrednog stanja prošao bez nadzora

Usled neobjašnjene nemogućnosti Skupštine da se sastane, sve mere uvedene tokom vanrednog stanja, uključujući u to i pojačan angažman institucija sektora bezbednosti, prošle su bez skupštinskog nadzora.

Dok su poslanici ostali pasivni, u borbi protiv virusa COVID-19 Vojska Srbije bila je jedna od najzauzetijih oružanih snaga u regionu. Angažovala se na velikom broju zadataka, što je bilo značajno jer civilne vlasti nemaju dovoljno kapaciteta da samostalno odgovore na prirodne katastrofe. Vojnici su pomagali policiji u održavanju javnog reda i obezbeđenju graničnih prelaza i prihvatnih centara za migrante. Vojska je postavila privremene bolnice i objekte karantinskog tipa za građane koji su pristizali iz inostranstva, a bataljon Atomsko-biološko-hemijske odbrane dezinfikovao je javne objekte i površine. Ipak, nisu postojali formalni mehanizmi koordinacije sa civilnim vlastima na operativnom nivou, te je koordinaciju prvenstveno vršio predsednik Republike. Nijedna odluka o upotrebi Vojske nije objavljena, tako da nije jasno ko je odlučio na koje načine će ona biti angažovana. Vojska je preuzela i zadatke vezane za javnu bezbednost, za koje nije dovoljno obučena. Pri tome, nije postojala jasna procedura, a pripadnici Vojske nisu bili dovoljno zaštićeni od virusa COVID-19.<sup>137</sup>

---

### 1.3.2. Ometa se javni nadzor: smanjena je transparentnost rada sektora odbrane

*Izdaci odbrane znatno su se povećali, ali su sada manje transparentni i manje formalni.*

Iako su izdaci Ministarstva odbrane u 2019. bili za 34% veći nego u 2017. godini,<sup>138</sup> transparentnost budžeta namenjenog odbrani smanjena je do te mere da javnost nema nikakve podatke o poreklu velikih iznosa, koji su mu naknadno preraspoređeni. Ministarstvo odbrane je 2019. godine potrošilo skoro 4,3 milijarde dinara (približno 36 miliona evra) više nego što mu je zvanično dodeljeno Zakonom o budžetu za tu godinu i odlukama Vlade o preraspodeli sredstava iz budžeta. Godinu pre toga, situacija je bila još gora: Ministarstvo odbrane je potrošilo preko 15 milijardi dinara (128,6 miliona evra) više nego što mu je bilo dodeljeno aktima koji su dostupni javnosti. Ministarstvo tvrdi da je Vlada tokom 2018. godine donosila rešenja o preusmeravanju sredstava za potrebe ovog Ministarstva, ali da su ona označena kao tajne.<sup>139</sup>

---

136 Više o novim strateškim dokumentima i postupku njihovog usvajanja: Pejić Nikić, J. „Vojno neutralna evropska Srbija između Republike Srpske i Velike Albanije“. *Beogradski centar za bezbednosnu politiku* <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7085/Vojno-neutralna-evropska-Srbija-izmedju-Republike.shtml>> i Đokić, K. „Vojna neutralnost: Ne NATO, možemo i sami“. *Beogradski centar za bezbednosnu politiku*. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7086/Vojna-neutralnost-necemo-u-NATO-mozemo-sami.shtml>> 3. april 2020. godine.

137 Đokić, K. i dr. „Sektor bezbednosti u vanrednom stanju: testiranje demokratije“. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7247/Sektor-bezbednosti-u-vanrednom-stanju-testiranje.shtml>>.

138 Pregled sredstava utrošenih tokom 2019. godine: Ministarstvo odbrane. „Pregled utrošenih sredstava“. Beograd, 2020. <<https://bit.ly/3e1d5V8>> 3. april 2020. godine. „Pregled sredstava utrošenih 2017. godine: Zakon o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2017. godinu“. *Službeni glasnik Republike Srbije, br. 95/2019*. <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2019/2366-19.pdf>> 3. april 2020. godine.

139 Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Odgovor na zahtev BCBP-a za slobodan pristup informacijama, 12. mart 2020. godine, dostupno na zahtev.

## ALARM: Zloupotreba poverljivosti radi prikrivanja korupcije u sektoru odbrane

U februaru 2020. godine Vlada je donela uredbu u kojoj se navode kategorije podataka i poslova, koje je neophodno zaštititi kao tajne.<sup>140</sup> Uredba je zasnovana na izmenama i dopunama Zakona o obrani iz 2018. godine, kojima se pruža mogućnost da svi podaci koji se odnose na odbranu budu proglašeni tajnim.<sup>141</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo je žalbu na ove izmene, koju je Ustavni sud 2019. godine odbacio.<sup>142</sup>

U pitanju je deo postojećeg trenda zloupotrebe poverljivosti radi ograničavanja javnog nadzora nad sektorom odbrane i mogućeg prikrivanja korupcije. Postojeći propisi Ministarstvu odbrane već pružaju mogućnost da dokumenta proglašava tajnim kako bi se sprečilo „narušavanje poverenja građana“ u zakonitost i stručnost rada ovog Ministarstva.<sup>143</sup> Radi toga je propisano da se dokumenta poput izveštaja o upotrebi sredstava prinude prilikom postupanja vojne policije, izveštaja o istragama po pritužbama podnesenim protiv vojne policije i izveštaja o komercijalnim uslugama koje pruža vojska *a priori* označe kao poverljiva.<sup>144</sup> To je u suprotnosti ne samo sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja već i sa Zakonom o tajnosti podataka.<sup>145</sup>

### PREPORUKE

- Narodna skupština i Zaštitnik građana trebalo bi da preispitaju zakonitost postupanja institucija sektora bezbednosti tokom vanrednog stanja.
- Odbor za odbranu i unutrašnje poslove Narodne skupštine trebalo bi da zatraži vanredne izveštaje od MUP-a i Ministarstva odbrane o postupanju policije i angažovanju Vojske tokom vanrednog stanja. Tom prilikom trebalo bi da zatraže informacije o primeni mera zaštite pripadnika policije i Vojske od zaraze tokom obavljanja svih redovnih i dodatnih zadataka.

Parlamentarnu kontrolu rada izvršne vlasti trebalo bi unaprediti na sledeći način:

- Konstruktivne i inkluzivne javne rasprave o izmenama i dopunama zakona i važnih strateških dokumenata treba organizovati tako da se građanima, civilnom društvu i stručnoj javnosti omogući da tome doprinesu svojim predlozima i sugestijama.
- Treba prihvatiti predloge za formiranje anketnih odbora koji bi se bavili istraživanjem određenih pitanja i spornih slučajeva.
- Narodna skupština treba da sprovodi analizu rizika od pojave korupcije u nacrtima zakona i razmatra preporuke koje se navode u godišnjim izveštajima nezavisnih nadzornih tela.
- Svakog meseca treba organizovati sednice za postavljanje poslaničkih pitanja kako bi se obezbedila platforma na kojoj bi opozicioni poslanici imali mogućnost da prokomentarišu ili ospore rad Vlade.
- Tromesečne izveštaje o radu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i službi bezbednosti treba redovno dostavljati nadležnim skupštinskim odborima i o njima raspravljati

140 „Uredba o podacima i poslovima značajnim za sistem odbrane koji se moraju čuvati i štititi u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita tajnosti podataka i o kriterijumima za popunu radnih mesta na kojima se ti poslovi obavljaju“. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8/2020.

141 Đokić, K., „Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani i Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Vojsci Srbije“. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018: 4. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6648/Komentari-Nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama.shtml>> 3. april 2020.

142 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2019. godinu“. Beograd, mart 2020: 10. <<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2019/Izvestajza2019lat.pdf>> 3. april 2020.

143 „Uredba o bližim kriterijumima za određivanje stepena tajnosti 'POVERLJIVO' i 'INTERNO' u Ministarstvu odbrane“. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 66/2014: član 4. <<https://bit.ly/34ioviV>> 3. april 2020.

144 „Odluka o određivanju stepena tajnosti u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije“. *Službeni vojni list*, br. 5/2016: aneks 2. <<https://bit.ly/2wYPCTJ>> 3. april 2020.

145 Po Zakonu o tajnosti podataka, tajnim se mogu proglasiti samo određeni podaci, i to prilikom njihovog nastanka, odnosno kada organ javne vlasti započne obavljanje posla čiji je rezultat nastanak tajnih podataka. „Zakon o tajnosti podataka“. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 104/2009: član 10. <[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_tajnosti\\_podataka.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_tajnosti_podataka.html)> 3. april 2020.



na sednicama tih odbora kako bi se omogućio sveobuhvatan nadzor nad delovanjem aktera iz oblasti bezbednosti, uključujući u to sve relevantne aspekte (počevši od trošenja budžetskih sredstava i nabavke oružja i vojne opreme, pa do rizika od pojave korupcije).

- Relevantni odbori treba da raspravljaju o izveštajima tela koja su zadužena za unutrašnju kontrolu kako bi se utvrđivali i pratili glavni trendovi i rizici od pojave korupcije, kao i kako bi se doprinelo izgradnji integriteta institucija koje se bave bezbednošću.
- Svi članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti treba da imaju dozvolu za pristup tajnim podacima kako bi mogli sveobuhvatno da kontrolišu rad aktera u sektoru bezbednosti.
- Transparentnost rada sektora bezbednosti trebalo bi unaprediti na sledeći način:
- Vlada Srbije treba da objavi sve odluke o preraspodeli budžetskih sredstava i njihovom preusmeravanju sa drugih korisnika na Ministarstvo odbrane, koje su donete tokom 2018. i 2019. godine.
- Narodna skupština, Vlada Srbije i Ministarstvo odbrane treba da razmotre sve propise koji se odnose na tajnost podataka kako bi se oni uskladili sa ustavnim odredbama kojima se garantuje demokratski i građanski nadzor nad oružanim snagama, te sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Zakonom o tajnosti podataka.

## 1.4. Civilno društvo: Kontinuirano sužavanje prostora za delovanje civilnog sektora

U brojnim nedavnim međunarodnim i lokalnim izveštajima istaknuto je da se Srbija u demokratskom smislu vratila unazad, kao i da je prostor za delovanje civilnog društva prilično sužen. Prema izveštaju koji je objavio Fridom haus (*Freedom House*), Srbija pripada kategoriji zemalja koje su delimično slobodne. Zajedno sa tridesetak drugih, smeštena je u grupu država u kojima je **tokom poslednjih deset godina zabeleženo najveće smanjenje** sloboda.<sup>146</sup> Na listi CIVICUS Monitora, kojom se ocenjuje stanje građanskih društava, prostor koji civilno društvo u Srbiji ima za delovanje snižen je krajem 2019. godine i sa kategorije zemalja u kojima je prostor za delovanje građanskog društva *sužen* Srbija je došla do kategorije zemalja u kojoj se takvo delovanje *omet*a.<sup>147</sup> U godišnjem izveštaju Građanskih inicijativa ističe se da je zabrinjavajući trend sužavanja prostora za rad civilnog društva nastavljen i tokom čitave 2019. godine.<sup>148</sup>

**Rad organizacija građanskog društva ometa se i diskredituje uz podršku prorežimskih tabloida i vladinih nevladinih organizacija (GONGO).**<sup>149</sup> Druga polovina 2019. godine bila je obeležena napadima na nezavisne tužioce i njihova udruženja. Naime, GONGO pod nazivom Udruženje sudija i tužilaca (što je veoma slično nazivu priznatog Udruženja javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije) korišćen je za pružanje kredibiliteta raznim Vladinim predlozima, te za diskreditovanje svih koji kritikuju vlast, kao i za simulaciju transparentnosti i diskusije sa građanskim društvom.<sup>150</sup> Ta vladina nevladina organizacija je, zajedno sa prorežimskim tabloidima, kontinuirano fabrikovala afere i pokušavala da diskredituje rad nezavisnih tužilaca, do te mere da je Republički javni tužilac, koji se tokom prethodnog perioda nije oglašavao čak ni povodom brojnih većih afera, ovoga puta reagovao i na osnovu medijskih izveštaja pokrenuo istragu.

146 „Fridom haus: Srbija i dalje delimično slobodna zemlja“. *Euractiv.rs*, 4. mart 2020. <<https://euractiv.rs/10-ljudska-prava/179-vesti/14674-fridom-haus-srbija-delimino-slobodna-zemlja-pala-za-jedno-mesto>> 6. april 2020.

147 „Sužava se prostor za građansko delovanje u Srbiji“. *Civicus*, 11. oktobar 2019. <<https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/4113-serbia-s-civic-space-downgraded>> 6.4.2020.

148 Popović i dr. „Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje, Srbija 2019.“ *Građanske inicijative*, 2020. <<https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/02/Udru%C5%BEenja-gra%C4%91ana-Su%C5%BEavanje-prostora-za-delovanje-OCD-2019-.pdf>>.

149 Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Beograd, septembar 2019. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>.

150 Popović i dr. „Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje, Srbija 2019.“ *Građanske inicijative*, 2020: 38–41.

Prethodni period je bio obeležen i **stalnim pritiscima na aktiviste** koji su organizovali proteste ili su u njima učestvovali. Predstavniku inicijative „Ne da(vi)mo Beograd” Radomiru Lazoviću je, zbog spontanog organizovanja protesta u skladu sa zakonom, prvobitno izrečena novčana kazna. Ona je, međutim, kasnije preinačena u 60 dana zatvora i zaplenu i prodaju imovine.<sup>151</sup> Od 2016. godine protiv aktivista povezanih sa inicijativom „Ne da(vi)mo Beograd” podignut je niz krivičnih prijavi, što su vlasti pravdale tvrdnjama da su aktivisti kršili Zakon o javnom okupljanju.

U prethodnom periodu došlo je do povećanog broja **incidenata u koje su bile upletene desničarske grupe ili vladine nevladine organizacije**, a u kojima državne institucije nisu adekvatno reagovala. Posebno zabrinjava pojava antimigrantskih grupa, takozvanih „narodnih patrola”.<sup>152</sup> Druga istaknuta grupa je „Levijatan”, koja deluje iza maske branilaca prava životinja, dok istovremeno promovise ekstremno desničarske stavove i koja je u više navrata uzimala pravdu u svoje ruke. Najnoviji slučaj zbio se upravo za vreme vanrednog stanja, kada je ova grupa odlučila da provali u kuću jedne romske porodice, gde je njene članove zastrašivala i na kraju im, zbog navodne ugroženosti, oduzela psa.<sup>153</sup> Nakon snažne reakcije javnosti i brojnih medijskih izveštaja, policija je od tužilaštva dobila zahtev da se slučaj istraži. Takvo **vaninstitucionalno sprovođenje zakona**, međutim, ni ovoga puta nije uspelo da izazove snažnu osudu ili reakciju vlasti. U međuvremenu su jednog od glasnih kritičara vlasti, koji je ovaj slučaj i prijavio, fizički napali pripadnici policije.<sup>154</sup>

Pored svega gore navedenog, **period vanrednog stanja obeležili su i različiti načini na koje su prigušivani glasovi onih koji su kritikovali događanja**, a pre svega novinara (više o tome u pododeljku 4.4.1). Određeni broj građana je uhapšen zbog kršenja mera izolacije, ali postoje sumnje da su neka od tih hapšenja bila politički obojena.

Na primer, Jovana Popović iz Kikinde uhapšena je zbog navodnog kršenja mera karantina iako nakon povratka iz Crne Gore nije dobila službenu odluku o kućnoj izolaciji, niti je o njoj obaveštena. Tužilaštvo je kao dokaz podnelo nepotpisani zapisnik, na osnovu kog je pokrenut krivični postupak. Puštena je posle 20 dana, nakon snažne reakcije i pritiska javnosti. Naime, postoji sumnja da je bila uhapšena zbog opozicionih aktivnosti (pesme sa kritičkim osvrtom, koju je izvela na velikom opozicionom skupu) pod plaštom kršenja mera samoizolacije. Ipak, bez ulaženja u diskusiju o opravdanosti samih mera – bilo je i drugih građana koji su uhapšeni iz istih razloga.<sup>155</sup>

---

## PREPORUKE

- Predstavnici Vlade, Narodne skupštine i medija koje finansira režim trebalo bi da prestanu da napadaju organizacije civilnog društva. Funkcioneri bi trebalo da se suzdrže od toga da pripadnike građanskog društva, medija i opozicije nazivaju stranim plaćenicima i licima koja predstavljaju pretnju po bezbednost države.
- Državne institucije treba da osude napade koji se u tabloidnim medijima i na društvenim mrežama vode protiv predstavnika civilnog društva, medija i opozicije.
- Državne institucije treba aktivno da učestvuju u smislenom dijalogu sa akterima iz civilnog društva.
- Policija i tužilaštvo bi trebalo da sprovedu detaljnu istragu incidenata, a vlast bi trebalo najoštrije da osudi desničarsko diskriminatorno ponašanje i retoriku, kao i da se od njih distancira.

---

151 Ne davimo Beograd. „Nova presuda NDM BGD: Zatvor i zaplena imovine zbog organizacije protesta”. Beograd, 11. oktobar 2019. <<https://nedavimobeograd.rs/nova-presuda-ndm-bgd/>> 20. april 2020.

152 Više o ovome u pododeljku 5.2.

153 Čule, M. „Nasilnici iz Levijatana napali romsku decu i oteli ima psa”. *NovaS*, 15. april 2020. <<https://nova.rs/hronika/siledzije-iz-levijatana-napale-romsku-decu-i-otele-im-psa/>> 20. april 2020.

154 Čule, M. „Policija pretukla Bojana Savića koji je raskrinkao Levijatan”. *NovaS*, 20. april 2020. <<https://nova.rs/hronika/policija-pretukla-bojana-savica-koji-je-raskrinkao-levijatan/>> 20. april 2020.

155 Vojinović, M. „U Somboru uhapšena devojkica zbog kršenja izolacije o kojoj nije bila obaveštena”. *Raskrikavanje*, 28. mart 2020. <<https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=U-Somboru-uhapsena-devojkica-zbog-kršenja-izolacije-o-kojoj-nije-bila-obavestena-625>> 20. april 2020.

## 2. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi

*U posmatranom periodu nije bilo opipljivog napretka u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja sa susedima. Iako su ukupni regionalni odnosi u suštini ostali stabilni, novi momenti u odnosima Srbije i Crne Gore doprineli su utisku da postoji značajan eskalacioni potencijal identitetskih tema. Pod uticajem SAD, Beograd i Priština su potpisali sporazume u oblasti transporta, ali se nastavak pregovora i dalje čeka. Povrh svega, početak pandemije virusa COVID-19 potisnuo je tekuće teme u drugi plan.*

Integrisanje zemalja Balkana u Evropsku uniju teklo je tokom jeseni 2019. i početkom 2020. sporo i uz promene u budućim pregovaračkim okvirima. Srbija je otvorila samo jedno poglavlje u decembru (4 – Sloboda kretanja kapitala), dok je odobravanje otvaranja pregovora za Severnu Makedoniju i Albaniju u oktobru ponovo odloženo, pre svega zbog protivljenja Francuske. Potom je početkom februara 2020. Evropska komisija usvojila tzv. **novu metodologiju**<sup>156</sup> budućih pregovaračkih okvira, za koju se još ne zna kako će uticati na formu pregovora sa Srbijom. Nedugo nakon toga Savet Evropske unije usvojio je preporuke Komisije<sup>157</sup> i odobrio otpočinjanje pregovora sa Severnom Makedonijom i Albanijom, sa fokusom na samitu EU u Zagrebu, inicijalno planiranim za 6-7. maj 2020. Na njemu bi proširenje Evropske unije trebalo da bude jedna od važnijih tema. No, usled **pandemije virusa COVID-19** ovaj samit je odložen i za sada nije jasno kada će se odvijati očekivani pregovori sa dve pomenute zemlje.

### Inicijativa *Mali Šengen*: bez formalnih obaveza i opipljivih rezultata

Krajem 2019. godine inicijativa o stvaranju tzv. **malog Šengena** dovela je do brzog sporazumevanja Srbije, Albanije i Severne Makedonije oko mera smanjenja prepreka za protok ljudi, roba i usluga. Iako opšta ideja donekle liči na ideju **Regionalnog ekonomskog prostora**,<sup>158</sup> koji su podržale sve zemlje Zapadnog Balkana i partnerske EU zemlje na sastanku Berlinskog procesa u Trstu 2017. godine, samo su tri pomenute balkanske zemlje do sada izrazile želju da realizuju ovu inicijativu i napravile prve formalne korake u vezi sa tim. Na trilateralnom sastanku 10. oktobra 2019. u Novom Sadu (na kome su učestvovali predsednik Vučić, premijeri Rama i Zaev) postignut je načelni dogovor da se zajedničke granice mogu preći samo uz ličnu kartu, da se skрати vreme carinjenja roba i da se učine koraci ka uspostavljanju jedinstvenog tržišta rada.<sup>159</sup> Indikativno je da **inicijativa nije proizvela formalne i čvrsto ugovorene obaveze**, kao i da njen format ne korespondira sa, do sada uhodanim, formatima šestorke Zapadnog Balkana ili CEFTA.

Problem kosovskih nameta na robu iz Srbije i Bosne i Hercegovine i nemogućnost CEFTA da institucionalno reši taj problem uzrokovao je dosadašnju isključenost Kosova iz formata tzv. **malog Šengena**, dok su ekonomska nezainteresovanost Crne Gore i nedoumice unutar Bosne i Hercegovine oko krajnjeg dometa i političkog značaja inicijative uslovile relativnu nezainteresovanost ove dve zemlje.<sup>160</sup> Čak i ako inicijativa do sada nije proizvela jasne i opipljive rezultate, pomogla je da teme uzajamne ekonomske saradnje budu stavljene u prvi plan regionalne politike u mesecima kada je Evropska unija ponovo prolongirala odobravanje otpočinjanja pregovora Severnoj Makedoniji i Albaniji, i time doprinela daljoj relaksaciji odnosa.

---

156 *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM(2020) 57 final, European Commission, Brussels, 5. februar 2020. <<https://bit.ly/2zgawym>> 18. april 2020. Analizu dokumenta videti u: Pejić Nikić, J. „Otvorena vrata: Može li nova metodologija da oživi političku volju za proširenjem?” *preUgovor*, 20. februar 2020. <<http://preugovor.org/Tekstovi/1590/Otvorena-vrata-Moze-li-nova-metodologija-da.shtml>> 27. april 2020.

157 *Council Conclusions on Enlargement and Stabilisation and Association Process – The Republic of North Macedonia and the Republic of Albania*, 7002/20, Council of the European Union, Brussels, 25 March 2020. <<https://bit.ly/3cApy0c>> 18. april 2020.

158 *Consolidated Multi-annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six*, Regional Cooperation Council, July 2017. <<https://bit.ly/3aCTvM5>> 17. april 2020.

159 „Srbija, Albanija i Severna Makedonija odlučile da uzmu sudbinu u svoje ruke”. *RTS*, 10. oktobar 2020. <<https://bit.ly/2VPWDi9>> 17. april 2020.

160 „Lideri Zapadnog Balkana posetili Drač, nastavljani sastanci o inicijativi Mali Šengen”. *Danas*, 21. decembar 2020. <<https://bit.ly/2VQZKWX>> 17. april 2020.



## Uticaj pandemije virusa COVID-19 na regionalne odnose: antievropski narativ i srpska solidarnost

**Početak pandemije virusa COVID-19 u Evropi** tokom februara i marta 2020. godine otvorio je brojna nova pitanja o radu institucija i o ekonomskoj i socijalnoj stabilnosti na čitavom kontinentu. Najavljujući početak vanrednog stanja u Srbiji, predsednik Vučić je 15. marta, između ostalog, izjavio i da „**Evropska solidarnost ne postoji**. To je bila bajka na papiru. Ja sam danas uputio posebno pismo jedinicama koji mogu da pomognu, a to je Kina”.<sup>161</sup> Predsednik Vučić je istovremeno najavio i „**srpsku solidarnost**”: „Deo respiratora će biti sačuvan za ljude iz Republike Srpske. Ne smemo da se ponašamo prema našem narodu onako kako se ponašaju neki drugi.”<sup>162</sup>

Nastavljajući razvijanje odnosa sa Kinom i njenom vladajućom partijom, državni vrh Srbije se na početku pandemije u značajnoj meri oslonio na medicinsku pomoć te zemlje, dajući joj i značajnu medijsku vidljivost. Provladin tabloid *Informer* je na više prometnih mesta u Beogradu istakao bilborde sa natpisom „Hvala, brate Si”, pozdravljajući „čelično prijateljstvo za sva vremena”<sup>163</sup> između Srbije i Kine. Te poruke srpskog državnog vrha dobile su vidljivo mesto i u brojnim svetskim medijima.<sup>164</sup> Tako je, na kraju, na ovo morao reagovati i visoki predstavnik EU za spoljnu i bezbednosnu politiku Đozep Borelj, uočavajući borbu oko narativa o pomoći u vreme pandemije. On se požalio da se nikad nije video billboard, na kome se zahvaljuje EU, uprkos ukupnoj pomoći koju EU pruža, najavljujući pri tome i „snažniju borbu EU da objasni svoju ulogu u stabilizovanju odnosa na Balkanu”.<sup>165</sup>

Takođe, pandemija virusa COVID-19 donela je i određenu pauzu u političkoj dinamici regionalnih multilateralnih i bilateralnih odnosa, što nije čudno kada se u vidu imaju priroda bolesti i donete mere prinudnog karantina za strance, ograničenja slobode kretanja unutar zemlje itd.

**Odgovori na pandemiju imaju jasan nacionalni i državni karakter, bez vidljive koordinacije mera među zemljama susedstva**, a primeri međusobne pomoći donekle govore i o stanju političkih odnosa. Republici Srpskoj su tokom aprila poslate tri tranše medicinske pomoći, uključujući u to i medicinske respiratore, zaštitne maske, odela i naočare.<sup>166</sup> Istovremeno je poslata pomoć opštini Goražde u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>167</sup> Srbija je, posredstvom italijanske diplomatije, poklonila 1000 testova za virus korona Institutu za javno zdravlje Kosova u atmosferi koju obeležava ne samo odsustvo formalnih pregovora nego i kriza Vlade Albina Kurtija.<sup>168</sup>

Izrazita politizacija ponuđene medicinske pomoći bila je očigledna u odnosima sa Crnom Gorom. Predsednik Vučić je 27. marta izjavio da je Srbija spremna da Crnoj Gori pokloni pet medicinskih respiratora, i to tri Vladi Crne Gore, a dva na zahtev Andrije Mandića, člника opozicionog Demokratskog fronta, za opštine Pljevlja i Bijelo Polje na severu Crne Gore. Vlada Crne Gore je u narednim danima odbila tu ponudu.<sup>169</sup> Ceo događaj se odigrao nekoliko dana nakon spora oko neuspešne kupovine respiratora za potrebe Vlade Crne Gore posredstvom firme registrovane u Srbiji, te javnih optužbi zvanične Podgorice da je Srbija neke od tih respiratora zadržala.

---

161 „Samo Kina može da nam pomogne, evropska solidarnost ne postoji...”. *Nedeljnik*, 15. mart 2020. <<https://bit.ly/2XUfT0F>> 19. april 2020.

162 Isto.

163 „Čelično prijateljstvo za sva vremena! Hvala Kini i sa billboarda!” *Informer*, 30. mart 2020. <<https://bit.ly/2K0CbQ4>> 19. april 2020.

164 „Coronavirus diplomacy: how Russia, China and EU vie to win over Serbia”, *The Guardian*, 13. april 2020. <<https://bit.ly/351Xtwl>> 23. april 2020; „China sends Serbia help to halt coronavirus spreading”. *Reuters*, 21. mart 2020. <<https://reut.rs/2xUmQnL>> 23. april 2020; „China Has Its Eyes on Serbia”. *Foreign Policy*, 8. april 2020. <<https://bit.ly/2KxsrDk>> 23. april 2020; „Serbian president kisses Chinese flag as support team arrives”. *CGTN*, 22. mart 2020. <<https://bit.ly/3aB9tpG>> 23. april 2020.

165 „Borelj: Smešno je što samo Kina dobija billboard zahvalnosti kada i EU pomaže Srbiji”. *European Western Balkans*, 21. april 2020. <<https://bit.ly/2S2j6r0>> 22. april 2020.

166 „Šta je Srbija poslala od pomoći Republici Srpskoj”. *ATV*, 1. april 2020. <<https://bit.ly/2XZXi31>> 22. april 2020; „Donacija Srbije za Republiku Srpsku – Stigla medicinska oprema za borbu protiv korona virusa”. *Blic*, 22. april 2020. <<https://bit.ly/3bxW5UF>> 22. april 2020.

167 „U Goražde stigla pomoć iz Srbije”. *Nezavisne novine*, 17. april 2020. <<https://bit.ly/2KsbE4q>> 22. april 2020.

168 „Srbija Kosovu donira hiljadu testova za korona virus”. *Radio Slobodna Evropa*, 17. april 2020. <<https://bit.ly/3ePFtdl>> 22. april 2020.

169 „Crna Gora ponovo odbila pet respiratora iz Srbije”. *Radio Slobodna Evropa*, 28. mart 2020. <<https://bit.ly/2XXEqBP>> 22. april 2020.

## Dijalog Beograda i Prištine: pod sve većim uticajem SAD, ali i dalje u zastoju

Proces pregovora Beograda i Prištine je tokom posmatranog perioda doživeo neformalnu transformaciju. Uz faktičku blokadu procesa u kome posreduje Evropska unija, Sjedinjene Američke Države su pojačale svoju aktivnost, posebno preko izaslanika predsednika Trampa i ambasadora SAD u Nemačkoj Ričarda Grenela. Uticaj Vašingtona je bio vidljiv pri **potpisivanju novih saobraćajnih sporazuma** između Beograda i Prištine, januara i februara ove godine. Prvo je, u prisustvu Grenela i savetnika za nacionalnu bezbednost Roberta O'Brajena potpisan memorandum o razumevanju između Kosovske agencije za civilno vazduhoplovstvo, Ministarstva privrede Srbije i nemačke avio-kompanije *Lufthanza*, o obnovi letova između Beograda i Prištine posredstvom *Lufthanzine* ćerke-firme *Eurovings*.<sup>170</sup> Potom je, tokom Minhenske bezbednosne konferencije, potpisan sporazum o obnovi železničkog saobraćaja i izgradnji deonice auto-puta koji bi povezao Beograd i Prištinu.<sup>171</sup>

Sporazume su potpisali zvaničnici Vlade Srbije i zvaničnici prethodne Vlade Kosova, dok su predstavnici nove kosovske vlade u formiranju izostavljeni iz tog procesa. U Beloj kući je početkom marta upriličen i sastanak predsednika Vučića i Tačija tokom njihovog boravka u SAD.<sup>172</sup> Javnost nije obavestena o temama i ishodu sastanka, što je izazvalo brojne spekulacije, između ostalog i o tome da je razmena teritorija ponovo „na stolu”.<sup>173</sup> Iako je uspostavljanje saobraćajnih veza između Srbije i Kosova važan deo normalizacije odnosa, manjak transparentnosti i upitni demokratski legitimitet nekih učesnika u pregovorima daju razlog za brigu.

U pozadini ovih koraka nalazi se napor američke administracije da odnosi dve strane napreduju na ekonomskom polju, uz njen tinjajući sukob sa novom Vladom u Prištini. Između nove Vlade i Beograda postoji pritom snažno uzajamno nepoverenje. Zvaničnom Beogradu je odgovaralo što su SAD fokusirane na ekonomske teme, budući da je u tom trenutku aktivno promovisano stvaranje tzv. *malog* Šengena sa Albanijom i Severnom Makedonijom (ali bez učestvovanja Kosova). Predsednik Vučić postavio se kao regionalni promoter rasterećenja državnih barijera protoku roba, ljudi i usluga. Nakon ovih sporazuma i konačnog formiranja nove kosovske Vlade, SAD su pritile Prištinu da ukine takse na robu iz Srbije i BiH (uvedene novembra 2018), koje su bile i osnovna prepreka nastavku formalnih pregovora dve strane. Kosovski premijer je 27. februara 2020. najavio postepeno ukidanje nameta od 15. marta i zahtevao puni reciprocitet u odnosima sa Srbijom. I dok je EU pozdravila taj korak,<sup>174</sup> SAD su insistirale da ukidanje nameta mora da bude potpuno i bezuslovno.<sup>175</sup> Novoj Vladi je krajem marta izglasano nepoverenje,<sup>176</sup> a u narednom periodu će se pokazati kakvu će formu imati nova vlada i kako će to uticati na odnose sa Beogradom.<sup>177</sup>

Sredinom marta Visoki predstavnik EU Đozep Borelj formalno je državama članicama EU predložio da imenuju Miroslava Lajčaka za Specijalnog predstavnika EU, koji bi bio zadužen za dijalog između Beograda i Prištine i za druga regionalna pitanja. Imenovanje Miroslava Lajčaka je potvrđeno 3. aprila 2020.<sup>178</sup>

---

170 „Potpisan sporazum sa Lufthanzom o obnovi linije Beograd–Priština”. *N1*, 20. januar 2020. <<https://bit.ly/2Vwdrvv>> 20. april 2020.

171 „Susret Vučića i Grenela, sporazum Beograda i Prištine o železnicama”. *N1*, 13. februar 2020. <<https://bit.ly/2xSTNkj>> 20. april 2020.

172 „Blic saznaje: Završen sastanak Vučića i Tačija u Beloj kući”. *Blic*, 2. mart 2020. <<https://bit.ly/3cMmheF>> 19. april 2020.

173 „Periskopi: Details of the draft agreement presented to Thaci and Vucic at the White House”. *KoSev*, 5. mart 2020. <<https://kossev.info/periskopi-details-of-the-draft-agreement-presented-to-thaci-and-vucic-at-the-white-house/>> 7. april 2020.

174 „EU hails Kosovo's Kurti's decision to lift import taxes as first step”. *N1*, 28. februar 2020. <<https://bit.ly/2VzRego>> 7. april 2020.

175 „US Grenell: Tariffs must be completely lifted”. *N1*, 28. februar 2020. <<https://bit.ly/3aD2AnU>> 7. april 2020.

176 Iako je neposredni povod glasanja o nepoverenju Vladi bilo neslaganje oko mera borbe protiv pandemije, suštinski uzrok bila je odluka manjeg partnera u vladajućoj koaliciji da stane na stranu predsednika Tačija u njegovom konfliktu sa novom vladom. Dok su SAD snažno podržale taj korak, EU je bila protiv. „EU and US in opposite camps as Kosovo government toppled”. *Euractiv*, 26. mart 2020. <<https://bit.ly/2KulNxt>> 7. april 2020.

177 Stakić, I. „Zašto treba da nas brine pad Vlade Kosova?” *European Western Balkans*, 24. april 2020. <<https://europeanwesternbalkans.rs/zasto-treba-da-nas-brine-pad-vlade-kosova/>> 26. april 2020.

178 „Miroslav Lajčák appointed as EU Special Representative for the Belgrade-Pristina Dialogue and regional issues”. *European Western Balkans*, 3. april 2020. <<https://bit.ly/3bANu3G>> 23. april 2020.

## ALARM: Odnosi Srbije i Crne Gore su u krizi zbog identitetskih i crkvenih pitanja

Nakon nekoliko kraćih i sporadičnih sporova oko identiteta i istorijskih pitanja prethodnih godina,<sup>179</sup> krajem 2019. godine nastala je **najveća kriza u odnosima dve zemlje**. Naime, Skupština Crne Gore usvojila je *Zakon o slobodi vjeroispovijesti ili uvjerenja i pravnom položaju vjerskih zajednica*. Tokom glasanja došlo je do incidenata u skupštini i hapšenja opozicionih poslanika, mahom Srba iz Demokratskog fronta.<sup>180</sup> Bez namere da na ovom mestu ulazimo u analizu i sve detalje spora, reklo bi se da se deo javnosti, srpski političari u Crnoj Gori i Srpska pravoslavna crkva (SPC) u Crnoj Gori, pribojava da se iza zakona krije namera Vlade CG i predsednika da delove nepokretne imovine eparhija SPC u Crnoj Gori proglase državnom svojinom, stavljajući pod znak pitanja pravnu sigurnost dotadašnjih upisivanja nepokretnosti. Takođe, oslanjajući se na izjave zvaničnika na kongresu vladajuće DPS,<sup>181</sup> namera je da se promoviše Crnogorska pravoslavna crkva (koju ostale pravoslavne crkve smatraju nekanonskom) kao deo „duhovne infrastrukture“ i „neodvojivi dio crnogorskog državnog i nacionalnog identiteta“.<sup>182</sup>

Ubrzo su u Podgorici i drugim gradovima Crne Gore započeti protesti građana, uglavnom uz pozive SPC i srpskih političkih stranaka u Crnoj Gori. Protesti su, uz značajnu medijsku pažnju, trajali praktično do proglašenja pandemije virusa COVID-19 i mera zabrane održavanja javnih skupova. Politički stavovi protestanata su se u suštini sveli na zahtev da se povuče zakon, dok je Vlada izrazila spremnost da pregovara samo o modalitetima njegove primene. Do početka pandemije održano je nekoliko sastanaka predsednika Vlade Duška Markovića i čelnika SPC u Crnoj Gori,<sup>183</sup> ali oni nisu pomogli da se dođe do kritično važnog rezultata.

Iako je reakcija zvaničnog Beograda na početku bila suzdržana, vremenom je više ministara iznelo **agresivne poruke** povodom ovog pitanja i time ukazalo na šire društvene implikacije novog sukoba. Tako je ministar inostranih poslova Ivica Dačić pozvao Crnogorce koji žive u Srbiji da se izjasne o ovom pitanju, faktički preteći oduzimanjem državljanstva,<sup>184</sup> dok je ministar zdravlja Zlatibor Lončar izjavio: „Država Srbija je jedna otvorena država, mi u Crnoj Gori nemamo nijednog direktora ili bilo šta da se izjašnjava kao Srbin, a ovde na mnogo vodećih mesta imamo te Crnogorce koji još nisu ni srpski naučili, ne znaju srpski da pričaju (...) gledam da ih nema [u zdravstvu].“<sup>185</sup> Sa druge strane, predsednik Crne Gore Đukanović je tvrdio da su protesti instrumentalizovani radi „rušenja Crne Gore“, dok je predsednik Srbije Vučić u celoj dinamici video širi trend napada na identitet SPC i Srba.<sup>186</sup>

---

179 Tu možemo ubrojiti i glasanje u Skupštini Crne Gore o odbacivanju odluka Podgoričke skupštine iz 1918, te javne svađe dva ministarstva kulture o pravu na korišćenje gusala. „100 godina Podgoričke skupštine – Šta se dogodilo na dan o kome se i danas pričaju potpuno različite verzije“. *Blic*, 26. novembar 2018. <<https://bit.ly/34W1L8C>> 17. april 2020; „Crna Gora se buni zbog guslanja na otvaranju srpskog centra u Pekingu“. *N1*, 16. decembar 2018. <<https://bit.ly/3elS8i3>> 17. april 2020.

180 „Polomljeni mikروفon, gas maske, hapšenje: Tri poslanika DF-a, posle incidenta u Skupštini Crne Gore, zadržana u policiji“. *Nedeljnik*, 27. decembar 2019. <<https://bit.ly/3aBtD2Z>> 22. april 2020.

181 „Govor Đukanovića na kongresu DPS-a: Odlučno suzbiti osporavanje crnogorskog identiteta“. *Vijesti*, 30. novembar 2019. <<https://bit.ly/2VCXHqV>> 23. april 2020.

182 *DPS – Politički program*. Podgorica, 30. novembar 2019. <<https://go.aws/3cH8QfK>> 17. april 2020.

183 „MCP za promjenu, Vlada za primjenu Zakona uz garancije“. *RTCG*, 14. februar 2010. <<https://bit.ly/2VCYmIV>> 23. april 2020.

184 „Jer onaj ko je sve što ima stekao u Srbiji ima obavezu da ne čuti bar po ovom pitanju, a oni koji podržavaju crnogorski režim po ovom pitanju borbe protiv srpskog naroda, mislim da je veliko pitanje da li i dalje treba da imaju srpsko državljanstvo.“ Citirano prema: „Dačić: Treba li onaj ko podržava Podgoricu da i dalje ima srpsko državljanstvo“. *N1*, 5. januar 2020. <<https://bit.ly/2xRYDyq>> 17. april 2020.

185 „Lončar: 'Gledam da u zdravstvu ne bude Crnogoraca koji ne znaju ni srpski da pričaju...'" *Nedeljnik*, 6. februar 2020. <<https://bit.ly/34WE5ki>> 18. april 2020.

186 „I ako onda vidite iz različitih izvora, i iz crkvenih i iz državnih, da kažu da to nije srpska, nego neka pravoslavna crkva, pa će to da rade na Kosovu, kao što su nekada radili u Hrvatskoj. Samo da ne bi bila srpska.“ „Vučić: Teške poruke za Srbiju stižu iz Crne Gore“. *Al Jazeera Balkans*, 29. januar 2020. <<https://bit.ly/3bywQBD>> 17. april 2020.

## Trendovi ostalih bilateralnih odnosa su uglavnom pozitivni

Iako u pregovorima o graničnom sporazumu nema napretka, **odnosi Srbije i Bosne i Hercegovine polako napreduju**, pre svega u ekonomskoj sferi. Trilateralni sastanak šefova država Srbije, BiH (članovi Predsedništva) i Turske održan je početkom oktobra u Beogradu. Oni su dali politički ton otvaranju radova na sremskoj deonici planiranog auto-puta, koji će povezati Beograd i Sarajevo.<sup>187</sup> U decembru je potpisan sporazum Vlade Srbije i Saveta ministara BiH o realizaciji celokupnog projekta. Predviđeno je da se za deonicu u izgradnji, zajedno sa mostom na Savi, otvori jedinstveni carinski prelaz, koji bi u perspektivi omogućio brži protok ljudi i robe. Srbija je već izgradila most na Drini između Ljubovije i Bratunca, dok bi BiH trebalo da završi izgradnju jedinstvenog carinskog prelaza. Mada se Turska postavila kao glavni spoljni pokrovitelj projekta auto-puta i kao delimični finansijer, vlade dve zemlje žele da projekat bude pokazatelj jačanja bilateralne infrastrukturne povezanosti, koja je važan uslov za buduće učlanjenje u Evropsku uniju.<sup>188</sup>

**Odnosi sa Severnom Makedonijom idu i dalje uzlaznom putanjom.** Poseta predsednika Pendarovskog Beogradu 22. novembra 2019. potvrdila je dobre političke odnose i zajedničke interese u vezi sa evropskim integracijama, kao i jačanje ekonomskih odnosa, budući da je tom prilikom organizovan i sastanak predstavnika privrednih komora dve zemlje.<sup>189</sup>

**U odnosima sa Hrvatskom nije bilo vidljivih promena ni novih inicijativa**, a ni napretka u rešavanju otvorenih pitanja. Predsednički izbori u Hrvatskoj i njeno predsedavanje Savetom Evropske unije u prvoj polovini 2020. godine, kao i teme s kojima se EU suočava (Bregzit, višegodišnji budžet, pokušaji kreiranja zajedničkog odgovora na pandemiju virusa COVID-19 i njene posledice) odveli su pažnju njene politike u tom smeru.

---

## PREPORUKE

- Imajući u vidu pandemiju virusa COVID-19, države ovog regiona bi trebalo da koordiniraju prilikom otvaranja punog prekograničnog saobraćaja i kvalitetno sarađuju u oblasti međusobnog obaveštavanja o mogućim novim tačkama zaraze.
- Ne treba zaboraviti da su stara pitanja sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom ostala otvorena. Srbija bi trebalo da istraži da li se dolaskom predsednika Milanovića promenila politička klima u Hrvatskoj i da ozbiljnije postavi pitanje eventualne arbitraže povodom graničnog spora ukoliko je jasno da nije moguće doći do bilateralnog dogovora u predvidljivoj budućnosti.
- Državni zvaničnici bi prilikom javnih nastupa morali biti suzdržani i obazrivi kada daju izjave o protestima u Crnoj Gori i njihovim političkim reperkusijama.
- Strane u dijalogu Beograd–Priština trebalo bi da se vrate pregovorima čim se za to steknu uslovi (nakon okončanja pandemije). Posebno bi pažnju trebalo da posvete primeni do sada postignutih sporazuma, od kojih građani mogu imati opipljive koristi.
- Evropska unija bi trebalo da ojača svoj angažman u ovom dijalogu aktivnijom ulogom kako novog specijalnog predstavnika, tako i najvažnijih država članica.

---

187 „Počela trilateral Srbija–Turska–BiH”. *Nezavisne novine*, 8. oktobar 2019. <<https://bit.ly/2VxfMq9>> 17. april 2020.

188 „Potpisan sporazum Srbije i BiH o izgradnji auto-puta Beograd–Sarajevo” *Danas*, 13. decembar 2019. <<https://bit.ly/3buzp7W>> 19. april 2020.

189 „Srbija i Severna Makedonija: Kako su se menjali odnosi dve države”. *BBC*, 22. novembar 2019. <<https://bbc.in/34ZVWHc>> 18. april 2020.

# 3. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

## Neznatne izmene u Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23

Početak oktobra 2019. godine Evropska komisija (EK) dostavila je Ministarstvu pravde komentare na Prvi nacrt revidiranog AP za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava. Komentari EK znatno se **poklapaju** sa predlozima organizacija civilnog društva vezano za preporuke: o nužnosti preciziranja indikatora, o razdvajanju aktivnosti usvajanja i primene usvojenih zakona i strateških dokumenata (tako da je moguće meriti efekte njihove primene), o nužnosti procenjivanja uticaja strateških dokumenata (posebno onih koji su istekli). Evropska komisija je naglasila da nedostaje budžetska procena za realizovanje planiranih aktivnosti, kao i da su aktivnosti iz važećeg AP „brisane” iako nema potvrde da je aktivnost uspešno realizovana.

Slične komentare na Prvi nacrt revidiranog AP u oblasti osnovnih prava – antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost, dala je i AŽC kao članica koalicije prEUgovor, ali ih Savet za sprovođenje AP za Poglavlje 23 **nije usvojio** jer „ne sadrže konkretne predloge za izmene i dopune”.<sup>190</sup> Detaljniji komentari vezani za iste oblasti dostavljeni su na Nacrt revidiranog AP 23 od 20. decembra 2019. godine (Nacrt AP 23).

U Nacrtu revidiranog AP za Poglavlje 23 – osnovna prava, **nema znatnih izmena** u kratkom opisu aktuelnog stanja i planova za naredni period vezanih za *princip nediskriminacije i poziciju ranjivih društvenih grupa*. Samo se konstatuje da će donošenje *Strategije za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom za period do 2024. godine* i njenog AP, kao i efektivno praćenje njene primene unaprediti položaj ove društvene grupe.

U oblasti *rodne ravnopravnosti* izmene su takođe **neznatne**. Ponavlja se spisak zakona, strategija i AP koje je trebalo usvojiti još u prethodnom periodu, a **izostaje navođenje** zadataka/aktivnosti koje se odnose na *unapređenje podrške* žrtvama rodno zasnovanog nasilja, uključujući u to i multisektorsku kooperaciju i učestvovanje NVO (usaglašeno sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici).

## 3.1. Sprečavanje diskriminacije: bez bitne promene u zakonodavstvu i praksi

*Nije bilo nikakvog napretka ni u oblasti sprečavanja diskriminacije (Prelazno merilo 40)*<sup>191</sup> nakon što je Ministarstvo za Socijalnu politiku preuzelo sve aktivnosti u ovoj oblasti.

U periodu nakon oktobra 2019. godine **nije bilo gotovo nikakvih aktivnosti** u vezi sa usvajanjem relevantnih zakona i strateških dokumenata u ovoj oblasti. Nema javno dostupnih rezultata javne rasprave o *Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije*. Rok iz revidiranog AP za usvajanje nove *Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije* **ponovo je odložen za II kvartal 2020.** Savet za praćenje realizacije AP *Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije* nije se sastao od maja 2017. godine,<sup>192</sup> što znači da ovo telo nije usvojilo **četvrti, peti i šesti** periodični izveštaj. Savet za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava poslednji sastanak održao je 1. aprila 2019.<sup>193</sup>

190 Više u: Đurković, S. (ur.). *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Septembar 2019: 39. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>.

191 Koje se odnosi na aktivnosti u 3.4.1: *Srbija primenjuje Strategiju i akcioni plan u borbi protiv diskriminacije i usvaja izmene Zakona o zabrani diskriminacije u skladu sa pravnim tekovinama EU. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za njihovu primenu.*

192 Savet za praćenje realizaciju AP *Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije*, Kancelarija za ljudska i manjinska prava: <<https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19960>> 14. april 2020.

193 Savet za praćenje primene preporuka mehanizama Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Kancelarija za ljudska i manjinska prava: <<https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19962>> 14. april 2020.



Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja sprovelo je javnu raspravu o predlogu *Nacionalne strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period 2020–2024. godine* (aktivnost 3.4.3.3) i pripremlilo izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.<sup>194</sup> Vlada je ovu strategiju usvojila.<sup>195</sup> Još nije usvojen *Nacrt zakona o zaštiti prava lica sa mentalnim smetnjama, korisnika usluga smeštaja u socijalnoj zaštiti*<sup>196</sup> (aktivnost 3.4.3.1) i usvajanje je **ponovo odloženo za I kvartal 2020.**

U Prvom nacrtu revidiranog AP za Poglavlje 23 (aktivnost 3.4.1.7) i dalje se navodi da će se o monitoringu primene Zakona o zabrani diskriminacije izveštavati u redovnim godišnjim izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti iako ti izveštaji **nikada** nisu sadržali podatke o sudskoj praksi u ovoj oblasti.

U *Redovnom godišnjem izveštaju za 2019. godinu*, koji izrađuje Poverenica za zaštitu ravnopravnosti,<sup>197</sup> navodi se da je postupano u 1479 predmeta (neznatno više nego 2018), od čega je podneto 711 pritužbi na diskriminaciju (znatno manje nego 2018. kada ih je bilo 947). U postupku vođenom po (samo) 70 pritužbi doneta su mišljenja (ostale su odbačene ili obustavljene), od čega je u 52 slučaja utvrđena povreda odredaba Zakona o zabrani diskriminacije i data preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti (što je isti broj kao i 2016. i 2017, a manje nego 2018). U **četiri** je utvrđeno da nije došlo do povreda zakona, ali su date preporuke mera, a u 14 slučajeva nije utvrđena povreda zakona.<sup>198</sup>

Najviše pritužbi u 2019. godini podneto je zbog diskriminacije na osnovu invaliditeta (16,2%), pola (13,2%), zdravstvenog stanja (11,8%), starosnog doba i **članstva** u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama (po 9,9%). Oblast rada i zapošljavanja nalazi se na prvom mestu po broju podnetih pritužbi (32,2%), a zatim slede postupci pred organima javne vlasti (21,8%). Kao i prethodnih godina, najveći broj pritužbi (43,2%) podnet je protiv državnih organa, odnosno protiv organa javne vlasti.

Po preporukama Poverenice postupljeno je u 87,5% slučajeva, dok u 12,5% slučajeva nije postupljeno.<sup>199</sup> Poverenica je dala 686 preporuka mera za ostvarivanje ravnopravnosti, u jednom slučaju je predloženo posredovanje (mirenje), podneta je jedna tužba za zaštitu od diskriminacije, jedan predlog Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti, **šest** krivičnih prijava i tri zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Takođe, održan je *niz obuka i radionica* za prepoznavanje i reagovanje na diskriminaciju i primenu antidiskriminacione politike.

**Nema prevoda** Redovnog godišnjeg izveštaja za 2019. (ili njegove skraćene forme) na jezike nacionalnih manjina, koje **žive** u Srbiji (što je bila praksa do 2012. godine), niti su na internet prezentaciji objavljeni *zaključci* Narodne skupštine povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja za 2018. godinu (kao što je to učinjeno za Izveštaj iz 2013. godine, koji je Narodna skupština poslednji put razmatrala pre 2019). Internet stranica Poverenice dostupna je samo na **ćirilicom** pismu srpskog jezika.

---

194 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o predlogu Nacionalne strategije unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine“. Decembar 2019. <<https://bit.ly/34ZuxFk>> 14. april 2020.

195 *Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period 2020–2024. godine*, koju je usvojila Vlada Republike Srbije 5. mart 2020. <<https://bit.ly/34ZuWrk>> 14. april 2020.

196 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Javni poziv za učešće na javnoj raspravi Zakona o zaštiti prava lica sa smetnjama u mentalnom razvoju korisnika usluga smeštaja u socijalnoj zaštiti“. Mart 2019. <<https://bit.ly/3apy80w>> 14. april 2020.

197 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. „Redovni godišnji izveštaji“. <<http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>>. 14. april 2020.

198 Detaljnija analiza postupanja Poverenice prikazana je u: Ignjatović, Tanja. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. U: Šabić, Dušan (ur.). *Institucionalni barometar 2.0*. Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2019: 103–121. <<https://bit.ly/prEUgovorIB2SRB>>. 7. april 2020.

199 Izuzev slučajeva u kojima nije istekao rok za postupanje pre završetka gore navedenog izveštaja.



Krajem 2019. godine Narodnoj skuštini podnet je *Poseban izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti o diskriminaciji u oblasti rada i zapošljavanja*.<sup>200</sup> Takođe, sprovedeno je istraživanje *Odnos građana i građanki prema diskriminaciji*<sup>201</sup> (**šesto** po redu na ovu temu), a rezultati, kao i njihovo poređenje sa prethodnim, pokazuju da se blago *uvećao broj građana koji percipiraju da postoji diskriminacija (najniži je kod grupe najmlađih i ispitanika sa nezavršenom školom ili završenom osnovnom školom)*. Međutim, povećao se broj građana koji smatraju da se diskriminacija *smanjila* u odnosu na prethodni period, a visok je i procenat građana koji smatraju *da nisu bili izloženi* diskriminaciji. Dva puta **više** građana iz južne i istočne Srbije smatra da su izloženi diskriminaciji nego **što** to smatraju građani iz Vojvodine. U izveštaju se navodi da *zabrinjava podatak da se povećao broj građana i građanki koji se nikom ne bi obratili za pomoć u slučaju diskriminacije (iako se povećao broj onih koji bi se obratili Poverenici, ali se smanjio broj onih koji bi pomoć zatražili od centra za socijalni rad, suda i tužilaštva)*.

## 3.2. Rodna ravnopravnost: u Srbiji preovladavaju patrijarhalni stavovi i stereotipi

**Zahtevani nivo rodne ravnopravnosti i statusa žena u Srbiji (Prelazno merilo 41)<sup>202</sup> nije dostignut zbog okretanja ka tradicionalističkoj i patrijarhalnoj državnoj politici.**

Srbija je u januaru 2020. godine dobila prvi (osnovni) GREVIO izveštaj<sup>203</sup> sa procenom stanja o zakonodavnim i drugim merama primene odredaba *Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*.<sup>204</sup> U njemu se konstatuje: „U Srbiji preovladavaju patrijarhalni stavovi i stereotipi u vezi sa ulogama, odgovornostima i očekivanim ponašanjima žena i muškaraca u društvu i porodici. Postoji velika potreba da se povećaju naponi na podizanju svesti o rodnim stereotipima, te o uzrocima i posledicama nasilja nad ženama” (paragraf 62). U preporuci se navodi da GREVIO „podstiče organe vlasti u Srbiji da nastave sa aktivnostima za iskorenjivanje predrasuda, običaja, tradicije i svih drugih praksi, koje se zasnivaju na ideji o inferiornosti žena ili na stereotipnim ulogama žena i muškaraca u svim segmentima društva” (paragraf 64).

Kada je reč o *obrazovnom sistemu*, u GREVIO izveštaju se navodi: „Načela rodne ravnopravnosti ne promovišu se aktivno u svim nastavnim planovima i programima u Srbiji i, uprkos uložnim naporima, čini se da obavezni nastavni plan i program i odgovarajući udžbenici nisu u svim oblastima prilagođeni tako da bi se obezbedila strukturirana nastava o svim temama, koje nalaže član 14” (paragraf 72). Dalje se navodi: „Radi toga, GREVIO podstiče organe vlasti u Srbiji da brzo primene relevantne mere utvrđene u Nacionalnoj strategiji za rodnu ravnopravnost i Nacionalnom programu očuvanja i unapređenja seksualnog i reproduktivnog zdravlja građana Republike Srbije” (paragraf 74).

---

200 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. „Diskriminacija u oblasti rada i zapošljavanja”. Oktobar 2019. <<https://bit.ly/3cDYIV8>> 14. april 2020.

201 Poverenica za zaštitu ravnopravnosti. „Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja o diskriminaciji”. Beograd, novembar 2019. <<https://bit.ly/2Kr88Yb>> 14. april 2020.

202 Koje se odnosi na aktivnost u 3.4.2: *Srbija usvaja novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti i novu Nacionalnu strategiju i Akcioni plan za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima. Srbija obezbeđuje adekvatan institucionalni kapacitet za primenu plana, kao i za primenu Nacionalne strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti. Srbija pažljivo prati njihov uticaj i preduzima preventivne mere tamo gde je to potrebno.*

203 „GREVIO (Početni) evaluacioni izveštaj o zakonodavnim i drugim merama, kojima se omogućava primena odredaba Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (Istanbulska Konvencija) SRBIJA”. (GREVIO/Inf(2019)20), sažetak dostupan na srpskom: <<https://rm.coe.int/executive-summary-and-recommendations-in-serbian/pdf/16809987eb>>.

204 Narodna Skupština Republike Srbije. „Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici”, usvojen 31. oktobar 2013. <<https://bit.ly/34YXc6>> 7. april 2020.

Pored Zaključnih komentara CEDAW Komiteta, koje je Srbija primila marta 2019. godine, a koji **nisu razmatrani** na sednicama Odbora za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost,<sup>205</sup> niti na zasedanju Narodne skupštine, o stanju u oblasti zaštite prava žena svedoči i *Zaključak za Srbiju o primeni Revidirane evropske socijalne povelje*<sup>206</sup> (mart 2020) u vezi sa članom 8 – *pravo zaposlenih žena na materinstvo*. U njemu se navodi da je situacija u Srbiji *usaglašena* sa standardima Povelje samo u stavu 3 (slobodno vreme za dojenje), a da *nije u skladu* sa standardima u stavu 5 (zabrana opasnog, nezdravog i napornog rada), dok za ostala tri stava (porodiljsko odsustvo i pravo na naknadu, nezakonitost otpuštanja u vreme porodiljskog odsustva i regulacija noćnog rada), zbog **nedostatka informacija** koje je država trebalo da dostavi, Komitet *nije mogao da proceni stanje*, a time ni da donese zaključke.

Narodna skupština je **usvojila** *Zakon o izmeni Zakona o izboru narodnih poslanika* (8. februar 2020), kojim se propisuje da na izbornoj listi mora biti 40% pripadnika onog pola koji je manje zastupljen (među svakih pet kandidata najmanje dva moraju biti pripadnici pola koji je manje zastupljen).<sup>207</sup> Usvojen je i *Zakon o izmeni Zakona o lokalnim izborima* sa istom odredbom.<sup>208</sup> Iako je potpredsednica Vlade i predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost izjavila da očekuje da nakon izbora (april 2020) žene u parlamentu „učine sve da Srbija konačno dobije Zakon o rodnoj ravnopravnosti, koji će nam omogućiti da ostvarimo napredak u ovoj oblasti”,<sup>209</sup> problem sa usvajanjem novog zakona (od 2016. godine do sada) nije povezan sa brojem žena u parlamentu, već sa očiglednim nedostacima u sadržaju nacrtu.<sup>210</sup> Zanimljivo je da je odredba o kvoti od 40% pripadnika manje zastupljenog pola postojala i u prvom nacrtu Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koji je predložilo Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, a da je ta odredba uklonjena nakon što je Ministarstvo za socijalnu politiku kreiralo svoj nacrt.

---

### Testovi demokratičnosti: Apele za prava žena ignorisale su čak i narodne poslanice

Nakon što su usvojeni amandmani o kvoti od 40% u februaru 2020, sprovedeni su **testovi nezavisnosti narodnih poslanica** u Narodnoj Skupštini. Tokom parlamentarne rasprave o *Zakonu o nestalim bebama* i *Zakonu o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica*, članice kolicije prEUgovor AŽC i ASTRA, zajedno sa predstavnicama organizacija Žene u crnom i Centar za humanitarno pravo **uputile su apel** narodnim poslanicama, članicama Ženske parlamentarne mreže, **da ne glasaju** za ove zakone,<sup>211</sup> koji iznova **krše prava dece i žena** u Srbiji. Oba zakona su usvojena sa 135/130 glasova i 0/2 protiv.<sup>212</sup> Narodni poslanici Srpske radikalne stranke imali su najviše predloženih amandmana na oba zakona i koristili su vreme za obrazlaganje amandmana kako bi kritikovali opozicionu narodnu poslanicu, organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima i njihove predstavnike, dok su u isto vreme bili jedina parlamentarna stranka koja je tražila povlačenje predloga Zakona o nestalim bebama. Na kraju su, međutim, glasali za usvajanje tog zakona.<sup>213</sup> **Nijedna narodna poslanica niti narodni poslanik nije imala/o amandman niti je pomenula/o činjenicu da žrtvama seksualnog nasilja nije dat status civilnih žrtava rata.**<sup>214</sup>

---

205 Odbor za ljudska i manjinska prava i rodnu ravnopravnost, Narodna Skupština Republike Srbije, <<https://bit.ly/2Vv12rj>> 7. april 2020.

206 Evropski komitet za socijalna prava. „Zaključci 2019.” Mart 2020. (dostupno samo na engleskom jeziku) <<https://rm.coe.int/rapport-srb-en/16809cfbe6>> 7. april 2020.

207 Narodna Skupština Republike Srbije. „Zakon o izmeni Zakona o izboru narodnih poslanika”, usvojen 8. februar 2020. <<https://bit.ly/3cEpNYk>> 7. april 2020.

208 Narodna Skupština Republike Srbije. „Zakon o izmeni Zakona o lokalnim izborima”, usvojen 8. februar 2020. <<https://bit.ly/2Y08YTA>> 7. april 2020.

209 Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost. „Mihajlovićeva: Sto žena u Skupštini odlično, sad je vreme za Zakon o rodnoj ravnopravnosti”, 10. februar 2020. <<https://bit.ly/2W4ZWCn>> 7. april 2020.

210 O čemu je detaljno pisano u: Ignjatović, Tanja. *Nacrt Zakona o rodnoj ravnopravnosti: Da li svaka izmena zakona vodi poboljšanju stanja?* Koalicija prEUgovor, Beograd, decembar 2018. <<http://preugovor.org/Prakticne-politike/1513/Nacrt-zakona-o-rodnoj-ravnopravnosti-da-li.shtml>>.

211 Autonomni ženski centar. „Apel Ženskoj parlamentarnoj mreži: Glasajte protiv usvajanja Zakona o nestalim bebama”. 24. februar 2020. <<https://bit.ly/3dkCtnx>> 14. april 2020. i „Apel Ženskoj parlamentarnoj mreži: Glasajte protiv predloga Zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica koji žrtvama ratnog silovanja ne daje status civilnih žrtava rata”. 28. februar 2020. <<https://bit.ly/2SHxzZW>> 14. april 2020.

212 Privremene stenografske beleške sa zasedanja i glasanja dostupne na: <<https://bit.ly/2S2H6u6>> i <<https://bit.ly/2VUprGj>>.

213 „Srbija usvojila Zakon kao odgovor na skandal o nestalim bebama”. *U.S.News&WorldReport*, 29. februar 2020. (dostupno samo na engleskom jeziku) <<https://bit.ly/2yxtgcp>> 7. april 2020.

214 Pročitati više u delu 4.2.6. (Ratni zločini).

Rok za izradu *Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti* **ponovo** je **odložen za IV kvartal 2020.** (aktivnost 3.4.2.1). Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi ne nudi dovoljno precizne ili tačne podatke o razlozima prihvatanja, odnosno odbijanja pristiglih komentara.<sup>215</sup> Nacrt zakona je **umanjio dostignuti nivo prava žena**, posebno u sferi seksualnih i reproduktivnih prava, što je uticalo na to da su ženske organizacije civilnog društva protiv usvajanja poslednje verzije Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Rok za usvajanje novog Akcionog plana *Nacionalne strategije za unapređenje položaja žena i promovisanje rodne ravnopravnosti* za 2020. odložen je za I kvartal 2020. Novi AP nije usvojen, a nakon javne rasprave nije bilo moguće naći revidiranu verziju ovog dokumenta.<sup>216</sup> Ipak, 2020. godina počela je informacijom da je Srbija prva u regionu izradila studiju o rodnoj ravnopravnosti u transportu, koja će biti polazna osnova za izradu nove strategije o saobraćaju.<sup>217</sup>

Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja **nije objavio** *Izveštaj o stanju zaštite i ravnopravnosti polova za 2019. godinu* (do kraja marta 2020).<sup>218</sup>

U *Redovnom godišnjem izveštaju za 2019*, koju je izradila Poverenica za zaštitu ravnopravnosti, navodi se da je broj **pritužbi na diskriminaciju prema polu** na drugom mestu (13,2%), kao i da se žene više žale na diskriminaciju nego muškarci (iako se broj muškaraca povećava, posebno u vezi sa postupanjem centara za socijalni rad, kao i u oblasti zdravstvene zaštite). Žene su se Poverenici najviše obraćale u vezi sa diskriminacijom tokom rada i zapošljavanja. Radi postupanja u ovoj oblasti Poverenica je pokrenula jednu stratešku parnicu, podnela dve krivične i dve prekršajne prijave. Takođe, tokom 2019. Poverenica je Ustavnom sudu podnela predlog za ocenu ustavnosti odredbe *Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju* (zbog diskriminacije udovaca prilikom ostvarivanja porodične penzije). Ustavni sud još nije odlučio o podnetim zahtevima za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom, koje su podnete krajem 2018, među kojima je i zahtev koji je podnela Poverenica za zaštitu ravnopravnosti.<sup>219</sup>

## Rodna ravnopravnost tokom javne zdravstvene krize: mizogini napadi na ekspertkinje i novinarke

U vreme vanrednog stanja potpredsednica Vlade i predsednica Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost izjavila je da su žene posebno ranjive, ali i to da su one „heroji ovog vremena”.<sup>220</sup> To se ne bi moglo zaključiti na osnovu tretmana koje su imale žene – ekspertkinje, novinarke, zaposlene u sektoru zdravstvene i socijalne zaštite i radnice, samohrane majke i žene iz ugroženih socijalnih grupa.

Dr Darija Kisić Tepavčević, zamenica direktorke Instituta za javno zdravlje Srbije i vanredna profesorka na Medicinskom fakultetu Univerziteta u Beogradu,<sup>221</sup> bila je izložena najgorim mizoginim i seksističkim napadima na društvenim mrežama, u skladu sa tradicijom koju u Srbiji

---

215 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu Zakona o rodnoj ravnopravnosti”. 19. jul 2018. <<https://bit.ly/2KulKBY>> 7. april 2020.

216 Koordinaciono telo za radnu ravnopravnost. „Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o nacrtu Akcionog plana *Nacionalne strategije za unapređenje položaja žena i promovisanje rodne ravnopravnosti* za period 2019–2020.” <<https://bit.ly/355Dj11>> 7. april 2020.

217 Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. „Mihajlovićeva: Srbija prva u regionu uradila studiju o rodnoj ravnopravnosti u transportu”. 26. januar 2020. <<https://bit.ly/2YCo4Pv>> 7. april 2020.

218 Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, <<https://bit.ly/2Y6jp3o>> 7. april 2020.

219 Zahtevi za ocenu ustavnosti podnela je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti dana 19. septembar 2018. <<https://bit.ly/2VLIYZq>> Organizacija A11 <<https://bit.ly/2VuxnPk>> i koalicija NVO (MODS, NORBS, SUPS, Hrabrisa) dana 18. septembar 2018. <<https://bit.ly/2zpxUJZ>> 7. april 2020.

220 Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost. „Mihajlovićeva: Žene su heroji ovog vremena”. 23. mart 2020. <<https://bit.ly/2RWLISA>> 7. april 2020.

221 „Sram vas bilo dr Kisić, što ste žensko”. *Nova.rs*, 31. mart 2020. <<https://bit.ly/2xRpMBz>> 7. april 2020.

praktikuju političari i javne ličnosti<sup>222</sup> prema ženama u javnoj sferi, a na koju je ukazao i CEDAW Komitet u zaključku o diskriminatornim rodnim stereotipima (paragrafi 21 i 22).<sup>223</sup>

Seksistički i mizogini napadi na novinarku TV N1 Žaklinu Tatalović, koje je počinio urednik prorežimskog tabloida *Informer* koristeći društvene mreže,<sup>224</sup> nisu eksplicitno osuđeni i pored toga što je televizija N1 javno zahtevala da to bude učinjeno,<sup>225</sup> Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost dalo je blagu izjavu, u kojoj je navelo da *osuđuje svaki seksistički napad i slična ponašanja prema bilo kojoj ženi*.<sup>226</sup> Na isti je način novinarka portala *Nova.rs* Ana Lalić bila napadana na društvenim mrežama i nazivana, između ostalog, „plaćeničkom kurvom”<sup>227</sup> (pročitati više u delu 4.4.1).

---

## PREPORUKE

- Nužno je unaprediti prepoznavanje diskriminacije, posebno višestruko i međusobno povezanih oblika, i uvećati efektivno korišćenje postojećih mehanizama zaštite, naročito građana i građanki iz marginalizovanih društvenih grupa.
- Potrebno je preduzeti sve mere protiv (narastajućeg) antirodnog diskursa i obezbediti punu primenu zaključaka i preporuka međunarodnih ugovornih tela u ovoj oblasti (poput zaključnih komentara UN Komiteta o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, zaključaka o primeni Revidirane evropske socijalne povelje i preporuka GREVIO izveštaja).
- Treba definisati jasne pokazatelje za praćenje i procenjivanje učinaka primene zakona, nacionalnih strategija i akcionih planova.

---

222 „Uvrede srpskih političara i javnih ličnosti na račun žena”. *Nova.rs*, 8. mart 2020. <<https://bit.ly/3cFNH5B>> 7. april 2020.

223 Komitet za eliminaciju diskriminacije žena. „Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije” (CEDAW/C/SRB/CO/4), 8. mart 2019. <[https://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/CEDAW\\_zakljucna\\_zapazanja.pdf](https://www.womenngo.org.rs/images/CEDAW/CEDAW_zakljucna_zapazanja.pdf)> 7. april 2020.

224 „Žaklina Tatalović o napadima Informera”. *Nova.rs*, 27. april 2020. <<https://bit.ly/2WiRhMH>> 28. april 2020.

225 „N1 traži reakciju države zbog seksističkih napada na novinarku”. *Danas*, 25. april 2020. <<https://bit.ly/2KYImKN>> 28. april 2020.

226 „Mihajlovićeva: Osuđujem nasilje, prijavite nasilnike i sprečite manipulisanje žrtvama”, 25. april 2020. <<https://bit.ly/2xrjMui>> 28. april 2020.

227 „Ana Lalić: Represija ne može zaustaviti istinu”. *Al Jazeera Balkans*, 28. april 2020. <<http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ana-lalic-represija-ne-moze-zaustaviti-istinu>> 28. april 2020.

# 4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

## 4.1. Uvod

Nema dokaza da je Vlada pratila sprovođenje Akcionog plana tokom 2019. i 2020. godine. Iako se ranija praksa sastojala u objavljivanju kvartalnih izveštaja o sprovođenju AP, nije bilo izveštaja o eventualnim dostignućima nakon 1. januara 2019. Imajući to u vidu, analize u ovom izveštaju zasnivaju se samo na podacima koji su navedeni u Nacrtu revidiranog AP 23.<sup>228</sup> **Gotovo svi procesi u vezi sa EU integracijama vezani za AP 23 zaustavljeni su u prošloj godini.**

Nacrt revidiranog AP 23 (Nacrt AP 23) uvodi novu strukturu za praćenje sprovođenja aktivnosti predviđenih Akcionim planom. To je sada povereno Koordinacionom telu za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: Koordinaciono telo), koje će imati sekretarijat koji će mu pružati stručnu i administrativno-tehničku podršku. Organizacije civilnog društva iskoristile su priliku da 13. marta 2020. dostave Vladi svoje komentare na Nacrt AP 23 posredstvom Radne grupe NKEU za Poglavlje 23, ali još nema povratne informacije.

---

### PREPORUKA

- Savet za sprovođenje AP 23 treba da sačini i objavi izveštaj za 2019, kao i da nastavi sa kvartalnim izveštavanjem tokom 2020. godine.

## 4.2. Pravosuđe

### 4.2.1. Upitno praćenje sprovođenja nove Strategije razvoja pravosuđa

U uvodnom delu Nacrta revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 iz februara 2020. godine (koji se odnosi na pravosuđe) konačno je naveden izvor koji se odnosi na Izveštaj o proceni učinka (evaluaciji) Nacionalne strategije reforme pravosuđa (NSRP) 2013–2018.<sup>229</sup> Navedeni zaključci su donekle sporni, posebno kada je reč o mišljenju evaluatora o oblastima u kojima je ostvaren napredak. Uzrok tome moglo je biti to što neki od njih nisu bili nezavisni (npr. zamenik direktora Pravosudne akademije) ili to što su istovremeno bili angažovani kao savetnici na projektima Ministarstva pravde, koji se odnose na primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 (npr. na izradi Strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela).

Kada je reč o proceni rada Komisije koja je bila zadužena za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa, evaluatori su zaključili da – *bez obzira na to što je transparentnost rada Komisije detaljno uređena Poslovníkom, što je medijima dozvoljeno da prisustvuju sednicama i što se zapisnici sa sednica objavljuju na internet stranici Ministarstva – izveštaji o primeni Strategije, kao ključni elementi transparentnosti, nisu učinjeni dostupnim.* U Izveštaju o proceni nije navedena informacija o tome da li su ti izveštaji uopšte i napisani (pošto nisu korišćeni kao izvori),<sup>230</sup> kao ni

---

228 Nacrt revidiranog AP 23 u oblasti pravosuđa je od 14. februara 2020, dok je Nacrt revidiranog AP 23 u oblasti osnovnih prava od 20. decembra 2019. Ovi nacrti nisu javno dostupni na sajtu Ministarstva pravde, već su dostavljeni putem elektronske pošte Radnoj grupi za poglavlje 23 NKEU.

229 Procena je izvršena uz podršku USAID-ovog projekta vladavine prava pod nazivom „Procena primene Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013–2018.“ Novembar 2018. <<https://bit.ly/34ZxnKm>, 24. april 2020. godine>.

230 Isto, 2018: 4.



da li su na vreme podneti Vladi i Narodnoj skupštini, budući da su NRSP-om bili propisani rokovi za podnošenje kvartalnih i godišnjih izveštaja tim telima.

Stoga je prilično zanimljivo to što se u uvodu Nacrta nove strategije razvoja pravosuđa za period 2019/2020–2024.<sup>231</sup> navodi da su *mehanizmi za praćenje i ocenu rezultata sprovođenja reformi u velikoj meri unapređeni radom Komisije za praćenje primene Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013–2018. i Saveta za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.*<sup>232</sup> Nacrtom strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024. predviđa se da će izveštaji Saveta za sprovođenje AP 23 biti korišćeni kao mehanizam izveštavanja prilikom praćenja primene Strategije razvoja pravosuđa. Takođe, predviđeno je da će se *o određenim merama koje su sadržane u sprovedenoj Strategiji, ali nisu obuhvaćene Akcionim planom za Poglavlje 23, izveštavati neposredno na osnovu Strategije, ali u zasebnom dokumentu. Izveštaji će se jednom godišnje dostavljati Koordinacionom telu zaduženom za praćenje primene Akcionog plana za Poglavlje 23, kao i u bilo kom trenutku ukoliko Koordinaciono telo to zatraži.*<sup>233</sup> U Strategiji se ne navodi ko će biti zadužen za pripremu i dostavljanje ovih zasebnih izveštaja. Uz to, literatura i izvori koji su korišćeni za izradu Strategije<sup>234</sup> delimično su zastareli.

Donošenje nove strategije vezane za pravosudni sektor za period 2019–2024. (aktivnost 1.3.10.1) **odloženo je za drugi i treći kvartal 2020. godine.** S obzirom na odlaganje izbora koje je izazvala javno zdravstvena kriza, ovi rokovi trenutno ne deluju realno.

## 4.2.2. Nezavisnost: Ustavna reforma pravosuđa – neodgovarajuća i zaustavljena

*Zaustavljena je izmena Ustava, koja je predviđena u Akcionom planu za Poglavlje 23 radi stvaranja dodatnih garancija nezavisnosti pravosuđa. Nacrt izmena, koji je pripremila Ministarstvo pravde, ne predviđa adekvatne standarde nezavisnosti pravosuđa.*

Kako je objašnjeno i u prethodnim Alarm izveštajima, Vlada je novembra 2018.<sup>235</sup> Skupštini i zvanično podnela predlog za izmenu Ustava, u delu koji se odnosi na pravosuđe. O tom predlogu je raspravljao jedino skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo u junu 2019.<sup>236</sup> Pre nego što započne raspravu o suštinskim pitanjima, Narodna skupština bi morala formalno da pokrene postupak izmene Ustava, za šta je, kada je reč o ovim odredbama, potrebna dvotrećinska većina. To se još uvek nije dogodilo. Pripremu izmena Ustava vodila je izvršna vlast još od leta 2017, držeći parlament po strani, što je bilo u suprotnosti sa samim ustavnim odredbama i Akcionim planom same Vlade za pregovore u okviru Poglavlja 23. U avgustu 2019. ministarka pravde je u intervjuu<sup>237</sup> najavila da bi izmene mogle biti dovršene posle izbora za narodne poslanike u proleće 2020.

U međuvremenu, januara 2020, predsednik Republike, ministar unutrašnjih poslova i nekoliko narodnih poslanika obušili su se na imenovane i neimenovane pripadnike pravosuđa<sup>238</sup> zbog toga što su, navodno, preterano popustljivi prema kriminalcima. Ova kampanja se vremenski poklopila sa najavama visokih predstavnika Ministarstva pravde da bi sudije i javne tužioce mogao da imenuje predsednik države „kao što se čini u drugim zemljama”.<sup>239</sup>

---

231 Ministarstvo pravde. Nacrt strategije razvoja pravosuđa za period 2019–2024. Beograd, novembar 2019. <<https://bit.ly/2xUGRKW>> 24. april 2020. U čitavom dokumentu piše „2019–2024”, osim na strani 13, na kojoj piše „2020–2024”.

232 Isto, 2019: 7.

233 Isto, 2019: 39.

234 Isto, navedeno u Aneksu br. 1, 2019: 42–47.

235 Vlada Republike Srbije. „Predlog za promenu Ustava Srbije”. 30. novembar 2018. <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2018/010-3691\\_18\\_Predlog.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf)>.

236 Radišić, N. „Skupštinski odbor usvojio predlog izmena Ustava”. *N1*, 14. jun 2019. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a491877/Odbor-usvojio-predlog-promena-ustava.html>> 8. april 2020.

237 „NELA KUBUROVIĆ MINISTARKA PRAVDE GOVORI ZA KURIR: Srbija menja Ustav posle izbora 2020! Na sudije i tužioce više utiču kolege i prijatelji nego POLITIČARI!”. *Kurir*, 18. 8. 2019. <<https://bit.ly/Kuburovic180819>> 8. april 2020.

238 Cvetković, Lj. „Predsednik testira srpsko pravosuđe”. *Radio Slobodna Evropa*, 20. januar 2020. <<https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-sudije-tuzioci-izbor/30387739.html>> 8. april 2020.

239 „Šta je iza predloga da Vučić bira sudije i tužioce”. *Transparentnost Srbija*, 20. januar 2020. <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11178-sta-je-iza-predloga-da-vucic-bira-sudije-i-tuziocyte>> 8. april 2020.



Ukoliko bi zaista došlo do ovakvih ustavnih promena, to bi bilo suprotno onome što je Vlada već predložila Skupštini ranije usvojenim planovima, kao i preporukama koje je dobila od međunarodnih organizacija, uključujući u to i GRECO. Čini se da bi se ovaj novi predlog najpre mogao razumeti kao sredstvo „trgovine” u mogućim pregovorima sa predstavnicima pravosuđa, koji su nezadovoljni garancijama nezavisnosti i u aktuelnom predlogu ustavnih promena.

Kao što je objašnjeno u pretnodnim Alarm izveštajima, ustavni amandmani u sadašnjem tekstu **ne uvode minimalne standarde nezavisnosti u pravosuđu**, koji su postavljeni u Akcionom planu za Poglavlje 23.

U poslednjem Nacrtu revizije AP 23 **rokovi** za izmene Ustava u oblasti pravosuđa, rad na usklađivanju seta pravosudnih zakona sa izmenjenim Ustavom i za usvajanje tih zakona, o kojima bi trebalo pribaviti i mišljenje Venecijanske komisije (aktivnosti 1.1.1), **odloženi su i sa II prebačeni na IV kvartal 2021**, što zvuči realnije od prethodno planiranog.

### 4.2.3. Odgovornost sudija i javnih tužilaca

Grupa nevladinih organizacija je 16. septembra 2019, reagujući na prljavu kampanju koju su tabloidi povelili protiv nekoliko istaknutih članova Državnog veća tužilaca (DVT), aktivnih i u strukovnom Udruženju javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (UTS), pozvala DVT i Republičkog javnog tužioca, kao i Visoki savet sudstva (VSS), da zaustave dalje urušavanje institucija koje sprovode tabloidi, napadajući pojedine članove DVT-a.<sup>240</sup>

Glavni problem predstavlja to što su objavljeno „mišljenje Etičkog odbora” i podaci o postupanju Republičkog javnog tužioca zasnovani isključivo na pisanju tabloida, kao i to što su pre provere podataka iskorišćeni za stvaranje utiska u javnosti da su ocrnjeni tužioci krivi. Znatno kasnije, 9. 4. 2020, mediji su izvestili da su disciplinski organi DVT utvrdili da niko od javnih tužilaca protiv kojih je vođen postupak nije odgovoran za neetičko ponašanje za koje su bili osumnjičeni.<sup>241</sup> Ni DVT, ni Republički javni tužilac nisu objavili informacije o epilogu ovog slučaja.

Tokom 2019. disciplinski tužilac Visokog saveta sudstva primio je 491 disciplinsku prijavu. Građani su podneli 389 takvih prijava, predsednici sudova 12, advokati 72, a druga tela 21. Na osnovu ovih prijava, samo je u sedam slučajeva pokrenut disciplinski postupak, što je upola manje nego godinu dana ranije (15). Pored toga, disciplinski tužilac je sam pokrenuo 14 postupaka koje je dobio od građana. Ukupan broj pokrenutih postupaka je i u zbiru manji nego 2018. (21/25). U jednom slučaju je pokrenut postupak za razrešenje sudije koji se oglušio o pravila, dva puta je izrečena mera javnog upozorenja, jednom mera zabrane napredovanja u trajanju od godinu dana, izrečeno je pet mera smanjenja plate do 30% tokom 4 meseca. Takođe, tri inicijative disciplinskog tužioca su odbačene (2018. se to desilo pet puta).

### 4.2.4. Profesionalnost/stručnost/efikasnost

Izmene i dopune Zakona o parničnom postupku i Zakonika o krivičnom postupku (aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2) **odložene su za prvi kvartal 2021.** godine. Izmene i dopune ovih zakona odnose se samo na dostavljanje pismena, snimanje suđenja i procesnu disciplinu.

240 „Zaustavite zarobljavanje države u pravosuđu”. Saopštenje za javnost koje je potpisalo 19 NVO, 16. septembar 2020. <<http://www.bezbednost.org/Saopstenja/7090/Zaustavite-zarobljavanje-drzave-u-pravosudju.shtml>> 8. april 2020.

241 Derikonjić, M. „Tužioci ipak nisu slavili rođendan sa kriminalcima”. *Politika*, 9. april 2020. <<http://www.politika.rs/scc/clanak/451939/Tuzioci-ipak-nisu-slavili-rodendan-sa-kriminalcima>> 16. april 2020.

## Iznenadna izmena Zakona o parničnom postupku

Narodna skupština je 29. februara 2020. godine<sup>242</sup> usvojila amandman na član 355 Zakona o parničnom postupku uvođenjem **jedinstvenog matičnog broja građana**/broja pravnih lica kao obaveznog elementa koji će morati da sadrži svaka presuda. U predlogu Ministarstva pravde,<sup>243</sup> koji su Vlada i Skupština prihvatili, navodi se da je izmena bila neophodna radi efikasnijeg izvršenja sudskih presuda. Nije postojala napomena da li je ova aktivnost bila predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23. Nije bilo mišljenja Republičkog sekretarijata za javne politike iako je ono bilo neophodno,<sup>244</sup> niti je bila izvršena analiza usklađenosti amandmana sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (eng: *GDPR*) i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, s obzirom na to da jedinstveni matični brojevi delimično sadrže datum rođenja građana.

## Nevidljiva „fina dorada“ Zakonika o krivičnom postupku

U Nacrtu AP 23 navodi se da je *praćenje primene Zakonika o krivičnom postupku iz 2011. godine sprovedeno uspešno, posebno u okviru rada Komisije za sprovođenje NSRP za period 2013–2018. Na sednicama Komisije za praćenje sprovođenja NSRP za period 2013–2018. detaljno je raspravljano o tromesečnim izveštajima o primeni novog Zakonika o krivičnom postupku, koji je pripremalo Republičko javno tužilaštvo. Uvođenje tužilačke istrage, instituta odlaganja krivičnog gonjenja i sporazuma o priznanju krivice doveli su do veće efikasnosti sistema za krivično gonjenje. U ovom momentu biće formirana radna grupa, koja će sprovesti finu doradu odredaba i predložiti korektivne mere gde bude bilo potrebno.*<sup>245</sup>

Ostaje pitanje na koji način će ta *fina dorada odredaba* Zakonika o krivičnom postupku biti povezana sa planiranim aktivnostima 1.4.4.7,<sup>246</sup> 3.5.1.21. i 3.5.1.23.<sup>247</sup>

## Nacrt Strategije o medijaciji – najavljen, ali ne i objavljen

**Nove aktivnosti** (1.3.6.12–1.3.6.18), koje se odnose na izradu i usvajanje strateškog okvira za unapređenje postupka **medijacije**, sprovođenje usvojenog strateškog okvira vezanog za medijaciju i usvajanje novog Zakona o medijaciji, **označene su kao kontinuirane** i navodi se da će **njihovo sprovođenje početi u drugom kvartalu 2021. godine.**

Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 saopštio je da je *radna grupa zadužena za izradu izmena i dopuna Zakona o posredovanju u rešavanju sporova i pratećih podzakonskih akata osnovana 2018. godine i da od januara 2019. godine intenzivno radi na novom zakonskom okviru, podržana projektima koje finansira Evropska unija.*<sup>248</sup> Informacije o osnivanju ove radne grupe mogle su se čuti isključivo u vestima.<sup>249</sup> Iako se iz vesti tokom aprila 2019. godine moglo zaključiti da je Nacrt strategije razvoja i primene medijacije pripremljen i predstavljen javnosti na okruglim stolovima,<sup>250</sup> njega ni nakon godinu dana nije moguće pronaći na internet stranici Ministarstva.

---

242 Narodna skupština Republike Srbije. „Zakon o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku“. Beograd, 29. februar 2020. <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/2885-19%20-%20Lat.pdf>> 12. april 2020.

243 Vlada Republike Srbije. „Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku“. Beograd, novembar 2019. <[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/428670/pz\\_parnicni\\_postupak192\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/428670/pz_parnicni_postupak192_cyr3.zip)> 14. april 2020.

244 Republički sekretarijat za javne politike. „Mišljenja o predlozima zakona“. <<https://bit.ly/2yGgrN7>> 24. april 2020.

245 Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje AP 23 koji se odnosi na pravosuđe od 14. februara 2020. godine, dobijen imejmom od Nacionalnog konventa o EU, str. 26.

246 Privremeno prelazno merilo (*benchmark*) vezano za aktivnosti koje se navode pod 1.4.4: *Srbija jača svoja istražna, tužilačka i sudska tela, uključujući obezbeđivanje proaktivnijeg pristupa i poverljivosti istraga, obezbeđuje obuku za nove i sadašnje zaposlene, unapređuje sisteme za zaštitu svedoka i pružanje podrške žrtvama, i obezbeđuje prava žrtava i njihov pristup pravdi bez diskriminacije.*

247 Privremeno prelazno merilo 44 vezano za aktivnosti koje se navode pod 3.5.1: *Srbija menja svoje zakonodavstvo (uključujući Zakonik o krivičnom postupku) tako što ga usklađuje sa pravnim tekovinama EU kada je reč o procesnim pravima i pravima žrtava.*

248 Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje AP 23 koji se odnosi na pravosuđe od 14. februara 2020. godine, dobijen imejmom od Nacionalnog konventa o EU, str. 26.

249 Ministarstvo pravde. „Unapređenje normativne osnove za primenu medijacije radi efikasnijeg rešavanja sporova“. Beograd, 31. januar 2019. <<https://bit.ly/2KAXK02>> 14. april 2020.

250 Ministarstvo pravde. „Strateške smernice za unapređenje primene medijacije u Republici Srbiji“. Okrugli sto održan u Novom Sadu 13. aprila 2019. godine i u Beogradu 14. aprila 2019. godine. <<https://bit.ly/2VWYqXB> i <https://bit.ly/2Y3JFjr>> 24. april 2020. godine.

## Nedostatak pokazatelja za praćenje rada izvršnih sudija

U dve nedavno donete presude – jedna Evropskog suda za ljudska prava iz oktobra 2019. godine u predmetu *Milovanović protiv Srbije* (56065/10)<sup>251</sup> i druga Ustavnog suda Srbije iz decembra 2019. godine u predmetu UŽ-14395/2018 – **utvrđene su povrede članova 6 i 8 Evropske konvencije/ povreda člana 65 Ustava o pravima i obavezama roditelja zbog (ne)sprovođenja odluka sudova iz oblasti porodičnog prava**. Oba slučaja jasno ukazuju na problem zastoja izvršenja u postupanju izvršnih sudija, o čemu Autonomni ženski centar već godinama izveštava.<sup>252</sup>

Savet za sprovođenje AP 23 i dalje ne izveštava o tome da li su utvrđeni pokazatelji za praćenje primene izmena i dopuna Zakona o izvršenju i obezbeđenju nadzora rada izvršnih sudija (1.3.7.1). Planiran je redovan nadzor samo nad radom izvršitelja, ali ne i nad radom sudija iako su sudije isključivo nadležne za izvršenje presuda iz oblasti porodičnog prava.

### 4.2.5. Pravosuđe tokom javno zdravstvene krize: nepripremljeno i ugroženo

Nakon odluke o proglašenju vanrednog stanja, koja je doneta 15. marta 2020. godine, Ministarstvo pravde održalo je sastanak sa predstavnicima svih nadležnih pravosudnih institucija, uključujući u to i članove Advokatske komore,<sup>253</sup> i dalo preporuke za rad sudova i tužilaštava tokom perioda vanrednog stanja. Na osnovu ovog uputstva, svi predsednici sudova i javni tužioci izdali su sopstvena uputstva o radu institucija tokom tog perioda.

U trenutku kada su izdate preporuke i uputstva, sudovi i javna tužilaštva u Srbiji – posebno osnovni sudovi i tužilaštva, odnosno oni koji najviše kontaktiraju sa građanima – nisu imali zaštitne maske, hirurške rukavice i sredstva za dezinfekciju ruku. U nekim sudovima/javnim tužilaštvima zaposlenima je naloženo da nastave da rade u svojim kancelarijama, što se promenilo tek nakon ukidanja javnog prevoza. Na taj način su bili ugroženi zdravlje i životi sudija, tužilaca i drugih službenika, kao i advokata i sudskih veštaka, ali i građana koji nisu dobili pravovremene i javno dostupne informacije o tome kako bi trebalo da se ponašaju. Početkom aprila 2020. godine Advokatska komora Beograda uputila je dopise Visokom savetu sudstva i Republičkom javnom tužilaštvu, u kojima je navela da u beogradskim sudovima/tužilaštvima nisu rešeni svi problemi u vezi sa merama zdravstvene zaštite.<sup>254</sup>

Vlada Srbije je, zajedno sa predsednikom države kao supotpisnikom, donela dve uredbe – jednu (21. marta 2020. godine)<sup>255</sup> koja se odnosila na rokove u sudskim predmetima tokom trajanja vanrednog stanja i drugu (2. aprila 2020. godine)<sup>256</sup> o učešću optuženih u suđenjima. Advokatska komora Srbije je još pre donošenja uredbe reagovala, tvrdeći da je preporuka Ministarstva pravde o tome da se suđenja održavaju putem video-linka neustavna.<sup>257</sup> Iako je spisak hitnih postupaka u

---

251 Evropski sud za ljudska prava. *Milovanović protiv Srbije*, presuda br. 56065/10, 8. oktobar 2019. godine, <<https://bit.ly/2Y4X0ld>> 14. april 2020.

252 Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Septembar 2019: 45. <<http://bit.ly/AlarmSept2019>>. Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. mart 2019: 29. <<http://bit.ly/AlarmMart2019SRB>>.

253 Ministarstvo pravde. „Sudovi i tužilaštva da rade u skladu s merama za sprečavanje širenja virusa”. Beograd, 16. mart 2020. <<https://bit.ly/2S3qh2k>> 24. april 2020. godine.

254 Advokatska komora Srbije. „Dopisi koje je Advokatska komora Srbije dostavila Visokom savetu sudstva i Republičkom javnom tužilaštvu”. Beograd, 3. april 2020. <<https://bit.ly/2VUo7Df>> 24. april 2020. godine.

255 „Uredba o rokovima u sudskim postupcima za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine”. *Službeni glasnik RS*, br. 38/2020, 20. mart 2020. <<https://www.vk.sud.rs/sr-lat/uredba-o-rokovima-u-sudskim-postupcima-za-vreme-vanrednog-stanja-progla%C5%A1enog-15-marta-2020-godine,20-April-2020>>.

256 „Uredba o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja proglašenog 15. marta 2020. godine”. *Službeni glasnik RS*, br. 49/2020, 1. april 2020. <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/49/1/reg>> 20. april 2020.

257 „Advokatska komora Srbije protiv suđenja putem Skajpa”. *N1*, 30. mart 2020. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a583657/Advokatska-komora-Srbije-protiv-sudjenja-putem-Skajpa.html>> 16. april 2020.

kojima je bilo preporučeno održavanje suđenja/saslušanja obuhvatao širok spektar krivičnih dela, na osnovu informacija do kojih je Autonomni ženski centar došao prilikom pružanja besplatne pravne pomoći ženama, stekao se utisak da su se u osnovnim sudovima/tužilaštvima suđenja/saslušanja održavala prvenstveno kada se radilo o pritvorskim predmetima, kao i da su sudije i tužioci radili u smenama.

Na osnovu podataka Republičkog javnog tužilaštva,<sup>258</sup> šest Grupa za koordinaciju i saradnju – koje su uspostavljene na osnovu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici – u martu nije održalo nijedan sastanak, dok su ostale **nastavile da održavaju sastanke Grupe** i tokom javno zdravstvene krize. Uprkos činjenici da sva tužilaštva imaju zaposlene IT stručnjake, kao i da je Ministar unutrašnjih poslova izjavio da je zaraženo 180 policijskih službenika,<sup>259</sup> **skoro nije učinjeno ništa kako bi se zaštitilo zdravlje profesionalaca i smanjio rizik od infekcije virusom COVID-19 uvođenjem onlajn sastanaka Grupa.**<sup>260</sup>

## 4.2.6. Ratni zločini

Donošenje Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i pratećeg Akcionog plana (aktivnost 1.4.4.7) odloženo je za **treći kvartal 2020. godine**, s tim da je ta ista aktivnost (3.5.1.18) navedena i u delu Akcionog plana za Poglavlje 23, koji se odnosi na procesne mere zaštite, gde je planirana za **prvi kvartal 2020. godine**. O pravima žrtava biće više reči u pododeljku 4.4.4. ovog izveštaja (Procesne mere zaštite).

### ALARM:

#### Žrtvama ratnog silovanja uskraćena prava na pravni lek i naknadu štete

Narodna skupština usvojila je **Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i civilnih invalida rata i članova njihovih porodica** iako su Autonomni ženski centar, Žene u crnom i Fond za humanitarno pravo apelovali na sve poslanice da za njega ne glasaju jer se njime ženama koje su preživele seksualno nasilje tokom rata ne priznaje status civilnih žrtava rata.<sup>261</sup> **Nijedan Narodni poslanik nije podneo amandman na predlog zakona, niti otvorio raspravu u ime žrtava „ratnog silovanja“.**<sup>262</sup>

Usvajanjem ovog zakona Republika Srbija prekršila je Osnovne principe UN i smernice o pravu na pravni lek i reparaciju za žrtve teškog kršenja međunarodnih zakona o ljudskim pravima i ozbiljnog kršenja međunarodnog humanitarnog prava, Rezoluciju 1325 i nedavno usvojenu Rezoluciju 2467. Srbija je **jedina zemlja u regionu, koja žrtvama seksualnog nasilja u ratu nije dala pravo na pravni lek i naknadu štete.**

---

258 Informacije je 14. aprila 2020. godine zatražio i dobio Autonomni ženski centar, po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dok su ispravke dostavljene 16. aprila 2020. godine.

259 „Stefanović: Inficirano približno 180 pripadnika MUP“. *N1*, 16. april 2020. <<https://bit.ly/2S3jNjP>> 24. april 2020.

260 Tek je 5. maja 2020. Ministarstvo pravde preporučilo održavanje onlajn sastanaka Grupa za koordinaciju i saradnju. „Ministarstvo pravde preporučilo onlajn sastanke preko aplikacije“. *N1*, 5. maj 2020. <<https://bit.ly/2WfGKBk>> 6. maj 2020.

261 Autonomni ženski centar. „Apel ženskoj skupštinskoj mreži – Glasajte protiv Nacrta zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica, jer se njime žrtvama silovanja u doba rata ne daje status civilnih žrtava rata“. Beograd, 28. februar 2020. <<https://bit.ly/2yE844o>> 14. april 2020. godine.

262 Narodna skupština Republike Srbije. „Zapisnici sa skupštinskih slušanja i glasanja“. Beograd, 28. februar 2020. <<https://bit.ly/2xcnqgm>> 14. april 2020.

---

## PREPORUKE

- Parlament bi trebalo službeno da pokrene postupak izmene Ustava i da uključi stručnjake iz akademskih krugova i građanskog društva u process unapređenja Nacrta izmena Ustava, koji je podnela Vlada, kako bi se ispunile sve preporuke GRECO.
- Nove izmene Ustava i Ustavni zakon o njihovoj primeni treba podneti Venecijanskoj komisiji kako bi ih ocenila.
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da objave detaljnije informacije o svojoj praksi u vezi sa odgovornošću sudija i tužilaca.
- Nova Strategija razvoja pravosuđa za period 2019–2024. treba da sadrži sopstveni mehanizam za praćenje sprovođenja, koji će biti odgovoran da izveštava Savet, odnosno buduće Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.
- Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23 treba da sadrži aktivnosti vezane za redovan nadzor nad radom izvršnih sudija, sa posebnim naglaskom na izvršenje odluka iz oblasti porodičnog prava.
- Treba izmeniti novousvojeni *Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i civilnih invalida rata i članova njihovih porodica* kako bi žrtve koje su tokom rata preživele seksualno nasilje dobile status civilnih žrtava rata.

## 4.3. Borba protiv korupcije

### 4.3.1. Odsustvo strateškog okvira, nepostojanje političke volje i delotvornog praćenja

*Kad je reč o pravnom okviru borbe protiv korupcije, bilo je **izvesnog unapređenja**, ali ima i **novih razloga za zabrinutost**. Međutim, kada je reč o primeni postojećih antikorupcijskih propisa, od oktobra 2019. **nije bilo napretka**, a u nekim slučajevima se može govoriti i o **nazadovanju**.*

Antikorupcijske zakonodavne reforme nisu vršene na osnovu planova, čak ni u slučajevima kada su neki od zakona uopšte menjani. Tipičan primer za to su veoma ograničene izmene propisa u okviru „izbornog paketa“, gde su strateški akti još od 2013. predviđali sveobuhvatnu reformu sistema finansiranja partija i izbornih kampanja. Na predlog Vlade, usvojen je **Zakon o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu**.<sup>263</sup> Taj akt je predstavljen kao deo antikorupcijskog zakonodavstva iako njegovo donošenje nije bilo planirano ni u AP 23, ni u ranije donetoj Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije.

**Nema napretka kada je reč o primeni preventivnih antikorupcijskih propisa**, uključujući u to i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakon o javnim nabavkama. Zakon o lobiranju, koji se primenjuje od avgusta 2019, ni na koji način nije povećao transparentnost zakonodavnog postupka. Nijedno od ministarstava nije izvestilo da je bilo susreta sa neregistrovanim lobistima iako se oni nesumnjivo dešavaju svakodnevno.

**Istekli su rokovi za sprovođenje svih aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 i Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013–2018.** Srbija nije ostvarila ciljeve istaknute u tim dokumentima niti je sprovela većinu normativnih aktivnosti. Nema razloga da se veruje da će situacija biti bolja u budućnosti, posebno ako se ima u vidu da se obuhvat reformi i planirani pristup nisu dovoljno promenili ni u novim nacrtima revidiranog AP 23 (verzija predstavljena u februaru, sa planiranim važenjem do kraja 2023).

---

263 Više u nastavku izveštaja.



Naime, **sistem za praćenje i nadziranje primene strateških akata nije doneo rezultate**, a u tom pogledu nema suštinskih promena ni u poslednjem, još uvek neobjavljenom, Nacrtu revizije Akcionog plana za Poglavlje 23. Jasno je da su reforme zakočene nepostojanjem političke volje da se problemi reše. S druge strane, i Nacrt revizije iz februara 2020. predviđa formiranje koordinacionog tela Vlade, koje bi trebalo da garantuje postojanje političke volje. Planira se usvajanje „Operativnog plana za sprečavanje korupcije u posebno rizičnim oblastima” i uspostavljanje Koordinacionog tela za primenu Operativnog plana. Telo veoma sličnog ustrojstva i nadležnosti već je bilo uspostavljeno tokom primene prethodnog akcionog plana i nije imalo nikakve rezultate.

Sama činjenica da je **prošlo već petnaest meseci tokom kojih Srbija nije imala nijedan važeći strateški dokument u ovoj oblasti** pokazuje koliko je borba protiv korupcije nisko rangirana na listi prioriteta aktuelne Vlade i Skupštine.

Informacije o učinku organa za represiju korupcije potvrđuju prethodno uočena **povećanja broja slučajeva** rešenih **sporazumom o priznanju krivice**. Izgleda da napredak postoji kada je reč o strukturi krivičnih dela za koja tužioci preduzimaju gonjenje (više slučajeva primanja i davanja mita, a manje slučajeva u kojima se goni opštije krivično delo zloupotrebe službenog položaja). Međutim, **objavljeni podaci još nisu sveobuhvatni** i ne uključuju poređenje sa prethodnim periodima. Takođe, nedostaju podaci o oduzetoj imovinskoj koristi od korupcije, o korišćenju udarnih grupa i finansijskih forenzičara, kao i o tome da li se finansijske istrage vode paralelno sa krivičnim istragama. Republički javni tužilaca još nije objavio godišnji izveštaj za 2019. godinu. Ni posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije ne objavljuju svoje periodične izveštaje o rezultatima rada.

**Nije bilo značajnog napretka u gonjenju korupcije na visokom nivou.** Bilo je slučajeva da je preduzimano gonjenje protiv državnih funkcionera, među kojima su i direktori javnih preduzeća. Takođe je vredno napomenuti da je u decembru 2019. doneta dugo čekana prvostepena presuda u aferi „Indeks”, vezanoj za korupciju na kragujevačkom pravnom fakultetu. Masovna korupcija u toj instituciji otkrivena je još 2008. godine.<sup>264</sup>

### 4.3.2. Izmene strateškog i zakonskog okvira

*Napomena:* Izmene propisa u okviru „izbornog paketa”, to jest u Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, Zakonu o sprečavanju korupcije, Zakonu o javnim preduzećima i Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, predstavljene su u odeljku 1.1.4. ovog izveštaja. *Novi zakoni i izmene zakona koji po svojoj prirodi nisu antikorupcijski, ali sadrže odredbe koje mogu uticati na korupciju, predstavljeni su u odeljku 1.2.2. ovog izveštaja. O novom Zakonu o javnim nabavkama i o izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, možete čitati u posebnim odeljcima u daljem tekstu.*

#### Novi planski dokumenti: šansa za pozitivnu promenu ili ispunjavanje forme?

Vlada Srbije je 30. 1. 2020. usvojila novu **Medijsku strategiju** za period 2020–2025. godine,<sup>265</sup> prvi takav akt nakon samo delimično primenjene Strategije za period 2011–2016. Akcioni plan trenutno razvija radna grupa u koju su uključeni i predstavnici medijskih i novinarskih udruženja (više o tome u odeljku 4.4.1. ovog izveštaja).

264 <<https://www.blic.rs/vesti/hronika/afere-indeks-presuda/200phky>>.

265 <<https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>>.



Tokom izveštajnog perioda Vlada je usvojila još nekoliko strateških akata, koji mogu uticati i na borbu protiv korupcije. To uključuje i novu **Strategiju protiv pranja novca i finansiranja terorizma** za period 2020–2024. godine,<sup>266</sup> u kojoj se korupcija posmatra kao jedan od izvora nelegalno stečenog novca. Strategija se, takođe, bavi kapacitetom posebnih tužilačkih odeljenja, koja su nadležna i za gonjenje pranja novca i za krivična dela sa elementom korupcije.

**Plan prioritarnih aktivnosti za smanjenje administrativnih tereta** u Republici Srbiji 2019–2021. („Stop birokratiji”)<sup>267</sup> usvojen je u decembru 2019. Ovaj plan sadrži mere koje bi mogle da smanje rizik od nastanka korupcije, naročito u situacijama kada dolazi do kontakta između službenika i stranaka u postupku.

**Program razvoja javnih nabavki** u Republici Srbiji za period 2019–2023.<sup>268</sup> usvojen je 13. novembra 2019, to jest u momentu kada je prva godina primene gotovo istekla. U Programu nisu pravilno uočeni svi rizici od nastanka korupcije i njime se ne planira uvođenje novih antikorupcijskih mehanizama.

## Zakon o ispitivanju porekla imovine: možda u neskladu sa Ustavom

**Zakon o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu** Vlada je predložila u decembru 2019, a Skupština usvojila krajem februara 2020. Skupštinska diskusija<sup>269</sup> nije razjasnila nijedno sporno pitanje iz ovog zakona, niti je poboljšala njegove odredbe. Umesto toga, ona je poslužila kao pozornica za neutemeljene pohvale predloga Vlade i njene antikorupcijske politike.<sup>270</sup> Neki od prisutnih opozicionih poslanika iskoristili su debatu da postave pitanja o mogućoj neustavnosti pojedinih odredaba ovog zakona, kao i o razlozima zbog kojih nisu primenjene slične norme u postojećim zakonima, ali im predstavnici Vlade nisu odgovorili na ta pitanja.

Usvojena verzija zakona je **još spornija od prethodnih nacrti**, o čemu smo detaljno pisali u prethodnim Alarm izveštajima.<sup>271</sup> Tako je u ranijim nacrtima stajalo da Poreska uprava može da utvrdi poresku obavezu u slučajevima kada je imovina stečena posle 1. 1. 2007. iako je opšti rok zastarevanja tog prava PU pet godina. U usvojenom zakonu je čak i ovo ograničenje obrisano. Takva promena je plod populističkih kritika. Krajnji ishod, osim ako odložena primena zakona od 12 meseci ne bude valjana iskorišćena, mogao bi da bude da se neustavnost utvrdi tek kada zakon uveliko počne da se primenjuje. Ako se to desi, država bi ne samo vraćala naplaćeni porez već bi morala da plati i kamate i sudske troškove.<sup>272</sup>

Neke od slabosti ovog zakona su manjak transparentnosti kriterijuma na osnovu kojih će biti određen predmet kontrole, postojanje sistema u kojem se rukovodilac posebne jedinice Poreske uprave postavlja na osnovu političke odluke, neograničenost ovlašćenja posebne jedinice prilikom prikupljanja podataka, koja takođe može biti neustavna. Na ove i druge slabosti zakonskih rešenja ukazano je pravovremeno tokom javne rasprave, ali ta pitanja nisu rešena. Ministarstvo pravde nije čak objavilo ni izveštaj sa sprovedene javne rasprave.

---

266 <[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/444615/strategija\\_protiv\\_pranja\\_novca\\_i\\_finansiranja\\_terorizma212\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/444615/strategija_protiv_pranja_novca_i_finansiranja_terorizma212_cyr3.zip)>.

267 <[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/432603/stop-birokratiji181\\_cyr9.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/432603/stop-birokratiji181_cyr9.zip)>.

268 <[https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/426822/program\\_javne\\_nabavke190\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/426822/program_javne_nabavke190_cyr3.zip)>.

269 <[http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset\\_%C5%A1esto\\_vanredno\\_zasedanje\\_Narodne\\_skup%C5%A1tine\\_Republike\\_Srbije\\_u\\_Jedanaestom\\_sazivu.38783.941.html](http://www.parlament.gov.rs/Dvadeset_%C5%A1esto_vanredno_zasedanje_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_Jedanaestom_sazivu.38783.941.html)>.

270 <<https://pescanik.net/zakon-o-ispitivanju-porekla-imovine-cin-treci-narodna-skupstina/>>.

271 Videti takođe: Nenadic, N. *The Law on the Examination of the Origin of Property and the Special Tax From the Anti-Corruption Point of View*. prEUGovor coalition, Belgrade, 2019. <<http://preugovor.org/Policy-Papers/1546/Law-on-the-Examination-of-the-Origin-of-Property.shtml>>.

272 <<https://pescanik.net/zakon-o-ispitivanju-porekla-imovine-sta-ce-biti-usvojeno/>>.

Vredno je pomenuti i to da je ovaj zakon 2017. naveden kao jedan od samo dva prioriteta Vlade u borbi protiv korupcije. Usvojen je na samom kraju mandata aktuelne Vlade i Skupštine. Međutim, **on ne sadrži nijedan element koji bi ga činio antikorupcijskim.** U tom smislu naročito nedostaje opredeljenje da proverama Poreske uprave primarno podležu nosioci javnih funkcija i drugi koji su odlučivali o korišćenju javnih resursa. Umesto toga, Zakon propisuje tajnost kriterijuma na osnovu kojih će biti određen plan kontrole. Kada se tome pridodaju izjave političara, činjenica da će rukovodioca posebne jedinice postaviti Vlada, javlja se sumnja da bi zakon mogao biti primenjen selektivno. Sve i kada bi primena zakona bila nepristrasna, pre bi se moglo očekivati da će porez biti naplaćen od osoba koje su se bavile raznim neregistrovanim privrednim delatnostima („siva ekonomija“) ili od onih koji su izbegavali plaćanje poreza, nego u slučaju korupcije, gde je već duže od decenije moguće primeniti efikasne istražne mehanizme.

## Odsustvo strateškog pristupa i neodgovarajući planovi za Poglavlje 23

**Vlada nije ostvarila rezultate u sistemskoj borbi protiv korupcije.** Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije (NSBPK) istekla je 2018, kao i važeći rokovi za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23. Skupština nije raspravljala o tim pitanjima iako je izveštaj o sprovođenju NSBPK-a bio sastavni deo godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije za 2018. godinu, koji je bio na dnevnom redu Skupštine.

Nacrt revidiranog AP 23 iz februara 2020, iako bolji od prethodnih verzija, uglavnom zadržava dosadašnji, dokazano neuspešan, koncept praćenja i procene uspešnosti, kao i brojne aktivnosti iz plana, za koje se pokazalo da ne mogu delotvorno da dovedu do željenog cilja. Potrebno je poboljšati gotovo sve aktivnosti, makar kada je reč o potpoglavlju koje je vezano za korupciju, uključujući u to i sledećih nekoliko primera:

- **Aktivnost 2.1.1.** Navedene aktivnosti ne mogu da obezbede ostvarivanje prelaznog merila. Glavni problem jeste to što Vlada nije osmislila aktivnosti na osnovu stečenih iskustava iz sprovođenja AP 23. Na primer, prethodni koordinacioni mehanizam nije uopšte funkcionisao, jer se to telo nije sastajalo da rešava probleme. Ni novi AP 23 nema rešenje ukoliko dođe do slične situacije.
- **Prelazno merilo 2.1.2.** Trebalo bi dodati: „Vlada objavljuje svoje nalaze nakon razmatranja izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije i informacije o preduzetim merama“. Takođe je neophodno da se odrede rokovi za razmatranje izveštaja Saveta, kao i za objavljivanje nalaza Vlade (npr. 15 dana po podnošenju izveštaja, 15 dana nakon razmatranja).
- **Aktivnost 2.1.2.2.** Odluka Vlade kojom se uređuje rad Saveta za borbu protiv korupcije ne bi trebalo da se zasniva isključivo na analizi dokumenta „Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije u svetlu najbolje prakse u Evropskoj uniji“, koji je izrađen u okviru IPA 2013 projekta pod nazivom „Sprečavanje i borba protiv korupcije“, zato što ne postoji nijedna relevantna „praksa EU“ koja bi mogla da se uporedi sa statusom i radom Saveta za borbu protiv korupcije u Srbiji. Odluka Vlade treba da bude promenjena kako bi bilo obezbeđeno da budu rešeni problemi koji su dobro uočeni u samoj Srbiji, uključujući u to i nerazmatranje izveštaja Saveta, dugogodišnje neimenovanje novih članova, kao i imenovanje novih članova suprotno predlozima postojećih članova (nasuprot ranije uspostavljenoj praksi) itd.
- **Aktivnost 2.1.2.4.** Slično kao i Vlada, i javna tužilaštva bi trebalo da objavljuju svoje zaključke do kojih su došla razmatranjem izveštaja Saveta. Naime, Savet objavljuje izveštaje u kojima se ukazuje na određene probleme, oni su javno dostupni, pa javnost treba da zna i šta je urađeno tim povodom.
- **Aktivnost 2.1.3.1.** Pored onih problema koji su u Krivičnom zakoniku uočeni u okviru „Analize usklađenosti antikorupcijskog zakonodavstva Srbije sa direktivama EU i međunarodnim standardima“, postoje i brojni drugi. Pored toga, posebna odeljenja javnih tužilaštava stekla su nakon izrade te analize nova iskustva, pa bi bilo dobro da tokom reforme Krivičnog zakonika i drugih povezanih propisa i to bude uzeto u obzir.

- **Prelazno merilo 2.2.1.** Iako je usvojen Zakon o sprečavanju korupcije, njime nisu razrešeni ključni problemi u radu Agencije za borbu protiv korupcije, koji su ustanovljeni još na početku pisanja tog zakona. Iz tog razloga potrebno je planirati izmene zakona, a ne samo praćenje njegove primene.
- **Aktivnost 2.2.1.1.** Sadržina godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije trebalo bi da bude detaljnije propisana nego što je sada. Između ostalog, trebalo bi predvideti obavezu da izveštaj sadrži kvalitativne analize, poređenja sa ranijim godinama, poređenja rezultata u odnosu na broj prijavljenih slučajeva i na broj subjekata koji podležu kontroli itd. Način izveštavanja bi trebalo odrediti u samom zakonu ili u odluci Narodne skupštine koju Agencija izveštava.
- **Aktivnost 2.2.2.1.** Potrebno je izvršiti reforme u oblasti finansiranja političkih aktivnosti i u drugim propisima, a ne samo u matičnom zakonu vezanom za tu oblast. U sadašnjem AP 23 takođe se ne pominju svi bitni problemi u ovoj oblasti, pa stoga ni puna primena AP ne bi donela rešenje problema.
- **Prelazno merilo 2.2.5.** Treba osmisliti nove aktivnosti kako bi došlo do napretka u oblasti pristupa informacijama, nevezano za promene zakona. Naročito je važno da Vlada obezbedi primenu svih neizvršenih Poverenikovih rešenja.
- **Prelazno merilo 2.2.7.** Nisu planirane aktivnosti koje bi obezbedile delotvorno praćenje primene Zakona o zaštiti uzbunjivača. Naime, trenutno ne postoji mehanizam za prikupljanje podataka o primeni ovog zakona, niti dužnost bilo kog ministarstva da prikupi takve podatke od drugih institucija.
- **Aktivnost 2.2.7.2.** Trebalo bi definisati sadržinu godišnjeg izveštaja, koji Ministarstvo pravde priprema u vezi sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača. On bi trebalo da obuhvati sva bitna pitanja, uključujući u to i donošenje internih akata, postupanje sa dobijenim informacijama, zaštitu koju pružaju sudovi, efekte zaštite uzbunjivača na borbu protiv korupcije (da li se povećao broj prijavljenih slučajeva) i drugo. Takva vrsta izveštavanja bi morala da bude uređena zakonom.
- **Prelazno merilo 2.2.8.** Novi Zakon o javnim nabavkama stvorio je mogućnost za nove rizike koji ranije nisu postojali, tako da je potrebno planirati i nove aktivnosti za borbu protiv korupcije. Ovo se naročito odnosi na podizanje praga za sprovođenje javnih nabavki i na nejasno postavljene dužnosti nadzora nad primenom zakona. U Akcioni plan za Poglavlje 23 bi trebalo da bude uključena analiza tih rizika i prakse primene novog zakona, urađena iz antikorupcijskog ugla.

## Preporuke međunarodnih organizacija nisu poslužile kao osnov za reforme

Vlada je 2018. godine, kao odgovor na postupak koji je pokrenula Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), **osnovala Koordinaciono telo za upravljanje aktivnostima primene preporuka GRECO. Nema objavljenih informacija o aktivnostima** tog tela tokom 2019. i 2020. Sudeći po izveštaju iz aprila 2019, Srbija tek treba da ispuni većinu preporuka GRECO.<sup>273</sup> Vlada je trebalo da podnese novi izveštaj o ispunjavanju preporuka do kraja 2019, ali on još nije dostupan, niti je o njemu GRECO raspravljao na plenarnoj sednici. Nije čak dostupna ni informacija da li je izveštaj podnet. Sledeća plenarna sednica GRECO, na kojoj će biti razmatrana ova tema, planirana je tek za kraj oktobra 2020.

---

273 <<https://rm.coe.int/greccor4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>>

Kada je reč o ovim preporukama, sigurno je da će kao napredak biti zabeleženo to što je počeo da se primenjuje Zakon o lobiranju, kao i to što je Agencija dobila nešto snažnija ovlašćenja u novom Zakonu o sprečavanju korupcije. S druge strane, očigledno je da **Srbija nije učinila ništa da uredi sukob interesa i etiku narodnih poslanika**, što je takođe bilo zatraženo. Pored toga, aktuelni Predlog izmena Ustava nije u skladu sa preporukama GRECO za sastav pravosudnih saveta.

Ranije preporuke SIGMA/OECD uzete su samo delimično u obzir kada je reč o izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama (SIGMA nije objavila izveštaj o razmatranju poslednje verzije nacrtu), dok je profesionalizacija upravljanja u javnom sektoru ostala mrtvo slovo na papiru. Slično tome, neke od preporuka ODIHR-a ignorisane su prilikom nedavne izmene propisa koji su važni za izbore (čime se detaljnije bavi odeljak 1.1.2. ovog izveštaja).

### 4.3.3. Sprovođenje politika i propisa

Od oktobra 2019. do aprila 2020. godine Vlada nije objavila sveobuhvatan izveštaj o svojim aktivnostima i **ostvarivanju ciljeva i prioriteta** iz ekspozea predsednice Vlade **u vezi sa borbom protiv korupcije**. U ekspozeu iz 2017, u delu o korupciji predviđeno je samo donošenje dva zakona, bez postavljanja jasnih rokova.<sup>274</sup> Zakon o sprečavanju korupcije usvojen je u maju 2019, a Zakon o ispitivanju porekla imovine na samom kraju mandata, u februaru 2020.

**Javne rasprave o nacrtima zakona** nisu organizovane u skladu sa zakonom i Poslovníkom Vlade za sve propise gde je takva rasprava obavezna. Sudeći po rezultatima istraživanja organizacije „Transparentnost Srbija“, od 50 javnih rasprava koje su organizovane tokom 2019, ni za jednu nisu objavljeni svi obavezni podaci. U 20% slučajeva nije objavljen izveštaj sa javne rasprave.

U vezi sa **represivnim merama za suzbijanje korupcije**, Vlada je nastavila da objavljuje informacije na internet stranici, u okviru odeljka „Stop korupciji“,<sup>275</sup> gde se objavljuju samo podaci o akcijama policije (hapšenja osumnjičenih za korupciju). Tokom poslednjih šest meseci (1. 10. 2019 – 31. 3. 2020) bilo je 26 vesti o takvim hapšenjima zbog raznih vrsta krivičnih dela, među kojima neka nisu koruptivna. Slično tome, i Ministarstvo unutrašnjih poslova objavljuje podatke o akcijama na svojoj internet stranici.<sup>276</sup> Na taj način je javnost obavestena o brojnim slučajevima hapšenja osumnjičenih, obično za sitnu korupciju ili korupciju srednjeg obima, mada je bilo i nekoliko slučajeva gde su počinioci osobe na višim položajima.<sup>277</sup>

Nije učinjen nikakav napor da se poboljšaju nedosledna i nedovoljna **pravila oglašavanja javnog sektora i političkih subjekata**. Taj problem je analiziran u novoj Medijskoj strategiji. Postojeći sistem finansiranja medijskih programa i dalje je kontroverzan, a zakonske odredbe o transparentnosti vlasništva nad medijima nisu dovele do suštinskog napretka.

---

#### ALARM: Vlada nastavlja da postavlja vršioce dužnosti

Decenijsko očekivanje da će **status službenika na položaju** konačno biti usaglašen sa odredbama Zakona o državnim službenicima nije se ispunilo ni u ovom periodu. U najvećem broju slučajeva Vlada je jednostavno nastavila da postavlja „vršioce dužnosti“ iako je svim ranije imenovanim vršiocima mandat po sili zakona prestao 1. 7. 2019. Istraživanje organizacije „Transparentnost Srbija“ pokazuje da je **u drugoj polovini 2019. Vlada čak 246 puta postavila vršioce dužnosti na položaje u državnoj upravi!**

---

274 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9257-ekspoze-o-korupciji>>

275 <<https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>> 17. april 2020.

276 <<http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopštenja>>.

277 Pregled najzanimljivijih slučajeva: <<http://preugovor.org/Tekstovi/1593/Izvestavanje-o-policijskom-suzbijanju-korupcije-u.shtml>> 27. april 2020.

## Rad Agencije za borbu protiv korupcije – manjak kritičnosti i inicijative

Agencija za borbu protiv korupcije nastavila je ranije zapaženi trend manje vidljive kritičnosti prema radu Vlade. U nekim situacijama je ovaj nezavisni državni organ **postupio otvoreno pristrasno prema pojedincima iz vlasti**. U vezi sa slučajem<sup>278</sup> poslovanja proizvođača oružja u vlasništvu države Srbije „Krušika“ i mogućeg sukoba interesa ministra unutrašnjih poslova zbog uključenosti njegovog oca u trgovinu između preduzeća „Krušik“ i privatne firme GIM, Agencija je izdala saopštenje za javnost (baš 9. decembra 2019. na međunarodni dan borbe protiv korupcije), u kojem se tvrdi da nema razloga za pokretanje postupka kojim bi se procenilo da li su povređena pravila o sukobu interesa. Ovaj zaključak je zasnovan na činjenici da ministrov otac nije ni vlasnik ni zaposleni u kompaniji GIM. Međutim, Agencija je u potpunosti ignorisala javno poznate dokaze, koji ukazuju na to da je ministar učestvovao u pregovorima kao predstavnik te firme.<sup>279</sup>

U **Godišnjem izveštaju Agencije za 2019.**<sup>280</sup> uglavnom su dati statistički podaci, uz komentare i mišljenja o pojedinim pitanjima. Trenutno, Agencija zapošljava tek jednu polovinu ukupnog broja predviđenih radnih mesta (usled povećanog broja planiranih službenika u pravilniku o sistematizaciji). Odbor Agencije trenutno radi sa sedam, od predviđenih devet članova. U vezi sa finansiranjem političkih aktivnosti Agencija je ustanovila da više od 100 subjekata nije uopšte ispunilo obaveze i dostavilo godišnji finansijski izveštaj. Agencija je tokom 2019. kontrolisala 32 politička subjekta, od ukupno 135 koji su podneli finansijske izveštaje za prethodnu godinu. Zbog povrede odredaba ovog zakona, Agencija je podnela 96 zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka i dve krivične prijave. Godišnjim planom provere izveštaja za 2019. godinu obuhvaćena su 233 direktora i vršioca dužnosti direktora javnih preduzeća (aktuelnih i ranijih). Deset provera je pokrenuto na osnovu prijava. Agencija je u ovoj oblasti izrekla 63 mere, od kojih je 61 upozorenje. U 11 slučajeva Agencija je pronašla osnov da tužilaštvu podnese krivičnu prijavu ili izveštaj zbog sumnji da izveštaji o imovini funkcionera ne sadrže tačne podatke. Tokom prošle godine otkriveno je 117 slučajeva nezakonite kumulacije javnih funkcija i 82 slučaja nerazrešenog sukoba interesa i nepotizma. Agencija u izveštaju navodi da je dala mišljenja o 189 propisa u pripremi. Nijedno od tih mišljenja, nasuprot ranijoj praksi, nije objavljeno na sajtu Agencije. Takođe, nema naznaka da je ovakve analize Agencija vršila samostalno, bez zahteva institucija koje pripremaju propis.

## Profesionalizacija javnih preduzeća

*Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima nije sprovedena. Zakonske odredbe koje uređuju imenovanje direktora i članova nadzornih odbora u javnim preduzećima sadrže brojne nedostatke. Međutim, ne primenjuju se čak ni postojeći mehanizmi.*

Imenovanje direktora na centralnom nivou vlasti okončano je samo u malom broju javnih preduzeća. Umesto toga, Vlada je većinu ranijih direktora **zadržala na v. d. pozicijama**. U pojedinim slučajevima je prekoračen i maksimalno dozvoljeni vremenski okvir tog statusa. Umesto primene postojećih mehanizama odgovornosti, kvalitet rada i kvalifikaciju direktora procenjuju političari i mediji arbitrarno ili korišćenjem irelevantnih argumenata.

Nakon što je MMF januara 2020. zahtevao da se razreši pitanje „vršilaca dužnosti“ i nakon pisanja medija o problemima do kojih dolazi u praksi (uključujući u to i pisanje nekih medija koji su generalno naklonjeni Vladi), i premijerka i predsednik su naglasili da ovo pitanje „**nije prioritet**“ (sedam godina nakon donošenja zakona koji je propisao obavezu sprovođenja konkursa za direktore!) i da će Vlada postaviti direktore u punom mandatu „posle izbora“.<sup>281</sup> Tokom ovog perioda uhapšen je jedan od vršilaca dužnost direktora javnog preduzeća zbog primanja mita, pri čemu je koruptivna šema navodno sadržala plaćanje za nepotrebne pravne usluge.<sup>282</sup>

278 O ovoj aferi biće detaljnije reči u daljem tekstu.

279 <<http://www.politika.rs/sr/clanak/443582/Stefanovic-nije-u-sukobu-interesa-saopstila-je-Agencija-za-borbu-protiv-korupcije>>.

280 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf>>

281 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11177-ne-dam-v-d-stanje>>.

282 <<http://rs.n1info.com/Vesti/a559601/Stefanovic-Uhapsen-direktor-Infrastruktura-zeleznice-zbog-primanja-mita.html>>.



## ALARM: Sumnjivo posredovanje pri izvozu oružja – „afera Krušik” otkriva zarobljavanje države u Srbiji

U jesen 2019. godine, na osnovu dokumenata koje je uzbunjivač prosledio istraživačkim novinarima, otkriveno je da je preduzeće povezano sa ocem sadašnjeg ministra unutrašnjih poslova možda ostvarilo značajnu dobit od posredovanja u izvozu oružja za javno preduzeće „Krušik” iz Valjeva, kao i da je deo prodatog oružja nezakonito preusmeren u Jemen.<sup>283</sup> Umesto da istražuje potencijalnu korupciju, tužilaštvo je otvorilo slučaj protiv uzbunjivača. Uhapšen je,<sup>284</sup> a predstavnici vlasti nazivali su ga „špijunom” i njegove navode opisali kao podmuklu kampanju protiv preduzeća „Krušik”.<sup>285</sup>

Državna revizorska institucija (DRI) objavila je u međuvremenu izveštaje o reviziji tri kompanije za proizvodnju oružja u javnom vlasništvu.<sup>286</sup> Izveštaji o reviziji dokumentuju brojne nepravilnosti u poslovnim transakcijama između ove tri kompanije i kompanije „GIM doo”, koju su istraživački novinari istakli prošle godine. Naime, kompanija „GIM doo” prodavala je oružje za ove kompanije po cenama koje su drugačije od onih utvrđenih u ugovorima, nije tražila pismena odobrenja za izmenu cena i korišćenje dodatne posredničke kompanije, i nije mogla da potvrdi sve svoje finansijske transakcije neophodnom dokumentacijom. Uprkos medijskim izveštajima iz decembra 2019. godine o tome da je Tužilaštvo za organizovani kriminal zahtevalo od službi bezbednosti da pokrenu istragu u vezi sa preduzećem „Krušik” i ovom trgovinom oružja preko privatnih posredničkih firmi,<sup>287</sup> i dalje nije poznato da li se takva istraga vodi i kakvi su njeni rezultati.

„Afera Krušik” razotkrila je nekoliko bitnih problema. Prvo, činjenica da kompanija povezana sa članom porodice visokog državnog funkcionera nije bila u stanju da objasni zašto je došlo do tako značajne razlike u cenama zabrinjava i izaziva sumnju da se javni resursi zapravo preusmeravaju u privatne „džepove”, što je pokazatelj zarobljavanja države.<sup>288</sup> Drugo, Ministarstvo unutrašnjih poslova daje saglasnost za izvoz oružja, tako da je ministar verovatno bio u sukobu interesa. Iako je Agencija za borbu protiv korupcije kasnije utvrdila da to nije slučaj, jer otac ministra nije zvanično zaposlen u kompaniji „GIM doo”,<sup>289</sup> istraživački novinari su pronašli obilje dokaza da je on kao specijalni savetnik bio deo delegacija ove kompanije na nekoliko poslovnih sastanaka, uključujući u to i one tokom službene posete MUP-a italijanskom preduzeću namenske industrije.<sup>290</sup>

Treće, problematično je postupanje prema uzbunjivaču A. Obradoviću. Zvanično mu je uskraćen status uzbunjivača jer je, u skladu sa zakonom, morao prvo da se obrati nadležnim organima, a ne medijima<sup>291</sup> iako u ovom slučaju postoji validno obrazloženje da bi za njega bilo veoma rizično da je policiji i tužilaštvu prijavio zloupotrebe povezane sa ministrom unutrašnjih poslova.<sup>292</sup> Umesto da dobije primerenu zaštitu, uhapšen je i stavljen u zatvorski pritvor,<sup>293</sup> iz koga je upućen u kućni pritvor tek nakon javnog revolta i protesta<sup>294</sup> u oktobru 2019. U međuvremenu, pritvor mu je ukinut,<sup>295</sup> ali još uvek nema optužnice niti oslobađanja od odgovornosti za krivično delo, pa njegov slučaj još traje. Time je pokazano da zaštititi uzbunjivača u Srbiji nedostaje još mnogo toga da bi postala delotvoran antikorupcijski mehanizam.

283 Veljković, J. „Storm over Serbia Whistleblower Arrest in State Arms Scam”. *Balkan Insight*, 14. oktobar 2019. <<https://balkaninsight.com/2019/10/14/storm-over-serbia-whistleblower-arrest-in-state-arms-scam/>> 3. april 2020.

284 Isto.

285 Ministarstvo odbrane. „Ministar Vulin: 'Operacija Krušik'”. Beograd, 29. decembar 2019. <<http://www.mod.gov.rs/cir/14876/ministar-vulin-operacija-krusik-14876>> 3. april 2020.

286 Reč je o preduzećima „Krušik” a.d., „Sloboda” a.d. Čačak i „PPT-namenska” AD Trstenik. Izveštaji su dostupni na: <<http://dri.rs/php/document/download/2587/>> („Krušik”) i <<http://dri.rs/ревизије/извештаји-о-ревизији/архива-2019.456.html>> (druga dva preduzeća).

287 „Tužilaštvo: Podatke o Krušiku i privatnim trgovcima tražili smo od BIA i VBA, a ne od MUP-a zbog pominjanja Branka Stefanovića”. *Insajder*, 27. 11. 2019. <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/16502/>> 14. april 2020.

288 Više o mehanizmima zarobljavanja države videti u: Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Septembar 2019: 26–7. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>.

289 „Agencija: Branko Stefanović nije zaposlen u GIM-u, nema sukoba interesa ministra”. *N1*, 9. decembar 2019. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a550760/Agencija-Branko-Stefanovic-nije-zaposlen-u-GIM-u-nema-sukoba-interesa-ministra.html>> 14. april 2020.

290 Đorđević, A. „Otac ministra na službenom putu sa vrhom srpske policije”. *BIRN*, 20. decembar 2019. <<https://javno.rs/istrazivanje/otac-ministra-na-sluzbenom-putu-sa-vrhom-srpske-policije->> 14. april 2020.

291 „Zakon o zaštiti uzbunjivača”. *Službeni glasnik Republike Srbije*, 128/2014.

292 Tankosić, T. „Uzbunjivači između javnosti i zakona”. *RTS*, 30. oktobar 2019. <<https://bit.ly/3cbWITM>> 14. april 2020.

293 Sudija u postupku prvo je naredio kućni pritvor, što je kasnije, na zahtev tužioca, izmenjeno u pritvor u beogradskom zatvoru.

294 „Protest podrške uzbunjivaču iz Krušika u Valjevu”. *Danas*, 19. oktobar 2019. <<https://www.danas.rs/drustvo/poceo-protest-podrške-uzbunjivacu-ispred-krusika-u-valjevu-uzivo/>> 14. april 2020.

295 „Aleksandar Obradović pušten iz pritvora”. *KRIK*, 18. decembar 2019. <<https://www.krik.rs/aleksandar-obradovic-pusten-iz-pritvora/>> 14. april 2020.



Najzad, afera je pokazala i stanje medijske scene u Srbiji. Interesantno je da je priču prvi objavio *BIRN*, skoro godinu dana ranije,<sup>296</sup> ali je pažnju javnosti u Srbiji dobila tek nakon objave na bugarskom portalu *Arms Voč* (*ArmsWatch*) u septembru 2019. Čak i tada, većina štampanih medija i televizija sa nacionalnom frekvencijom prećutala je aferu da bi, potom, prenela samo odgovor ministra istrgnut iz konteksta, dok je portal *Arms Voč* pretrpeo hakerske napade iz Srbije.<sup>297</sup>

---

## Uzbunjivanje

**Zakon o zaštiti uzbunjivača**, koji se primenjuje od juna 2015, nije uticao na povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije ili bar za to nema dokaza. Nije sistemski obezbeđeno praćenje primene ovog Zakona, osim kada je reč o sudskim slučajevima i slučajevima internog uzbunjivanja u ministarstvima. Pored toga, Ministarstvo pravde od oktobra 2018. nije objavljivalo ni takve, nepotpune izveštaje.<sup>298</sup>

Tokom ovog perioda dogodio se slučaj uzbunjivanja, koji je privukao veliku pažnju javnosti i koji državni organi nisu adekvatno rešavali<sup>299</sup> – „afera Krušik“ (više o tome u antrfileu iznad ovog odeljka). Ovaj slučaj je razotkrpio neke od slabosti sistema za zaštitu uzbunjivača u Srbiji, uspostavljenog zakonom iz 2014. Kao što se sada pokazalo, usled manjkave odredbe člana 20 tog zakona, uzbunjivaču je uskraćena pravna zaštita, zato što je svoja saznanja podelio sa medijima iako su neka od njih nosila oznaku tajnosti (pri čemu nije razmatrano da li je tajnost i dalje opravdana).

## Vlada i dalje zanemaruje izveštaje svog Saveta za borbu protiv korupcije

Vlada i dalje nema praksu da razmatra izveštaje koje objavljuje njen **Savet za borbu protiv korupcije**.<sup>300</sup> Ni u ovom periodu nije bilo pokušaja da se pitanje reši unošenjem odgovarajućih odredaba u Poslovnik o radu Vlade.<sup>301</sup> Nacrt izmena AP 23 sadrži nedovoljno konkretne dužnosti Vlade u vezi sa razmatranjem izveštaja Saveta (bez jasnog roka) i ostavlja prostor za to da se ograniči dugogodišnja faktička samostalnost Saveta, uvođenjem novih pravila za izbor članova ovog tela.

Tokom perioda izveštavanja Savet je objavio tri izveštaja. Tako je 11. 10. 2019. Savet dostavio Vladi izveštaj o netransparentnosti ugovaranja. Izveštaj analizira tri znamenita slučaja tajnih dogovora („Beograd na vodi“, „Air Serbia“, „Železara Smederevo“). Vladi je preporučeno da objavi sve ugovore koji se odnose na korišćenje javne imovine, a koji se još uvek tretiraju kao tajna, kao i da objavljuje informacije o ugovorima koje će ubuduće zaključivati. Pored toga, Savet je zatražio od Vlade da na vreme planira „projekte od nacionalnog značaja“ kako bi o tome mogla da se povede javna rasprava i da se obezbedi transparentnost sprovođenja projekata.

Izveštaj o vladavini prava, što je pretpostavka borbe protiv sistemske korupcije, pojavio se 19. 12. 2019. Savet je Izveštaj o svrsi, kontroli i sprovođenju javnih nabavki dostavio Vladi 20. 1. 2020. U ovom izveštaju analiziraju se podaci o nabavkama koje su sprovodila javna preduzeća. Izveštaj sadrži brojne korisne preporuke, uglavnom namenjene Upravi za javne nabavke. Nema informacija da su Vlada ili javni tužioci pokrenuli neke postupke ili vršili dalje analize na osnovu ovih izveštaja.

---

296 Đorđević, A.; Georgiev, S. „Otac ministra policije prodaje oružje Saudijcima“. *BIRN*, 22. novembar 2018. <<https://javno.rs/istrazivanja/otac-ministra-policije-prodaje-oruzje-saudijcima>> 20. april 2020.

297 Vučić, M. „Mediji prećutkuju umešanost Stefanovićevog oca u prodaju oružja Saudijcima“, 19. septembar 2019. <<https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=504>> 20. april 2020.

298 <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/14518/izvestaji-o-primeni-zakona-o-zastiti-uzbunjivaca.php>>.

299 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11205-sta-znaci-najava-forenzicke-revizije-krusika>>.

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

301 <<http://preugovor.org/Amendments/1439/Amendments-to-the-Rule-of-Procedures-of-the->>.

---

## PREPORUKE

- Narodna skupština treba od Vlade i Agencije da zatraži da započnu izradu nove antikorupcijske strategije i da sprovedu reviziju AP 23 tako da aktivnosti budu planirane primereno krajnjem cilju koji treba da bude ostvaren.
- Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila, naročito kad je reč o imenovanju kandidata na najviše položaje u javnim preduzećima, državnoj upravi i javnim službama, da organizuje svrsishodne javne rasprave tokom zakonodavnog postupka, kao i da obezbedi izvršenje konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Krivični zakonik mora biti poboljšan kako bi zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije bio efikasniji. Trebalo bi poboljšati opis radnje kod krivičnih dela koja se odnose na primanje i davanje mita, podmićivanje u vezi sa glasanjem, neprijavlivanje imovine funkcionera, javne nabavke i finansiranje stranaka, kao i propisivanjem krivičnog dela u slučaju odmazde prema uzbunjivačima, te „nezakonitog bogaćenja“ na osnovu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije.
- Posebna odeljenja javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije treba da dobiju sva potrebna sredstva i ljudstvo. Trebalo bi da se preispita spisak krivičnih dela, koja su u njihovoj nadležnosti, a nivo transparentnosti rada svih tužilaštava bitno podigne. Državno veće tužilaca treba da obezbedi da se tužioci pozivaju na odgovornost kada ne istražuju slučajeve korupcije i zloupotrebe položaja, kao i kada ne postupaju proaktivno prilikom otkrivanja korupcije.
- Vlada treba redovno da razmatra izveštaje i preporuke svog Saveta za borbu protiv korupcije i da sprovodi mere za rešavanje problema koji se navode u tim izveštajima. Vlada, takođe, treba da obavesti javnost o radnjama koje su preduzete kako bi se rešili problemi uočeni u izveštajima.
- Neophodno je izmeniti Ustav kako bi se: smanjio širok imunitet od krivičnog gonjenja, koji trenutno postoji; redefinisao status nezavisnih državnih organa; sprečilo kršenje pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i sklapanjem međunarodnih ugovora; bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile čvršće garancije za transparentnost rada državnih organa.
- Vlada treba da razmotri preporuke nezavisnih organa (naročito Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja, Zaštitnika građana, Fiskalnog saveta) i da Skupštini podnese izveštaj o ispunjavanju njihovih preporuka.
- Vlada takođe treba da poveća javnost svog rada tako što će redovno objavljivati obrazloženja podzakonskih akata, zaključke koji nisu poverljivi, potpisane ugovore, informacije o savetnicima i lobiranju, kao i nalaze nadziranja rada drugih organa javne vlasti.

#### 4.3.4. Pristup informacijama od javnog značaja

**Novi Nacrt izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** objavljen je 5. 11. 2019. na internet stranici Ministarstva državne uprave.<sup>302</sup> Ovaj Nacrt, za razliku od prethodnih verzija, nije bio promovisan u javnosti. Nema još naznaka kada bi Vlada mogla da ga razmatra. Nacrt je bolji od prethodnog, ali **ne rešava probleme u svim ključnim oblastima** (obuhvat preduzeća u vlasništvu države, izvršenje odluka Poverenika za informacije od javnog značaja).<sup>303</sup> Nova zakonska rešenja naročito su problematična kada je reč o statusu preduzeća koja su tek posredno u vlasništvu države (na primer, ćerka-firma, čiji je osnivač drugo državno preduzeće), budući da ona nisu obuhvaćena definicijom „organa vlasti” ni u poslednjem nacrtu, pa ne bi morala da daju informacije građanima.

**Primena zakona predstavlja veći problem od još jedne propuštene godine tokom koje je trebalo poboljšati pravila.** Nazadovanje je naročito vidljivo u **povećanom broju neizvršenih odluka Poverenika**. Ovo se može tumačiti i kao deo stvaranja „neodgovorne vlade”, odnosno kao deo kulture ponašanja, gde nosioci vlasti ne nalaze za shodno da pruže razumno obrazloženje za svoje odluke, a da i ne govorimo o tome da svojim političkim protivnicima ili stručnjacima pruže priliku da o sadržaju odluka diskutuju sa njima.

U novom godišnjem izveštaju<sup>304</sup> Poverenik podseća da je u poslednjih deset godina 294 puta tražio od Vlade, kao poslednje instance, da obezbedi izvršenje rešenja ovog organa, ali je to bilo uzalud. Samo su prošle godine bila 52 takva zahteva. Među informacijama koje su nezakonito ostale uskraćene građanima nalaze se i troškovi uređenja gradskog građevinskog zemljišta za područje „Beograda na vodi”, visina budžetskih subvencija Ministarstva privrede preduzeću „Air Serbia”, informacije o finansijskoj podršci porodicama sa decom i drugo. Pored toga zabrinjava i uskraćivanje informacija ne samo građanima, već i Povereniku koji je rešavao po žalbama, što se dogodilo u sedam slučajeva.

**Proglašenje vanrednog stanja donelo je novi veliki udar sistemu pristupa informacijama.** Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisuje rok od 48 sati (čl. 16, st. 2) za pružanje informacija koje se odnose na zaštitu zdravlja stanovništva (čl. 4). Međutim, čak i pre proglašenja vanrednog stanja, uskraćivan je pristup informacijama o širenju zaraze, spremnosti zdravstvenog sistema da odgovori izazovima i mogućnostima šklola i drugih ustanova da zaštite zaposlene.<sup>305</sup> Predsednica Vlade je javno uskratila informaciju o broju respiratora u Srbiji, tvrdeći da to predstavlja državnu tajnu, te da je tako „svuda u svetu” (što nije bilo istina),<sup>306</sup> da bi nekoliko sati kasnije taj broj saopštio predsednik Vučić. Na narednoj konferenciji dodao je: „I nemojte više da me pitate kako nabavljam respiratore. [...] Šta vas briga kako. Snalazim se.”<sup>307</sup>

Ovakvo ponašanje stvara utisak da sistem funkcioniše proizvoljno, a ne po čvrstim pravilima. Drugi sličan primer je s kraja marta, kada je Vlada svojim zaključkom pokušala da zabrani svim institucijama i pojedincima – izuzev predsednice Vlade, lica koja ona ovlasti i rukovodstva Kriznog štaba – da pružaju informacije u vezi sa epidemijom. Posle reakcija iz Srbije i Evrope, Vlada je povukla ovaj akt neznatne pravne snage, koji je naglavačke preokrenuo čitav pravni sistem.<sup>308</sup>

---

302 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. „Informacija o radu na izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja”. Beograd, 5. novembar 2019. <<https://bit.ly/mdulsFOldraft>> 12. april 2020.

303 Više o tome u: Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Koalicija prEUgovor, septembar 2019: 56.

304 Objavljeno u martu 2020, izveštaj se odnosi na 2019. godinu i dostupan je na: <<https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>> 6. april 2020.

305 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Informacije o korona virusu su hitnog karaktera”. Beograd, 11. mart 2020. <<https://www.poverenik.rs/sr/саопштења/3274-информације-о-корона-вирусу-су-хитног-карактера.html>> 22. april 2020.

306 „Broj respiratora državna tajna u svim zemljama”. *Istinomer*, 13. mart 2020. <<https://www.istinomer.rs/izjava/broj-respiratora-drzavna-tajna-u-svim-zemljama/>> 16. april 2020.

307 Gajić, P. „Vučić kaže – pred Srbijom najteži ispit generacije, najavljene i nove mere”. *N1*, 14. mart 2020. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a578018/Vucic-kaze-pred-Srbijom-najtezi-ispit-generacije-njavljene-i-nove-mere.html>> 16. april 2020.

308 Više o tome u odeljku 4.4.1. Videti takođe I u: Šabić, Rodoljub. „Diletantizam ili sadizam”. *Peščanik*, 1. april 2020. <<https://pescanik.net/diletantizam-ili-sadizam/>> 16. april 2020.

Vlada je donela uredbu<sup>309</sup> kojom su produženi rokovi za sprovođenje upravnih postupaka tokom vanrednog stanja. Kada se to primeni na oblast pristupa informacijama, ova pravila ovlašćuju institucije da informacije pruže tek 30 dana nakon prestanka vanrednog stanja (ali im ne zabranjuju da informacije pruže ranije). Mogućnost da se ovo odlaganje primeni na pristup informacijama dovodi do apsurdne situacije. Naime, građanin koji bi zatražio informaciju čim bi bilo ukinuto vanredno stanje, imao bi pravo da se žali već posle 15 dana, dok bi građanin koji je podneo zahtev za dobijanje iste informacije na početku vanrednog stanja, stekao pravo na žalbu tek mesec dana po njegovom ukidanju.

---

## PREPORUKE

- Izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama ne bi ni na koji način smele da umanje postignuti nivo prava građana. Obaveza davanja informacija treba da se odnosi na sva preduzeća u državnom vlasništvu.
- Vlada treba da preduzme sve što je potrebno kako bi obezbedila izvršenje rešenja Poverenika i da tako ispuni svoju zakonsku obavezu.
- Organi vlasti ne smeju da koriste „poverljivost“ kao izgovor za uskraćivanje informacija javnosti, naročito u vezi sa kapacitetima institucija da se izbore sa zarazom. Naprotiv, trebalo bi da koriste zakonske i druge mehanizme kako bi građanima proaktivno i dosledno pružile informacije.

### 4.3.5. Javne nabavke

**Novi Zakon o javnim nabavkama** usvojen je 23. 12. 2019.<sup>310</sup> i trebalo bi da počne da se primenjuje od jula 2020. Do tada bi trebalo da budu spremni i podzakonski akti i novi Portal javnih nabavki, ali se mogu očekivati kašnjenja zbog pandemije.

Iako novi zakon uglavnom sledi važeće direktive EU u ovoj oblasti, **on je problematičan iz mnogo razloga**. Termini koji se koriste u Zakonu nisu u skladu sa ostatkom pravnog sistema, a mnoge odredbe su ostale nejasne i neobrazložene.

Porašće značajno i broj izuzetih nabavki, na koje se zakon neće primenjivati, naročito zbog višestrukog povećanja praga iznad kog se moraju sprovoditi nabavke, te zbog uvođenja novih izuzetaka od primene zakona. S druge strane, u zakonu je značajno umanjen broj i obuhvat antikorupcijskih mera u odnosu na i dalje aktuelni ZJN iz 2012.

Nije poznato na koji će način Ministarstvo finansija obavljati svoj novi zadatak – „nadzor nad izvršenjem ugovora“ o javnim nabavkama. Uprava za javne nabavke će ubuduće, umesto nadzora nad primenom zakona, vršiti „monitoring“, pri čemu nije jasno šta ovaj pojam znači u srpskom pravnom sistemu. Novi zakon sadrži široke izuzetke kada je reč o poverljivim nabavkama (što se i do sada često zloupotrebljavalo), a u njemu nema više ni parlamentarne kontrole takvih nabavki (više o tome u daljem tekstu).

Pozitivno u novom zakonu moglo bi biti da će korišćenjem novog Portala sa dodatnim funkcijama verovatno biti suzbijeni neki oblici korupcije i da će biti povećana efikasnost sprovođenja nabavki, pre svega time što će Portal biti korišćen i za podnošenje ponuda. Takođe, pozitivno će biti povećano korišćenje podele nabavki na partije i manji administrativni zahtevi koji se stavljaju pred ponuđače.

---

309 „Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja“. *Službeni glasnik RS*, 41/2020. 24. mart 2020. <<https://bit.ly/uredba-upravni-rokovi>>.

310 „Zakon o javnim nabavkama“. *Službeni glasnik RS*, 91/2019. <<http://www.ujn.gov.rs/vesti/objavljen-novi-zakon-o-javnim-nabavkama/>> 2. april 2020.

## Nastavak podrivanja sistema javnih nabavki

Srbija je nastavila da podriva sopstvene propise o javnim nabavkama tako što se najveći infrastrukturni projekti ugovaraju međudržavnim sporazumima i posebnim zakonima. Nije bilo napretka u oblasti **zakonskog okvira za javno-privatna partnerstva i koncesije**. Ovaj vid ugovaranja je i dalje veoma problematičan, ne samo zbog manjkavih pravila<sup>311</sup> već i zbog njihove primene.

Najveći problem jeste činjenica da se izuzeci primenjuju na **najveće infrastrukturne projekte**, zbog čega ne postoje **ni konkurencija ni transparentnost**. Direktno se, takođe, krše i principi evropskog zakonodavstva u toj oblasti. Srbija je nastavila da zaključuje takve aranžmane, naročito sa NR Kinom, ali i da podriva sistem javnih nabavki usvajanjem različitih **leks specijalisa** za konkretne projekte.

U februaru 2020.<sup>312</sup> usvojen je novi *leks specijalis* koji, između ostalog, treba da ubrza eksproprijaciju zemljišta i javne nabavke za razne infrastrukturne projekte. („Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju“). Glavni razlog donošenja ovog zakona je, izgleda, „**Beogradski metro**“. Zakonom će Vlada, između ostalog, dobiti ovlašćenje da propiše posebnu proceduru za svaki od pojedinačnih projekata, u kom traži „strateškog partnera“. To će dodatno podriti sistem javnih nabavki, i više nego dosadašnja praksa donošenja posebnog zakona za svaki projekat pojedinačno.

Narodna skupština je takođe usvojila amandmane na Aneks 1 sporazuma između Srbije i Turske o saradnji u infrastrukturnim projektima.<sup>313</sup> Ovim promenama je omogućeno da se zaobiđu pravila o javnim nabavkama ne samo u infrastrukturnim projektima nego i u slučajevima izgradnje stanova, poslovnih zgrada, škola, pozorišta, garaža, sportskih objekata i drugo. Sporazum se odnosi i na izgradnju pojedinih saobraćajnica u Sandžaku.

Skupština je, takođe, usvojila izmene „posebnog zakona“, koji uređuje nabavku radova prilikom izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti.<sup>314</sup>

Rezultati primene postojećih antikorupcijskih mehanizama sadržanih u (još važećem) Zakonu o javnim nabavkama veoma su ograničeni zbog nedostataka pojedinih odredaba i, u većoj meri, zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, naročito Uprave (ubuduće Kancelarije) za javne nabavke. Mehanizam sankcionisanja prekršaja i dalje nije delotvoran zbog neusaglašenosti Zakona o javnim nabavkama i Zakona o prekršajima. Ovaj problem će biti otklonjen kada počne primena novog zakona. Takođe, javni tužioci nisu reagovali na sumnje da je došlo do namerne zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama.

U oblasti represije korupcije bilo je nekoliko značajnih akcija. Najvažniji primer je dokumentovani slučaj podmićivanja vršioca dužnosti javnog preduzeća. Nedugo potom, u okviru istog sektora (saobraćaj), bio je uhapšen i državni sekretar u Ministarstvu saobraćaja, navodno zbog nameštanja javne nabavke.<sup>315</sup> Taj slučaj je u javnosti takođe tumačen kao deo međuministarskih obračuna u vezi sa očuvanjem položaja unutar vladajuće partije SNS, a ne samo kao rad državnih organa u borbi protiv korupcije.

---

311 <[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno-privatnom-partnerstvu-2018.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS-Analiza-rizika-od-korupcije-u-propisima-o-javno-privatnom-partnerstvu-2018.pdf)>.

312 <<https://www.propisi.net/zakon-o-posebnim-postupcima-radi-realizacije-projekata-izgradnje-i-rekonstrukcije-linijskih-infrastrukturnih-objekata-od-posebnog-znacaja-za-republiku-srbiju/>>.

313 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/1964-19.pdf>>.

314 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/2954-19.pdf>>. Više o tome u: Nenadić, N. „Poseban zakon za državnu stanogradnju iz 2018. i njegovo sprovođenje“. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2020. <<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Poseban%20zakon%20TS.pdf>>.

315 <<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11194-namestena-nabavka-rekonstrukcije-pancevacog-mosta>>.

## Javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti: novim zakonom se povećava rizik od pojave korupcije

Novim Zakonom o javnim nabavkama smanjuje se nadzor nad nabavkama u oblasti bezbednosti i odbrane. U članovima 20 i 21 novog Zakona predviđa se izuzetak od njegove primene ukoliko primena zakonskih odredaba može da ugrozi važne bezbednosne interese ili zaštitu podataka koji su proglašeni tajnim. U takvim slučajevima, Vlada može odlukom da odobri izuzetak od zakona. Međutim, ni u jednom strateškom dokumentu u Srbiji ne navodi se šta su zapravo „važni bezbednosni interesi Republike Srbije”, što Vladi ostavlja dovoljno prostora da proizvoljno odlučuje o tome koji će ugovori biti dodeljeni mimo zakona. Štaviše, s obzirom na postojeći propis kojim se Ministarstvu obrane daje mogućnost da podatke proglašava tajnim kako bi se sprečilo potkopavanje poverenja javnosti u zakonitost njegovog rada,<sup>316</sup> postoji velika zabrinutost da bi odredbe novog zakona mogle da se zloupotrebe za prikrivanje korupcije i nesvrishodnog utroška novca. Posebno zabrinjava to što, za razliku od postojećeg, novi zakon ne obavezuje institucije sektora bezbednosti da Vladu ili Skupštinu izveštavaju o onim nabavkama za potrebe odbrane i bezbednosti, koje su izuzete od zakona.

Radna grupa Vlade je na zabrinutost koju je građansko društvo izrazilo u vezi sa ogromnim potencijalom za zloupotrebu tih odredaba odgovorila tako što je istakla da su one prepisane iz Direktive 2014/24/EU.<sup>317</sup> Evropska unija, međutim, ne traži od država kandidata da snize svoje pravne standarde (poput parlamentarnog nadzora nad nabavkama za potrebe odbrane i bezbednosti) prilikom njihovog usklađivanja sa njenim pravnim tekovinama. Uz to, imajući u vidu sveukupni kontekst koji postoji u Srbiji, daljom primenom članova 20 i 21 novog Zakona o javnim nabavkama povećao bi se rizik od nastanka korupcije.

### PREPORUKE

- Vlada i Skupština treba da prestanu sa korišćenjem međunarodnih sporazuma i „posebnih zakona” da bi izbegli transparentnost i konkurenciju u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.
- Novi Zakon o javnim nabavkama treba izmeniti tako da se naručioci obavežu da podnose godišnje planove javnih nabavki u oblasti odbrane i bezbednosti, kao i tako da se Vlada obaveže da o tome izveštava nadležni skupštinski odbor.

### 4.3.6. Borba protiv korupcije u policiji

*Ministarstvo pravde je u martu 2020. po drugi put revidiralo Nacrt akcionog plana za Poglavlje 23 i intervenisalo u vezi sa antikorupcijskim merama vezanim za policiju. Izostao je deo koji se odnosi na „primenu” antikorupcijskih mera iako – uz njihovu izradu i procenu uticaja – predstavlja sastavni element prelaznog merila.*

Nacrtom revidiranog AP 23 predviđa se samo izrada analize rizika od korupcije u policiji, što je jedna od tri mere za prevenciju korupcije, koje su predviđene Zakonom o policiji iz 2016.<sup>318</sup> Test integriteta i prijava imovine uopšte se ne spominju u Nacrtu revidiranog AP 23. Čak i u odsustvu zadovoljavajućeg zakonskog okvira, obe ove mere predstavljaju važne antikorupcijske alatke za izgradnju integriteta policije,<sup>319</sup> a naročito za njegovo testiranje.

316 Više u pododeljku 1.3.2. ovog izveštaja.

317 Uprava za javne nabavke. „Primedbe iz javne rasprave”. 24. januar 2019. <<http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Primedbe-iz-javne-rasprave.pdf>> 3. april 2020: 28.

318 „Zakon o policiji”. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 230.

319 Tomić, Nikola (ur.). „Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24”. Beograd: Koalicija prEUgovor, Beograd, septembar 2018: 46–47. <<http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1459/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>>.



U Nacrtu revidiranog AP 23, Agencija za borbu protiv korupcije nije navedena kao institucija koja je uključena u izradu analize rizika od korupcije u policiji iako je to propisano Zakonom o policiji.<sup>320</sup> Pominje se samo izrada analize rizika od korupcije za radna mesta u MUP-u i Direkciji policije. Međutim, Zakonom o policiji predviđeno je da se analize rizika rade i za organizacione jedinice MUP-a i za radna mesta.

Nacrt revidiranog AP 23 ne bavi se trima pitanjima ključnim za rad **Sektora unutrašnje kontrole**, kao glavne organizacione jedinice zadužene za razvoj, primenu i procenu učinka konkretnih mera za borbu protiv korupcije u policiji. Uspostavljanje nezavisnog rada Sektora unutrašnje kontrole nije obuhvaćeno Nacrtom revidiranog AP 23. U njemu se ne pominju ni krivična odgovornost policajaca i ostalih zaposlenih, niti nedovoljni prostorni i smeštajni kapaciteti Sektora unutrašnje kontrole.<sup>321</sup>

Sektor je tokom 2018. godine podigao 206 krivičnih prijava, što je najveći broj od kada je počeo sa radom.<sup>322</sup> Međutim, teško je utvrditi u kojoj su meri krivične istrage zaista efikasne. Operativni fond Sektora, koji se koristi za primenu mera tajnog nadzora ili za plaćanje korisnih informacija o krivičnim delima i njihovim počiniocima, nije dostupan već dve godine zaredom. Nema evidencije o sprovođenju novih mera za borbu protiv korupcije.<sup>323</sup>

---

## PREPORUKE

- Konačna verzija AP 23 trebalo bi da:
  - » sveobuhvatno pokrije razvoj, sprovođenje i procenu učinka sve tri preventivne mere za borbu protiv korupcije, odnosno testa integriteta, registra rizika od korupcije i prijavu imovine, i
  - » se analiza rizika od korupcije odnosi na sva radna mesta u MUP-u i na sve njegove organizacione jedinice.
- Neophodno je urediti vođenje pravosudne evidencije kako bi se omogućilo praćenje krivičnih postupaka, koji se vode protiv službenika MUP-a. Moglo bi biti obuhvaćeno sledeće:
  - » obaveza da zanimanje tuženog bude jedan od podataka koji će se čuvati u sudovima i tužilaštvima;
  - » obaveza da se obezbedi jednoobraznost podataka koji se prikupljaju i čuvaju o optuženim punoletnim licima;
  - » integrisanje evidencije o ishodima krivičnih postupaka, koje je pokrenulo MUP.

---

320 „Zakon o policiji”. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 230, stav 3.

321 Đorđević, Saša. „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova”. U: Šabić, Dušan (ur.). *Institucionalni barometar 2.0*. Beograd: Koalicija prEUgovor, 2019: 53–71. <<https://bit.ly/prEUgovorIB2SRB>>.

322 Podaci iz 2019. godine nisu bili dostupni tokom pisanja ovog teksta jer je Sektor prekinuo svoju dosadašnju dobru praksu blagovremenog objavljivanja godišnjih izveštaja. Naime, izveštaj za 2019. godinu objavljen je tek u drugoj polovini maja 2020, umesto u martu.

323 Isto.

## 4.4. Osnovna prava

### Odstupanja od određenih osnovnih prava tokom pandemije virusa COVID-19

Nakon izbijanja epidemije virusa COVID-19 u Srbiji, Vlada je uvela nekoliko mera, kojima je ograničila ili odstupila od ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom Srbije i ratifikovanim međunarodnim konvencijama. Dana 11. marta 2020. godine zabranjeno je okupljanje više od 100 lica u zatvorenom prostoru. Broj ljudi kojima je dopušteno da se okupe u zatvorenom prostoru smanjen je ubrzo nakon toga da bi zabrana kasnije obuhvatila i otvorene javne površine. Licima koja su ušla na teritoriju Srbije, kao i potvrđenim pacijentima zaraženim virusom COVID-19 na kućnom lečenju naređena je samoizolacija. Nakon što je 15. marta proglašeno vanredno stanje, uvedeno je ograničenje slobode kretanja.<sup>324</sup> Policijski čas je u početku svakog dana trajao 9 sati (od 20h do 05h), ali je vremenom produžen na 12 (od 17h do 05h). Uz to, poseban režim uveden je tokom nekoliko vikenda u aprilu, kada je zabrana kretanja prvo trajala 40 sati, pa 60, da bi za uskršnje praznike trajala cela 84 sata. Građanima starijim od 65 godina kretanje je bilo skoro potpuno zabranjeno, osim tokom tri sata nedeljom ujutro.<sup>325</sup>

Ustavni sud Srbije do sada nije razmatrao da li su restriktivne mere bile usvojene „u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije“.<sup>326</sup> Ministarstvo spoljnih poslova Srbije dostavilo je generalnom sekretaru Saveta Evrope *verbalnu notu* o odstupanjima od Evropske konvencije o ljudskim pravima tek 6. aprila,<sup>327</sup> skoro tri nedelje nakon usvajanja restriktivnih mera.

Do 26. aprila uhapšeno je oko 6.500 lica zbog kršenja policijskog časa,<sup>328</sup> radnje koja je bila označena i kao prekršaj i kao krivično delo, što je dovelo do mogućnosti diskrecionog tumačenja, pa samim tim i do pravne nesigurnosti.<sup>329</sup> Pravna nesigurnost povećana je i čestim izmenama pravnih akata, kojima su uvedene restriktivne mere. Osim toga, zbog kršenja mera samoizolacije, hapšena su i lica koja su u Srbiju doputovala pre proglašenja vanrednog stanja (i uvođenja takvih mera), kao i lica koja policija nije prethodno obavestila o obaveznoj kućnoj izolaciji. O ustavnosti pravnih akata kojima su ove mere uvedene možete više pročitati u pododeljku 1.2.3, o postupanju policije u odeljku 5.1, a o ograničenju kretanja tražilaca azila i ilegalnih migranata u odeljku 5.2.

#### 4.4.1. Sloboda izražavanja i sloboda medija

*Tokom perioda izveštavanja stepen slobode izražavanja i slobode medija u Srbiji, za koje se godinama ističe da konstantno opadaju, pretrpeo je dodatno naglo i veliko pogoršanje zbog autoritarne reakcije Vlade Srbije na izveštavanje medija o njenim aktivnostima vezanim za pandemijsku krizu.*

Nakon proglašenja vanrednog stanja, Vlada je nanela nekoliko izuzetno štetnih udaraca slobodi izražavanja i medija, koju međunarodne organizacije posvećene ovoj oblasti već godinama dosledno ocenjuju kao sve manju. U vreme kada je postojala ozbiljna potreba da građani budu potpuno, tačno i hitno informisani, Vlada je odlučila da uvede cenzuru. To je dovelo do hapšenja novinarke, koje je izazvalo zvaničnu reakciju 13 država članica EU.<sup>330</sup> Vlada i dalje filtrira informacije koje su za građane od vitalnog značaja. Situacija koja je u Srbiji postojala pre uvođenja vanrednog stanja 15. marta polako blede u odnosu na ovaj pokušaj uvođenja formalne cenzure.

324 „Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Srbije“. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 34/2020, 18. mart 2020.

325 Za pregled mera preduzetih u periodu od 15. marta do 15. aprila 2020. godine videti: „Ljudska prava i COVID-19“. YUCOM, 26. april 2020. <<http://www.yucom.org.rs/ljudska-prava-i-covid-19/>> 26. april 2020.

326 Obaveza iz člana 15, stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

327 <<https://bit.ly/NoteVerbale07042020>> 20. april 2020.

328 „MUP Srbije: Zbog kršenja policijskog časa procesuirano 6.500 ljudi“. *Radio slobodna Evropa*, 26. april 2020. <<https://www.slobodnaevropa.org/a/30577230.html>> 26. april 2020.

329 „Kršenje policijskog časa – ograničenja i zabrane kretanja lica kao prekršaj ili krivično delo“. *Pravni portal*, 24. april 2020. <<https://www.pravniportal.com/kršenje-policijskog-casa-ogranicjenja-i-zabrane-kretanja-lica-kao-prekrsaj-ili-krivicno-delo/>> 20. april 2020.

330 *Belgija, Bugarska, Kipar, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Latvija, Litvanija, Luksemburg, Holandija, Portugalija, Rumunija, Španija i Švedska*, 1. april 2020. <<https://bit.ly/diplostat2020-04-01>> 17. april 2020.

## Sve manje medijskih sloboda u Srbiji i u 2019. godini

Srbija je u poslednjem *Svetskom indeksu slobode štampe* Reportera bez granica, koji se odnosio na razdoblje pre početka pandemijske krize, pala za još tri mesta: sada je devedeset treća od 180 država sveta.<sup>331</sup> Od 2016. godine, Srbija je na ovoj listi pala za, ni manje ni više, nego 34 mesta. Kao jedan od razloga za ovaj najnoviji pad, Reporteri bez granica naveli su činjenicu da godinu i po nakon požara koji je podmetnut u kući novinara Milana Jovanovića presuda još nije donesena.<sup>332</sup> Prema podacima Nezavisnog udruženja novinara Srbije, broj napada na novinare se 2019. godine povećao u svim kategorijama: 11 fizičkih napada (u odnosu na 7, koliko ih je bilo 2018. godine), jedan napad na imovinu (0), 80 pritisaka (72), dok je bilo 27 verbalnih pretnji (23).<sup>333</sup> U godišnjem izveštaju EU za Srbiju nije primećen značajniji napredak u onome što se u 2019. godini smatralo ključnim pokazateljem nezavisnosti medija – Srbija, naime, Regulatornom telu za elektronsku komunikaciju i poštanske usluge (RATEL) i Regulatornom telu za elektronske medije (REM) i dalje ne obezbeđuje ni finansijsku ni operativnu nezavisnost.<sup>334</sup>

---

### Pritisak na lokalne medije i narušena tajnost komunikacije novinara

U januaru 2020. godine provaljeno je u prostorije lokalnog informativnog portala *Kolubarske.rs*, koji istražuje korupciju u Valjevu. Ovaj čin zastrašivanja usledio je nakon višegodišnjeg blaćenja urednice D. Ranković, koje vrše lokalni političari i lokalni mediji koje oni finansiraju.<sup>335</sup> Reporteri lokalne televizije *KTV* iz Zrenjanina uhapšeni su krajem marta nakon što su pokušali da iz Gradske kuće izveste o tenderu koji je raspisan usred vanrednog stanja i mera kojima se ograničava javno okupljanje. Iako njihov snimak jasno pokazuje da to nije tačno, optuženi su da nisu nosili zaštitne maske i rukavice. Pušteni su dan kasnije usled pritiska javnosti.<sup>336</sup>

U februaru 2020. godine ministar odbrane Aleksandar Vulin prokomentarisao je kritički članak opozicionog političara Dragana Šutanovca, koji nikada nije objavljen u magazinu *Nedeljnik*, što je izazvalo sumnju da je elektronska prepiska autora sa urednikom časopisa nezakonito presretnuta.<sup>337</sup> Ove optužbe su momentalno odbacili Ministarstvo odbrane i nadležni parlamentarni odbor. Slične sumnje javljale su se i ranije, na primer, kada je zamenik gradonačelnika Beograda rekao da je imao uvid u interne elektronsku prepisku *Televizije N1*,<sup>338</sup> kao i 2016. godine, kada je prorežimski tabloid *Informer* objavio nalaze iz jednog istraživanja, koje je istraživački portal *Krik* sproveo, ali nikada nije objavio.

---

Prema podacima dobijenim praćenjem večernjih vesti<sup>339</sup> na pet TV stanica sa nacionalnom frekvencijom, kao i na jednom informativnom kanalu kablovske televizije, tokom perioda izborne kampanje u decembru i januaru 2020. godine koji je trajao 47 dana, predsedniku Srbije Aleksandru Vučiću (kao predsedniku države i lideru stranke) bilo je posvećeno 62% televizijskih vesti na temu politike i dešavanja u društvu. Premijerki Ani Brnabić i svim drugim političarima i političkim subjektima u Srbiji (uključujući u to i opozicione stranke) tokom večernjih sati posvećeno je preostalih 38% vremena. Gotovo sve što je na TV stanicama sa nacionalnom frekvencijom rečeno o predsedniku Vučiću bilo je ili pozitivno ili neutralno. Prema istraživanjima

---

331 Reporteri bez granica. „Srbija – zemlja koja zabrinjava“. <<https://rsf.org/en/serbia>> 22. april 2020.

332 „Jovanović na sudu: nudili mi mito sredinom 2019. da se slučaj gurne pod tepih“. *N1*, 14. februar 2020. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a569380/Jovanovic-na-sudu-Nudili-mi-mito-sredinom-2019-da-se-slucuj-gurne-pod-tepih.html>> 16. april 2020.

333 Nezavisno udruženje novinara Srbije. „Baze NUNS-a: Napadi na novinare“. <<http://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>> 16. april 2020.

334 Evropska komisija. *Izveštaj za Srbiju 2019*. 29. maj 2019: 24–26. <<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-serbia-report.pdf>>.

335 Živanović, K. „Ranković: lokalni moćnici iza napada“. *Danas*, 14. januar 2020. <<https://www.danas.rs/drustvo/rankovic-lokalni-mocnici-iza-napada/>> 20. april 2020.

336 „Uhapšena ekipa KTV televizije“. *KTV*, 26. mart 2020. <<https://www.ktv.rs/2020/03/26/uhapsena-ekipa-ktv-televizije/>> 20. april 2020.

337 „Nedeljnik traži nezavisnu komisiju za prisluškivanje novinara“. *Nedeljnik*, 27. februar 2020. <<https://www.nedeljnik.rs/nedeljnik-trazi-nezavisnu-komisiju-za-prisluškivanje-novinara/>> 20. april 2020.

338 Sovilj, M. „Vesić rekao da ima uvid u interne mejlove N1“. *N1*, 17. jun 2019. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a492661/Vesic-rekao-da-ima-uvud-u-interne-mejlove-N1.html>> 20. februar 2020.

339 „BIRODI o izveštavanju medija u Srbiji i zastupljenosti aktera u centralnim informativnim emisijama“. *BIRODI*, 26. februar 2020. <<https://www.birodi.rs/birodi-o-izvestavanje-medija-u-srbiji-i-zastupljenosti-aktera-u-centralnim-informativnim-emisijama/>> 16. april 2020.

(2018), više od 60% građana Srbije veruje Javnom servisu i drugim TV mrežama, koje smatraju primarnim izvorima informacija.<sup>340</sup>

---

### Prorežimski mediji i dalje od države dobijaju milione<sup>341</sup>

Za samo četiri godine Srbija je televiziji *Pink* i jednoj od njenih agencija odgodila plaćanje više od 1,52 milijarde dinara (više od 12 miliona evra) poreza, čime je toj privatnoj kompaniji obezbedila najmanje 1,28 milijardi dinara kredita (više od 10 miliona evra). I drugi prorežimski mediji dobijali su finansijske povlastice, što ih je, na štetu svih ostalih, dovodilo u povoljniji položaj na tržištu medija i reklama. Najzanimljiviji medij u Srbiji je, međutim, *Tanjug* – državna novinska agencija, koja i dalje posluje uz pomoć Vlade i javnih preduzeća uprkos službenoj odluci kojom je predviđeno njeno zatvaranje, a koju je donela sama Vlada uz potpis tadašnjeg premijera Aleksandra Vučića.

Kriterijumi koji su korišćeni za ponovno odgađanje plaćanja poreza televiziji *Pink* i njegovu podelu na veliki broj rata – što je usluga koja nije ponuđena nijednoj drugoj medijskoj kući u Srbiji – nisu poznati. Poreska uprava odbila je da odgovori na zahtev CINS-a za dostavljanje informacija i nije ponudila nikakvo objašnjenje. Tako se Poreska uprava pridružila drugim državnim institucijama, koje ignorišu Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Tokom protekle tri godine lokalne vlasti su, na javnim konkursima, prorežimskim tabloidima *Informer* i *Srpski telegraf* odobrile 52,2 miliona dinara (približno 400.000 evra). Njihovi projekti su prihvaćeni iako oni kontinuirano krše Kodeks novinara Srbije i bez obzira na to što, prema posebnim uputstvima za tu vrstu konkursa, takvo ponašanje predstavlja osnov za eliminaciju. Tabloid *Informer* je osnovao dve dodatne firme kako bi to pravilo zaobišao i prijavio se kao zaseban privredni subjekat.

„Ne moramo da imamo zakon [da bismo legalno radili]”, reči su Branke Đukić, direktorke novinske agencije *Tanjug* iz novembra 2015. godine. Kako se ispostavilo, bila je u pravu – agencija i dalje posluje, često potpomognuta javnim sredstvima na štetu drugih agencija u Srbiji, iako Vlada nikad nije donela zakonsko rešenje za nastavak rada nekadašnje državne novinske agencije. Pravne okolnosti njenog postojanja su nejasne, ali joj državne institucije uredno dodeljuju komercijalne ugovore, poput onog koji je potpisan sa Ministarstvom finansija. Na osnovu toga *Tanjug*, za iznos od 1,6 miliona dinara (oko 13.500 evra), „pokriva aktivnosti” Ministarstva (što bi i bez toga trebalo da bude redovan posao jedne novinske agencije). Od 2015. godine do danas, *Tanjug* je dobio najmanje 129,1 milion dinara (više od milion evra), uključujući tu i sredstva koja su bila obezbeđena za pokrivanje troškova njegovog zatvaranja.

---

Krajem januara 2020, sa četiri godine zakašnjenja, Vlada Srbije konačno je usvojila novu **Medijsku strategiju**.<sup>342</sup> Akcioni plan najavljen je za maj 2020. godine, ali je njegovo usvajanje odloženo na neodređeno vreme zbog pandemijske krize. Strategija sadrži niz mera koje bi, u zavisnosti od njihove dalje razrade, trebalo da imaju pozitivan efekat na suzbijanje političkog i drugog neprimerenog uticanja na medije. **Posebno je važno da se spreči uticanje koje se ostvaruje putem dodeljivanja različitih vrsta državne pomoći, javnih nabavki, javno-privatnih partnerstava, sponzorstva, donacija i oglašavanja u javnom sektoru.** Nijedno od ovih pitanja nije odgovarajuće uređeno sistemskim zakonima, koji su trenutno na snazi (pa ni onim koji je nedavno usvojen). Strategija bi mogla da unapredi primenu pravila koja se odnose na pristup informacijama od javnog značaja, kao i raspodelu budžetskih sredstava namenjenih medijskim programima od javnog interesa.

---

340 Avakumović, L. „Građani Srbije najviše veruju javnom servisu – istraživanje IRI o medijima”. *Talas*, 5. jul 2019. <<https://talas.rs/2019/05/07/iri-istrazivanje-mediji/>> 12. april 2020.

341 Milivojević, A. „Podobnim medijima milioni iz džepa građana”. *CINS*, 18. septembar 2019. <<https://www.cins.rs/podobnim-medijima-milioni-iz-dzepa-gradjana/>> 12. april 2020.

342 *Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025*. <<https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>> 12. april 2020.

## ALARM:

### Državne institucije se bore i protiv medija i protiv pandemije virusa COVID-19

Nakon što je proglašeno vanredno stanje, predstavnicima Vlade i Kriznog štaba za borbu protiv pandemije sve više su smetala pitanja koja su na dnevnim konferencijama za štampu postavljale nezavisne medijske organizacije, kao i kritičko izveštavanje o njihovoj reakciji na epidemiju, stanju zdravstvenog sistema, resursima raspoloživim za suzbijanje bolesti, informacijama koje je pružao Krizni štab i uvedenim merama. Novinari su 31. marta otkrili da je u listu *Službeni glasnik* objavljen Zaključak<sup>343</sup> kojim je izričito zabranjeno svim državnim institucijama – uključujući u to i lokalne samouprave, medicinske ustanove i sve druge subjekte – da pružaju informacije o epidemiji, dok su informacijama koje je trebalo smatrati „tačnim i potvrđenim“ proglašene isključivo one koje je pružao Krizni štab. Istovremeno, u Zaključku je navedeno da postoji „mogućnost primene propisa koji se odnose na odgovornost i pravne posledice širenja dezinformacija u vreme vanrednog stanja“. Zapravo, Zaključkom je utvrđeno da nijedna druga informacija, osim one koju saopšti Krizni štab, nije zakonita, i da bi, protiv lica koja budu distribuirala drugačije informacije, mogla da bude podignuta krivična prijava, uz zaprečenu kaznu do pet godina zatvora. Vlada nikada nije obavestila javnost o ovom Zaključku, već ga je samo, u tišini, objavila u listu *Službeni glasnik*.

Novinarska udruženja i javnost nisu imali vremena adekvatno ni da odreaguju kad je policija već uhapsila Anu Lalić, novinarku internet portala *Nova.rs*,<sup>344</sup> koja je – na osnovu dojave anonimnih izvora, tj. troje zaposlenih – objavila vest o nedostatku lične zaštitne opreme i užasnim uslovima u jednoj od novosadskih bolnica. Rukovodstvo bolnice prijavilo ju je policiji zbog širenja lažnih vesti i panike. Novinarka Lalić je provela noć u pritvoru, nakon čega je puštena. Zaplenjeni su joj računar i telefoni, koji su kasnije vraćeni. Krivična prijava je u međuvremenu odbačena.<sup>345</sup> Prorežimski mediji smesta su započeli kampanju blaćenja novinarku Lalić, uključujući u to i plaćene oglase na društvenim mrežama i internet pretraživačima (*Google.com*), tvrdeći da „radi protiv interesa Srbije“. Od kada je uhapšena, novinarka Lalić neprestano dobija pretnje.

Nakon reakcije srpskih i stranih medija, novinarskih udruženja i drugih organizacija i javnih lica, premijerka Ana Brnabić je 2. aprila izjavila da će Vlada istog dana povući sporni Zaključak – ne zato što je neustavan, već „na izričitu molbu predsednika Aleksandra Vučića“. Predsednik Vučić je kasnije izjavio da su i Zaključak Vlade i hapšenje i pritvor novinarku bili „greška“.<sup>346</sup>

Istovremeno, Krizni štab je svim novinarima i medijima uskratio mogućnost da fizički prisustvuju konferencijama za štampu, tj. prilikom da postavljaju dodatna pitanja. Od tada su članovi Kriznog štaba odgovarali samo na pitanja poslata elektronskom poštom, filtrirajući tako informacije koje izlaze u javnost.<sup>347</sup> Građani Srbije su i dalje nedovoljno informisani, a nedostaju im i osnovne informacije, kao što je, na primer, informacija o broj respiratora koji Srbija trenutno ima. Jedina javna nabavka koja je bila u toku, i koja se odnosila na 15 respiratora, obustavljena je. S druge strane, novinari su otkrili tajni zaključak Vlade, kojim se obustavljaju svi postupci javne nabavke medicinske opreme i lekova<sup>348</sup>, ali ne i pokušaji Vlade da ih nabavi. Stepenu uspeha u nabavci opreme i lekova i dalje je tajna, kao i finansijske okolnosti pod kojima je obavljena njihova eventualna kupovina.

---

343 „Zaključak Vlade o informisanju stanovništva o stanju i posledicama zarazne bolesti COVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2“. *Službeni glasnik RS*, br. 48 od 31. mart 2020. <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/48/1/reg>> 16. april 2020.

344 „Državne institucije bi trebalo da se bore protiv virusa korona, a ne protiv slobode medija“. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2. februar 2020. <<http://www.bezbednost.org/Saopštenja/7217/Institucije-drzave-da-se-bore-protiv.shtml>> 12. februar 2020.

345 „Odbačena krivična prijava protiv srpske novinarku“. *N1*, 27. april 2020. <<http://rs.n1info.com/English/NEWS/a593496/Serbia-s-journalist-freed-of-charges.html>> 27. april 2020.

346 „Vučić: Uredba o informisanju bila greška, kao i držanje novinarku u pritvoru“. *N1*, 7. april 2020. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a586725/Vucic-Uredba-o-informisanju-bila-greska-kao-i-drzanje-novinarke-u-pritvoru.html>> 16. april 2020.

347 Adamović, J. „Konferencije za novinare o koroni bez novinara – struka rekla da bez ozbiljnog razmišljanja“. *Južne vesti*, 11. april 2020. <<https://www.juznevesti.com/Drushtvo/Konferencije-za-novinare-o-koroni-bez-novinar-struka-rekla-da-bez-ozbiljnog-razmisljanja.sr.html>> 16. april 2020.

348 „Medicinska oprema i RFZO: tajni zaključak Vlade i nevidljive nabavke“. *CINS*, 15. april 2020. <<https://www.cins.rs/medicinska-oprema-i-rfzo-tajni-zakljucak-vlade-i-nevidljive-nabavke/>>



Na taj način je transparentnost potpuno eliminisana iz javne potrošnje iako nije ni predstavljala prioritet u uslovima krize. S izuzetkom pojedinačnih donacija drugih zemalja, građani Srbije dobili su veoma selektivne i svakako nepotpune informacije o kapacitetima svoje zemlje da se izbori sa epidemijom. Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja i zaštiti ličnih podataka zapravo je suspendovan. Zahtevi će biti razmatrani tek nakon ukidanja vanrednog stanja. O ovome je bilo više reči u odeljku 4.3.4.

---

## PREPORUKE

- Umesto što učestvuju u kampanjama blaćenja, najviši zvaničnici Srbije trebalo bi da osude pritiske, pretnje i napade na novinare, a nadležne institucije bi trebalo propisno da istraže takve slučajeve.
- Davanje finansijskih privilegija i javnih sredstava (provladinim) medijima, koji kontinuirano krše Kodeks novinara Srbije, treba odmah da prestane.
- Izrada Akcionog plana za sprovođenje nove Medijske strategije trebalo bi da se transparentno i sveobuhvatno nastavi, sa posebnim naglaskom na sprečavanje političkog pritiska i drugog neprimerenog uticanja na medije.

### 4.4.2. Nasilje nad ženama

*U Prvom (osnovnom) izveštaju Ekspertske grupe za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO), kojim se ocenjuje sprovođenje Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (iz 2020. godine),<sup>349</sup> dat je **sveobuhvatan pregled** politika i integrisanog delovanja, prevencije, zaštite i podrške, istraga, krivičnog gonjenja i sudske prakse vezane za rodno zasnovano nasilje nad ženama i nasilje u porodici. Izveštaj sadrži i brojne **preporuke**, od kojih su neke navedene kao **hitne**.*

Ekspertska grupa je istakla **pozitivan učinak** Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (kao glavnog zakona u ovom kontekstu), te činjenicu da se država pozabavila situacijom u kojoj se nalaze žene izložene diskriminaciji ili one kojima ona pretili, kao i posebnim preprekama sa kojima bi mogle da se suoče kada zatraže pomoć vlasti u vezi sa svojim iskustvom sa nasiljem. Osim što je primetio uvođenje pozitivnih pravnih i strateških mera, u šta spada i pojačana koordinacija rada najvažnijih službi, GREVIO je skrenuo pažnju na činjenicu da su nastojanja **ograničena samo na nasilje u porodici** i da Konvencija sadrži mere podrške koje se odnose i na druge oblike nasilja nad ženama.

Primećeno je da nema dovoljno osoblja i da ozbiljno **nedostaju resursi** za pružanje *usluga opšte podrške*, što je značajno uticalo na kvalitet delovanja u određenim slučajevima. U izveštaju je takođe istaknuto da samo nekolicina opština nudi *usluge specijalizovane podrške*, i da su te usluge pružale uglavnom specijalizovane ženske organizacije (koje se, takođe, bave mahom nasiljem u porodici), kao i da nije bilo *dovoljne finansijske podrške* iz budžeta. Ovo se posebno odnosi na usluge koje se pružaju ženama i devojka romske nacionalnosti i ženama sa invaliditetom. Naglašeno je da su neophodna dodatna nastojanja kako bi se deca zaštitila od posledica traumatičnog iskustva nasilja kome su prisustvovala i da je za njih bolje da borave na sigurnom, kod nenasilnog roditelja i, ako je to moguće, u sopstvenom domu.

Ističe se da je neophodno da **sistem za krivično gonjenje snažnije odgovori** na većinu oblika nasilja nad ženama. Iako je primećeno da je Krivični zakonik usklađen sa zahtevima Konvencije vezanim za *određene oblike* nasilja (proganjanje, prisilni brak i sakaćenje genitalija žena), napominje se da je došlo do **poteškoća u njegovoj praktičnoj primeni**, naročito zbog upornog nerazumevanja ozbiljnosti prirode ovih dela. Iako se Konvencijom to traži, **silovanje nije definisano** kao seksualni čin na koji žrtva nije pristala. Broj osuđenih za većinu oblika nasilja nad ženama je izuzetno mali.

---

349 Savet Evrope. GREVIO/Inf(2019)20, 20. januar 2020. <<https://bit.ly/3av8Jm0>> 7. april 2020.



Iako se broj krivičnih prijavi povećao, broj onih koje su **odbačene** sada je još veći. Izrečene kazne su često uslovne i retko se koristi čitav spektar kazni koje sudijama stoje na raspolaganju. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći pravi razliku između žrtava nasilja u porodici i žrtava drugih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, s tim da GREVIO smatra da se, kada je reč o pravnom zastupanju žena koje su pretrpele nasilje, ne poštuje dugogodišnja stručnost ženskih organizacija.<sup>350</sup> Grupa je dala i niz preporuka, organizovanih u četiri skupine prema nivou prioriteta.

Osim toga, identifikovane su brojne oblasti, u kojima je neophodan dodatni rad kako bi se u potpunosti ispunile obaveze sadržane u Konvenciji. To su, između ostalog: podsticanje prijavljivanja nasilja, istraga uticaja preusmeravanja predmeta van sistema za krivično gonjenje kako na stopu recidivizma, tako i na odvratanje od ponovnog činenja krivičnih dela, odvajanje više sredstava namenjenih ključnim uslugama podrške i pojačano nastojanje da se identifikuju i podrže žene koje traže azil, a koje su doživele rodno zasnovano nasilje ili postoji mogućnost da će mu biti izložene.

Svi nalazi i zaključci GREVIO gotovo se u potpunosti **slažu** sa onima koji su navedeni u alternativnom izveštaju Autonomnog ženskog centra.<sup>351</sup>

Izrada i usvajanje nove Nacionalne strategije i Akcionog plana za sprečavanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima za period 2020–2025. (aktivnost 3.4.2.7) **ponovo su odloženi** za četvrti kvartal 2020. iako je prethodna Strategija istekla 2015. godine. Kada je reč o javnom pozivu organizacijama građanskog društva da imenuju članicu radne/stručne grupe za izradu Strategije, **sve ženske organizacije** – članice Mreže žena protiv nasilja **odlučile su da se na njega ne odazovu**, što predstavlja odgovor na kršenje propisa koji je nadležno ministarstvo/ministar učinilo tokom uspostavljanja „nacionalne SOS linije“ za žene sa iskustvom nasilja.

Aktivnost usklađivanja Krivičnog zakonika Republike Srbije sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja (ranije je to bila aktivnost 3.6.1.7) **izbrisana** je iz Nacrta revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 jer je ocenjena kao ispunjena iako to nije tačno,<sup>352</sup> što je potvrdio i GREVIO.

## Femicid: zabrinjavajući trend u 2019. godini

Kada je reč o femicidu, GREVIO *snažno podstiče vlasti u Srbiji da obezbede sprovođenje efikasnog sistematskog međuinstitucionalnog postupanja u svim regionima, koje je zasnovano na ljudskim pravima i bezbednosti pojedinačnih žrtava, kako bi mogli da se utvrde svi relevantni faktori rizika i da se na njih odgovori radi smanjenja broja ubijenih žena i dece (stav 227).*

U Srbiji je 2019. godine ubijeno 26 žena. Njih su ubili njihovi (bivši) partneri (18) ili članovi porodice (8). Nasilje u porodici je dovelo i do 12 pokušaja femicida, jednog samoubistva i jednog pokušaja samoubistva. Autonomni ženski centar još čeka javno dostupne informacije o uzroku smrti u tri slučaja.

Tokom 2019. godine zabeležen je **zabrinjavajući trend**:<sup>353</sup> u dve trećine slučajeva femicida nije bilo prethodne prijave nasilja u porodici/partnerskog nasilja mada je iz vesti moglo da se zaključi da su porodica i prijatelji žrtve imali saznanja o ranijem nasilnom ponašanju/proganjanju/pretnjama. U **jednoj trećini slučajeva**, u kojima su institucije znale za prethodno nasilje, stručnjaci zaduženi za obezbeđivanje zaštite potcenili su rizik i odredili samo hitne mere koje se primenjuju u slučajevima niskog rizika. Dok su te mere bile na snazi, dogodila su se dva femicida i jedno samoubistvo.

350 Više o ovome u pododeljku 4.4.4. ovog izveštaja.

351 Ignjatović, Tanja i Vanja Macanović. „UNAPREĐENO ZAKONODAVSTVO – NEUSPEŠNA ZAŠTITA, Nezavisni izveštaj o primeni Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici“. Autonomni ženski centar, Beograd, 2018. godine <<https://bit.ly/2TBHaCb>>.

352 Detaljno objašnjeno u: Drobnjak, T.; Macanović, V. i T. Ignjatović. „Postignut napredak i nedostaci sistema za krivično gonjenje nakon usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici“. Koalicija prEUgovor, Beograd, decembar 2017. godine <<https://bit.ly/2XXk0c9>>.

353 Lacmanović, Vedrana. „Femicid – ubistva žena u Srbiji“. Autonomni ženski centar, Beograd, 2020. <<https://bit.ly/2Y2OB0L>>.

Viši sud u Pančevu dozvolio je Autonomnom ženskom centru da prati krivični postupak protiv muža koji je suprugu ubio nožem na autobuskoj stanici čim je izašla iz sigurne kuće, jer policija protiv njega nije pokrenula prekršajni postupak za kršenje hitne mere zabrane prilaska.<sup>354</sup> U isto vreme, Policijska uprava u Pančevu i dalje je jedina institucija koja nije odgovorila na zahtev Autonomnog ženskog centra za dobijanje informacija od javnog značaja u vezi sa radnjama koje je policija preduzela u ovom slučaju pre nego što je žena ubijena.

## Savet za suzbijanje nasilja u porodici više ne prati primenu Zakona o sprečavanju nasilja u porodici

Praćenje primene posebnog zakona kojim se uređuje prevencija nasilja nad ženama u porodičnim i partnerskim odnosima (sada je to aktivnost 3.4.2.10) ne sprovodi se već više od godinu dana iako je Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 dodao jedan novi rezultat vezan za ovu aktivnost: *javno dostupni kvartalni izveštaji o sprovođenju zakona*. Savet za suzbijanje nasilja u porodici, koji je zadužen za praćenje primene, nije održao nijednu sednicu nakon isteka druge godine primene zakona. Izveštaj sa druge sednice Saveta, održane u junu 2018. godine, koji je Vlada usvojila u decembru 2018, nije dostupan javnosti. Podaci o žrtvama, kao i pitanja i odgovori, dostupni su na posebnoj internet stranici, koju je otvorilo Ministarstvo pravde.<sup>355</sup> Centralizovana elektronska baza podataka još nije napravljena, a Autonomni ženski centar nastavlja sa nezavisnim izveštavanjem o praćenju primene ovog zakona.<sup>356</sup>

---

### ALARM: Uvođenje „nacionalnog SOS telefona” kao primer zarobljavanja države

Postupak uvođenja „nacionalnog SOS telefona” u okviru javnog sektora trajao je nešto više od godinu dana (od oktobra 2017. do decembra 2018. godine), uključujući u to i tri neuspešna tendera i zaključak Vlade kojim je Ministarstvu za socijalnu politiku data dozvola za kršenje zakona. Suprotno važećim zakonskim procedurama, pravo da obavlja ovu uslugu dodeljeno je javnoj ustanovi za socijalnu zaštitu – odnosno Centru za zaštitu odojčadi, dece i mladih – instituciji bez ikakvog prethodnog iskustva u pružanju usluge SOS telefona za žene žrtve nasilja. U isto vreme, tu uslugu je već pružalo šest licenciranih ženskih organizacija civilnog društva sa višegodišnjim iskustvom. Sva nastojanja Autonomnog ženskog centra i Mreže Žene protiv nasilja da obezbede legitimno uspostavljanje i pružanje ove usluge ostala su bez uspeha.

Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti utvrdio je u međuvremenu da je **snimanje razgovora** koji se vode putem nacionalne telefonske SOS linije bez prethodnog obaveštavanja korisnika protivzakonito, pa je Centru za zaštitu odojčadi, dece i mladih izdato upozorenje da isprave nepravilnosti vezane za obradu podataka o ličnosti.<sup>357</sup> Autonomni ženski centar je, uz to, otkrio i da je nacionalni SOS telefon programiran tako da ne pruža uslugu onima koji zovu sa analognih telefonskih centrala, koji odbiju da pristanu na snimanje razgovora i koji zovu sa mobilnih telefona korišćenjem opcije „nepoznat broj”.<sup>358</sup> Po prijemu preporuke u kojoj je GREVIO *urgirao da vlasti u Srbiji preduzmu sve odgovarajuće mere kako bi se obezbedilo poštovanje poverljivosti i anonimnosti svih koji pozivaju novouspostavljeni nacionalni SOS telefon tražeći pomoć* (stav 139), kao i nakon pritužbe Autonomnog ženskog centra, u kojoj se navodi da postupanje nacionalnog SOS telefona predstavlja diskriminaciju žena žrtava nasilja koje žele da ostanu anonimne ili ne žele da se njihov razgovor snima i onih koje imaju analogni fiksni telefon, Poverenica za zaštitu ravnopravnosti zaključila je da ne može da postupa po pritužbi jer to **ne predstavlja diskriminaciju**. Istovremeno je navela da će razmotriti mogućnost preduzimanja drugih mera iz svoje nadležnosti (na primer, upućivanje preporuke o merama za ostvarivanje ravnopravnosti).<sup>359</sup> Ostaje nejasno zašto bi Poverenica upućivala preporuku za ostvarivanje ravnopravnosti ako nije učinjena diskriminacija. Moglo bi se postaviti pitanje pristrasnosti, imajući u vidu da je pre sadašnjeg položaja Poverenica bila državna sekretarka Ministarstva za socijalnu politiku.

---

354 Zbog javno zdravstvene krize, AŽC nije bio u mogućnosti da prati ovo suđenje. Učiniac je 12. maja 2020. godine proglašen krivim i osuđen je na 30 godina zatvora.

355 *Isključite nasilje*. <<https://iskljucinasilje.rs/>> 7. april 2020. godine.

356 Ignjatović, Tanja. „Sedmi nezavisni izveštaj o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici”. Autonomni ženski centar, Beograd, 2019. <<https://bit.ly/2Zgt8tb>>.

357 Autonomni ženski centar. „Nacionalni SOS telefon: Neovlašćeno snimanje razgovora!”. Beograd, 19. decembar 2019. <<https://bit.ly/2Xa0Aii>> 7. april 2020. godine.

358 Autonomni ženski centar. „Pismo poverenici za zaštitu ravnopravnosti”. Beograd, 5. februar 2020. <<https://bit.ly/2xQ3lqQ>> 7. april 2020.

359 Autonomni ženski centar. „Mišljenje poverenice za zaštitu ravnopravnosti: U postupanju 'nacionalnog SOS telefona' nema diskriminacije korisnica”. Beograd, 21. februar 2020. <<https://bit.ly/3avU1Lx>> 7. april 2020.

## Zaštita i podrška ženama žrtvama nasilja tokom pandemijske krize

Autonomni ženski centar javno je apelovao na Vladu da, prilikom planiranja mera i aktivnosti radi sprečavanja širenja virusa COVID-19, **među prioritet** uvrsti i bezbednost i specifične potrebe žena i dece, uključujući u to i zaštitu od nasilja, bezbednost na radnom mestu, te pomoć i podršku u vezi sa brigom o deci i starima.<sup>360</sup> Iako su kontakt telefoni i radno vreme ženskih organizacija iz Mreže Žene protiv nasilja zaista bili objavljeni,<sup>361</sup> kao i kontakt podaci svih centara za socijalni rad,<sup>362</sup> a nadležne institucije saopštile da će postupiti u svakom prijavljenom slučaju nasilja u porodici, ipak je tokom prvih nekoliko nedelja vanrednog stanja nedostajao određeni broj informacija i uputstava.

Nakon početnog pada broja poziva i poruka po proglašenju vanrednog stanja, žene su ipak ponovo počele da kontaktiraju Autonomni ženski centar, prvenstveno zbog toga što im nadležne institucije nisu bile dostupne ili su im pružale kontradiktorne ili nedovoljne informacije. Iz podataka se vidi da je tokom perioda od mesec dana Autonomni ženski centar kontaktiralo **tri puta više** žena **nego inače**, bez obzira na to što im je, zbog prilagođene organizacije rada, SOS telefon bio na raspolaganju samo od 10 do 15 časova.<sup>363</sup>

Podaci Republičkog javnog tužilaštva<sup>364</sup> pokazuju da je u martu 2020. godine broj izrečenih hitnih mera koje je sud produžio bio smanjen za 5% u odnosu na prethodni mesec, a da su Grupe za koordinaciju i saradnju razmotrile 21% manje novoprijavljenih slučajeva nasilja u porodici. Takođe, za 13% izrađeno je manje individualnih planova zaštite i podrške. Iako Ministarstvo unutrašnjih poslova nije dostavilo podatke o hitnim merama koje je izrekla policija, ministar unutrašnjih poslova je 10. aprila 2020. godine izjavio da nije došlo do povećanja nasilja u porodici,<sup>365</sup> dok je 22. aprila 2020. godine<sup>366</sup> saopštio da je policija tokom marta i aprila izrekla 1910 hitnih mera, od kojih 650 naređenja o udaljenju iz stana.

Zbog slučajeva u kojima su žene žrtve nasilja novčano kažnjene jer su prekršile zabranu kretanja u vreme policijskog časa pokušavajući da prijave nasilje,<sup>367</sup> Odbor za ljudska prava Vranje i Udruženje Romkinja OSVIT iz Niša, koji su licencirani pružaoci usluge SOS telefona, podneli su predloge Vladi za izmenu uredbi o zabrani kretanja i organizovanju rada ustanova socijalne zaštite tako da se žrtve nasilja smeste u sigurne kuće i pre testiranja na virus.<sup>368</sup> Na sastanku koji je organizovalo Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost 29. aprila 2020. godine<sup>369</sup> direktor policije je negirao da je policija tako postupala.<sup>370</sup>

---

360 Autonomni ženski centar. „Saopštenje za javnost: Uticaj virusa korona na žene i mere podrške i zaštite“. Beograd, 19. mart 2020. <<https://bit.ly/2LIKJIF>>. 10. april 2020.

361 „Pomoć žrtvama nasilja tokom vanrednog stanja“. *Isključite nasilje* <<https://bit.ly/353L9f0>> 10. april 2020.

362 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Objavljen spisak kontakt telefona i imejl adresa svih centara za socijalni rad u Srbiji“. Beograd, 18. mart 2020. <<https://bit.ly/2KEPqMR>> 10. april 2020. godine.

363 Autonomni ženski centar. „Saopštenje za javnost: Zaštita i podrška ženama žrtvama nasilja tokom prvih mesec dana vanrednog stanja“. Beograd, 17. april 2020. <<https://bit.ly/2Tm8l3j>> 24. april 2020.

364 Informacije koje je AŽC zatražio i 14. aprila 2020. godine primio po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, izmene dostavljene 16. aprila 2020. godine.

365 „Stefanović: 87 pripadnika MUP-a zaraženo korona virusom“. *Portal NovaS*, 10. april 2020. <<https://bit.ly/3avUQUd>> 14. april 2020.

366 „Bez obzira na vanredno stanje, važno je da sve žene prijave nasilje“. *Portal RTS*, 22. april 2020. <<https://bit.ly/2S0KXrx>> 24. april 2020.

367 „Htela da prijavi nasilje pa kažnjena zbog policijskog časa“. *Portal NovaS*, 1. maj 2020. <<https://bit.ly/2zTDJzw>> 1. maj 2020.

368 Odbor za ljudska prava Vranje. „Predlog Vladi Srbije za izmenu Uredbe o zabrani kretanja i smeštaju žrtava nasilja u Sigurne kuće“, 22. april 2020. <<http://hrcvr.org/predlog-vladi-srbije-za-izmenu-uredbe-o-zabrani-kretanja-i-smestaju-zrtava-nasilja-u-sigurne-kuce/>> 27. april 2020.

369 „Mihajlovićeva: Žene i devojčice nisu same ni u vreme epidemije, pozivam sve da prijave nasilje“. Beograd, 29. april 2020. <<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr-Latn/node/544>> 29. april 2020.

370 „Porast nasilja u vanrednom stanju, kažnjena jer je izašla da prijavi nasilnika“. *Portal N1*, 29. april 2020. <<https://bit.ly/2WLSORx>> 29. april 2020.

---

## PREPORUKE

- Dosledno treba sprovesti sve preporuke iz izveštaja GREVIO, posebno one koje su označene kao prioritetne (hitne):
  - » obezbediti da se odredbe Istanbulske konvencije sprovode bez diskriminacije po bilo kom osnovu;
  - » obezbediti stabilne i održive nivoe finansiranja na osnovu zasebnih budžetskih linija i linija finansiranja;
  - » uvesti standardizovane kategorije podataka koje će nadležni organi unutrašnjih poslova, pravosuđe i svi drugi relevantni akteri morati obavezno da primenjuju; to su podaci o polu i starosti žrtve i učinioca, njihovom odnosu, vrsti nasilja i geografskom položaju;
  - » obezbediti pružanje specijalizovanih usluga podrške za žene sa rodnim pristupom i proširiti obezbeđivanje sigurnih kuća, uz istovremeno *de facto* obezbeđivanje pristupa svim ženama, posebno ženama sa invaliditetom, Romkinjama i migrantkinjama/azilantkinjama;
  - » obezbediti da se poštuje poverljivost i anonimnost svih onih koji pozivaju novoosnovane nacionalne linije za pomoć žrtvama rodno zasnovanog nasilja i upućivanje na službe specijalizovane podrške, koju pružaju nevladine organizacije;
  - » obezbediti da staratelji i medicinski stručnjaci izuzetno poštuju informisano i slobodno odlučivanje žena u vezi sa medicinskim postupcima, kao što su pobačaj i sterilizacija, posebno kada je reč o ženama sa invaliditetom, koje su smeštene u ustanove.
- Sadržaj preporuka treba uključiti u mere i aktivnosti nove Nacionalne strategije i Akcionog plana za sprečavanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima za period 2020–2025.
- Potrebno je unaprediti specifičnu i osetljivu politiku zaštite i podrške za žene sa iskustvom svih oblika rodno zasnovanog nasilja iz višestruko marginalizovanih i osetljivih društvenih grupa.

### 4.4.3. Prava deteta

#### ALARM:

#### Prava dece u Srbiji se urušavaju dok traje proces pristupanja Evropskoj uniji

*Tokom 2019. godine ni na koji način nisu unapređena dečija prava, što stvara ozbiljnu sumnju da je Vlada posvećena unapređenju ove oblasti.*<sup>371</sup>

---

#### Mediji i dalje zloupotrebljavaju prava dece žrtava

Slučaj „Malčanskog berberina“, čoveka koji je oteo i više puta silovao dvanaestogodišnju djevojčicu<sup>372</sup>, pokazao je sve mane sistema kada je reč o zaštiti dece i o nepostojanju nadzora nad višestrukim seksualnim prestupnicima nakon izdržane kazne zatvora. Pored toga što su mediji zloupotrebljavali fotografije<sup>373</sup>, na naslovnim stranama dnevnih novina objavljeno je priznanje učinioca dato u prostorijama Višeg javnog tužilaštva u Nišu nakon što je devojčica spasena.

---

371 Prelazno merilo 42 koje se odnosi na aktivnosti navedene pod 3.4.4: *Srbija više poštuje prava deteta i posebnu pažnju obraća na socijalno ugroženu decu, decu sa invaliditetom i decu žrtve krivičnih dela.*

372 „Pronađena dvanaestogodišnja kidnapovana devojčica Monika, policija sumnja da je malčanski berberin naoružan“. *Telegraf*, 30. decembar 2019. <<https://bit.ly/2Y4Gvw0>> 14. april 2020.

373 „Svaki četvrti naslov u slučaju ‘Malčanski berberin’ se odnosio na sadržinu teksta“. *Danas*, 23. januar 2020. <<https://bit.ly/3cMmhuT>> 14. april 2020.

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti vodio je interni postupak, tokom kog je zaključeno da postoje razlozi za sumnju da su lični podaci iz svedočenja osumnjičenog dostavljeni neovlašćenim licima, te da su tako dospeli i u medije. Iz tog razloga, Poverenik je Osnovnom javnom tužilaštvu u Nišu podneo krivičnu prijavu zbog sumnje da je učinjeno krivično delo *neovlašćenog prikupljanja ličnih podataka* iz člana 146 Krivičnog zakonika.<sup>374</sup>

Ovo je, takođe, bio prvi put da je Ministarstvo kulture i informisanja reagovalo,<sup>375</sup> pokrenulo prekršajni postupak protiv jednog medija i podnelo krivičnu prijavu Republičkom javnom tužilaštvu. Autonomni ženski centar javno je reagovao,<sup>376</sup> a zatim Savetu za štampu podneo četiri žalbe protiv listova *Srpski Telegraf*, *Informer*, *Alo* i *Kurir*.<sup>377</sup> Savet za štampu primio je ukupno 20 žalbi, uključujući u to i onu koju su podneli roditelji devojčice,<sup>378</sup> nakon čega je utvrdio da su listovi *Srpski Telegraf*, *Informer*, *Alo*, *Kurir* i *Blic* **prekršili Kodeks novinara**.<sup>379</sup>

## Zaboravljena prava deteta

Kako se navodi na internet stranici **Saveta za prava deteta**, Savet se redovno sastaje i priprema izveštaje koje javno objavljuje. Ipak, Savet još **nije reagovao ni u jednom zakonodavnom procesu** u prethodnom periodu, kao ni na kontinuirano kršenje prava dece.

Nakon **javne rasprave o Nacrtu zakona o pravima deteta**,<sup>380</sup> koja je održana u junu 2019. godine, Ministarstvo za socijalnu politiku objavilo je izveštaj o tome, ali bez zaključaka o prihvaćenim i neprihvaćenim predlozima. Donošenje ovog Zakona **nije planirano u Akcionom planu za Poglavlje 23**, niti je on naveden kao aktivnost u revidiranom Nacrtu iz decembra 2019. godine. **Diskriminatorne odredbe u Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom i dalje pogađaju svako treće novorođeno dete**, ali Vlada ne pokazuje nameru da ih izmeni. Ustavni sud još nije odlučio o ustavnosti ovog zakona.<sup>381</sup>

Izrada novog višegodišnjeg **strateškog okvira za prevenciju i zaštitu dece od nasilja** i pratećeg Akcionog plana za period 2018–2022. (što je sada aktivnost 3.6.2.19) ponovo je odložena za prvi kvartal 2020. godine, koji je, usput, već istekao. Vlada već dve godine ne uspeva da donese odluku o usvajanju ove strategije iako je rasprava o njoj održana još u decembru 2017. godine.<sup>382</sup>

Odloženo je donošenje i novog **Opšteg protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja**, ovoga puta za **drugi kvartal 2020. godine** (sada je to aktivnost 3.6.2.21). Izrada novih Posebnih protokola o zaštiti dece od zlostavljanja i zanemarivanja (sada aktivnost 3.6.2.22) odložena je za **prvi kvartal 2021. godine**.

374 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. „Poverenik podneo krivičnu prijavu povodom objavljivanja iskaza osumnjičenog za otmicu maloletne M. K.“. Beograd, 20. januar 2020. <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/3235>> 14. april 2020.

375 „Ministarstvo za kulturu osudilo naslove tabloida koji su sadržali izjave Ninoslava Jovanovića“. *Portal N1*, 9. januar 2020. <<https://bit.ly/2VAM0Ri>> 14. april 2020.

376 Autonomni ženski centar. „Otvorena pisma institucijama povodom medijskog izveštavanja“. Beograd, 9. januar 2020. <<https://www.womenngo.org.rs/vesti/1550-otvorena-pisma-institucijama-povodom-medijskog-izvestavanja>> 14. april 2020.

377 Autonomni ženski centar. „Pritužbe Autonomnog ženskog centra Savetu za štampu“. Beograd, 10. januar 2020. <<https://www.womenngo.org.rs/vesti/1551-azc-pritužbe-savetu-za-stampu>> 14. april 2020.

378 Savet za štampu. „Brojne žalbe Savetu za štampu zbog narušavanja privatnosti maloletne žrtve“. Beograd, 21. januar 2020. <<https://bit.ly/3cNFSLs>> 14. april 2020.

379 Savet za štampu. „Odluka o žalbama od 30. januara 2020. godine“. <<http://zalbe.rs/zalba/7516>>, <<http://zalbe.rs/zalba/7515>>, <<http://zalbe.rs/zalba/7514>>, <<http://zalbe.rs/zalba/7513>>, <<http://zalbe.rs/zalba/7512>> 14. april 2020.

380 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta“. Beograd, 3. jul 2019. <<https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-07/Deca%20-%20Izvestaj%20Javna%20rasprava.pdf>>.

381 Više reči o ovome u odeljku 3.2. ovog izveštaja.

382 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018–2022. godine“. Beograd, 5. decembar 2017. <<https://bit.ly/3aCxZd>> 14. april 2020.



Ministarstvo pravde je u Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 **ponovo odložilo rok za usvajanje izmena i dopuna Zakona o maloletnicima**, ovoga puta za četvrti **kvartal 2020. godine** (aktivnost 3.4.4.10). Na sastanku Nacionalnog konventa za Evropsku uniju, koji je 27. decembra 2019. godine održan sa predstavnicima Saveta za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, saopšteno je da će biti pripremljen i usvojen sasvim novi Zakon o maloletnicima.<sup>383</sup> Ostaje nepoznato zbog čega ta aktivnosti onda nije ispravljena u Nacrtu AP 23.

Aktivnost 3.4.4.17, koja je obuhvatala uvođenje **posttraumatskog savetovanja i podrške deci žrtvama/svedocima u krivičnim postupcima**, koje bi pružali centri za podršku porodicama, **okončana je** kada se završio projekat „Unapređenje prava deteta kroz jačanje sistema pravosuđa i socijalne zaštite u Srbiji”,<sup>384</sup> koji je finansirala Evropska unija. **Nadležna ministarstva nisu uočila koliko je značajno da ova usluga bude finansirana iz državnog budžeta**. Period sprovođenja ove aktivnosti trajao je **od prvog kvartala 2016. do prvog kvartala 2020. godine**. Nema raspoloživih podataka o rezultatima ove aktivnosti iz AP 23.

---

#### Reakcije na presudu Apelacionog suda u Beogradu, kojom su povređena zagarantovana prava devojčice žrtve

Nakon što je anonimizovao i objavio presudu Apelacionog suda u Beogradu br. Kz1 – 392/2019 iz juna 2019. godine, kojom je sud oslobodio učinioca krivičnog dela **seksualni odnos sa detetom koji je za posledicu imalo trudnoću** (član 180, stav 2 Krivičnog zakonika),<sup>385</sup> Autonomni ženski centar se na društvenim mrežama i u medijima suočio sa podeljenim mišljenjima, prvenstveno sa mišljenjem predstavnika organizacija civilnog društva koje se bave ljudskim pravima u Srbiji, a koje su podržale odluku Suda. Pored toga, organizacija CEPRIS, čiji je osnivač i član sudija koji je predsedavao u tom predmetu, tražio je od Autonomnog ženskog centra da objavi od koga je dobio presudu.<sup>386</sup>

Odlučujući po zahtevu za zaštitu zakonitosti koji je podnelo Republičko javno tužilaštvo, Vrhovni kasacioni sud Srbije je 30. januara 2020. godine utvrdio da je **osporenim presudom povređen zakon** u korist okrivljenog.<sup>387</sup> Autonomni ženski centar još nema informacije o tome da li su Poverenica za zaštitu ravnopravnosti i Ministarstvo pravde pokrenuli postupke zbog diskriminatornog postupanja sudskog veštaka i sudija, niti da li je Advokatska komora Vojvodine pokrenula postupak u vezi sa svim propustima advokata koji je bio postavljen da zaštiti prava devojčice žrtve.

---

Narodna skupština usvojila je **Zakon o nestalim bebama** iako su organizacije ASTRA i Autonomni ženski centar apelovale na narodne poslanice da za njega ne glasaju jer, u suprotnom, majke čija su deca oteta iz porodilišta nikada neće saznati istinu o tome šta im se dogodilo sa decom.<sup>388</sup> Zakon je ipak usvojen nakon što je Narodna skupština prihvatila amandmane koji su dogovoreni na sastanku Vlade sa predstavnicima nekoliko udruženja roditelja.<sup>389</sup>

---

#### PREPORUKE

- Potrebno je unaprediti zaštitu dece *žrtava* izmenama zakona i uvođenjem posttraumatskog savetovanja i podrške deci *žrtvama/svedocima* u krivičnom postupku.
- Treba izmeniti *Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom* kako bi se sprečila dalja diskriminacija novorođenčadi, dece i njihovih majki.
- Ukoliko bude odlučeno da će biti izrađen i usvojen novi *Zakon o maloletnicima*, potrebno je izmeniti Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23.

---

383 YUCOM. „Izveštaj sa treće sednice Radne grupe za Poglavlje 23“. Beograd, 17. januar 2020. <<https://bit.ly/3bPibCt>> 14. april 2020.

384 Sprovodio ga je UNICEF u partnerstvu sa Ministarstvom pravde i Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

385 Autonomni ženski centar. „Saopštenje za javnost povodom presude Apelacionog suda u Beogradu kojom se krše prava deteta“. Beograd, 12. septembar 2019. <<https://bit.ly/2z5X8NR>> 14. april 2020.

386 Zahtev je podnet imejlom i ponovljen javno u emisiji *Utisak nedelje*, TV *NovaS*, 20. januar 2020, u 63. minutu. <<https://youtu.be/JtFOhVzBq3U>>.

387 Presuda Vrhovnog Kasacionog Suda Srbije br. Kzz 1345/19, 30. januar 2020. <<https://bit.ly/2XiYtZu>>.

388 Autonomni ženski centar. „Apel Ženskoj parlamentarnoj mreži – Glasajte protiv Zakona o nestalim bebama“. Beograd, 24. februar 2020. <<https://bit.ly/3dkCtnx>> 14. april 2020.

389 Više reči o ovome u odeljku 3 ovog izveštaja.



#### 4.4.4 Jačanje procesnih garancija

Srbija je još uvek daleko od toga da žrtvama garantuje adekvatan nivo zaštite procesnih prava<sup>390</sup> (Prelazno merilo 3.5.1).

##### Država protiv prava žrtava

Kao što je pomenuto u delu izveštaja koji se odnosi na pravosuđe, izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku u vezi sa dostavljanjem pismena, snimanjem suđenja i procesnom disciplinom (aktivnosti 1.3.6.1. i 1.3.6.2) **odložene su za prvi kvartal 2021. godine**. Ostaje nejasno da li su, i ako jesu, na koji su način, povezane sa planiranim aktivnostima 3.5.1.9, 3.5.1.10. i 3.5.1.11. (koje se takođe odnose na izmene i dopune Zakonika o krivičnom postupku), čije sprovođenje bi trebalo da bude započeto u četvrtom kvartalu 2020. godine.

Kada je reč o suđenjima koja su se održavala putem video-linka, neverovatno je koliko se Vlada pokazala „inventivnom“ kada je 20. aprila donela Uredbu o načinu učešća optuženog na glavnom pretresu u krivičnom postupku koji se održava za vreme vanrednog stanja. To je pokazalo da je suđenja veoma jednostavno organizovati korišćenjem aplikacija za veb kamere. Međutim, ta mogućnost je i dalje nedostupna posebno osetljivim žrtvama, koje decenijama unazad svedoče u istoj sudnici pred učiniocima.

Druga javna rasprava o Nacrtu nacionalne strategije o ostvarivanju prava žrtava i svedoka krivičnih dela i pratećem Akcionom planu održana je u decembru 2019. godine.<sup>391</sup> Osim noviteta vezanog za usvajanje posebnog zakona o pravima žrtava, novi Nacrt strategije ne razlikuje se mnogo od svojih ranijih verzija. Država je prilično odlučna u svojoj nameri da sistem za pružanje podrške žrtvama zasnuje tako da najmanje **jedan sudski pomoćnik bude stalno zaposlen u višim sudovima na pružanju usluga podrške žrtvama**, dok bi mreža kontakt osoba za pružanje informacija bila uspostavljena u **osnovnim i višim tužilaštvima, osnovnim sudovima i policiji**. Ostaje, međutim, nejasno da li će te kontakt osobe biti trajno angažovane na tim konkretnim radnim mestima ili će neko ko je već zaposlen taj posao obavljati kao dodatni zadatak. Kao što je navedeno u prethodnom Alarm izveštaju,<sup>392</sup> ovo znači da će **85% žrtava dobiti informacije isključivo od kontakt osoba**, dok će im usluge podrške koje se pružaju u višim sudovima ostati nedostupne, posebno ako ne žive u nekom od gradova u kojima postoji viši sud.

Zbog svega gore navedenog, Strategija je u suprotnosti sa prvim načelom koje se u njoj navodi – *dostupnost usluga podrške*. Drugo načelo – *maksimalno korišćenje postojećih resursa* – vidljivo je u čitavoj Strategiji, jer će se ona oslanjati na dodatni rad institucija u kojima ionako nema dovoljno zaposlenih (do čega je dovela zabrana daljeg zapošljavanja u javnom sektoru). Može se, dakle, zaključiti da šanse da će sistem kome nedostaju finansijski i ljudski resursi ispuniti treće načelo navedeno u strategiji – *održivost funkcionisanja i kvaliteta mreže za pružanje usluga podrške* – nisu baš velike.

Deluje da postoji isti obrazac ka uspostavljanju sistema podrške žrtvama **kao kod uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći**. Naime, državne službe zadužene za pružanje podrške žrtvama, koje neće imati dovoljno resursa, usmeravaće žrtve ka mreži organizacija civilnog društva (OCD), koje im te usluge ionako već pružaju, uz očekivanje da će OCD to raditi bez naknade. Sa druge strane, OCD će morati same da pribavljaju sredstva koja su im neophodna za pružanje ove vrste usluga (ili će se suočiti sa kažnjavanjem zbog nepružanja usluga) i da, uz to, državu besplatno (i opet pod pretnjom kažnjavanja) izveštavaju o broju usluga koje su pružile žrtvama.

390 Republika Srbija vrši izmenu svog zakonodavstva (uključujući Zakonik o krivičnom postupku) kako bi se postigla usklađenost sa pravnim tekovinama EU u pogledu procesnih prava i prava žrtava.

391 Ministarstvo pravde. Nacrt nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela, sa pratećom Akcionim planom. Beograd, decembar 2019. <<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>> 14. april 2020.

392 Đurković, Sanja (ur.). prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24. Septembar 2019: 66–68. <<http://bit.ly/AlarmSept2019>>.

Ovo je situacija u kojoj država svakako **pobeduje** (*win-win*): **imaće bolje podatke o broju pruženih usluga** – koji su joj neophodni za pridruživanje Evropskoj uniji – a do njih će doći **besplatnim radom organizacija građanskog društva**.

Nažalost, većina žrtava u Srbiji, posebno one iz ranjivih grupa, neće imati mnogo koristi od 1,5 miliona evra sredstava iz IPA fonda, koja su uložena u izradu ove Strategije. Usvajanje Strategije (aktivnost 3.5.1.18) planirano je za **prvi kvartal 2020. godine**, s tim da je u delu Nacrta akcionog plana za Poglavlje 23 koji se odnosi na ratne zločine ta ista aktivnost (1.4.4.7) odložena za **treći kvartal 2020. godine**.

## Izrabljivanje organizacija civilnog društva i kršenje prava građana u novom Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći

**Prelazno merilo 44**<sup>393</sup> – Republika Srbija usvaja novi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i uspostavlja dobro opremljen sistem besplatne pravne pomoći – **ispunjeno je samo delimično, i to samo na papiru**.

Ministarstvo pravde je objavilo izveštaj o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.<sup>394</sup> Prema njemu, 150 od 165 opština u Srbiji, koje su se registrovale kao pružaoci besplatne pravne pomoći, odobrilo je 1.902 zahteva za pružanje ovakve pomoći. To znači da je u prvih šest meseci **besplatnu pravnu pomoć u proseku dobilo 12 građana po opštini, tj. dvoje građana mesečno po opštini**. Besplatna pravna pomoć koju pružaju advokati odobrena je u 21% slučajeva (416 od 3.672 registrovanih advokata). *Besplatna pravna pomoć uglavnom se pružala u građanskim i upravnim postupcima, ali i u drugim pravnim oblastima – u izvršenju i vanparnici. Veliki broj zahteva odnosio se na razvod braka, izdržavanje dece i starateljstvo nad decom, dok se u krivičnim postupcima pomoć najčešće pružala žrtvama nasilja u porodici. Besplatni pravni savet dobilo je 7.460 lica, opšte pravne informacije 3.657, dok je njih 635 zatražilo i dobilo pomoć u popunjavanju obrazaca.*<sup>395</sup>

Tokom šest meseci primene Zakona većina organizacija civilnog društva, koje su Ministarstvu pravde podnele zahtev za pružanje besplatne pravne podrške (u skladu sa članom 9 Zakona), upisane su i u onlajn (*online*) registar pružalaca besplatne pravne pomoći.<sup>396</sup> Organizacije nisu dobile pismeno rešenje Ministarstva pravde kojim se registruju kao pružaoci besplatne pravne pomoći, već samo imejl kojim se potvrđuje da su upisane u registar.<sup>397</sup> Kao što se vidi i iz samog registra, u Srbiji i dalje ima opština koje nisu ustanovile službe koje bi bile zadužene za odobravanje i pružanje besplatne pravne pomoći.

Nakon što je zakon stupio na snagu, Ministarstvo pravde usvojilo je sedam pravilnika,<sup>398</sup> koji su, sa stanovišta prEUgovor koalicije, samo pogoršali položaj organizacija civilnog društva kao pružalaca usluga besplatne pravne pomoći, posebno u vezi sa vođenjem evidencije i izveštavanjem. Članom **3 Pravilnika o načinu vođenja evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci propisuje se da se lično ime i prebivalište ili boravište korisnika besplatne pravne podrške evidentiraju i da se podnose godišnji izveštaji Ministarstvu pravde**. To bi moglo biti opravdano kada je reč o pružanju besplatne pravne pomoći, ali u slučaju besplatne pravne podrške – čijeg nijednog pružaoca ne finansira država – po mišljenju prEUgovor koalicije, ne postoji opravdanje za takvo uplitanje u nečiju privatnost. **Mislimo da je ovaj zahtev u suprotnosti sa Opštom uredbom o zaštiti podataka (GDPR) i članom 6 Zakona o zaštiti ličnih podataka u Srbiji**.

393 Odnosi se na aktivnosti navedene pod 3.5.1.

394 Ministarstvo pravde. „Izveštaj o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći“. Beograd, 31. mart 2020. <<https://bit.ly/2x50wY3>> 24. april 2020.

395 Ministarstvo pravde. „Besplatna pravna pomoć za 1.902 građanina“. Beograd, 23. april 2020. <<https://bit.ly/2VxXGEp>> 24. april 2020.

396 Registar je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde, ažurirano 13. marta 2020. <<https://bit.ly/2VOSkDy>> 24. april 2020.

397 Prema navodima iz „Izveštaja o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći“, (<<https://bit.ly/2x50wY3>>) 18 organizacija građanskog društva pruža i besplatnu pravnu pomoć i besplatnu pravnu podršku, dok 23 pružaju samo besplatnu pravnu podršku. Naveden izvor, 2020: 3.

398 „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći“. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 87/2018. <<https://bit.ly/3bBBUj>> 24. april 2020.

## Preporuke CEDAW i GREVIO vezane za izmene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći se ignorišu

Godinu dana nakon što su dobijena Zaključna zapažanja CEDAW-a,<sup>399</sup> „dobro uspostavljeni“ mehanizam Vlade Srbije za **spровоđenje svih preporuka mehanizama UN za ljudska prava** (sada je to aktivnost 3.4.1.3) **nije preduzeo ništa** kako bi primljena zapažanja bila uzeta u razmatranje. U Nacrtu akcionog plana za Poglavlje 23, Savet za sprovođenje AP 23 nije predvideo nijednu aktivnost koja se odnosi na izmene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

U međuvremenu, ekspertska grupa GREVIO je 22. januara 2020. godine objavila i predstavila svoj Prvi osnovni izveštaj o Srbiji.<sup>400</sup> Kada je reč o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, GREVIO u paragrafu 246 **dovodi u pitanje pravljenje razlike između žrtava nasilja u porodici – koje uvek ostvaruju pravo – i žrtava drugih oblika nasilja obuhvaćenih Istanbulskom konvencijom, koje moraju da prođu dugotrajan postupak odobravanja kako bi dokazale da ispunjavaju uslove na osnovu materijalnog stanja. Stoga GREVIO podseća na **obavezu da se omogući primena Konvencije bez ikakve diskriminacije** (član 4, stav 3).**

Uz to, GREVIO u paragrafu 247 **primećuje da postoji kontroverza u vezi sa tim ko pruža besplatnu pravnu pomoć, koju je izazvalo usvajanje novog zakona (...) i pita koja je razlika između nevladinih organizacija stručnih u oblasti azila i diskriminacije i nevladinih organizacija stručnih u drugim oblastima, tj. u oblasti nasilja u porodici.**

Iz ovih razloga, **GREVIO u paragrafu 249 poziva vlasti u Srbiji da preduzmu mere kako bi se, praktičnom primenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u svim oblastima na koje se odnosi Istanbulska konvencija, obezbedila dovoljno kvalitetna besplatna pravna pomoć.** Štaviše, ekspertska grupa  **snažno podstiče vlasti u Srbiji da, u okviru, ali i više od predviđenog okvira praćenja koje je po zakonu propisano, prate domete zakona u praksi da bi se ženama omogućio kontinuirani pristup pravdi kvalitetnim pravnim zastupanjem, kao i da se uklone sve administrativne ili procesne prepreke za ostvarivanje pravne pomoći.**

Budući da u izveštaju Ministarstva pravde o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nema podataka razvrstanih prema polu tražilaca besplatne pravne pomoći, kao ni podataka razvrstanih prema članu Zakona na osnovu kog je besplatna pravna pomoć odobrena, **nije moguće zaključiti** da li žene žrtve svih oblika nasilja nailaze na administrativne ili procesne prepreke kada je reč o ostvarivanju besplatne pravne pomoći.

## Besplatna pravna pomoć i različite poruke Vlade u vreme pandemijske krize

Kako bi se prilagodila svim ograničenjima uvedenim za vreme vanrednog stanja, organizacija Autonomni ženski centar – koja je članica prEUgovor koalicije – odlučila je da nastavi sa pružanjem besplatne pravne podrške telefonom, imejlom, na društvenim mrežama i aplikacijama koje se koriste za razgovor (Viber, WhatsApp, Signal...).<sup>401</sup> Osim pružanja informacija o radu sudova/tužilaštava tokom prve nedelje, najčešće postavljano pitanje odnosilo se na viđanje dece tokom vanrednog stanja, jer su roditelji od različitih institucija (policije, centra za socijalni rad) dobijali različite informacije. Iz tog razloga se Autonomni ženski centar obratio Ministarstvu pravde i Ministarstvu za socijalnu politiku zahtevajući da izdaju uputstva **za viđanje dece sa roditeljem sa kojim ne žive.**<sup>402</sup>

399 Đurković Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Septembar 2019: 65–66.

400 „GREVIO objavio prvi osnovni izveštaj za Srbiju“. Savet Evrope, 20. januar 2020. <<https://bit.ly/3eQH9mD>> 14. april 2020.

401 Autonomni ženski centar. „Saopštenje za javnost: Zaštita i podrška ženama žrtvama nasilja tokom prvih mesec dana vanrednog stanja“. Beograd, 17. april 2020. <<https://bit.ly/2Tm8l3>> 24. april 2020.

402 Autonomni ženski centar. „AŽC uputio predloge institucijama da izdaju uputstva za viđanje dece sa roditeljem sa kojim ne žive“. Beograd, 30. mart 2020. <<https://bit.ly/2Zmrmqp>> 14. april 2020.

Ministarstvo za socijalnu politiku je u aprilu 2020. objavilo informacije kako da građani koji se brinu o starim licima/osobama sa invaliditetom (ličnim pratiočima) i roditelji dobiju dozvolu za kretanje kada dete uzimaju/vraćaju za vreme policijskog **časa**.<sup>403</sup> Nakon toga je usledila odluka Vlade da se omogući elektronsko podnošenje zahteva za dobijanje te dozvole. Bez pozivanja na bilo kakvu odluku Vlade, na internet stranici *e-uprave* osvanulo je obaveštenje da se „**zahtevi za kretanje kojima je razlog viđanje deteta (sudska presuda) neće razmatrati** iz razloga **što** isto predstavlja epidemiološki rizik”.<sup>404</sup> Zaštitnik građana je zbog toga izdao saopštenje u kome je pozvao nadležne da poštuju zajemčena prava deteta.<sup>405</sup> Obaveštenje je kasnije uklonjeno sa stranice *e-uprave*.

---

## PREPORUKE

- Potrebno je revidirati Nacrt nacionalne strategije za ostvarivanje prava **žrtava** i svedoka krivičnih dela kako bi službe za podršku **žrtvama** bile formirane u svim osnovnim sudovima i tužilaštvima.
- Treba izmeniti Zakonik o krivičnom postupku i uskladiti ga sa pravnim tekovinama EU kada je reč o procesnim pravima i pravima **žrtava**.
- Nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 treba izmeniti uvođenjem aktivnosti kojom **će** biti predviđene izmene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa preporukama CEDAW i GREVIO.
- Novi Nacrt zakona o ravnopravnosti polova treba preispitati kako bi se obezbedilo da **žrtve** svih oblika rodne diskriminacije, uključujući u to i pripadnike grupa koje su u nepovoljnom položaju, imaju pristup besplatnoj pravnoj pomoći, kao i kako bi se različitim akterima, uključujući u to i organizacije civilnog društva i univerzitete, dala mogućnost da pružaju usluge pravne pomoći.

### 4.4.5. Zaštita podataka o ličnosti

Primena novog Zakona o zaštiti ličnih podataka počela je u avgustu 2019. Nedostaci zakona i postupak njegove izrade predstavljeni su u prethodnim Alarm izveštajima.<sup>406</sup> Ustavni sud odbacio<sup>407</sup> je predlog za ocenu ustavnosti čl. 40 Zakona, koji dopušta preveliku diskreciju u ograničavanju prava lica na koja se podaci odnose. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) apelovao je na Ministarstvo pravde da od zakonodavca zatraži autentično tumačenje člana 4, stav 1, tačka 24 Zakona, ali do marta 2020. godine nije bilo reakcije.<sup>408</sup> Predmetna odredba nedovoljno precizno određuje koji subjekti i u kojim situacijama koriste izuzetke za „posebne svrhe” (krivično pravosuđe i nacionalna bezbednost) umesto opštih pravila, prilično konfuzno raštrkanih po celom Zakonu.<sup>409</sup>

---

403 Autonomni ženski centar. „Ministarstvo: Informacije u vezi sa viđanjem dece sa roditeljem sa kojim ne žive”. Beograd, 6. april 2020. <<https://bit.ly/2WPjcoO>> 14. april 2020. godine; Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. „Procedura za dobijanje dozvole za kretanje u vreme zabrane kretanja”. Beograd, 8. april 2020. <<https://bit.ly/2KvQL8z>> 14. april 2020.

404 „Podnošenje zahteva za izdavanje dozvole za kretanje u vreme zabrane kretanja”. *E-uprava*, <<https://euprava.gov.rs/usluge/5616>> 10. april 2020. Prilikom ponovnog pristupanja 24. aprila 2020, rečenica je bila uklonjena sa stranice.

405 Zaštitnik građana. „Zaštitnik građana pozvao nadležne da poštuju zajemčena prava deteta”. Beograd, 10. april 2020. <<https://bit.ly/2yIX8ma>> 14. april 2020.

406 Detaljnu analizu sa preporukama videti u: Pejić, J. „Komentari i sugestije za unapređenje odredaba novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u oblasti krivične pravde i zaštite nacionalne bezbednosti”. Koalicija prEUgovor, Beograd, avgust 2019. <<http://preugovor.org/Amandmani/1580/Komentari-i-sugestije-za-unapredjenje-odredaba.shtml>> 2. april 2020.

407 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Godišnji izveštaj za 2019*. Isto, 2020: 83.

408 Isto, 2019: 24.

409 Više u: Pejić, J. „Komentari i sugestije za unapređenje odredaba novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti”, isto, 2019. Takođe: Pejić, J. Šta je policijska direktiva Evropske unije? Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7103/Sta-je-Policijska-direktiva-Evropske-unije.shtml>> 2. april 2020.

Srbija je u novembru 2019. godine potpisala Protokol<sup>410</sup> o izmeni Konvencije 108 Saveta Evrope, koji je ratifikovan u Narodnoj skupštini u martu.<sup>411</sup> Protokol poboljšava standarde zakonitosti, proporcionalnosti i transparentnosti obrade podataka, odgovornosti rukovaoca podacima, nezavisnosti tela za zaštitu podataka, te proširuje listu osetljivih podataka i primenu standarda zaštite podataka na obradu u svrhe nacionalne bezbednosti. Poverenik je usvojio niz pravila i uputstava za subjekte koji su obveznici Zakona.<sup>412</sup>

Još je rano da se donose zaključci o primeni Zakona. Tokom 2019. godine Poverenik je primio 60 žalbi na osnovu novog zakona, upola manje nego na osnovu prethodnog zakona. Od 474 pokrenutih postupaka nadzora, samo 12% zasnovano je na novom zakonu.<sup>413</sup> Građani su se takođe žalili Zaštitniku građana jer nije odlučeno o njihovim zahtevima za brisanje podataka iz operativnih evidencija policije. Zaštitnik građana je zaključio<sup>414</sup> da je potrebna dodatna edukacija policijskih službenika u vezi sa Zakonom o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova.<sup>415</sup> U drugoj polovini 2019. Poverenik je održao 37 obuka o novom zakonodavnom okviru u oblasti zaštite podataka o ličnosti.<sup>416</sup>

---

### Uticaj pametnog video-nadzora na ljudska prava nije ozbiljno shvaćen

Prethodni Alarm izveštaj skrenuo je pažnju na problem povećanja video-nadzora, koji je još uvek u pravnom vakuumu.<sup>417</sup> Nakon što su javnosti uskraćene informacije o projektu *Sigurni grad*, koji uključuje postavljanje 1000 pametnih kamera u glavnom gradu Srbije, Ministarstvo unutrašnjih poslova je u septembru Povereniku dostavilo procenu uticaja video-nadzora na zaštitu ličnih podataka, kako to zahteva novi zakon. I Poverenik i stručne OCD zaključili su da je procena manjkava na više načina – ne sadrži sve potrebne elemente, kao što je procena rizika u vezi sa pravima i slobodama lica na koja se podaci odnose ili detaljan opis preduzetih mera zaštite podataka, dok je pravni osnov za pametni video-nadzor nejasan. Što je još važnije, nije ubedljiva ni kada je reč o neophodnosti ili srazmernosti masovne primene ove nametljive tehnologije, njenim svrhama u borbi protiv kriminala,<sup>418</sup> dok je rizik od zloupotreba visok. Ministarstvo je najavilo da će raditi na usklađivanju dokumenta sa Zakonom i sa preporukama Poverenika.<sup>419</sup>

---

Karantin i druge mere uvedene marta 2020. da bi se stanovništvo zaštitilo od pandemije virusa COVID-19 stavile su zaštitu podataka na test, kao i u mnogim drugim zemljama. Obrazovne i druge institucije, koje su morale da se prilagode vanrednom stanju, prikupile su veliku količinu ličnih podataka. Vlada Srbije organizovala je centralizovanu i redovno ažuriranu bazu podataka o osobama testiranim, zaraženim, izlečenim i umrlim od posledica virusa COVID-19, kao i o osobama kojima je naređena samoizolacija ili koje su smeštane u zdravstvene ustanove.<sup>420</sup> Ova **velika baza podataka, koja sadrži osetljive lične podatke prikupljene od zdravstvenih ustanova, MUP-a i Ministarstva odbrane, nije bila adekvatno zaštićena.** Organizacija civilnog društva

---

410 Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Convention 108), CETS 223, 10. oktobar 2018. <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223>> 2. april 2020.

411 *Službeni glasnik RS*, br. 4/20 (MU), 5. mart 2020.

412 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. *Zaštita podataka o ličnosti – propisi*. Beograd, 2020. <[https://bit.ly/ZPL\\_propisi](https://bit.ly/ZPL_propisi)> 2. april 2020.

413 Poverenik. *Godišnji izveštaj za 2019.* 2020: 62.

414 Zaštitnik građana. *Godišnji izveštaj za 2019.* 15. mart 2020: 83–84. <<https://ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>>

415 *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, 26. mart 2018.

416 Poverenik. *Godišnji izveštaj za 2019.* 2019: 85–87.

417 Đurković, S. (ur.) *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2019: 58.

418 *Analiza Procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem Sistema video-nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova*. BCBP, Partneri za demokratske promene Srbije i Šer fondacija, novembar 2019. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7114/Analiza-Procene-uticaja-obrade-na-zastitu.shtml>>.

419 „Mišljenje Poverenika na akt Ministarstva unutrašnjih poslova – Procena uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem sistema video-nadzora”. 12. novembar 2019. <<https://praksa.poverenik.rs/predmet/detalji/FB967E2A-AE57-4B2C-8F11-D2739FD85A9B>> 2. april 2020.

420 „Zaključak (Vlade Srbije)”. *Službeni glasnik RS*, 50/20, 3. april 2020. i 57/20, 16. april 2020. <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/50/1/reg>> 20. april 2020.



„Šer fondacija“ otkrila je 17. aprila da su korisničko ime i lozinka za pristup bazi podataka bili javno dostupni na internet stranici jedne zdravstvene ustanove.<sup>421</sup> Štaviše, ostaje nejasno ko je rukovalac podacima, ko tačno i pod kojim okolnostima može pristupiti kojim podacima. Takođe, nema definisanih vremenskih ograničenja za čuvanje podataka, niti su lica obaveštavana o obradi njihovih podataka i pravima koja iz toga proizlaze, kao što zakon zahteva.<sup>422</sup>

O pokušaju da se **prati kretanje građana** koji se vraćaju u Srbiju iz žarišta zaraze virusom COVID-19 u inostranstvu kako bi se obezbedilo poštovanje mera samoizolacije predsednik Vučić je rekao: „Pratimo telefonske brojeve, pre svega italijanske. Dakle, ne prisluškujemo, već pratimo da li se kreću ljudi sa italijanskim brojevima u romingu – i kreću se. [...] Nemojte da mislite da ćete nas prevariti ostavljanjem telefona na jednom mestu, jer smo pronašli još jedan način da pratimo ko i kako krši pravila koje je država propisala.“<sup>423</sup> Ostaje nepoznato da li je to bio isprazan pokušaj odvratanja, jer ako nije, **pravni osnov za takvu meru nije jasan**. Lokacija korisnika telefonske komunikacije uživa ustavnu zaštitu kao lični podatak. U uobičajenim okolnostima praćenje lokacije (i ostalih metapodataka elektronskih komunikacija) dozvoljeno je samo u vezi sa teškim krivičnim delima, a kršenje karantina nije jedno od njih. U vanrednom stanju dozvoljena su odstupanja od zaštite ličnih podataka, ali samo na osnovu akta koji je usvojio parlament ili Vlada (uz supotpis predsednika), što ovde nije bio slučaj.

*O zloupotrebi ličnih podataka deteta koju su učinile vlasti i mediji u slučaju „Malčanski berberin“ videti pododeljak 4.4.3.*

---

## PREPORUKE

- Potrebno je precizirati određenje nadležnih organa koji obrađuju lične podatke za posebne svrhe, posebno kada su u pitanju pravna lica koja nisu organi vlasti. Poželjno je sastaviti zvaničnu listu ovih tela i/ili autentično tumačenje člana 4, st. 1, tačka 26 Zakona o zaštiti ličnih podataka.
- Treba usvojiti novu Strategiju zaštite ličnih podataka sa akcionim planom.
- Odmah treba obustaviti postavljanje kamera za prepoznavanje lica u Beogradu. U aktivnoj saradnji sa Poverenikom, Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da organizuje inkluzivnu javnu raspravu o neophodnosti i implikacijama takvog sistema.
- Institucije bi trebalo da ulože dodatni napor da ispune standarde zaštite ličnih podataka u vreme pandemije.

---

421 Međutim, nakon što je slučaj odgovorno prijavljen vlastima, podaci nisu kompromitovani. „Pandemija jedne lozinke. Kako je šifra za Covid-19 završila na internetu?“ Share Foundation, 20. april 2020. <<https://www.sharefoundation.info/sr/pandemija-jedne-lozinke/>> 22. april 2020.

422 Adamović, J.; Krivokapić, Đ. *Informacioni sistem COVID-19 u pravnom sistemu Srbije*. Share Foundation, 30. april 2020. <<https://www.sharefoundation.info/sr/tokovi-podataka-covid-19/>> 30. april 2020.

423 Jeremić, V. „Nejasno po kom zakonu država prati telefone građana“. *Danas*, 25. mart 2020. <<https://www.danas.rs/drustvo/nejasno-po-kom-zakonu-drzava-prati-telefone-gradjana/>> 2. april 2020.



## 5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

Nastavljena je revizija Akcionog plana za Poglavlje 24 (AP 24). Ministarstvo unutrašnjih poslova primilo je komentare Evropske komisije na junsku verziju nacрта revidiranog AP 24, i predstavilo je novu verziju članovima Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 u decembru 2019, uz izuzetak dela o borbi protiv organizovanog kriminala, koja je raspravljana u februaru 2020. Opšte zamerke na nacrt uključuju potrebu da se unapredi povezanost između mera iz AP 23 i AP 24, te da se obezbede verodostojni dokazi o sprovedenim reformama.

### 5.1. Reforma policije

*Reforma policije ključni je zahtev svih nastojanja Vlade u vezi sa Poglavljem 24. Izaziva zabrinutost jer se ne bavi ključnim prelaznim merilom Evropske unije, kojim se dokazuje postojanje garancije operativne nezavisnosti rada policije.<sup>424</sup> Problem političkog uticaja na policijske istrage ne može se rešiti tek sprovođenjem jedne antikorupcijske obuke o tome kako sprečiti curenje informacija iz policijskih redova, kao što je to Vlada predložila u Akcionom planu za Poglavlje 24.*

**Srpska policija nije imuna na uticaj političara.** Kada je grupa maskiranih ljudi tokom izborne noći u aprilu 2016. buldožerima srušila beogradski distrikt „Savamala”,<sup>425</sup> lokalnim policajcima je iz „vrha policije” naređeno da građane upućuju na Komunalnu policiju. Mediji koji su bliski ljudima na vlasti dobijaju iz policije podatke koji služe za promociju političkih interesa ili pojedinaca.<sup>426</sup> Političko rukovodstvo MUP-a preuzelo je upravljanje policijom tokom lokalnih izbora u decembru 2018.<sup>427</sup> Tri četvrtine građana veruje da policija radi u interesu političkih stranaka.<sup>428</sup>

Ne postoji jasna podela između policije, koja predstavlja civilnu državnu instituciju čija je zakonom utvrđena mogućnost i nadležnost da preduzima sredstva prinude u rešavanju problematičnih ili potencijalno nebezbednih situacija, i Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je deo Vlade čiji je zadatak da obezbedi ono što je policiji u organizacionom smislu neophodno za rad – budžet, ljudske resurse, zemlju, imovinu i opremu. To se vidi i u Strategiji razvoja MUP-a iz 2018, kao i u izmenjenom Zakonu o policiji iz 2018, u kojem su zakonodavci promenili definiciju policije i iz koga su, bez odgovarajućeg obrazloženja, uklonili odredbu u skladu sa kojom policija predstavlja centralnu organizacionu jedinicu MUP-a,<sup>429</sup> kao što je to stajalo u Zakonu o policiji iz 2016.<sup>430</sup> To može da naškodi operativnoj nezavisnosti policije.

U dve oblasti reforme policije zabeležen je izvestan napredak. Sačinjen je pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u MUP-u, ali još je rano za procenjivanje njegovog stvarnog učinka.

---

424 U prelaznom merilu navodi se da Srbija u svom Akcionom planu treba da obezbedi „detaljne korake za uspostavljanje jakih zaštitnih mera, kojima se obezbeđuje jačanje integriteta policije i operativna nezavisnost policijskih službi od političkih interesa i njihova zaštita od uticaja kriminala”. Videti: Savet Evropske unije. „Pregovori sa Srbijom o pristupanju, Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost”, 5. jul 2016: 26. <[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/PG24\\_Zajednicka\\_pozicija\\_EU.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG24_Zajednicka_pozicija_EU.pdf)>.

425 Ignjatijević, Marija. „Propast vladavine prava u Srbiji: slučaj *Savamala*”. *PointPulse*, 17. maj 2017. <<https://pointpulse.net/magazine/collapse-rule-law-serbia-savamala-case/>> 10. april 2020.

426 Vukasović, Marija. „Mediji i policija na Zapadnom Balkanu”. Beograd. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6803/Mediji-i-policija-na-Zapadnom-Balkanu.shtml>>.

427 Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Mart 2019: 54. <<http://bit.ly/AlarmMart2019SRB>>.

428 Elek, Bojan; Đorđević, Saša. „Stavovi građana Srbije o policiji: rezultati istraživanja javnog mnjenja – 2018.” Beograd. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6886/Stavovi-gradjana-Srbije-o-policiji--2018.shtml>>.

429 Mandić, S.; Đorđević, S. i Gajić Stojanović, S. „Unapređenje predloga izmena i dopuna Zakona o policiji”. Beograd. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, decembar 2017. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6676/Unapredjenje-predloga-izmena-i-dopuna-Zakona-o.shtml>>.

430 „Zakon o policiji”. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016, 24/2018 i 87/2018: član 3.

Izmene i dopune Zakona o policiji iz 2018. izazivaju zabrinutost zbog diskrecionih ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova prilikom zapošljavanja, koja su sada veća nego kada je na snazi bila prethodna verzija zakona.<sup>431</sup> Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta menjan je četiri puta od juna 2018. do aprila 2019. godine.<sup>432</sup> Zakonski, organizacioni i budžetski status Kriminalističko-policijskog univerziteta još nije rešen. Postoje jaki signali da se unapred zna ko su lica koja će pobediti na internim konkursima u okviru MUP-a. Srbija na svakih 100.000 stanovnika ima 565 policajaca,<sup>433</sup> što je broj koji prevazilazi standarde EU (318) i UN (300).

Sektor unutrašnje kontrole MUP-a poboljšao je svoj učinak tokom 2018, najverovatnije zbog toga što su zaposlena 22 nova službenika i što je nabavljena dodatna tehnička oprema. Međutim, i dalje ima nedostaka, kako u kapacitetima tako i u kvalitetu rada, što je nasleđeno iz prethodnog perioda. Sektoru već dve godine zaredom nedostaju sredstva za primenu mera tajnog nadzora i plaćanje korisnih informacija o krivičnim delima i njihovim počiniocima, što su postupci koji se u istragama pokazuju kao veoma korisni.<sup>434</sup> Narušena je politička, funkcionalna i operativna nezavisnost Sektora jer je Zakonom o policiji propisano da ministar unutrašnjih poslova izdaje smernice i naredbe (osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu nadležnog javnog tužioca),<sup>435</sup> propisuje kako treba sprovesti internu kontrolu, nadgleda rad rukovodioca Sektora<sup>436</sup> i bira zaposlene koji su zaduženi za bezbednosnu proveru zaposlenih u Sektoru.<sup>437</sup>

---

### Problematično postupanje policije tokom vanrednog stanja

Policija je trebalo da se tokom vanrednog stanja stara o poštovanju mera ograničenja i zabrane kretanja i okupljanja, o zdravstvenom nadzoru i karantinu, te o izdavanju dozvola za kretanje tokom policijskog časa. Međutim, policija nije uvek postupala profesionalno i srazmerno, te politički neutralno, vodeći računa najpre o potrebama i pravima građana.<sup>438</sup>

Policijsko zlostavljanje je primećeno barem u tri slučaja, počev od prve večeri policijskog časa 18. marta, ali je unutrašnja kontrola policije javno reagovala samo jednom.<sup>439</sup> Policija je hapsila lica koja su po dolasku iz inostranstva kršila obaveznu kućnu izolaciju iako ih nije prethodno obavestila da moraju da ostanu kod kuće. Dozvole za kretanje tokom policijskog časa zloupotrebene su u usko partijske svrhe, pošto uslovi pod kojim ih je MUP izdavao nisu bili propisani. Policija je dozvolila kretanje tokom policijskog časa simpatizerima vladajuće stranke, koji su palili baklje na krovovima stambenih zgrada u Beogradu, Nišu i Novom Sadu, ugrožavajući bezbednost stanara.<sup>440</sup> Istovremeno, policija nije uvek uredno odgovarala na pozive građana koji su prijavljivali kršenje policijskog časa i upotrebu pirotehničkih sredstava.<sup>441</sup> Tvrdila je da nije nadležna, te ih je upućivala na komunalnu miliciju. Do bakljada je došlo nakon što je poslanik partije SNS V. Đukanović 29. aprila iz skupštinskih klupa pozvao da se odgovori građanima koji su od 26. aprila svake večeri iz svojih domova protestovali lupanjem u šerpe.<sup>442</sup>

---

431 Isto, član 135, stav 3(4).

432 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova, interni akt, 01 br. 4685/18-13 od 13. juna 2018. godine, sa izmenama i dopunama 01 br. 7777/18-5 od 30. jula 2018. godine, 01 br. 1643/18-5 od 15. novembra 2018. godine i 01 br. 4959/19-3 od 10. aprila 2019. godine.

433 Ministarstvo unutrašnjih poslova. *Informator*. 16. januar 2020: 77. <<http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/informator+o+radu+mup-a>>.

434 Đorđević, Saša. „Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova”. U: Šabić, Dušan (ur.). *Institucionalni barometar 2.0*. Beograd: Koalicija prEUgovor, 2019: 53–71. <<https://bit.ly/prEUgovorIB2SRB>>.

435 „Zakon o policiji”. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016 i 24/2018: član 233.

436 Isto: član 232.

437 Isto: član 141, stav 10.

438 Đorđević, S. „Policija u vreme vanrednog stanja”. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7253/Policija-u-vreme-vanrednog-stanja.shtml>>.

439 Ministarstvo unutrašnjih poslova. „Izjava Dragana Kujundžića, pomoćnika ministra i načelnika Sektora unutrašnje kontrole MUP-a”. Beograd, 15. april 2020. <<https://bit.ly/2zVeSvq>> 30. april 2020.

440 „Novosadska policija pustila mladiće 'sa bakljade' jer imaju dozvolu za kretanje”. *N1*, 1. maj 2020. <<http://rs.n1info.com/Vesti/a594753/Novosadska-policija-pustila-mladice-s-krova-zgrade-jer-imaju-dozvolu-za-kretanje.html>> 1. maj 2020.

441 Filipov, Lj. „Članovi SNS-a u Nišu pravili bakljadu, pa umalo izazvali požar”. *Južne vesti*, 29. april 2020. <<https://www.juznevesti.com/Drustvo/Clanovi-SNS-a-u-Nisu-pravili-bakljadu-pa-umalo-izazvali-pozar.sr.html>> 30. april 2020.

442 „Đukanović pozvao građane da u 20.30 časova daju svoj odgovor na lupanje u šerpe”. *Danas*, 29. april 2020. <<https://www.danas.rs/drustvo/djukanovic-pozvao-gradjane-da-u-20-30-casova-daju-svoj-odgovor-na-lupanje-u-serpe/>> 29. april 2020.

---

## PREPORUKE

- Vlada bi trebalo da pokrene javnu raspravu kako bi se utvrdila jasna uloga Direkcije policije u Ministarstvu unutrašnjih poslova.
- Evropska unija i drugi međunarodni akteri treba da podstaknu stvaranje okruženja u kom bi policajci u Srbiji bili zaista imuni na političke uticaje – na primer, pri odlučivanju hoće li pokrenuti neku istragu ili izvršiti policijski zadatak.
- Sektor unutrašnje kontrole MUP-a treba da preispita zakonitost rada policije tokom vanrednog stanja i obavesti građane o rezultatima kontrole.

## 5.2. Migracije i azil

*Nastavljen je rad na daljem razvoju strateškog okvira u oblasti migracija: usvojeni su Akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom za 2019. godinu,<sup>443</sup> kao i Strategija za ekonomske migracije.<sup>444</sup> Pored toga, neophodno je osnažiti sprovođenje i izvršenje novih pravnih instituta predviđenih Zakonom o strancima i Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti, koji treba da regulišu boravak migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije.*

### Sveukupna situacija

Prema podacima UNHCR-a, broj migranata i izbeglica prisutnih u Srbiji skoro se udvostručio – od oko 3400 (u septembru 2019. godine) došao je do 6725 (u februaru 2020. godine), dok se broj evidentiranih novopridošlica smanjio (sa 3696 u septembru na 2633 u februaru). Ovakvi podaci bi mogli ukazivati na to da se prosečna dužina boravka migranata povećava. Usled stalnog porasta broja lica, porasla je i popunjenost svih 16 državnih centara, a prihvatni centar u Preševu ponovo je počeo da radi u oktobru. U svom izveštaju UNHCR navodi da su krajem februara četiri tranzitna centra, u kojima su smešteni neregistrovani migranti muškog pola (Adaševci, Kikinda, Principovac i Sombor), kao i prihvatni centar u Bujanovcu bili prenatrpani.<sup>445</sup>

Prema podacima iz mesečnih izveštaja UNHCR-a, nacionalna struktura smeštenih migranata se nije značajno promenila, što znači da su najbrojniji Avganistanci, dok se broj smeštenih Sirijaca povećao.<sup>446</sup>

Nije bilo drastičnijih promena broja evidentiranih novopridošlih lica u Srbiji nakon odluke Turske da otvori granice sa EU i usled velikog migratornog pritiska na spoljne granice EU.

Prema podacima iz izveštaja međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje rade na terenu, procenat iregularnih vraćanja državljana trećih zemalja iz susednih zemalja u Srbiju još je značajno visok, naročito iz Rumunije (od 1143 prijavljena kolektivna proterivanja iz susednih zemalja, 858 je bilo iz Rumunije).<sup>447</sup>

U izveštajnom periodu Srbija je potpisala sporazum sa EU o saradnji u oblasti upravljanja granicama sa Evropskom agencijom za kontrolu granica i obalsku stražu (*Frontex*).<sup>448</sup> Kada ovaj sporazum budu ratifikovali i Evropski parlament i Narodna skupština Republike Srbije, on će stupiti na

---

443 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 89/2019.

444 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 21/2020.

445 UNHCR Srbija *Update*, februar 2020.

446 Sa oko 3% u septembru 2019. na 13% od ukupnog broja migranata/tražilaca azila u februaru 2020. godine. Izvor: UNHCR *Serbia Snapshot*, februar 2020.

447 UNHCR Srbija *Update*, februar 2020.

448 „Upravljanje granicama: EU potpisala sporazum sa Srbijom o saradnji u oblasti upravljanja granicama i obalske straže”. Savet EU, 19. novembar 2019. <<https://bit.ly/2XbyZ20>> 1. april 2020.

snagu. Procedura ratifikovanja na nacionalnom nivou može biti prilika da se u plenumu detaljnije prodiskutuju i analiziraju određene odredbe ovog sporazuma, posebno one koje se odnose na obim izvršne moći *Fronteksa*, kao i pitanje odgovornosti za navodna kršenja ljudskih prava.

U novembru 2019. godine Vlada Republike Srbije usvojila je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju migracijama, koji je nakon toga povučen iz skupštinske procedure. Tim predlogom zakona proširene su nadležnosti lokalnih saveta za migracije kako bi uključivale praćenje, izveštavanje, predlaganje programa, mera i aktivnosti u oblasti populacione politike na nivou jedinica lokalne samouprave. Predlog zakona je takođe sadržao nedovoljno preciznu odredbu koja je predviđala da se sve obuke lica koja se bave „pitanjima upravljanja migracijama i drugim oblastima populacione politike vrše u centru za obuku koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice i migracije“.

## Kako je vanredno stanje uticalo na sistem migracija i azila

Nakon proglašenja vanrednog stanja u Republici Srbiji 15. marta 2020. godine,<sup>449</sup> preduzete su određene mere radi sprečavanja širenja i kontrole zarazne bolesti izazvane virusom COVID-19 unutar populacije migranata, koje su direktno uticale i na položaj tražilaca azila i drugih migranata, kao i na procedure njihove zaštite.

Jedna od prvih odluka odnosila se na zatvaranje graničnih prelaza za ulazak putnika u zemlju.<sup>450</sup> Odredbe te odluke predviđaju mogućnost da se pojedincima izuzetno, iz humanitarnih razloga, može privremeno omogućiti ulazak na osnovu odobrenja nadležnog organa. Izuzetno je važno pratiti sprovođenje tih odredaba, posebno ako se u obzir uzme obaveza države da obezbedi pristup međunarodnoj zaštiti, kao i apsolutnu prirodu načela zabrane proterivanja ili vraćanja (*non-refoulement*). Ukoliko postoji takav rizik, državi je onemogućeno da uskrati ulazak ili da prisilno udalji datog pojedinca.<sup>451</sup>

Kao deo širih mera usmerenih na opštu populaciju radi smanjenja društvenog kontakta, svi migranti koji su boravili na otvorenom smešteni su, koordiniranim aktivnostima policije i vojske, u prihvatne centre na teritoriji Srbije. Prema dostupnim podacima, u Aprilu se u 20 centara nalazilo oko 8899 migranata i tražioca azila,<sup>452</sup> što je za oko 50% više od ukupnog smeštajnog kapaciteta u svim centrima za azil i prihvatanje. S obzirom na to da je nekoliko centara bilo izuzetno prenatrpano, Komesarijat za izbeglice i migracije (KIRS) otvorio je dodatne prihvatno/tranzitne i privremene centre: Divljana kod Bele Palanke, Dimitrovgrad, Morović i Miratovac.

Pored toga, na osnovu Odluke Vlade Republike Srbije od 16. marta,<sup>453</sup> privremeno je bilo ograničeno kretanje tražilaca azila i iregularnih migranata, koji su smešteni u centrima za azil i prihvatnim centrima u Srbiji i uspostavljen je bio pojačan nadzor i obezbeđenje ovih objekata. Na osnovu iste odluke, tražiocima azila i iregularnim migrantima smeštenim u tim centrima bilo je omogućeno, izuzetno i u opravdanim slučajevima (odlazak kod lekara ili iz drugih opravdanih razloga), da napuštaju pomenute objekte, uz posebnu dozvolu Komesarijata za izbeglice i migracije Republike Srbije, koja je bila vremenski ograničena, u skladu sa razlogom zbog kog je izdata. Zanimljivo je istaći da pomenuta **odluka nije bila zasnovana na Odluci o poroglašenju vanrednog stanja, već na Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti,**<sup>454</sup> što znači da period njenog važenja nije ograničen na trajanje vanrednog stanja. Ona je doneta kako bi se stanovništvo zaštitilo od širenja zaraznih bolesti na teritoriji Republike Srbije, te sprečilo

---

449 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 29/2020.

450 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 37/2020.

451 Visoki komesar UN za izbeglice (UNHCR). „Ključna pravna stanovišta o pristupu teritoriji lica kojima je potrebna međunarodna zaštita u kontekstu odgovora na COVID-19“, 16. mart 2020.

452 UNHCR. *Serbia-Site Profile*, April 2020.

453 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 32/2020.

454 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 15/2016.

nekontrolisano kretanje osoba koje bi mogle biti nosioci virusa i samovoljno napustiti centre za azil i prihvatne centre.

Nakon što je vanredno stanje ukinuto Odluka je zamenjena Naredbom ministra zdravlja o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil.<sup>455</sup> Naredba je stupila na snagu 7. maja, a prestala da važi 14. maja 2020.<sup>456</sup>

## Svakodnevni život u centrima se značajno izmenio

Doneta je bila odluka da se prekinu sve obrazovne aktivnosti koje su se odvijaju na licu mesta, u svim obrazovnim institucijama, kao i da se obustavi pohađanje predškolskih ustanova. Deca migranti takođe ne idu u škole. Uzimajući u obzir činjenicu da ne postoje dovoljni tehnički uslovi, kao ni mogućnost prevođenja (kulturene medijacije) u svim centrima, deca migranti, nažalost, nisu bila u mogućnosti da u potpunosti prate program nastave na daljinu, koji je uvelo Ministarstvo prosvete.

U periodu neposredno nakon proglašenja vanrednog stanja sve okupacione i obrazovne aktivnosti su bile značajno redukovane, osim onih koje su mogle da doprinesu sprečavanju i suzbijanju mogućeg širenja koronavirusa. Na osnovu smernica Svetske zdravstvene organizacije, kao i uputstava Ministarstva zdravlja, KIRS je u sve centre uveo pojačane sanitarne i higijenske mere. Pozitivno je to što su migranti direktno bili uključeni u sprovođenje tih mera i što učestvuju čak i u aktivnostima solidarnosti u nekim centrima (Adaševci, Principovac, Bujanovac, Vranje i Sombor),<sup>457</sup> kao što je šivenje zaštitnih maski.

## Norme koje se odnose na vanredno stanje i pravni položaj tražilaca azila i stranaca

Postupak azila je bio obustavljen i nisu se sprovodile nikakve druge aktivnosti radi regulisanja pravnog statusa migranata. Na osnovu posebne odluke, koja se odnosi na upravne postupke uopšte,<sup>458</sup> tokom vanrednog stanja stranke u postupku azila i drugim postupcima relevantnim za regulisanje pravnog statusa u skladu sa Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti i Zakonom o strancima (uključujući u to i postupke vraćanja) ne mogu snositi posledice svog nepostupanja u rokovima propisanim za takve postupke. Takođe, svi stranci koji su pre proglašenja vanrednog stanja zakonito boravili na teritoriji Republike Srbije na osnovu Zakona o strancima, mogli su zakonito ostati na teritoriji Republike Srbije.<sup>459</sup> S druge strane, oni koji nisu registrovani, nisu to mogli učiniti tokom trajanja vanrednog stanja pošto je, na osnovu te Odluke, policija bila obustavila svako postupanje vezano za uzimanje biometrijskih podataka od stranaca. Prema izveštaju UNHCR-a, kao i prema informacijama nekih organizacija civilnog društva prisutnih na terenu, na teritoriji Srbije su se nalazili novi migranti koji nisu ranije bili u Srbiji,<sup>460</sup> pa samim tim nisu ni evidentirani ni uneti u sistem.<sup>461</sup> Bez obzira na to, ako su bili smešteni u državne objekte, imali su pristup svim uslugama.

Svi identifikacioni dokumenti izdati u skladu sa Zakonom o strancima, kao i identifikacioni dokumenti za tražioce azila i lica kojima je odobren status izbeglice, a kojima je istekao ili istekne rok važenja tokom vanrednog stanja, smatrali su se važećim dok se ne ukine vanredno stanje.

---

455 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 66/2020.

456 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 74/2020.

457 „Migranti u Somboru, Adaševcima, Principovcu, Bujanovcu... šiju maske“, *KIRS*, 2. april 2020. <<https://bit.ly/39KdsQD>> 3. april 2020.

458 „Uredba o primeni rokova u upravnim postupcima za vreme vanrednog stanja“. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 41/2020 i 43/2020.

459 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 41/2020.

460 UNHCR. *Serbia Special Weekly Update* (Poseban sedmični izveštaj za Srbiju), 23 – 29. mart 2020.

461 „Migranti i pandemija: 17 porodica na dva kupatila“. *Radio Slobodna Evropa*, 30. mart 2020. <<https://bit.ly/2RfMWlq>> 1. april 2020.

Tabela 1 Statistički podaci o azilu

	Sep 2019	Okt 2019	Nov 2019	Dec 2019	Jan 2020	Feb 2020
Evidentirane namere da se traži azil	1.658	1.120	1.791	972	290	400
Zahtevi za azil	21	11	20	31	11	18
Pozitivne odluke	3	0	1	2	1	7

\* Izvor: UNHCR Serbia Snapshot, februar 2020. godine

## Zakonodavne aktivnosti

Ovaj izveštajni period obeležio je početak primene odredaba Zakona o strancima<sup>462</sup> i Zakona o zapošljavanju stranaca,<sup>463</sup> koje omogućuju pristup tržištu rada ne samo onima kojima je odobren privremeni boravak, odnosno stalno nastanjenje, već i onim strancima koji imaju vizu za duži boravak (boravak u trajanju od 90 do 180 dana). Stranac koji ima vizu za duži boravak može dobiti samo radnu dozvolu, ali ne i ličnu radnu dozvolu.<sup>464</sup>

Pored toga, nastavljen je rad na sprovođenju pravnih propisa u oblasti azila i migracija i doneta su dva podzakonska akta:

- *Pravilnik o socijalnoj pomoći*,<sup>465</sup> koji reguliše uslove i postupak za odobravanje socijalne pomoći. Namenjen je samo onima koji su podneli zahtev za azil, odnosno onima kojima je odobren azil, koji imaju relevantnu ličnu kartu za strance i nisu smešteni u državne objekte (centre za azil, prihvatne centre ili institucije iz sistema socijalne zaštite). Ovaj oblik podrške razlikuje se od davanja novčanih sredstava za lične potrebe, koje spada u elemente materijalnih uslova prihvata.<sup>466</sup>
- *Uredba o kriterijumima za određivanje kategorija stranaca kojima se privremeni boravak u Republici Srbiji može odobriti nezavisno od osnova za odobrenje privremenog boravka*,<sup>467</sup> koja je relevantna za oblast legalnih migracija i za podsticanje privrednih delatnosti u Srbiji. U njoj je izdvojena nova kategorije stranaca kojima se može odobriti privremeni boravak – stranci koji su osnovali inovaciono privredno društvo (tzv. „startup“), stranci sa visokom školskom spremom koji traže zaposlenje u Srbiji i stranci koji ulažu u već registrovano privredno društvo – te se u njoj predviđaju posebni uslovi za odobravanje takvog boravka.

462 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 24/2018 i 31/2019.

463 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.

464 Lična radna dozvola, za razliku od radne dozvole, omogućava strancu da traži zaposlenje, da bude samozaposlen, kao i da koristi prava u slučaju nezaposlenosti, dok se radna dozvola izdaje samo radi uspostavljanja radnog odnosa ili za posebne slučajeve zapošljavanja. Lična radna dozvola je vezana za pravni status stranca i izdaje se samo određenim kategorijama stranaca (stalno nastanjenje, izbeglice, korisnici supsidijarne zaštite, korisnici privremene zaštite, tražioci azila, žrtve trgovine ljudima). „Zakon o zapošljavanju stranaca“. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 128/2014, 113/2017, 50/2018 i 31/2019.

465 „Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil“. Službeni glasnik Republike Srbije, br.12/2020.

466 O materijalnim uslovima prihvata: Komesarijat za izbeglice i migracije. U: Šabić, Dušan (ur.). Institucionalni Barometar 2.0 koalicije prEUgovor. Beograd, novembar 2019. godine. <<http://bit.ly/prEUgovorIB2>> 1. april 2020: 73–86.

467 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 13/2020.



---

## ALARM: Širenje antimigrantske kampanje

U poslednjih nekoliko meseci ekstremni desničarski aktivisti često koriste antimigrantsku retoriku radi svoje političke kampanje. Određeni (politički) aktivisti su često izražavali negativne stavove i stereotipe o migrantima i izbeglicama u Republici Srbiji, što je ukazivalo na mržnju i diskriminatorne stavove prema njima. U jednom od takvih izlaganja lider političke stranke „Dveri” izveo je performans u kome je pomešao tečnosti različitih boja, ukazujući time na mešanje rasa i pretnju od „okupiranja Srbije” koju migranti donose.<sup>468</sup> Ove akcije su snažno osudili Zaštitnik građana<sup>469</sup> i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, koji su izdali upozorenje u kome ističu da pomenuti performans izaziva strah i stvara neprijateljsko okruženje za migrante i ljude različite boje kože i etničkog porekla.<sup>470</sup>

Nakon što je predsednik u decembru izjavio da će Republika Srbija prihvatiti i smestiti određeni broj maloletnih migranata bez pratnje, koji su se nalazili u prihvatnim centrima u Grčkoj,<sup>471</sup> preduzeta je prva antimigrantska akcija. Naime, pokrenuta je peticija radi promene „državne politike o imigrantima”. U februaru 2020. godine politička stranka „Dveri” je, kao deo svoje izborne kampanje, pokrenula kampanju pod nazivom „Oslobođenje”, usmerenu protiv smeštanja migranata u Srbiji, i organizovala potpisivanje peticije u različitim gradovima i opštinama u Srbiji (Čačak, Kraljevo, Vrnjačka Banja, Trstenik, Kruševac, Smederevo, Požarevac, Niš, Leskovac,<sup>472</sup> Zaječar<sup>473</sup> itd.).

Poslednjih sedmica februara i u prvoj sedmici marta organizovano je više sporadičnih antimigrantskih protesta u Beogradu,<sup>474</sup> Subotici,<sup>475</sup> Požarevcu<sup>476</sup> i Kovinu<sup>477</sup> protiv „smeštanja migranata” i otvaranja novih prihvatnih centara u njihovim lokalnim zajednicama. Međutim, najveću zabrinutost izazivale su akcije koje su sprovodile tzv. „narodne patrole” – samoproklamovane grupe, članovi inicijative „Nema predaje Kosova i Metohije” – koje su patrolirale beogradskim javnim parkovima u kojima su boravili migranti i presretale migrante, govoreći im da neće proći nekažnjeno „ako ne budu poštovali pravila narodnih patrola” i ako budu nastavili sa navodnim „migrantskim nasiljem”.<sup>478</sup>

Ove akcije je snažno osudio Komesarijat za izbeglice i migracije.<sup>479</sup> U slučaju narodnih patrola, policija je obavestila Javno tužilaštvo u Beogradu o pomenutom događaju, koje je kasnije izdalo nalog policiji da obavi neophodnu istragu, kao i da proveriti kontroverzne video-zapise, koji su se pojavili na društvenim mrežama (a koji prikazuju članove „narodnih patrola” kako presreću migrante i izbeglice u blizini beogradske autobuske stanice, ograničavajući im kretanje).<sup>480</sup> Rezultati istrage tek treba da se vide.

---

468 „MOJ STAV: OBRADOVIĆ: Migrantska kriza”, 18. 2. 2020. <<https://bit.ly/39MHG5s>> 1. april 2020.

469 „Zaštitnik građana reagovao na diskriminatorne izjave upućene migrantima u Srbiji”. Beograd, 21. februar 2020. <<https://bit.ly/3aY9QeU>> 1. april 2020.

470 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. „Upozorenje povodom performansa Boška Obradovića o migrantima”. Beograd, 21. februar 2020. <<https://bit.ly/2Rhlf1U>> 1. april 2020.

471 „Potpisana Deklaracija o strateškom partnerstvu Srbije i Grčke”. RTV, 11. decembar 2019. <<https://bit.ly/2V0ocF7>> 1. april 2020.

472 „Dveri punom parom u kampanju: Krenuo karavan Oslobođenje” iz Čačka”. Reflektor, 18. februar 2020. <<https://bit.ly/2V5CC6U>> 1. april 2020.

473 „Karavan Dveri, u okviru kampanje Oslobođenje, u petak u Zaječaru”. Glas Zaječara, 27. februar 2020. <<https://bit.ly/2x4WT4t>> 1. april 2020.

474 „Protest desničara protiv migranata u Beogradu, među njima i narodne patrole”. N1, 8. mart 2020. <<https://bit.ly/2JLdigZ>> 1. april 2020.

475 „Subotičani održali protest protiv ilegalnih migranata u tom gradu”. Blic, 29. februar 2020. <<https://bit.ly/2wji6r4>> 1. april 2020.

476 „Lažnim vestima i protestima protiv migranata”. Radio slobodna Evropa, 5. mart 2020. <<https://bit.ly/2UGIXGN>> 1. april 2020.

477 „Meštani Deliblata protestovali protiv smeštanja migranata u Deliblatsku peščaru”. N1, 25. mart 2020. <<https://bit.ly/2XaRpQ8>> 1. april 2020.

478 „Narodne patrole: Ko patrolira Beogradom u potrazi za migrantima”. *Danas*, 9. januar 2020. <<https://bit.ly/2xRlUIM>> 1. april 2020.

479 Stojanović, Milica. „Srpski antimigrantski protest osudili kao sramotan”. *Balkan Insight*, 9. mart 2020. <<https://balkaninsight.com/2020/03/09/serbian-anti-migrant-protest-condemned-as-disgrace/>> 7. april 2020.

480 Tužilaštvo čeka najveštaj MUP-a o narodnim patrolama koje zavode red među migrantima”. RTV, 24. 2. 2020. <<https://bit.ly/2x7xIhQ>> 9. februar 2020.

---

## PREPORUKE

- Tokom krize izazvane virusom COVID-19 neophodno je:
  - » nastaviti sa pružanjem i obezbeđivanjem humanitarne pomoći migrantima i tražiocima azila, kao i drugih potreština poput odeće, obuće itd.;
  - » naročito, obezbediti sredstva za njihovu zaštitu, kao i za zaštitu zaposlenih u prihvatnim centrima i centrima za azil;
  - » obezbediti da sve informacije koje su relevantne za zdravstvenu zaštitu migranata i mere u vezi sa virusom COVID-19 uopšte budu stalno dostupne svim migrantima, a u skladu sa njihovim starosnim dobom i drugim potrebama za zaštitu;
  - » pratiti poštovanje prava na slobodu kretanja tražilaca azila i iregularnih migranata; naročito je važno imati na umu da svaka mera koja se preduzima radi ograničenja slobode kretanja mora biti u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava i srazmerna cilju zbog kojih su mere uvedene, a u skladu sa drugim parametrima domaćeg pravnog okvira i međunarodnim standardima.
- Od ključne je važnosti obezbediti sve neophodne preduslove za puno i delotvorno sprovođenje Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake kako bi se ostvarila puna primena Zakona o strancima i stvorili zakonski preduslovi za rešavanje pravnog statusa lica koja borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.
- U tom pogledu, naročito je važno da se ojačaju infrastruktura i ljudski kapaciteti institucija zaduženih za primenu zakonskih odredaba o povratku, posebno uzimajući u obzir standarde zaštite i poštovanja ljudskih prava u postupcima vraćanja državljanja trećih država.
- Od ključne je važnosti pratiti efekte sprovođenja Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima, posebno odredaba koje se odnose na načelo zabrane vraćanja i proterivanja (*non-refoulement*).
- Važno je ojačati veze između sistema za borbu protiv iregularnih migracija i sistema azila.

## 5.3 Borba protiv organizovanog kriminala

*Postignut je napredak u shvatanju razmera i uticaja teškog i organizovanog kriminala na upravljanje državom i na život građana u Srbiji. Ipak, nije došlo ni do kakvog poboljšanja u procesuiranju kriminalnih grupa uz pomoć Tužilaštva za organizirani kriminal.*

Ministarstvo unutrašnjih poslova je početkom 2020. dovršilo drugu Procenu pretnje od ozbiljnog i organizovanog kriminalom (SOCTA) i 18. februara<sup>481</sup> predstavilo svoje preliminarne nalaze organizacijama civilnog društva, što je svakako pohvalno. Izveštaj SOCTA značajan je jer pokazuje čime se bave kriminalci i kako njihove aktivnosti utiču na upravljanje državom i na život građana u Srbiji. Izveštaj, međutim, još nije objavljen.

Ograničena su saznanja o primeni SOCTA izveštaja i o tome kako on utiče na upravljanje radom policije i na delovanje policije, koje je zasnovano na kriminalističko-obaveštajnom radu policije (*intelligence led-policing*), posebno kada je reč o određivanju prioriteta i o odlučivanju u vezi sa podelom zadataka i ljudskim i materijalnim resursima.

---

481 Videti: <<http://bezbednost.org/Vesti-iz-BCBP/7209/Kljucno-je-da-nova-Procena-pretnje-od-teskog-i.shtml>>

Grafikon 1 Organizovane kriminalne grupe u Srbiji<sup>482</sup>



Nije postignut napredak u procesuiranju organizovanih kriminalnih grupa uz zvaničnu podršku i potvrđivanje Tužilaštva za organizovani kriminal. Tužilaštvo se ne oglašava povodom javno iznesenih tvrdnji o vezama političara i članova organizovanih kriminalnih grupa, koje je izneo, ni manje ni više, nego bivši načelnik Uprave kriminalističke policije.<sup>483</sup> Istovremeno, izvršna vlast neprestano komentariše istrage koje su još u toku, zanemarujući Tužilaštvo za organizovani kriminal. Najnoviji primer je slučaj Filipa Koraća, koga je predsednik Republike naveo kao glavnog švercera droge u Srbiji.<sup>484</sup>

#### Bez napretka u definisanju uloge službi bezbednosti u krivičnim istragama

Uloga službi bezbednosti u krivičnim istragama i dalje postoji, kako u zakonu tako i u praksi, ali na nju nije adekvatno odgovoreno u poslednjem Nacrtu revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24 iz februara 2020. Iako je sveukupni rezultat (koji se odnosi na prelazno merilo pod 6.2.4) preformulisan<sup>485</sup> u odnosu na prethodni nacrt,<sup>486</sup> i dalje je gori od onog u izvornom AP 24, u kome se *nezavisnost policije od službi bezbednosti u primeni posebnih dokaznih radnji* navodila kao promena kojoj treba težiti. Štaviše, pokazatelji uticaja i aktivnosti ostali su gotovo nepromenjeni (samo su produženi rokovi). Problem nije samo u neodgovarajućim propisima već i u činjenici da se oprema za presretanje komunikacija nalazi u prostorijama Bezbednosno-informativne agencije (BIA) i da policija mora da se oslanja na njene resurse kad god vrši tajni nadzor komunikacije.<sup>487</sup>

Bezbednosno-informativna agencija i dalje ima ovlašćenje za upotrebu sile i oružja, kao i za hapšenje. Službenici BIA, koji su imali policijska ovlašćenja, ponašali su se kao politička policija prilikom hapšenja uzbunjivača Aleksandra Obradovića, koji je izneo navode o vezama oca ministra unutrašnjih poslova Srbije sa prodajom oružja državnog preduzeća po povlašćenim cenama. Prva pitanja koja su mu agenti postavili bila su za koga radi, koliko ga plaćaju i koji političari su ga regrutovali.<sup>488</sup>

482 Podaci su izneti na sastanku, na kome su 18. februara učestvovali predstavnici Radne grupe NKEU za Poglavlje 24 i predstavnici Pregovaračkog tima Vlade Srbije za pravdu, slobodu i bezbednost.

483 Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Septembar 2019: 74. <<https://bit.ly/AlarmSept2019SRB>>.

484 „Filip Korać: Državni neprijatelj bez poternice”. *KRIK*, 20. januar 2020. <<https://www.krik.rs/filip-korac-drzavni-neprijatelj-bez-poternice/>> 16. april 2020.

485 *Odvojiti mandate i propise koji se odnose na presretanje komunikacija u krivičnim istragama od onih koji se odnose na presretanje komunikacija u svrhu zaštite nacionalne bezbednosti*. Napomena: Novi nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 24 još nije objavljen.

486 O prethodnoj verziji nacrtu pročitati više u: Đurković, Sanja (ur.). *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*. Septembar 2019: 74–76.

487 Petrović, Predrag; Đokić, Katarina. *Crne tačke reforme službi bezbednosti u Srbiji*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6551/Crne-tacke-reforme-sluzbi-bezbednosti-u-Srbiji.shtml>>.

488 Petrović, Predrag. *Anatomija zarobljavanja bezbednosno-obaveštajnog sektora u Srbiji*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020: 39. <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7177/Anatomija-zarobljavanja-bezbednosnoobavestajnog.shtml>>. Više reči o „aferi Krušik” u pododeljku 4.3.3. ovog izveštaja.

Borba protiv organizovanog kriminala u Srbiji obiluje **populističkom retorikom**, koja kombinuje elemente velikih obećanja političara i delanja policije koja hapsi stotine ljudi u jednom danu, ali bez jasne evidencije o rezultatima istrage i sudskim epilogima. Intenzitet se obično pojača pre izbora ili kada postoji mogućnost da će biti izbora. Najnoviji trend je da se javnosti predstavljaju rezultati koje je policija imala prilikom zaplene droge. U medijima kruži podatak da je zaplenjeno šest tona, i to samo tokom 2019. godine,<sup>489</sup> što je zaista izuzetan rezultat. Međutim, treba uzeti u obzir o kojoj vrsti droge je reč. Od četiri tone droge koja je 2018. godine zaplenjena, u 90% slučajeva se radilo o marihuani, dok je bilo samo 13 kilograma kokaina.

---

#### Kriminal u Srbiji za vreme pandemijske krize

U Srbiji je primećeno neznatno povećanje cene marihuane, koja je i dalje veoma prisutna na tržištu. Isto se odnosi i na stimulanse. Međutim, heroina ima vrlo malo. Na početku pandemije cene zaštitnih maski za lice, dezinfekcijskih sredstava i alkohola porasle su *čak* deset puta, pa i više, posebno u velikim gradovima, pre nego što su ti proizvodi potpuno nestali sa tržišta. Bilo je slučajeva prevara korišćenjem mobilnih i digitalnih tehnologija, kao i provala u kioske, prodavnice i druge slične objekte.<sup>490</sup>

---

#### PREPORUKE

- Ministarstvo unutrašnjih poslova bi na svojoj zvaničnoj internet stranici trebalo da objavi Procenu pretnje od teškog i organizovanog kriminala (SOCTA), zajedno sa informacijama o praktičnoj primeni Procene iz 2015. godine.
- Krivičnopravni sistem bi trebalo bi se usredsredi na istragu i sprečavanje pranja novca i drugih oblika teških krivičnih dela.
- Tužilaštvo bi trebalo barem da istraži navode bivšeg načelnika Uprave kriminalističke policije da su sadašnji ministar zdravstva i jedan poslanik povezani sa organizovanim kriminalom, i da obavesti javnost o nalazima.
- Srbija bi trebalo da iskoristiti skorašnja iskustva Severne Makedonije u reviziji strukture nacionalnog bezbednosno-obaveštajnog sistema kako bi obezbedila da policijske snage ne zavise od službi bezbednosti, posebno kada je reč o presretanju komunikacija.<sup>491</sup>

## 5.4 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

### Vanredno stanje dodatno ukazalo na izazove prenapregnutog sistema – žrtve plaćaju cenu

---

#### ALARM: SOS linija beleži značajno povećanje broja poziva u 2020. godine i pre krize izazvane virusom COVID-19

ASTRA SOS linija beleži 71% više poziva u prva tri meseca 2020. godine. Vanredno stanje žrtve trgovine ljudima isključuje na više nivoa, pa je telefonski poziv SOS liniji za pomoć često jedini kontakt sa spoljnim svetom, posebno za ljude koji su bili žrtve trgovine ljudima. Pojačana napetost utiče na sve članove društva, a posebno na ljude koji inače nemaju stabilnu mrežu podrške, podršku sistema, zajednice i osećanje sigurnosti koje proističe iz te podrške.

---

489 „MUP: U protekle dve godine u Srbiji zaplenjeno više od 10 tona droge“. Danas, 19. novembar 2019. <<https://www.danas.rs/drustvo/mup-u-protekle-dve-godine-u-srbiji-zaplenjeno-vise-od-10-tona-droge/>> 16. april 2020. godine.

490 Đorđević, Saša. „Kriminal na Zapadnom Balkanu u doba korone: prva zapažanja“. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, april 2020. <[http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7223/Kriminal-na-Zapadnom-Balkanu-u-doba-korone-prva.shtml](http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7223/Kriminal-na-Zapadnom-Balkanu-u-doba-korone-prva-shtml)> 16. april 2020.

491 Više o ovome u: Petrović, Predrag; Pejić Nikić, Jelena. „Reforma službi bezbednosti u Srbiji u kontekstu evropskih integracija“. Koalicija prEUgovor, decembar 2019. <<http://preugovor.org/Practicne-politike/1583/Reforma-službi-bezbednosti-u-Srbiji-u-kontekstu.shtml>> 16. april 2020. godine.

Zločin trgovine ljudima je po svojoj prirodi ekstremno – zahteva specifičan spoj ranjivosti, okolnosti i počinilaca sklonih da tretiraju drugo ljudsko biće kao robu koju treba eksploatirati i prodavati. Trgovinom ljudima obično se bavi organizovani kriminal, ali se događa i u pojedinačnim slučajevima. Bez obzira na to koji oblik zločina je u pitanju, položaj žrtava i posledice koje trpe mogu biti samo gore u slučajevima globalne i nacionalne krize i uvođenja vanrednih mera uslovljenih pandemijom virusa COVID-19. ASTRA SOS Tim za podršku je tokom pružanja pomoći telefonom i na terenu (mart 2020. godine) naišao na brojne potvrde da prostor za poboljšanje napora u suzbijanju trgovine ljudima postoji u više oblasti. Vanredno stanje proglašeno 15. marta 2020. godine pokazalo je da sistem, ukoliko ima poteškoća u „uobičajenim“ okolnostima (na primer sa strukturom, kapacitetom, efikasnošću), u krizi gotovo ne funkcioniše. Nažalost, zločin trgovine ljudima se nastavlja, a žrtve dobijaju vrlo ograničenu podršku.

Ipak, vanredno stanje ne može objasniti izazove koji su tu već godinama. Kapaciteti Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima su isti poslednjih 8 godina (samo 4 stručna radnika!). Transferi budžeta sa centralnog nivoa kasne, a Centar je ustanova socijalne zaštite koja mora brzo da reaguje i ne može da čeka tri ili četiri meseca da se finansijska sredstva prebace kako bi se intervenisalo na terenu. Nema (još uvek!) zvaničnog seta indikatora za identifikovanje žrtava koju bi vršio Centar, dok je upućivanje na stručne nevladine organizacije više izuzetak nego pravilo i slično.

---

### Kriza pre krize?

Mesecima pre uvođenja vanrednog stanja bilo je jasno da je iza nas teška godina kada je reč o identifikovanju i podršci žrtvama trgovine ljudima. Prethodnu 2019. godinu obeležio je **rekordno nizak broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima u Srbiji** – samo 39 (u poređenju sa 76 u 2018. godini). Pogledati Grafikon br. 2 u nastavku teksta.

Za osam godina rada Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima formalno je identifikovao 549 žrtava trgovine ljudima u Srbiji – u proseku 69 žrtava godišnje. Prema navodima predstavnika Centra, slučajevi iz godine u godinu postaju složeniji, identifikovanje traje dugo, a kapaciteti Centra su napregnuti do krajnjih granica. Više o radu Centra u nastavku teksta.

---

Broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima širom Evrope porastao je za gotovo polovinu između 2015. i 2018. godine, navodi se u poslednjem godišnjem izveštaju<sup>492</sup> grupe stručnjaka Saveta Evrope za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA). Nažalost, trendovi u Srbiji ne prate evropske trendove. A to nema nikakve veze sa nedavnim vanrednim stanjem.

### Potrebno više uvažavanja za ulogu organizacija civilnog društva u sistemu

Pokazuje se da je sada, više nego u drugim okolnostima, uloga koju imaju organizacije civilnog društva važna, čak i neophodna. One su sposobne da reaguju trenutno, koriste bogate baze saradnika građene decenijama, brzo mobilizuju tim, savladavaju prepreke jednim telefonskim pozivom, pa se može reći da je njihova uloga presudna u kriznim vremenima. S druge strane, iskustva stečena tokom višemesečne krize moraju ponovo da pokrenu ozbiljnu raspravu o ulozi OCD-a u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji – ako one treba da popunjavaju „rupe“ i nedostatak kapaciteta u sistemu, onda i sistem treba da pojača i ohrabri uključivanje OCD-a. Uz pohvale koje OCD često dobijaju za svoj rad, planski osmišljena, strukturirana i kontinuirana uključenost u pružanje podrške žrtvama bila bi dobrodošla, naročito u vreme kada međunarodni programi pomoći i donatori promptno i fleksibilno odgovaraju na krizu i obezbeđuju značajna sredstva za direktnu podršku žrtvama. Pokretanje i održavanje strukturiranog učestvovanja stručnih nevladinih organizacija u podršci žrtvama korisno je za sve aktere u oblasti suzbijanja trgovine ljudima, bez obzira na to da li je reč o organizovanom kriminalu ili pojedinačnim slučajevima, a najviše za žrtve. Postoje prakse u drugim zemljama koje bi se mogle prilagoditi i primeniti i u Srbiji (npr. Austrija).

---

492 Savet Evrope. „Deveti generalni izveštaj o aktivnostima GRETA za razdoblje od 1. januara do 31. decembra 2019. godine“. <<https://rm.coe.int/9th-general-report-on-the-activities-of-greta-covering-the-period-from/16809e169e>> 20. april 2020.

## Poglavlje 24 – gde je suzbijanje trgovine ljudima i zašto je zanemareno?

Uvidom u Akcioni plan Republike Srbije za Poglavlje 24 može se stvoriti utisak da je ovo zemlja kandidat sa vrlo malo izazova ili bez izazova kada je reč o trgovini ljudima, koja spada u deo plana za borbu protiv organizovanog kriminala. Međutim, ozbiljnost zločina trgovine ljudima, stepen kršenja ljudskih prava i dostojanstva, obaveza države da učini sve što je u njenoj moći da zaštiti građane od rizika da postanu žrtve trgovine ljudima i/ili da obezbedi adekvatnu, dugoročnu, kvalitetnu i održivu podršku ukoliko se to dogodi potvrđuju da u AP 24 treba jasnije da budu razrađene mere protiv trgovine ljudima.

Srbija je zemlja porekla i zemlja odredišta za trgovinu ljudima. Sudska praksa, koju ASTRA pažljivo prati i analizira proteklih deset godina, pokazuje da je većina suđenja održana pred „običnim“ sudovima i da su vođeni pojedinačni postupci zbog raznih oblika trgovine ljudima.<sup>493</sup> Nažalost, to verovatno nije posledica toga što se organizovani kriminal ne bavi trgovinom ljudima.

---

### GLOBALNO-LOKALNI izazovi:

#### Indijski državljani eksploatisani u srpskoj građevinskoj industriji (ASTRA slučaj ID 6003)

U julu 2019. godine ASTRA je dobila informaciju o 92 indijska državljana angažovana na izgradnji Koridora 11, na radovima poverenim kineskoj kompaniji. Slučaj je bio kompleksan po broju i ulozi uključenih strana – radnike je angažovala agencija u Indiji, plaćala ih je američka kompanija, radili su za srpsku građevinsku kompaniju, na radovima koje izvodi kineska kompanija, a srpski privredni subjekt registrovan za ugostiteljski posao obezbeđivao im je smeštaj. Svi su bili smešteni u dve barake. Obećana mesečna plata bila je 320 EUR. Dogovor o plaćanju obuhvatao je mesečni „džeparac“ radnicima, u rasponu od 3000 do 5000 srpskih dinara, dok je ostatak direktno prosleđivan porodicama radnika u Indiji. Od početka je bilo problema i plate su kasnile. Radnici bi zbog toga štrajkovali, bili finansijski kažnjeni za svaki dan štrajka, a onda bi plate stizale. Od novembra 2019. pa nadalje nisu dobili nijednu platu. Sredinom januara 2020, nakon što im nije bilo plaćeno za 2,5 meseca rada, potpuno su obustavili rad i zahtevali od kompanije preostale plate i avionske karte do Indije, kako im je prvobitno obećano. Takođe su tražili da im budu vraćeni pasoši, koje je rukovodstvo kompanije držalo kod sebe već 8 meseci. U ovom vrlo kratkom i pojednostavljenom pregledu otkrilo se nekoliko ključnih izazova – spor i neadekvatni odgovor sistema, mehanizmi i kapaciteti za odgovarajuću pomoć tako velikom broju pretpostavljenih žrtava i, konačno, pravedni ishod i nadoknada za radnike (koji se nisu dogodili). Nažalost, ovo nije jedini takav slučaj, niti će ostati izuzetak.

---

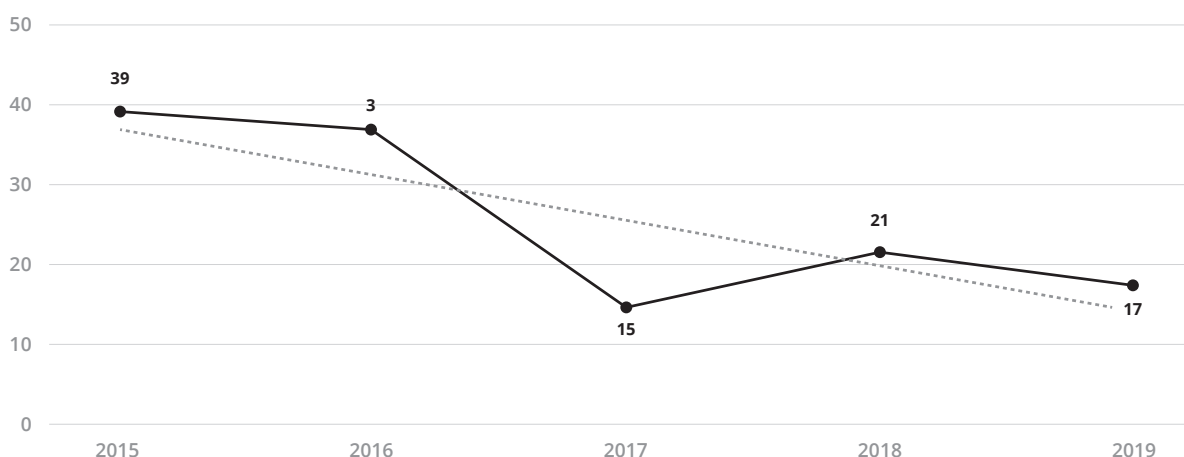
Nedavna dešavanja (videti tekstualni okvir) otkrivaju nove, sve složenije globalne izazove koji se odražavaju i na Srbiju – radnu eksploataciju državljana trećih zemalja na teritoriji naše zemlje. Akcioni plan za Poglavlje 24 predviđa i aktivno učestvovanje predstavnika srpske policije i razmenu znanja sa Europolom, što je zasnovano na bilateralnom sporazumu. Oni će sarađivati na različitim Projektima analiza, koji su, između ostalog, usredsređeni i na suzbijanje trgovinu ljudima. Upoređujući trendove iz EU i mogućnost učenja, zemlje koje su u procesu pristupanja EU, kao što je Srbija, treba da usmere pažnju na napore Europa da pojača borbu protiv visoko prilagodljivih kriminalnih mreža uvođenjem *Zajedničke radne grupe za borbu protiv krijumčarenje migranata i trgovinu ljudima* (JLT – MS). Ona je osnovana u julu 2019. godine kako bi se bavila najopasnijim kriminalnim grupama umešanim u trgovinu ljudima i krijumčarenje migranata. Pristup strogo profilisanim i efikasnim organizacijama iz EU, koje se bave sličnim izazovima, trebalo bi da se odrazi na proces pridruživanja (u AP 24), bar na nivou potvrde postojanja zločina, a izazovi moraju biti jasnije i preciznije navedeni.

---

493 ASTRA. Položaj žrtava trgovine ljudima u sudskom postupku – Analiza sudske prakse za 2018. godinu. <<https://drive.google.com/file/d/1jPF2TrdvAo3dzOvCprUb9URSO4G0PrhCi/view?usp=sharing>> 20. april 2020.



Grafikon 2: Broj sudskih presuda za trgovinu ljudima 2015–2019



Ovo je posebno važno ukoliko pogledamo trendove u sudskoj praksi Srbije u vezi sa čl. 388 (trgovina ljudima) Krivičnog zakonika. Sudska praksa u ovoj oblasti trebalo bi da bude odraz državnih strateških i institucionalnih napora na suzbijanju trgovine ljudima, počevši od identifikacije žrtava, proaktivne istrage (bilo kojim redosledom), pa do suđenja i adekvatne kaznene politike, koja ohrabruje žrtve da učestvuju u postupku i obeshrabruje počiniocima da čine ovaj zločin.<sup>494</sup> Godišnja analiza sudske prakse pokazuje smanjenje broja sudskih presuda u poslednjih pet godina (Grafikon 1). Trend je vrlo sličan smanjenju broja formalno identifikovanih žrtava, što je razrađeno dalje u tekstu.

---

#### Statistika Ministarstva unutrašnjih poslova

Tokom 2019. godine podneta je ukupno 21 krivična prijava zbog krivičnog dela trgovine ljudima, član 388 KZ, protiv 42 počinioca. Bilo je 33 lica koji su bili žrtve trgovine ljudima, svi građani Republike Srbije (21 žena – 11 devojčica i 10 odraslih; 12 muškaraca – 2 dečaka i 10 odraslih). Preovladava seksualna eksploatacija (16), zatim radna (10), prinudno prosjačenje (3) i višestruka – bračna, seksualna ili radna eksploatacija (3), dok u jednom slučaju nije došlo do eksploatacije.

**ALARM:** Lista policijskih kontakt osoba za borbu protiv trgovine ljudima još uvek nije podeljena pružiocima usluga i drugim relevantnim akterima za borbu protiv trgovine ljudima!

---

### Novom Akcionom planu nedostaju budžetska sredstva i jasni kriterijumi za određivanje

Važeći Akcioni plan (2019–2020) *Strategije za prevenciju i suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštitu žrtava za period 2017–2022.* usvojen je sredinom 2019. godine, sa pola godine kašnjenja. Sada smo u završnoj godini njegove primene. Jednu od glavnih primedaba na AP stavile su organizacije civilnog društva i odnosi se na nedostatak aktivnosti vezanih za direktnu podršku žrtvama. Neophodna je bolja ravnoteža između programa obuke, razvoja indikatora i drugih sličnih aktivnosti, sa jedne, i podrške žrtvama, usluga, upućivanja i saradnje među svim akterima, sa druge strane. To je jedna je od glavnih primedaba koje navode i eksterni izveštaji. Takođe, trebalo bi da postoje jasni kriterijumi za utvrđivanje aktivnosti koje mogu i treba da budu navedene u Akcionom planu i onih koje to ne mogu biti, jer predstavljaju „redovne aktivnosti” odgovornih institucija. Ukupan budžet za Akcioni plan 2019–2020. iz budžeta države iznosi svega

---

494 Krunic, Jasmina. „Ajte vi što ste žrtva!” PrEUgovor, 25. novembar 2019. <<http://preugovor.org/Tekstovi/1568/Ajte-vi-sto-ste-zrtva.shtml>> 20. april 2020.

66.000 EUR! Najveći deo AP treba da finansiraju donatori, što nije održiv pristup u planiranju i čini ovaj dokument visoko zavisnim od spoljnih faktora. Konačno, nedostaju procena ili analiza pri planiranju aktivnosti, usluga, izgradnje kapaciteta, umrežavanja, međusektorske saradnja itd., kao i evaluacija, kako na nivou pojedinačnih događaja, tako i na nivou mera i specifičnih ciljeva. Sve to onemogućava merenje postignuća, a kamoli procenu uticaja.

## **Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima (SOP): Od preporuka do možda obavezujućih instrukcija**

Standardne operativne procedure za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima (SOP) usvojene su u februaru 2019. godine.<sup>495</sup> U SOP-u se *Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima* navodi kao jedna od četiri relevantne institucije,<sup>496</sup> kojima treba prijaviti sumnju na trgovinu ljudima. Prema SOP-u, u slučaju da organizacija civilnog društva<sup>497</sup> poseduje informacije u vezi sa potencijalnom žrtvom trgovine ljudima, predstavnici te OCD dužni su da obaveste navedene relevantne institucije, koje treba da identifikuju žrtvu i nastave da pružaju podršku.

Nakon manje od godinu dana primene, prema predviđenoj proceduri, u novembru 2019. godine Nacionalni koordinator za borbu protiv trgovine ljudima pokrenuo je postupak ažuriranja SOP-a, prikupljajući iskustva od različitih aktera koji učestvuju u suzbijanju trgovine ljudima. Procedura za podnošenje predloga i dopuna bila je otvorena i jasna, te su institucije i organizacije dostavile svoja iskustva i preporuke. Radionica na kojoj se raspravljalo o pristiglim predlozima održana je sredinom novembra 2019. Priznajući dobre strane SOP-a, na radionici se moglo čuti da mnoštvo pitanja i izazova ostaje da bude rešeno, razrađivano i unapređivano u budućnosti. Ključne institucije iz različitih sektora u velikoj meri nisu upoznate sa SOP-om, a njegova priroda neobavezujućeg dokumenta („preporučene procedure“) otežava njegovo uvođenje u rešavanje složenih pitanja i različitih pogleda među akterima. Tokom ažuriranja SOP-a bilo je nekoliko razmena informacija i mišljenja među akterima iz različitih institucija/organizacija, koje su potvrdile da jednu od glavnih prepreka predstavlja nedostatak međusobnog poverenja, uz tradicionalne neodgovarajuće tonove, te podsećanje na to ko je glavni i kako će se proces svakako završiti. Iako se svi učesnici u procesu potpuno slažu da je glavni cilj pružiti što bolju uslugu ljudima u riziku i žrtvama trgovine ljudima, ponekad je zaista teško napraviti iskorak i napustiti „tako mora biti“ pristup, koji praktikuje deo predstavnika države.

Na primer, neki od komentara Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima bili su da „treba uvesti monitoring OCD“ i „da nema potrebe da se revizija SOP-a radi češće nego svake tri godine(!)“. Ovaj predlog sjajno ilustruje nedostatke sistema, koje treba promeniti: nerazumevanje dinamičnosti procesa; ukalupljena priroda institucija, koja gotovo onemogućava uključivanje u podršku žrtvama; nedostatak poverenja, možda čak i inercija.

Jedan od pozitivnih pomaka je to što je Ministarstvo unutrašnjih poslova najavilo da radi na pretvaranju Standardnih operativnih postupaka u obavezna uputstva/instrukciju, koja bi trebalo da doprinese doslednijoj i smislenijoj primeni SOP-a.

## **Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima: trendovi ukazuju na skromne kapacitete**

Prvo državno sklonište za žene žrtve trgovine ljudima (otvoreno u februaru 2019) primilo je prvu klijentkinju u julu 2019. Međutim, kapaciteti skloništa su prilično skromni (6 klijentkinja) i u njemu rade samo četiri stručna radnika. Kapaciteti Službe centra za koordinaciju žrtava trgovine ljudima i dalje nisu dovoljni da adekvatno odgovore na sve potrebe.

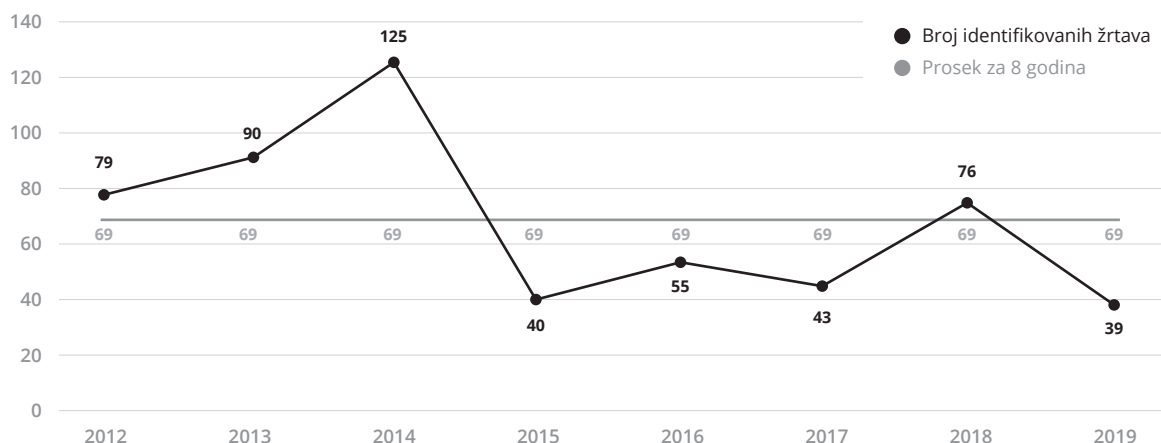
---

495 <<https://bit.ly/2p31Giz>> 10. april 2020.

496 Ostale tri institucije su: tužilaštvo, policijska uprava i Centar za socijalni rad u gradu/opštini u kojoj je slučaj prijavljen.

497 SOP navodi NVO ASTRA i NVO Atina.

Grafikon 3: Broj formalno identifikovanih žrtava trgovine ljudima 2012-2019



Na Grafikonu 2 možemo videti da je nakon prve tri godine rada, tokom kojih je trend formalno identifikovanih žrtava rastao (dostižući vrhunac 2014), sve ostalo bilo ispod proseka, uz skroman izuzetak 2018. godine. Razumevanju razloga za ovakav trend može doprineti broj individualnih planova podrške kreiranih i ažuriranih za žrtve: *Svi korisnici kojima se obezbeđuje podrška imaju sačinjene individualne planove usluga – njih 152, od čega je 45 korisnika za koje su planovi sačinjeni prvi put, a ponovni pregled plana je rađen kod 63 korisnika. Tokom godine ukupno je formirano 215 predmeta individualnog plana usluga.* Citat iz Godišnjeg izveštaja za 2014. godinu<sup>498</sup> pokazuje da se intenzivno planira podrška za stotine klijenata. U odnosu na to, 2018. godine napravljena su samo 32 pojedinačna plana podrške i samo 5 je revidirano. Čini se kao da se upoređuju dve različite institucije. Individualni plan podrške izuzetno je važan jer služi kao osnov za razrađivanje ključnih područja podrške svakoj žrtvi, jer identifikuje zainteresovane strane koje treba uključiti, informisati i koordinirati, kao i jer identifikuje odgovornosti i raspored ažuriranja. Svaki plan treba osmisliti uz konsultaciju sa žrtvom, te nadzirati i prilagođavati u skladu sa tim. Sa samo četiri stručna radnika mora biti veoma teško nadgledati, planirati, sprovesti i koordinirati aktivnosti koje se odnose ne samo na nove identifikovane žrtve već i na mnoge koje godinama ostaju zavisne od podrške Centra.

Godišnji izveštaj iz 2014. godine pruža uvid u još jednu pojavu koja bi mogla da pomogne u razumevanju promena u funkcionisanju ustanove tokom četiri godine. Pre pet godina NVO su bile uključene kao partneri u 113 slučajeva, odnosno u izradu individualnih planova podrške. Poslednjih godina taj se broj drastično smanjio. Verovatno sa stanovišta države koordinacija i uključivanje organizacija izvan državnog sistema predstavlja izazov. Sa druge strane, nevladine organizacije se raduju partnerskom pristupu i zajedničkom delovanju, što je potpuna suprotnost onom shvatanju NVO, gde se one tretiraju kao bankomati.

Jedna od glavnih zamerki nevladinih organizacija koja se odnosi na Centar jeste ta što, u nastojanju da „koordiniraju podršku“, često propušta, zanemaruje ili ignoriše resurse koji već postoje u Srbiji, uključujući u to i organizacije civilnog društva, a žrtve ostaju bez podrške koju su mogle da dobiju i koja čeka da bude zatražena. Brojni eksterni izveštaji i preporuke naglašavaju potrebu da svi akteri koji treba i mogu da doprinesu prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima treba da pojačaju sardnju i da ona mora biti efikasna. Sredstva su ograničena – svi moramo da učinimo sve što je moguće kako bi se ona upotrebila na najbolji mogući način.

498 Centar za zastitu žrtava trgovine ljudima. „Godišnji izveštaj za 2014.“. <[http://www.centarzztlj.rs/images/Izvestaji\\_o\\_radu/Izvestaj%20o%20radu%20CZZTLj%20za%202014.pdf](http://www.centarzztlj.rs/images/Izvestaji_o_radu/Izvestaj%20o%20radu%20CZZTLj%20za%202014.pdf)> 20. april 2020.

---

## Trendovi trgovine ljudima u Srbiji u 2019. godini

Nažalost, nastavljaju se mračni trendovi seksualne eksploatacije devojčica i žena. Formalno identifikovane žrtve su uglavnom deca – 64% i žene 82%. Među ženskim žrtvama 59% su devojčice.

Najčešći oblik eksploatacije je seksualna eksploatacija – 59% formalno identifikovanih žrtava, koju prati višestruka eksploatacija i prisilni brakovi. Zvanično identifikovane žrtve trgovine ljudima potiču uglavnom iz Srbije – njih 35 (od 39), a slede Pakistan, Avganistan, Republika Mali i Hrvatska.

---

## (Ne)vidljivost trgovine ljudima – *Ne, mi to nemamo u našem gradu*

Svakoj zajednici je teško da prizna da u njoj postoji zločin trgovine ljudima. Većina predstavnika institucija sa lokalnog i nacionalnog nivoa sa kojima ASTRA radi ima nešto zajedničko – spremni su da se zakunu da u njihovim zajednicama/oblastima rada ne postoji trgovina ljudima.<sup>499</sup> Međutim, nakon jednog ili dva dana treninga, radionice, razmene, primera, studija slučaja, igre uloga, njihovo samopouzdanje bleedi. Počinju da se prisećaju slučajeva iz svog radnog iskustva, da prepoznaju elemente trgovine ljudima i da upoređuju iskustva sa kolegama. Postaju svesniji složenosti i različitih oblika trgovine ljudima. Nedavni primeri sa terena bile su obuke za inspektore rada i predstavnike sindikata (februar 2020),<sup>500</sup> kao i obuka za zdravstvene radnike<sup>501</sup> o posledicama po zdravlje žrtava trgovine ljudima (februar 2020).

Zbog toga je potreban jasan strateški i operativni okvir za suzbijanje trgovine ljudima, počevši od AP za Poglavlje 24, zatim odgovarajuće strategije, akcionih planova, operativnih procedura itd., koji bi zatim bili jasno, kontinuirano i adekvatno predstavljeni najširem broju praktičara, čime bi se povećala adekvatnost odgovora onih koji se prvi susreću sa potencijalnim žrtvama. Ne možemo očekivati od običnih građana da znaju više ili da bolje shvate fenomen trgovine ljudima od onih koji bi, zbog svoje pozicije, obrazovanja i odgovornosti, zaista i morali da znaju bolje.

Kao pozitivnu pojavu pozdravljamo napore Kancelarije za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima (u okviru MUP-a) i samog Nacionalnog koordinatora da u AP 24 bude vraćena aktivnost uspostavljanja nacionalnog izvestioca za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji. Ovo važno pitanje bilo je uklonjeno iz Akcionog plana za Poglavlje 24 i iz drugih relevantnih planskih dokumenata. Međutim, zbog napora koje su uložili Nacionalni koordinator i Kancelarija ombudsmana Srbije, ova aktivnost je sada ponovo na dnevnom redu i najavljeni su vrlo konkretni koraci.

---

## Policija je preopterećena slučajevima krijumčarenja

Iz neslužbene razmene informacija sa predstavnicima MUP-a uvideli smo da su oni preuzeti slučajevima krijumčarenja ljudi, ne samo u pograničnim gradovima i opštinama već i u glavnom gradu. Prilikom reagovanja u slučajevima trgovine ljudima i u krijumčarenju, prednosti ima krijumčarenje zbog prirode krivičnog dela. Policajci ističu da bi bilo dobro da imaju više vremena da se posvete i slučajevima trgovine ljudima.

---

---

499 Centar za socijalni rad, rukovodilac službe, grad na zapadu Srbije: „Budite sigurni, mi nemamo trgovinu ljudima u našoj zajednici“, novembar 2019. Paralelno, ASTRA SOS konsultantkinje potvrdile su da imaju klijentkinje iz ovog grada, tačnije iz ruralnog dela ove zajednice.

500 „Prevenција i borba protiv trgovine ljudima u svrhu eksploatacije“, 20 – 21. februar 2020, Vrdnik, u organizaciji Saveta Evrope.

501 Trening u organizaciji ASTRA uz podršku Ambasade Sjedinjenih Američkih Država.

---

## PREPORUKE

- Treba pripremiti i usvojiti podzakonske akte, kojima se propisuje i **osigurava minimum aktivnosti i standarda za** institucije koje se bave pitanjima borbe protiv trgovine ljudima, posebno podrškom žrtvama, čak i za vreme vanrednog stanja! Zločin se ne zaustavlja, žrtvama su očajnički potrebne usluge podrške iako je vanredno stanje.
- Potrebno je uložiti napore i resurse u **izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima**, počevši od ljudskih resursa, ali i od usvajanja indikatora za identifikaciju žrtava trgovine ljudima, te za dalju razradu i pojašnjenje uloga Centra u celokupnom sistemu socijalne zaštite (vidljivost, saradnja i koordinacija).
- Potrebno je pokrenuti proces koji uključuje sve relevantne institucije (ministarstva) i koji, u skladu sa postojećim procedurama, započinje proces **izmene zakonodavnog okvira radi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU** u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- Treba napraviti detaljan i sveobuhvatan **pregled usluga koje se nude žrtvama trgovine ljudima** u Srbiji, što će biti polazna osnova za analizu nedostajućih usluga.
- Potrebno je planirati resurse za dalji razvoj i unapređenje usluga koje se pružaju žrtvama trgovine ljudima, tako da podjednako budu uključene organizacije civilnog društva sa iskustvom u ovoj oblasti i da u potpunosti budu iskorišćeni svi raspoloživi kapaciteti kako bi spektar usluga bio adekvatniji i njihov kvalitet bolji. Treba učiti iz vanrednog stanja i uvesti prakse koje okupljaju sve relevantne aktere koji mogu da doprinesu, kao i obezbediti prostor za povećanje raznovrsnosti i kvaliteta usluga koje se pružaju žrtvama.

## 5.5. Nasilje u sportu: bez odgovora na huligansko ponašanje

*Kada je Vlada usvajala Nacionalnu strategiju za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama 2013–2018, propustila je priliku da reši neke od glavnih problema. Osim toga, budućnost politike koja je usmerena na sprečavanje nasilja na sportskim priredbama i dalje je nejasna i neizvesna, jer je period važenja Strategije istekao krajem 2018.*

Nema nikakvih planova da se zabrane, razbiju ili raspuste navijačke grupe, koje su poznate po „teškim oblicima“ nasilnih aktivnosti. Mediji nisu pokazali iskrenu nameru da dovedu u pitanje krivičnu odgovornost huligana koji se povezuju sa nasilnim incidentima. Rasistički i nacionalistički verbalni ispadi na sportskim priredbama se ne osuđuju, a ponekad dobijaju čak i političku podršku.<sup>502</sup>

---

### Visoka cena posledica huliganskog ponašanja

Od 2013. do 2018. najuspešniji fudbalski klubovi Srbije i državni fudbalski tim isplatili su Uniji evropskih fudbalskih asocijacija (UEFA) novčane kazne u iznosu od 714.250 evra.

Tokom sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama za period 2013–2018, osam lica je izgubilo život u 182 nasilna incidenta, u kojima su učestvovala ekstremne navijačke grupe. Pripadnici huliganskih grupa uglavnom su muškarci, starosti između 15 i 44 godine.

---

502 Đorđević, Saša. „Ko će da puni stadione od 400 miliona evra“. *Peščanik*, 4. januar 2020. <<https://pescanik.net/ko-ce-da-puni-stadione-od-400-miliona-evra/>> 16. april 2020.

Tri četvrtine incidenata zabeleženo je na fudbalskim stadionima i u sportskim centrima, dok ih se nešto više od petine dogodilo na javnim površinama. Najmanji broj incidenata zabeležen je u kafićima i restoranima – samo pet, od kojih su se tri dogodila u beogradskim klubovima. Situacija u Beogradu je, međutim, drugačija od one u unutrašnjosti.

Većina nasilnih incidenata, gotovo jedna četvrtina, dogodila se u glavnom gradu, od toga više od 70% van sportskih objekata. Samo u Beogradu, u 13 od 15 slučajeva prijavljeno je korišćenje vatrenog oružja. U čak 60% nasilnih incidenata koji su se dogodili u glavnom gradu nije bilo moguće utvrditi da li su uopšte bili povezani sa sportom.<sup>503</sup>

Nemoguće je precizno utvrditi da li se broj nasilnih događaja koji su zabeleženi od 2013. do 2018. smanjio ili povećao u odnosu na prethodni period. Mnogo je manje incidenata na međunarodnim utakmicama. Ministarstvo unutrašnjih poslova trenutno vodi sveobuhvatnu evidenciju nasilnih događaja, kao i povreda do kojih je došlo pre, tokom i nakon sportskih priredbi<sup>504</sup>, ali ti podaci nisu dostavljeni po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja.

Opšti je utisak da se broj nasilnih incidenata u sportu tokom poslednjih nekoliko godina smanjio, što je posledica dogovora između političara i huliganskih grupa, koji je najverovatnije postignut 2014. Od tada, Parade ponosa – koje služe da bi se istakla ljudska prava LGBT populacije – prolaze sa minimalnim brojem incidenata. Istovremeno, a posebno od 2016, primetan je još jedan trend – mediji sve više pišu o sukobima u kojima se lideri huliganskih grupa vode kao povređena lica.

Lica osuđena za nasilno ponašanje na sportskim priredbama ili javnim skupovima često su povratnici koji su i ranije osuđivani za nanošenje težih i lakših telesnih povreda, ubistva, zlostavljanje životinja, nezakonito pravljenje, posedovanje, nošenje i promet oružja, kao i za krađe. Sudovi najčešće izriču kaznu zatvora, koju većina osuđenih ne odsluži, jer im se ona zamenjuje uslovnom kaznom. U skoro polovini slučajeva izrečene novčane kazne iznosile su 10.000 dinara, što je druga najniža kazna po redu za nasilničko ponašanje na sportskim priredbama ili javnim okupljanjima, s obzirom na to da se raspon kazne kreće od 5000 do 150.000 dinara<sup>505</sup>.

Gledano u proseku, tužilaštvo je odbacilo 37% krivičnih prijava, koje je policija podnela za ovo krivično delo. Tužioci su u nešto više od polovine slučajeva nastojali da krivične prijave razreše sporazumom o priznanju krivice, odnosno tako što bi optuženi dobrovoljno i u potpunosti priznao zločin, a kaznu odslužio tako što bi oštećenom nadoknadio štetu, bavio se društveno korisnim i humanitarnim radom ili poštovao ograničenja nametnuta konačnom sudskom presudom. Više javno tužilaštvo podiglo je optužnicu u 25% predmeta, ali je nalog za istragu izdalo samo u 4%.<sup>506</sup>

---

503 Beogradski centar za bezbednosnu politiku. „Huligansko nasilje u Srbiji od 2013. do 2018. godine“. Beograd, decembar 2019. <<http://bezbednost.org/Svi-infografici/7144/Huligansko-nasilje-u-Srbiji-od-2013-do-2018.shtml>> 3. april 2020.

504 Otašević, Božidar. *Nasilje na sportskim priredbama: krivično-pravni, kriminološki i kriminalistički aspekti (doktorska disertacija)*. Kragujevac: Pravni fakultet, 2014: 106.

505 Đorđević, Saša i Ivana Jeremić. *Nasilje i sport: nekad i sad*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, decembar 2019. <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/7132/Nasilje-i-sport-nekad-i-sad.shtml>> 3. april 2020.

506 Isto.



Tabela 2: Rad tužilaštva na krivičnim prijavama za nasilno ponašanje na sportskim priredbama ili javnim skupovima u periodu od 2014. do 2018. godine

Godina	2014	▲■▼	2015	▲■▼	2016	▲■▼	2017	▲■▼	2018	▲■▼
Ukupan broj krivičnih prijava po kojima je postupano	421	■ 0%	341	▼ -19%	307	▼ -10%	338	▲ 10%	379	▲ 12%
Ukupan broj odbačenih prijava	154	■ 0%	120	▼ -22%	124	▲ 3%	137	▲ 10%	121	▼ -12%
Rešeno primenom principa oportuniteta	95	■ 0%	79	▼ -17%	83	▲ 5%	74	▼ -11%	73	▼ -1%
Rad zasnovan na principu oportuniteta	32	■ 0%	61	▲ 91%	36	▼ -41%	34	▼ -6%	42	▲ 24%
Broj predatih zahteva za podizanje optužnice	114	■ 0%	114	■ 0%	71	▼ -38%	70	▼ -1%	84	▲ 20%
Direktno podignute optužnice	1	■ 0%	1	■ 0%	0	▼ -100%	3	■ 0%	4	▲ 33%
Nalozi za sprovođenje istrage	25	■ 0%	5	▼ -80%	8	▲ 60%	26	▲ 225%	4	▼ -85%

\* Izvor: Republičko javno tužilaštvo

## PREPORUKE

- Vlada bi trebalo da borbu protiv huliganskog nasilja ponovo uvede kao prioritet, bez obzira na to što je situacija na stadionima trenutno „mirna“.
- Nadležna tužilaštva treba da istraže sve navode medija o umešanosti huliganskih grupa i njihovih vođa u kriminalne aktivnosti.
- Nadležna tužilaštva treba da ispituju zakonitost poslovanja privatnih kompanija, čiji su vlasnici vođe navijačkih grupa protiv kojih su podnošene krivične prijave, a koje posluju sa državnim institucijama i javnim preduzećima.
- Sporazume o priznanju krivice treba zaključivati samo onda kada se zna da ne postoji rizik da lice ponovo izvrši isto ili neko drugo krivično delo.
- Nacionalni savet za sprečavanje negativnih pojava u sportu trebalo bi da utvrdi greške do kojih je došlo u primeni Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama i da o svojim nalazima izvesti Vladu i Narodnu skupštinu.

## 5.6. Desničarski ekstremizam

*Tokom izveštajnog perioda došlo je do uspona krajnje desnice u Srbiji. Preciznije rečeno, ona sve više postaje 'normalna pojava' jer je državne institucije i prorežimski mediji sve češće podržavaju, tolerišu ili ignorišu.*

Jedan od najistaknutijih aktera krajnje desnice u usponu jeste politička stranka *Srpska desnica* koja je osnovana 2018. godine. Vođa ove stranke je poznati ekstremni nacionalista Miša Vacić, koji je već osuđivan za podsticanje nasilja nad LGBT populacijom i protivzakonito posedovanje vatrenog oružja. Njegova stranka i on dobijaju prostor u prorežimskim novinama, dok funkcioneri i mediji 'Desnicu' ne napadaju onako kako to čine kada su u pitanju druge opozicione stranke. Broj kancelarija koje je ova stranka nedavno otvorila širom Srbije, kao i plaćeni bilbordi i drugi propagandni materijal, govore o tome da Srpska desnica ima značajnu finansijsku podršku, što nije uobičajeno kada je reč o tako maloj političkoj stranci.<sup>507</sup> Miša Vacić je u oktobru 2019. godine otvoreno zapretio da će iz Bujanovca proterati sve koji budu sarađivali sa etničkim Albancima, dok je u novembru 2019. gradonačelniku Šapca Nebojši Zelenoviću uputio pretnje.<sup>508</sup>

Osim Srpske desnice, i druge organizacije krajnje desnog opredeljenja najavile su svoje učestvovanje na parlamentarnim izborima koji su – pre nego što je izbila pandemija virusa COVIDa-19 – bili zakazani za 26. april 2020. godine. Jedna od njih je „Levijatan“, organizacija koja se predstavlja kao grupa koja se bavi zaštitom životinja, ali koja se često bavi i krajnje desničarskom retorikom i aktivnostima usmerenim protiv migranata i izbeglica, Roma itd. (o ovome će biti više reči u daljem tekstu). Poznati krajnje desno orijentisani glumac Goran Davidović zvani Firer, vođa zabranjene neonacističke organizacije „Nacionalni stroj“, vratio se u Srbiju nakon jedanaest godina koje je proveo u bekstvu u Italiji i najavio moguće učestvovanje svoje nove organizacije „Nacionalni srpski front“ na lokalnim izborima.<sup>509</sup> Kao i u slučaju Srpske desnice, upečatljivo je da ovdašnji režim ove aktere ne napada, naprotiv. Stiče se utisak da ih čak i podržava. Na primer, Narodna skupština je usvojila predlog vladajuće stranke da se izborni prag smanji sa 5% na 3% kako bi i manje stranke – poput gore pomenutih – mogle da sednu u parlamentarne klupe. Samim tim, a kao posledica postojanja te „lažne“ opozicije – koja formalno postoji, ali je zapravo podržava vladajuća stranka – moglo bi da dođe do stvaranja iluzije postojanja političkog pluralizma.

Tokom izveštajnog perioda među stanovništvom je porastao stepen odbojnosti prema migrantima, potpomognut lažnim ili preuveličanim vestima o navodnoj pretnji koju oni i izbeglice sa Bliskog istoka predstavljaju građanima Srbije (o ovome je bilo više reči u prethodnom delu teksta, u odeljku 5.2. o migracijama i azilu). Važno je napomenuti da je krajnje desno orijentisana opoziciona stranka „Dveri“ takođe izuzetno aktivna u širenju mržnje i straha od migranata i izbeglica. Ulaskom u koaliciju sa strankama koje su bliže centru, kao i legitimnim kritikovanjem korupcije i autoritarnih tendencija vladajuće stranke, „Dveri“ su uspele da steknu legitimitet u široj javnosti, što bi moglo da dovede do toga da još veći broj građana prihvati njihove rasističke, ksenofobične i homofobične stavove.

U oktobru 2019. godine grupa huligana je pre početka fudbalske utakmice napala prostorije „Prajd info centra“, koje se nalaze u centru Beograda. Kako je saopšteno iz Centra, policajci koji su bili na mestu događaja nisu reagovali, dok je patrola, koja je stigla nakon što je neko podneo prijavu, odbila da izvrši uviđaj.<sup>510</sup>

507 Hajrić, Dario. „Srpska desnica Miše Vacića – produžena ruka SNS“. *DW*, 14. novembar 2019. <<https://www.dw.com/sr/srpska-desnica-mi%C5%A1e-vaci%C4%87a-produ%C5%BEena-ruka-sns/a-51236352>> 7. april 2020.

508 „Vacić pretio Zelenoviću da će završiti u Drini“. *Insajder*, 9. novembar 2019. <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/16059/>> 7. april 2020.

509 Isto.

510 „Prajd info centar: Policija nas nije zaštitila od navijača; MUP: Netačne i tendenciozne optužbe“. *Insajder*, 2. oktobar 2019. <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/15699/>> 7. april 2020.

---

## **PREPORUKA**

- Organi vlasti ne samo da bi trebalo da osude napade, pretnje i retoriku kojom se služi krajnja desnica, već i da pokrenu odgovarajuće postupke protiv učinilaca krivičnih dela.







Kingdom of the Netherlands

Objavlivanje ove publikacije podržala je Ambasada Kraljevine Holandije u Beogradu. Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove koalicije prEUgovor i ne odražavaju nužno stavove Kraljevine Holandije.