

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Urednik:
Milan Aleksić

Beograd, mart 2018. godine



Projekat finansira
Evropska unija



Kingdom of the Netherlands

PREUGOVOR ALARM IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Urednik:
Milan Aleksić

Beograd, mart 2018. godine

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

Izdavač

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

Urednik

Milan Aleksić

Autori

Bojan Elek, Branko Čečen, Gordana Grujičić, Isidora Stakić, Ivana Radović,
Katarina Ivanović, Milan Aleksić, Nemanja Nenadić, Saša Đorđević,
Sofija Mandić, Tanja Ignjatović, Vanja Macanović, Vladimir Erceg

Prevod

Alisa Koljenšić Radić
Ladybird jezički studio

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 200 komada

ISBN 978-86-6237-154-6

CIP - Katalogizacija 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 Bojan Elek ... et al.] ; urednik Milan Aleksić ; [prevod Alisa Koljenšić Radić, Ladybird jezički studio]. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018 (Beograd : Unagraf). - 59 str. ; 30 cm

Izv. stv. nasl.: Preugovor Alarm. - Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-154-6

1. Елек, Бојан, 1987- [аутор] 2. Алексић, Милан, 1982- [аутор] [уредник]

а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Право - Хармонизација - Европска унија - Србија с) Људска права - Међународна заштита - Србија

COBISS.SR-ID 261128716



Kingdom of the Netherlands

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



Izradu ovog izveštaja podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“, a u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor (*eng. prEUunup*) je 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
www.facebook.com/prEUgovor
www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije-članice prEUgovora su:

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

Autonomni ženski centar
www.womenngo.org.rs

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

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

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

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

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

TABLE OF CONTENTS

Sažetak	5
1. POLITIČKI KRITERIJUMI	8
1.1. Demokratija – Lokalni izbori	8
1.2. Demokratska i civilna kontrola nad sektorom bezbednosti	10
1.3. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi	13
1.4. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova	15
1.5. Politika protiv diskriminacije i ravnopravnost polova	16
2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	20
2.1. Pravosuđe	20
2.1.1. Nepristrasnost i odgovornost	20
2.1.2. Profesionalizam/stručnost/efikasnost	21
2.2. Borba protiv korupcije	25
2.2.1. Strateški planovi	29
2.2.2. Prioriteti Vlade i njihova realizacija	30
2.2.3. Rad Narodne Skupštine	31
2.2.4. Neispunjene mere iz akcionih planova	33
2.2.5. Politika borbe protiv korupcije u policiji	41
2.3. Osnovna prava	43
2.3.1. Zaštita ličnih podataka	43
2.3.2. Načelo nediskriminacije i položaj društveno ranjivih grupa	44
2.3.3. Prava deteta - nestale bebe	48
2.3.4. Pristup informacijama od javnog značaja	48
3. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	50
3.1. Migracije i politike azila	50
3.2. Reforma policije	51
3.3. Borba protiv organizovanog kriminala	53
3.3.1. Suzbijanje trgovine ljudima	54
3.4. Borba protiv terorizma	59

Sažetak

Ovaj Izveštaj sadrži nalaze članica koalicije prEUgovor i pokriva period od oktobra 2017. do marta 2018. godine. Sastoji se od tri osnovna odeljka, u kojima se ocenjuje ispunjenost političkih kriterijuma, te poglavlja 23 i 24. Prema prezentiranim nalazima, Srbija u posmatranom periodu nije postigla značajan napredak u oblastima obuhvaćenim političkim kriterijumima, te poglavljima 23 i 24, odnosno može se reći da je situacija u nekim oblastima čak i pogoršana. Najavljena revizija akcionih planova za ova dva poglavlja treba da bude sprovedena tokom 2018. godine, no upitno je u kom će obimu ona biti realizovana. Imajući u vidu dosadašnji spor tempo sprovođenja akcionih planova i tendenciju fokusiranja na formu, a ne na suštinu, malo je verovatno, osim ako se situacija značajno ne promeni, da će Srbija moći da ispuni svoje obaveze i postane punopravna članica Evropske unije 2025. godine.

Evropska komisija je početkom februara 2018. godine objavila dokument „Verodostojna perspektiva proširenja za Zapadni Balkan“, u kojoj je upravo 2025. godina označena kao ona u kojoj bi Srbija i Crna Gora, kao zemlje Zapadnog Balkana koje su najviše napredovale u procesu evropskih integracija, mogle postati punopravne članice Unije. Koalicija prEUgovor pozdravlja ovu novu, dugoročnu strategiju proširenja EU. Posebno je važno da su u njoj prvi put eksplicitno identifikovani elementi „zarobljene države“ u Srbiji, kao i sprega političkih i kriminalnih na uštrb javnog interesa. Ovo je nešto na šta su prEUgovor i druge organizacije civilnog društva upozoravale već nekoliko godina. Međutim, proces pristupanja Vlada koristi kao izgovor za ograničavanje odgovornosti institucija, što, između ostalog, dokazuju i neke od najnovijih zakonodavnih izmena (na primer, izmene Zakona o policiji ili Zakona o slobodnom pristupu informacijama).

Kako bi bio dostignut navedeni vremenski okvir za pristupanje, presudno je da Srbija postigne napredak u pogledu vladavine prava, kao i da načini suštinski napredak u dijalogu sa Prištinom. Međutim, Ministarstvo pravde Republike Srbije (MP) objavilo je u januaru 2018. godine Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 23, prema kojem je postotak realizovanih aktivnosti manje-više ostao na istom nivou kao i ranije (sprovedeno je 70% aktivnosti za celo poglavlje). Prema ovom Izveštaju, najbolji rezultati postignuti su u oblasti osnovnih prava (72% od planiranih aktivnosti), a najlošiji, kao i ranije, u oblasti borbe protiv korupcije (53% predviđenih aktivnosti). S druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) objavilo je krajem 2017. godine treći Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za Poglavlje 24, za drugu polovinu 2017. godine. Prema statističkom pregledu, u ovom Izveštaju stoji da je 51 % aktivnosti potpuno realizovano, 29% se još realizuje, dok gotovo 20% aktivnosti nije realizovano, što sve zajedno predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodni izvještaj.

Prema analizi prEUgovora, slab napredak evidentan je u oblasti ispunjenosti političkih kriterijuma, a pre svega u oblasti vladavine prava, rada parlamenta i sprovođenja izbornog procesa. Nijedan od važnih nerešenih sudskih predmeta koje je koalicija prEUgovor istakla u prethodnim izveštajima (na primer, dobro poznati slučaj „Savamala“) tokom ovog perioda nije dobio bilo kakav epilog, niti je izvesno kada će se to dogoditi. Nastavila je da slabi nadzorna funkcija Parlamenta, uglavnom zbog zabrinjavajuće prakse neusvajanja izveštaja nezavisnih tela, i generalno, zbog delovanja koje ukazuje na to da je Parlament produžena ruka izvršne vlasti. Zakonodavna aktivnost je takođe ostala u senci problematične prakse neorganizovanja javnih rasprava o nacrtima zakona i povremenih podnošenja stotina apsurdnih amandmana vladajuće većine, čiji je cilj bio oduzimanje vremena opoziciji kako ne bi mogla da učestvuje u raspravi i ukaže na moguće zakonske nedostatke. Ovo se desilo sa raspravom o najvažnijem Zakonu o budžetu za 2018. godinu, kao i sa izmenama Zakona o strancima.

Dalje, Skupština nije održala nijedno zasedanje tokom predizborne kampanje za lokalne izbore u Beogradu. Ovo je problematična praksa nasleđena još iz kampanje za predsedničke izbore 2017. godine, kada Skupština takođe nije radila, čime je odloženo usvajanje zakona važnih za reforme u poglavljima 23 i 24 i dodatno ograničen javni prostor opozicionim strankama.

Lokalni izbori u Beogradu i tri druge lokalne samouprave održani su 4. marta 2018. godine. Kandidati vladajuće Srpske napredne stranke (SNS) bili su u medijima apsolutno favorizovani tokom kampanje, dok se tokom samog izbornog dana sumnjalo na brojne nepravilnosti, kupovinu glasova, kapilarne glasove itd. Međutim, izborne komisije su te sumnje uglavnom odbacile kao neosnovane. U svim jedinicama lokalne samouprave pobjedila je vladajuća SNS i ostala daleko najjača politička snaga u Beogradu, bez potrebe da gradsku vlast formira sa bilo kojom drugom strankom. Lider SNS-a i predsednik Srbije Aleksandar Vučić aktivno je učestvovao u kampanji za beogradske izbore na strani liste koju je predvodio SNS, a koja je nosila njegovo ime. Zbog toga su izbori i dalje neregularno polje, u kome postoji zloupotreba položaja tokom kampanje i izuzetno pristrasno medijsko izveštavanje u korist vladajuće stranke.

Kada je reč o oblasti pravosuđa, Srbija nije unapredila njegovu nezavisnost i efikasnost iako je Ministarstvo pravde objavilo kako je nominalno ostvaren određeni napredak u odnosu na prethodni period. Pravosuđe je i dalje značajno u senici politike, politički osetljivi slučajevi se „stavljaju u fioku“, rešavanje mnogih slučajeva se namerno prolongira ili se ostavljaju da zastare. Štaviše, prostor za angažovanje civilnog društva i ukazivanje na ovakvu vrstu prakse postaje sve uži. Postoji i zabrinjavajući trend simulacije javnih rasprava o ključnim reformama. Na primer, Ministarstvo pravde pokrenulo je javnu raspravu o ustavnim amandmanima, s obzirom na to da bi Srbija 2018. godine trebalo da usvoji izmene Ustava u delovima koji se odnose na pravosuđe. Javna debata se odvija u atmosferi u kojoj su najviši javni funkcioneri iz Ministarstva pravde javno uvredili i odbacili kritike profesionalnih udruženja i nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima, uvažavajući pri tome stavove organizacije QUANGO (kvaziautonomne nevladine organizacije). Profesionalna udruženja i organizacije civilnog društva (OCD) koje se bave odgovornošću naglasili su da predložene promene predstavljaju korak unazad kada je reč o nezavisnosti pravosuđa i da će se, ukoliko one budu usvojene, novim Ustavom povećati politički uticaj na sudije i tužioce. Zvaničnici Ministarstva pravde su više puta kritikovali stručna udruženja advokata, sudija i tužilaca, tvrdeći da je Ministarstvo pravde tu da zaštiti građane od sudija koji pokušavaju da koriste moć, dok je stvarna uloga sudija zapravo da štite građane od proizvoljnosti izvršne vlasti.

U oblasti borbe protiv korupcije već dugo se stagnira. Pored znatnog kašnjenja u ispunjavanju aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23, još uvek postoje kašnjenja u realizovanju Strategije za borbu protiv korupcije, koja važi do kraja 2018. Nekoliko zakona koji su važni u ovoj oblasti, kao što su Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ili Zakon o poretku imovine, nisu izmenjeni iako je to više puta najavljivano. Država je nastavila praksu masovnog hapšenja osumnjičenih za kriminal iako većina ovih predmeta kasnije nije procesuirana. Još uvek ne postoji nijedna presuda vezana za sumnju postojanja korupcije visoko rangiranih političkih funkcionera. Nastavljena je problematična praksa imenovanja „vršilaca dužnosti“ na rukovodeća mesta u javnim preduzećima, nerešavanja potencijalnih situacija sukoba interesa itd.

Slična ocena važi i za oblast osnovnih prava. Iako su postojale određene zakonodavne aktivnosti, na primer, u oblasti zaštite podataka o ličnosti, one nisu dovoljne da bi ova oblast bila pozitivno ocenjena. Neki od zabrinjavajućih trendova, kao što je femicid, nastavljani su i u 2018. godini. Takođe, državni organi nastavili su da ignorišu zahteve ili odluke Poverenika za informacije od javnog značaja. S druge strane, postoji vidljiv trend „zatrpavanja“ kancelarije Poverenika zahtevima za informacije koje podnose druge državne institucije, što treba da uspori njegov rad i ograniči njegovu nezavisnost. Predloženi Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Nacrt zakona o slobodnom pristupu informacijama sačinjeni su bez uzimanja u obzir preporuka Poverenika ili relevantnih OCD-a i imaju potencijal da dodatno ograniče nadzornu ulogu ove institucije. U Srbiji i dalje postoje veliki izazovi u oblasti slobode govora, političkog uticaja na medije i neuspaha u rešavanju slučajeva napada na novinare. Postoji sve veća politička kontrola nad institucijama sistema, kao i nekažnjavanje zvaničnika vladajućih partija, koji su praktično nedodirljivi.

Ni u Poglavlju 24 situacija nije ništa bolja. Što se tiče politike azila, i dalje se odobrava mali broj azila migrantima i izbeglicama, koji su došli u Srbiju tokom izbegličkog talasa 2015. godine. U Srbiji trenutno živi više hiljada ljudi iz izbegličko-migrantske populacije (između 4100–4500 ljudi),

koji su uglavnom smešteni u 18 prihvatnih i centara za azil. Postupak za dobijanje azila i dalje je komplikovan i dug iako je novi Zakon o azilu, zajedno sa nekim drugim srodnim zakonima, ušao u skupštinsku proceduru tokom ovog perioda. S druge strane, najavljene su izmene Zakona o policiji, što je korak unazad u odnosu na novine uvedene 2016. godine u vezi s sistemom upravljanja ljudskim resursima, koje je zasnovano na zaslugama. Predložene izmene izazivaju sumnju u povećanje političkog uticaja na različite sektore policije, kao i na njena ukupna dostignuća. Štaviše, u posmatranom periodu nije došlo do povećanja broja otkrivenih slučajeva značajnijih krivičnih dela, kao što je trgovina ljudima, iako je nova Strategija za borbu protiv trgovine ljudima na snazi od avgusta 2017. godine.

Kada je reč o sektoru bezbednosti, takođe, postoje zabrinjavajuće tendencije. Setovi zakona vezanih za bezbednost, koji su u parlamentarnu proceduru u decembru 2017. godine ušli bez odgovarajuće javne rasprave o njihovom sadržaju, mogli bi ozbiljno ugroziti upravljanje sektorom bezbednosti. Izmenama Zakona o policiji, na primer, bila bi legalizovana široko rasprostranjena praksa arbitrarnih zapošljavanja koja nisu zasnovana na zaslugama i koja bi dodatno ugrozila odgovornost MUP-a. Posmatrana iz perspektive građana, predložena rešenja predstavljaju korak unazad u odnosu na postignuti nivo ljudskih prava i imaju potencijal da ugroze lične slobode, kao što je pravo na privatnost po odredbama Zakona o evidenciji i obradi podataka u unutrašnjim poslovima. Bez obzira na nameru vlasti, nova legislativa ne treba da zadire u lične slobode, niti da uklanja već uspostavljene mehanizame demokratske kontrole sektora bezbednosti.

Konačno, treba naglasiti da su u posmatranom periodu postojale zakonodavne aktivnosti, kao i uspostavljanje određenih institucionalnih aranžmana, koji su bili u skladu sa obavezama navedenim u akcionim planovima za poglavlja 23 i 24. Međutim, te aktivnosti ne utiču na konačnu ocenu stanja u ovim poglavljima, koja je navedena u ovom Izveštaju i koja je negativna. Koalicija prEUgovor se nada da će EU nedvosmisleno pokazati svoju zabrinutost u vezi sa elementima „zarobljene države” u Srbiji, što je priznato i u Strategiji. Ako se zaista želi da Srbija stvarno napreduje u poglavljima 23 i 24, ali i u celom procesu evrointegracije, neophodno je da Evropska unija unapredi svoj mehanizam nadzora tako što će pozivati na odgovornost u konkretnim slučajevima, u kojima se krše zakoni vezani za vladavinu prava.

1. POLITIČKI KRITERIJUMI

1.1. Demokratija – lokalni izbori

Lokalni izbori u Beogradu i u tri druga mesta u Srbiji, Aranđelovcu, Boru i Sevojnu, održani 4. marta 2018, predstavljali su događaj značajan za celu državu, što zbog angažovanja državnih organa i medijskog praćenja, što zbog uključenosti svih „glavnih igrača“ na političkoj sceni.

Izbori će ostati upamćeni po tome što su u izbornu kampanju bili veoma uključeni državni funkcioneri iz vladajuće partije SNS-a. Među njima je bio i predsednik te stranke, ujedno i predsednik države (Aleksandar Vučić), koji je, za razliku od svog prethodnika na tom položaju, predvodio i listu za lokalne izbore. Predsednik Vučić je, takođe, učestvovao u nekoliko događaja, koji su održani u okviru kampanje. Njegov doprinos uspehu stranke bio je još veći time što je bio stalno prisutan u medijima zbog aktivnosti koje je sprovodio u ulozi predsednika države. Narodna skupština nije imala vanredno zasedanje u prva dva meseca 2018. godine iako je Vlada u decembru 2017. predložila niz zakona koje je trebalo usvojiti po hitnoj proceduri. Zbog te navodne hitnosti, ovi zakoni nisu prošli javnu raspravu. Sumnja se da je pravi razlog tome bila želja većine da opozicija ne dobije priliku da se predstavi pred TV auditorijumom. Vlada Srbije je nastavila da radi tokom ove kampanje, ali je deo svojih aktivnosti oblikovala prema potrebama partijske kampanje. Među bezbrojnim primerima „funkcionerske kampanje“ članova Vlade ubraja se i poseta premijerke i čak pet ministara varošici Sevojno,¹ dok čitavu deceniju pre toga, sudeći po informacijama na sajtu Vlade, u Sevojno nije došao nijedan ministar. Ministri su tokom kampanje svraćali u Bor i Aranđelovac češće nego tokom cele 2017. Zvanično, ove posete služile su susretanju sa opštinskim rukovodiocima, obilasku škola, zdravstvenih centara, preduzeća i obnovljenih puteva ili su pak bile ostvarene radi najave razvojnih projekata.

U gradu Beogradu je predsednica Vlade, zajedno sa ministrom zdravlja, u okviru kampanje obišla dečju bolnicu, čiji je direktor bio prvi na listi Srpske napredne stranke za gradske izbore. Najveći porast promotivnih aktivnosti, u poređenju sa neizbornim periodom, imali su ministri odbrane i obrazovanja. Za razliku od svog prethodnika, aktuelni predsednik Srbije učestvovao je u izbornoj kampanji. Promotivne aktivnosti gradskih čelnika bile su bezbrojne i čak 50% veće nego u poslednjem neizbornom periodu.

Bilo je primera kršenja ili mogućeg kršenja drugih propisa, poput zabrane političke promocije u školama,² zloupotrebe opštinskih resursa i kršenja pravila o oglašavanju. Drugi primer mogućeg kršenja pravila predstavlja serija koncerata³ muzičara Aleksandra Vuksanovića (Aca Lukas). Ti su koncerti najavljeni kao „poklon Beograđanima“, te stoga neće biti prijavljeni u izveštajima o finansiranju kampanje. Međutim, građani su na tim koncertima pozivani da glasaju za listu SNS-a. Dodatni razlog za zabrinutost u vezi sa ovom pojavom jeste okolnost da je isti muzičar bio angažovan za novogodišnji koncert na beogradskom trgu i da mu je za to iz budžeta plaćeno 50 hiljada evra.

Beogradska kampanja za lokalne izbore bila je značajno jeftinija od prošlogodišnje kampanje za predsedničke izbore. Iz budžeta Beograda izdvojena je suma za predstavljanje kandidata, koja je bila 7% manja od one koju je trebalo planirati po Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti.

1 <<https://beta.rs/izbori-2018/izbori2018/83917-stamatovic-u-malom-sevojnu-za-sedam-dana-premierka-i-pet-ministara>>

2 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/110-english/naslovna/9755-sports-clubs-and-schools-in-the-election-campaign>>

3 <<http://www.palilula.org.rs/novosti.php?pid=1182&lng=srb>> <<http://beogradskevesti.info/aca-kuas-odrzava-koncert-i-u-zemunu/>>; <<http://lazarevac.rs/novosti/aca-lukas-5-februara-u-lazarevcu.html>> i <http://www.rtvmag.co.rs/24_sata_obrenovcu_objava.php?o=3010>; <<http://infom.rs/2018/01/26/lukas-u-drustvu-gradjana-mladenovca/>>.

Sredstva koja su stranke imale na raspolaganju nisu bila dovoljna da pokriju troškove medijske promocije (tek oko 2,5 hiljade evra po listi), tako da se većina partija i grupa građana opredelila za jeftinije kalnale predstavljanja, kao što su internet oglašavanje i ulične akcije. Zakon nije promenjen, tako da podaci o prihodima i rashodima kampanje nisu poznati sve dok kampanja traje iako je to bila jedna od preporuka eksperta EU, koji je bio angažovan u okviru sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 EU integracija sredinom 2016. godine. S druge strane, veće parlamentarne partije, a naročito vladajuća SNS sa saveznicima, mogla je da uloži značajna budžetska sredstva, koja je dobila od države ili grada za finansiranje redovnog rada. Ova izborna lista je takođe imala privilegovan tretman u svim javnim i privatnim medijima (npr. u svim dnevnim novinama osim jednih).

Ni ovog puta javni tužioci se nisu oglašavali u vezi sa iznetim sumnjama u nepravilnosti tokom kampanje (kao ni u vezi sa kampanjama tokom ranijih godina), tako da su ostali neispitani slučajevi moguće kupovine glasova, zloupotrebe ovlašćenja, pritiska na birače prikupljanjem „kapilarnih“ i „sigurnih“ glasova, humanitarnim akcijama političkih partija i dr.

Slično tome, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Agencija za borbu protiv korupcije nisu utvrdili i obznanili nijedan slučaj kršenja pravila u vezi sa izborima iz svoje nadležnosti. Regulatorno telo za elektronske medije reagovao je u jednom slučaju, zabranivši emitovanje reklame za vladajuću partiju SNS, uz obrazloženje da se u reklamama bez saglasnosti pojavljuju dva njihova politička konkurenta. Međutim, REM nije povukao svoju odluku čak ni kada su dva opoziciona lidera javno izrekla da nemaju ništa protiv da se reklama sa njihovim likovima ipak emituje. S druge strane, provladini mediji iskoristili su ovu odluku REM-a, kao i zahtev RTS-a koji joj je prethodio, kao dokaz da vladajuća partija nema povlašćeni tretman u javnim medijima.

Agencija za borbu protiv korupcije imaće ozbiljnih problema da izvrši kontrolu finansiranja izborne kampanje. Naime, Odbor je za direktora Agencije izabrao Dragana Sikimića, koji je na više načina povezan sa vladajućom partijom SNS. On je, na predlog ove partije, bio član izborne komisije, kandidat za odbornika, a takođe je bio i jedan od finansijera te stranke. Štaviše, Sikimić je bio član SNS-a i na dan kada je postao direktor Agencije. Odbor Agencije možda nije imao pravnog osnova da ga isključi iz nadmetanja za mesto direktora, ali je lako zamisliti bezbroj situacija u kojima on neće moći da obavlja svoju funkciju zbog prethodne povezanosti sa najmoćnijom partijom u zemlji, što će blokirati rad Agencije. Odbor nije predvideo moguću pojavu problema i ovakvih situacija. Problemi nisu samo hipotetički, već stvarni. Zbog svojih prethodnih političkih veza Sikimić će, u skladu sa članom 32 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, biti dužan da Odboru prijavi sukob interesa kad god se odlučuje o nečemu što se tiče SNS-a i da sačeka mišljenje Odbora o tome šta treba dalje činiti. Ukoliko sukob interesa postoji, rad Agencije bio bi zaustavljen. Alternativno, u ovakvim slučajevima bi umesto direktora mogao da postupa njegov zamenik, ali to mesto je već dugo upražnjeno. Član 32 nalaže da direktor treba da prijavi da se nalazi u sukobu interesa, da Odboru Agencije objasni prirodu svojih veza sa SNS-om i da prepusti ovom telu odluku o tome šta treba učiniti kako bi se sukob interesa razrešio.

Ništa nije učinjeno kako bi se ispunila bar jedna od preporuka koje su dale ranije posmatračke misije ODIHR-a.⁴ Između ostalog, Misija ODIHR-a primetila je 2017. sledeće: „(...) neizbalansirano izveštavanje medija i pouzdani navodi o vršenju pritiska na birače i zaposlene u strukturama usko povezanim sa državom, kao i zloupotreba javnih resursa za sprovođenje kampanje, poljuljali su postojanje jednakih mogućnosti tokom takmičenja učesnika izbora. Mehanizmi kojima je regulisano sprovođenje izbora, kao i kontrola tog sprovođenja nisu iskorišćeni kako bi se zaštitila pravednost takmičenja.”

PREPORUKE:

4 <<http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>>

- Odbor Agencije treba da odluči o mogućem sukobu interesa novoizabranog direktora ovog državnog organa u slučajevima kada Agencija kontroliše finansiranje SNS-a (njegove bivše partije)
- Potrebno je unaprediti propise za finansiranje kampanje na osnovu stručnih mišljenja, koja je Srbija dobila od EU, Saveta Evrope i ODIHR-a, nevladinih organizacija, kao i na osnovu predloga Agencije za borbu protiv korupcije.
- Potrebno je sveobuhvatno urediti državno i političko oglašavanje.
- Potrebno je jasno urediti promotivne aktivnosti javnih funkcionera i ograničiti njihovo učestvovanje u takvim aktivnostima dok traje izborna kampanja.
- Regulatorno telo za elektronske medije, Agencija za borbu protiv korupcije i nadležna javna tužilaštva treba da objave sve informacije o radnjama koje su preduzeli kako bi ispitali sumnje vezane za kršenje pravila o izornoj kampanji i njenom finansiranju.

1.2. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti

Sporne izmene zakona o odbrani, vojsci, policiji i Bezbednosno-informativnoj agenciji

Krajem 2017. godine u skupštinsku proceduru ušli su predlozi zakona o izmenama i dopunama ključnih zakona o sistemu bezbednosti u Republici Srbiji – zakona o odbrani, vojsci, policiji i BIA. Zakoni su kritikovani zbog jačanja diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca, ograničavanja prava građana, smanjenja transparentnosti rada ovih institucija, ali i zbog propuštanja prilike da se reše problemi na koje stručna javnost već godinama ukazuje.

Tako se predloženim izmenama Zakona o odbrani i vojsci⁵ proširuju nadležnosti vojne policije u postupanju sa civilima, kao i ovlašćenja ministra odbrane, koji može da imenuje vojnu policiju da obavlja poslove obezbeđenja i lica van Ministarstva odbrane (MO) i Vojske Srbije. Takođe, povećavaju se prava Ministarstva odbrane kada je reč o tajnosti podataka, tako da postaje obavezno pribaviti od ministarstva prethodno odobrenje za sprovođenje svih istraživanja koja su „značaja za odbranu“, a koja se vrše u saradnji sa stranim licima. Posebno problematičan amandman jeste i uvođenje precizne definice tipova podataka „značajnih za odbranu“, što može dovesti do klasifikacije svih podataka u vezi sa aktivnostima i odlukama MO, te dramatično unazaditi transparentnost rada ove institucije i mogućnost demokratskog nadzora vojske. Ovo bi bio dodatni problem povrh već problematične odredbe Zakona o odbrani, koja svim istraživačkim institutima i organizacijama nalaže da traže dozvolu od MO da bi mogli da sprovedu istraživanja u saradnji sa stranim entitetima ili istraživanja koju strani entiteti finansiraju (npr. MO bi moralo da odobri istraživačke projekte koje finansira Evropska unija). Ova odredba ne primenjuje se u praksi, budući da ne postoji odgovarajući podzakonski akt. Međutim, takav podzakonski akt bio je predložen početkom 2017. godine, a njegovo usvajanje odloženo je samo zato što su građansko društvo i akademske institucije snažno kritikovale ovakvo rešenje. Međutim, ovaj član nije izbrisan, pa je veoma veovatno da će on biti uskoro primenjen u praksi, što će značajno ugroziti Ustavom garantovanu slobodu istraživanja.

U okviru izmena Zakona o policiji⁶ i Zakona o BIA⁷ proširuju se diskreciona ovlašćenja rukovodilaca prilikom zapošljavanja, kao i obim vršenja bezbednosnih provera, dok se transparentnost ovih postupaka smanjuje. Propušta se preko potrebno obezbeđivanje nezavisnosti sektora unutrašnje kontrole i unapređenje autonomije rada tužilaštva.

5 Za detaljnu analizu predloženih amandmana pogledati: <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6648/Komentari-Nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama.shtml>> 27. februara 2018.

6 Za detaljnu analizu predloženih amandmana pogledati: <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6676/Unapredjenje-predloga-izmena-i-dopuna-Zakona-o.shtml>> (27. februara 2018).

7 Za detaljnu analizu predloženih amandmana pogledati: <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6664/Izmene-Zakona-o-BIA--seci-usi-krpi-rupe-deo.shtml>> 27. februara 2018.

Posebno zabrinjavaju reakcije zvaničnika na predložene izmene, koje se predstavljaju kao rešenja koja treba da unaprede radno-pravni status zaposlenih u institucijama bezbednosti, ali i kao „zakonsko uređenje već postojeće prakse”.

Pojedini policijski i vojni sindikati, naročito jedini reprezentativni Vojni sindikat, sve više kritikuju neprimeren politički uticaj i zloupotrebu policije i Vojske Srbije u partijsko-političke svrhe. Nakon nekoliko protesta tokom 2016. i 2017. godine, koji su organizovani kako bi se skrenula pažnja na niske plate i radne uslove zaposlenih u Vojsci, Vojni sindikat žalio se da njegove članove uznemiravaju vojno-obaveštajne službe. Predsednik Vojnog sindikata kažnjen je pred Vojnodisciplinskim sudom zbog govora koje je držao na pomenutim protestima. Ti događaji stvaraju bojazan da je policijskom i vojnom osoblju praktično uskraćeno pravo da koriste mehanizam sindikata, koje im je garantovano zakonom, kao i da su sprečeni da iznutra analiziraju rad bezbednosnih institucija.

Izmene Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije ušle su u hitan postupak usvajanja u Narodnoj skupštini krajem 2017. godine. Imajući u vidu prirodu predloženih izmena, kao i očekivano usvajanje novih strateških dokumenata, ne čini se opravdanim potreba da zakon bude usvojen po hitnom postupku i bez održane javne rasprave.

Predložene izmene ograničavaju nadzornu ulogu Narodne skupštine, budući da se izrada i usvajanje Godišnjeg plana upotrebe Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama prebacuje na Vladu. Premda te izmene celokupan proces čine fleksibilnijim, jer više nije potrebno da Skupština odobri Godišnji plan, to umanjuje kontrolnu ulogu Skupštine.

Štaviše, Nacrtom zakona nije iskorišćena mogućnost da se detaljno definiše civilna dimenzija odlučivanja i planiranja premda je uočeno da je učestvovanje civilnih eksperata u multinacionalnim operacijama korisno. Iako Nacrt predviđa uspostavljanje Koordinacionog tela za multinacionalne operacije, koje bi obuhvatilo sva relevantna ministarstva, Ministarstvo odbrane se i dalje nalazi na čelu celokupnog procesa, budući da odlučuje o raspoređivanju, izrađuje Godišnji plan i Izveštaj o njegovom sprovođenju, planira i sprovodi obuku, i izdaje sertifikate o osposobljenosti pripadnika Vojske Srbije i civila.

Konačno, Nacrt u određenoj meri umanjuje obuhvat prava učesnika u multinacionalnim operacijama, time što izbegava da jasno definiše način pružanja ličnog osiguranja, kao i time što ukida naknadu troškova za rizik u službi i dodatke za geografske i klimatske uslove, koje važeći Zakon predviđa.

Skupština sa malom de fakto moći

Tokom 2017. godine u Narodnoj skupštini nastavljeno je smanjivanje nadzora i kontrole sektora bezbednosti.

Tokom novembra i decembra Odbor za odbranu i unutrašnje poslove potrošio je manje od dva sata na razmatranje 19 paketa zakonskih predloga, koji se odnose na sektor bezbednosti, uključujući u to i predloge koji uređuju neke veoma osetljive oblasti. Reč je, između ostalih, o Zakonu o nacionalnom DNK registru, Zakonu o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, Zakonu o azilu, Zakonu o policiji i Zakonu o javnom redu i miru. Pojedini predlozi podneseni su članovima Odbora samo dva dana pre održavanja sednice. Naročito zabrinjava činjenica da Odbor nije detaljno razmatrao veoma problematične izmene Zakona o policiji.

Uprkos javnom negodovanju u vezi s problematičnim slučajem nabavke velikog broja patrolnih vozila za policiju, koja je sprovedena u poverljivom postupku bez adekvatnog objašnjenja,⁸ Odbor

⁸ Izveštaj o sednici Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, 4. decembar 2017, onlajn.

za odbranu i unutrašnje poslove nije razmatrao to pitanje. Pored toga, Odbor nije razmatrao ni Godišnji izveštaj o nabavci u oblasti odbrane i bezbednosti.⁹

Međutim, u poslednjem tromesečju 2017. godine Odbor za odbranu i unutrašnje poslove intenzivirao je rad organizovanjem šest sednica. Od toga, pet sednica bilo je posvećeno razmatranju i usvajanju godišnjih izveštaja bezbednosnih institucija. Sednice su organizovane iza zatvorenih vrata, dok je jedna, dodatna sednica bila otvorena za javnost. Tom prilikom razmatrane su izmene Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji. Od osam poslanika koji su govorili tokom te jednočasovne sednice, šestoro je bilo iz vladajuće koalicije. Oni su pozitivno komentarisali predložene izmene¹⁰ uprkos tome što je javnost prilično negativno reagovala na njih, zbog toga što se njima proširuju ovlašćenja direktorâ bezbednosnih institucija, kao i zbog toga što položaj direktora agencije BIA nije bliže uređen.

Utvrđena praksa razmatranja velikog broja dokumenata zajedno i po hitnom postupku onemogućava poslanike da se dobro pripreme i osujećuje valjanu javnu raspravu o zakonima koji su ključni za sektor bezbednosti. Takođe, takva praksa produbljuje percepciju javnosti prema kojoj je Skupština „štanc-mašina za zakone” i marginalizuje njenu kontrolnu funkciju.

Bez mogućnosti za smisleno razmatranje budžeta za 2018. godinu

Četvrti put zaredom Vlada je Skupštini podnela Nacrt budžeta za narednu fiskalnu godinu sa znatnim kašnjenjem. Umesto 1. novembra, Nacrt budžeta ušao je u Skupštinu tek 2. decembra. Nakon sedmodnevne rasprave, budžet je usvojen 14. decembra. Na dan kada je Nacrt budžeta ušao u Skupštinu, Odbor za odbranu i unutrašnje poslove razmatrao je 12 nacrtâ zakona, pri čemu na dnevnom redu nije bio budžet MUP-a. Odbor za finansije razmatrao je Nacrt budžeta zajedno sa 16 drugih nacrtâ zakona. U takvoj situaciji nije opravdano očekivati utemeljenu raspravu o budžetu MUP-a. Drugi razlog za bojazan pojavio se tokom rasprave o Nacrtu budžeta kada su poslanici vladajuće koalicije uspeli da spreče svoje kolege da predstave izmene i komentare opozicije, čime su zloupotrebili Poslovnik. Poslanici vladajuće koalicije potrošili su ukupno vreme predviđeno za raspravu predstavljanjem velikog broja svojih amandmana, koje su povukli nakon isteka vremena za raspravu.¹¹

Skupština koja Vladu ne poziva na odgovornost

Jedina skupštinska sednica u 2017. na kojoj su poslanici imali priliku da postavljaju pitanja članovima Vlade održana je u oktobru. Šestoro poslanika iskoristilo je tu priliku, ali je samo jedno pitanje bilo vezano za policiju, i to za incident koji se odigrao u Jajincima (Beograd) u novembru 2016, kada je otkriveno tajno skladište oružja i municije u blizini porodične kuće predsednika Vlade. Javnost do sada nije saznala epilog tog incidenta.¹²

Opozicioni poslanici tokom 2017. godine nisu delotvorno koristili druge skupštinske mehanizme kako bi vršili kontrolu nad sektorom bezbednosti. Podneto je ukupno 40 predloga za formiranje ad hok odbora sa zadatkom da ispituju brojna društvena i politička pitanja, uključujući u to i četiri predloga u vezi s radom policije i MUP-a. Nije usvojen nijedan od tih 40 predloga.¹³

Skupština ignoriše nezavisne državne institucije

Od oktobra 2017. do februara 2018. godine Narodna skupština nije unapredila praksu razmatranja i usvajanja godišnjih izveštaja nezavisnih državnih institucija. Od 2014. godine nisu usvajani izveštaji Zaštitnika građana i Agencije za borbu protiv korupcije, kao ni izveštaji Državne revizorske

9 Ovaj Izveštaj MUP podnosi Odboru krajem marta svake godine, u skladu s članom 131 Zakona o javnim nabavkama.

10 Više informacija o aktivnostima Odbora u 2017. možete pronaći ovde.

11 „Poslanici SNS povukli 100 amandmana na koje su potrošili 600 minuta, opozicija besna.” Nedeljnik, 14. decembar 2017, onlajn.

12 Poslanička pitanja, četvrtak u oktobru 2017. godine, onlajn.

13 Više informacija o aktima, odlukama i inicijativama u proceduri Narodne skupštine možete videti ovde.

institucije, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Komisije za zaštitu konkurencije.¹⁴

Saradnju s Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ugrožavaju politički osetljivi slučajevi

Uspešno je zaključen slučaj vođen protiv MUP-a u vezi s ilegalnim prikupljanjem i čuvanjem informacija o građanima sa zdravstvenom šifrom „F“, koja označava psihičke i mentalne bolesti ili devijacije.¹⁵ Nakon sprovedenog kontrolnog postupka i upozorenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), krajem 2017. godine sve policijske uprave izbrisale su ilegalno prikupljene podatke. Poverenik je tu akciju MUP-a okarakterisao kao dobar korak ka unapređenju integriteta obrade podataka o ličnosti.

U oštroj suprotnosti s gore opisanim slučajem jesu aktivnosti MUP-a u vezi s nabavkom 710 patrolnih vozila za policiju, koja je neopravdano proglašena poverljivom,¹⁶ kao i slučaj neiznošenja u javnost izveštaja Sektora unutrašnje kontrole MUP-a o postupanju policije tokom ilegalnog rušenja u Savamali.¹⁷ U oba slučaja, i suprotno uobičajenoj praksi, MUP je odbio da postupi prema odluci Poverenika i odbio je da javnosti pruži zatražene informacije.

Novi problem pojavio se krajem 2017. godine, kada je u Beogradu preko noći postavljeno 30 novih kamera radi vršenja „obaveštajnog nadzora“ u javnom prostoru, bez identifikovanja institucije koja je to učinila. Ministarstvo unutrašnjih poslova poreklo je da je učestvovalo u ovom slučaju, dok su pojedine službe Grada Beograda dale kontradiktorne izjave. Poverenik je inicirao postupak kontrole u MUP-u i Gradskoj upravi Grada Beograda.¹⁸ Međutim, krajem februara 2018. javnost nije dobila odgovore o poreklu i nameravanoj funkciji tih kamera.

Očigledna politička pozadina slučajeva povodom kojih je nastao spor između MUP-a i Poverenika govori o ozbiljno narušenom integritetu MUP-a. To je naročito slučaj u oblasti političke nezavisnosti.

PREPORUKE:

- Predložene izmene zakonodavstva u vezi sa sektorom bezbednosti ne smeju da naruše ostvarene standarde demokratske kontrole i integriteta bezbednosnih institucija.
- Vlada treba da se uzdrži od predlaganja polovičnih zakonodavnih izmena u vezi sa agencijom BIA i da, umesto toga, započne proces koji bi sistematski regulisao obaveštajne službe.
- Narodna skupština treba suštinski da unapredi nadzor nad sektorom bezbednosti time što će održavati redovne sednice odbora i razmatrati izveštaje koje podnose nezavisni državni organi.

1.3. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi

Srbija je nastavila da održava bliske odnose sa svojim susedima, što pokazuju i česte bilateralne posete tokom ovog perioda izveštavanja. To uključuje i posetu premijerke Srbije i članova Vlade Mađarskoj početkom februara 2018. godine, kao i održavanje zajedničke sednice dveju vlada. Bliske odnose potvrdilo je potpisivanje deset bilateralnih sporazuma o saradnji u oblastima od zajedničkog interesa. Vlada Srbije je u istom periodu tokom posete državne delegacije održala i zajedničku sednicu sa slovenačkom Vladom u Ljubljani.

¹⁴ Isto.

¹⁵ „Bez dosijea o ‘F’ dijagnozama.“ Novosti, 26. decembar 2017. godine, onlajn.

¹⁶ „Zašto je nabavka 700 škoda za MUP tajna?“ Tv N1, 5. decembar 2017, onlajn.

¹⁷ „Izveštaj unutrašnje kontrole o Hercegovačkoj postoji, ministar tvrdi da ne postoji jer se dopunjava.“ Insajder, 28. decembar 2017. godine, onlajn.

¹⁸ „Povodom kamera ‘nepoznatog porekla’ – nadzor je u toku“, saopštenje, Poverenik, 27. decembar 2017. godine, onlajn.

Osim toga, trojno predsjedništvo Bosne i Hercegovine posetilo je Beograd krajem 2017. godine i razgovaralo sa predsednikom Srbije Aleksandrom Vučićem. Predsednik Vučić je tokom svoje državne posete Republici Turskoj razgovarao sa bošnjačkim članom trojnog predsjedništva i u januaru 2018. godine, i to zajedno s turskim predsednikom Erdoganom. Predsednik Srbije Aleksandar Vučić posetio je i Hrvatsku i razgovarao sa hrvatskom predsednicom Grabar-Kitarovića i premijerom Plenkovićem u februaru 2018. godine, tokom svoje prve bilateralne posete Zagrebu od kada je postao predsednik. Na kraju, srpski zvaničnici su se u raznim prilikama susreli sa svojim kolegama iz regiona, kao na primer tokom Investicionog samita za Zapadni Balkan koji je održan u Londonu krajem februara 2018. godine u organizaciji Evropske banke za obnovu i razvoj. I pored toga, u prethodnom periodu nije bilo napretka u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja između Srbije i njenih suseda. Najproblematičnija su i dalje pitanja graničnog spora sa Hrvatskom i Bosnom, kao i krivično gonjenje ratnih zločina, rešavanje pitanja nestalih osoba, te povratak kulturnih dobara (uglavnom sa Hrvatskom).

Iako su članovi bosanskog predsjedništva tokom svoje bilateralne posete Beogradu u decembru 2017. godine razgovarali sa predsednikom Srbije o rešavanju graničnog spora, dogovor ipak nije postignut. Najveći problem i dalje predstavlja vlasništvo nad dve hidroelektrane (Zvornik i Bajina Bašta) na reci Drini, koja je granica između dveju država (a koje je izgradila Srbija), kao i kratka deonica železničke pruge Beograd-Bar koja ulazi u Bosnu. Prema izveštajima sa sastanka, srpska strana ponudila je razmenu teritorija, tako da obe hidroelektrane u celini ostanu u Srbiji, kao i problematična železnička deonica, dok bi bosanska strana dobila teritoriju jednake površine, koja ima zemljište istog kvaliteta. Uprkos tome što su članovi predsjedništva na početku prihvatili ovaj usmeni predlog, na kraju posete nije potpisan nikakav formalni sporazum. Takođe, nije jasno ni to da li će ovaj predlog biti osnova za buduće razgovore o ovom pitanju.

Nije bilo značajnijih poboljšanja ni u rešavanju otvorenih pitanja između Hrvatske i Srbije, uprkos političkoj volji obe strane i Deklaraciji o unapređenju odnosa između dveju zemalja, koja je donesena 2016. godine. Međutim, tokom februara 2018. godine u Zagrebu je održan drugi sastanak srpskog i hrvatskog koordinatora za rešavanje otvorenih pitanja, što je bilo dogovoreno na kraju prvog sastanka održanog u novembru 2017. godine. Predstavnici obeju strana analizirali su rad međudržavnih vladinih komisija zaduženih za rešavanje otvorenih pitanja u vezi sa poštovanjem položaja manjina, graničnim sporom, krivičnim gonjenjem ratnih zločina, nestalim licima, povratkom kulturnih dobara, ekonomskom i pravosudnom saradnjom i sukcesijom. Obe strane složile su se da je došlo do određenog poboljšanja, ali nije dato jasno objašnjenje koji su konkretni rezultati takvog poboljšanja. Sledeći sastanak koordinatora biće održan u maju 2018. godine u Beogradu.

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić učestvovao je i na trilateralnom sastanku sa predsednikom Hrvatske i trojicom predstavnika predsjedništva BiH, održanom u Mostaru početkom marta 2018. godine. Prema izveštajima sa ovog sastanka, predstavnici triju strana složili su se da treba ubrzati proces rešavanja otvorenih bilateralnih pitanja, a posebno graničnih sporova, ali nisu izneli jasne korake i vremenski okvir za njihovo rešavanje. Međutim, jedan od zaključaka sastanka bio je da će Hrvatska i Srbija snažno podržati evrointegracije Bosne i Hercegovine. Važno je da se ovi sastanci održavaju, ali je takođe neophodno preduzeti konkretnije korake i formulisati put za prevazilaženje očigledne stagnacije u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja.

PREPORUKE:

- Potrebno je održavati redovne sastanke hrvatskih i srpskih koordinatora za rešavanje bilateralnih otvorenih pitanja i proširiti njihov format uključivanjem i drugih relevantnih aktera.
- Potrebno je pokrenuti održavanje redovnih sastanaka koordinatora za rešavanje bilateralnih otvorenih pitanja između Srbije i Bosne i Hercegovine.

1.4. Normalizacija odnosa između Srbije i Kosova

Tokom perioda izveštavanja nije napredovao ni dijalog između Beograda i Prištine. Štaviše, došlo je do pogoršanja međusobnih odnosa. Još uvek se čeka da budu sprovedeni dogovori postignuti tokom prethodnih faza dijaloga, pri čemu nisu postignuti novi dogovori.

U novembru 2017, nakon razgovora s briselskim zvaničnicima, predsednik Srbije Aleksandar Vučić izjavio je da Srbija neće moći da postane članica EU sve dok ne potpiše pravno obavezujući akt s Prištinom. Taj akt treba da označi završetak sveobuhvatne normalizacije odnosa između Beograda i Prištine. Međutim, predsednik Srbije izričito je rekao da takav dokument ne bi predstavljao zvanično priznanje nezavisnosti Kosova.

U Severnoj Mitrovici je 16. januara 2018. godine ubijen srpski političar sa severa Kosova Oliver Ivanović, zbog čega su zaoštreni odnosi između Beograda i Prištine. Na dan atentata u Briselu je trebalo da budu nastavljeni razgovori delegacija iz Beograda i Prištine, kojima posreduje EU, ali je zbog atentata nova runda dijaloga otkazana. Do sada nije učinjen napredak u istrazi ubistva Olivera Ivanovića. Vlada Srbije je insistirala da državne institucije Srbije učestvuju u istrazi, ali ostaje nejasno to da li srpske i kosovske institucije, pored razmene dokumenata, sarađuju na rešavanju tog slučaja. Ubistvo Olivera Ivanovića ukazalo je da je normalizacija odnosa između Beograda i Prištine veoma krhka i da ne postoji dobra saradnja zvaničnih institucija obe strane. To naročito zabrinjava kada je reč o sprovođenju zakona, budući da je saradnja indirektna i da se obavlja posredstvom niza međunarodnih organizacija.¹⁹

Nije učinjeno mnogo ni kad je o reč o najavljenom unutrašnjem dijalogu o Kosovu. S obzirom na to da dijalogom treba da koordinira Kancelarija za Kosovo i Metohiju, postoji sumnja da opozicija neće biti u stanju da utiče na proces. Nacionalni deo srpske opozicije odbio je da učestvuje u unutrašnjem dijalogu o Kosovu, dok je ostatak opozicije, uključujući u to i civilno društvo, uglavnom skeptičan povodom istinskog obuhvata ovog dijaloga zbog njegovog formata.

Evropska unija je 6. februara 2018. objavila novu strategiju za kredibilnu perspektivu proširenja Zapadnog Balkana, čime je potvrđeno da je sveobuhvatna normalizacija odnosa između Beograda i Prištine ključna za dalje evropske integracije obe strane. Pre objavljivanja strategije spekulisalo se da će EU tražiti potpisivanje pravno obavezujućeg dokumenta između Beograda i Prištine krajem 2019. godine. Međutim, prema konačnom tekstu strategije potrebno je da se takav sporazum „hitno” potpiše. S obzirom na to da je evropska perspektiva koju nudi strategija nesigurna i nejasna, naročito u vezi s Kosovom, ostaje pitanje da li će perspektiva učlanjenja u EU biti dovoljno jak podsticaj za Beograd i Prištinu da ubrzaju proces normalizacije i postignu opipljive rezultate.

PREPORUKE:

- Vlada mora da obezbedi potpunu transparentnost dijaloga u Briselu i primene postignutih dogovora.
- Vlada mora da obezbedi da se unutrašnji dijalog otvoreno vodi i da u njemu učestvuju sve zainteresovane strane.

¹⁹ Videti: Elek, B. Ka efikasnijoj policijskoj saradnji između Srbije i Kosova. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2015. <http://www.bezbednost.org/upload/document/ka_efikasnijoj_policijskoj_saradnji_izmedju_srbije.pdf>

1.5. Politika protiv diskriminacije i ravnopravnost polova

Srbija je prihvatila 74 zaključka i preporuke prilikom obrazlaganja Izveštaja za treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda, kao i obavezu da dodatno istraži i blagovremeno izvesti Savet za ljudska prava o još 116 preporuka. Među njima je 8 preporuka koje se odnose na zaštitu bezbednosti i slobode govora i rada branitelja/ki ljudskih prava i novinara/ki, zatim na sprovođenje nepristrasne, temeljne i efikasne istrage o svim slučajevima napada, uznemiravanja i zastrašivanja, kao i na okončavanje nekažnjivosti onih koji krše njihova prava. Prihvaćeno je 11 preporuka u vezi sa pravima žena, antidiskriminacijom i rodnom ravnopravnošću, a tri će biti dodatno preispitane. Nova tendencija „nagomilavanja“ nacionalnih antidiskriminacionih mehanizama ne mora nužno voditi boljem stanju u ovoj oblasti. Iako se navodi da je pripremljen Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, taj dokument nije javno dostupan. Novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti nije usvojen. Nije jasno zašto nova verzija Nacrta zakona sistematski izostavlja sve komentare koje je dostavila organizacija AŽC. Periodični izveštaji o sprovođenju Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i dalje ukazuju na to da se realizuje tek 50% planiranih mera. Nije moguće naći izveštaj o primeni Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2016–2020. godine.

U formalnom smislu „uspešno se realizuju“ aktivnosti uspostavljanja mehanizma za praćenje sprovođenja svih preporuka UN mehanizama za ljudska prava, mada nema podataka o sazivu novog Saveta koji je konstituisan 31. oktobra 2017.²⁰ (aktivnost 3.6.1.3). Vlada Republike Srbije usvojila je **Izveštaj za treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda (UPR)**,²¹ koji je državna delegacija obrazlaga na 29. sednici Saveta za ljudska prava (24. januara 2018)²² (aktivnost 3.6.1.3). Zaštitnik građana i organizacije civilnog društva podneli su paralelne izveštaje o stanju ljudskih prava.²³ Zajednički izveštaj o stanju prava žena podnele su organizacije AŽC, ASTRA i Žene u crnom (pozicija branitelja/ki ljudskih prava; antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost, nasilje prema ženama, nasilje prema deci, trgovina ljudima).²⁴

Zaključci i preporuke radne grupe Saveta za ljudska prava (A/HRC/WG.6/29/L.14)²⁵ sadrže 74 preporuke formulisane tokom interaktivnog dijaloga, koje su istražene i imaju podršku države Srbije, kao i 116 preporuka koje država treba da istraži i da dostavi odgovore (najkasnije do 38. sednice Saveta za ljudska prava).

Kada je reč o **pravima branitelja/braniteljki ljudskih prava**, kao i novinara, od Srbije je zatraženo da preispita i blagovremeno izvesti Savet za ljudska prava (najkasnije do 38. sednice) u vezi sa **8 preporuka**,²⁶ koje se odnose na: zaštitu, okončanje nekažnjivosti onih koji krše njihova prava; mere za zaštitu i promociju slobode izražavanja; osiguravanje toga da branitelji/novinari rade slobodno i sigurno; sprovođenje nepristrasne, temeljne i efikasne istrage o svim slučajevima napada, uznemiravanja i zastrašivanja; uzdržavanje od krivičnog gonjenja branitelja/novinara kao sredstva kojim se oni odvrćaju ili obeshrabruju da slobodno izražavaju mišljenja; prepoznavanje važnosti njihove uloge i pružanje praktične podrške u obavljanju njihovog rada, uključujući u to i sprečavanje bilo kakvih činova odmazde ili njihovog zastrašivanja.

U 11 preporuka²⁷ **u vezi sa pravima žena**, antidiskriminativnom politikom i rodnom ravnopravnošću navedeno je da je potrebno: nastaviti jačanje promocije i zaštite ljudskih prava žena; pojačati napore u borbi protiv svih formi diskriminacije žena; sprovoditi kampanje čiji je cilj prevazilaženje rodni stereotipa; kontinuirano razvijati aktivnosti za unapređenje položaja žena; posebno

20 Proveravano na: <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19965>>

21 <<https://www.upr-info.org/en/review/Serbia/Session-29---January-2018/National-report#top>>

22 <<http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-council/watch/serbia-29th-session-of-universal-periodic-review/5718561874001>>

23 <<https://www.upr-info.org/en/review/Serbia/Session-29---January-2018/Civil-society-and-other-submissions#top>>

24 <https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/serbia/session_29_-_january_2018/js4_upr29_srb_e_main.pdf>

25 <<https://www.upr-info.org/en/review/Serbia/Session-29---January-2018/Review-in-the-Working-Group#top>>

26 Preporuke: 7.47/56/69/70/71/72/80/81.

27 Preporuke: 6.11/14/15/18/28/36/37/38/39/40/41.

podržavati seoske žene u ekonomskom osnaživanju; preduzeti mere za osnaživanje žena na tržištu rada, uz pervazilaženje rodni stereotipa; osnaživati žene na svim nivoima ekonomskog, političkog i društvenog života; promovisati njihovo učestvovanje u javnom i političkom životu; nastaviti povećanje reprezentacije žena u državnoj i lokalnoj administraciji i jačati ulogu žena u postizanju demokratije i održivog razvoja.

Zatraženo je da Srbija preispita i blagovremeno odgovoriti na **tri preporuke**²⁸ u vezi sa rodnom ravnopravnošću. One se odnose na osiguravanje primene Zakona o rodnoj ravnopravnosti, na garantovanje jednakog prava žena i muškaraca i na usvajanje mere za punu primenu principa jednake zarade za rad jednake vrednosti, s obzirom na razliku koja postoji u primanjima u zavisnosti od polne pripadnosti.

Vlada je usvojila **Četvrti periodični izveštaj o primeni Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena**, koji je pripremila Kancelarija za ljudska i manjinska prava (27. jul 2017) (aktivnost 3.6.1.3),²⁹ i 18. oktobra 2017. podnela CEDAW Komitetu, sa tri meseca zakašnjenja.³⁰ Izveštaj³¹ će razmatrati Radna grupa CEDAW Komiteta na predzasedanju (23–27. jula 2018) i tokom dijaloga sa državnom delegacijom na 72. zasedanju CEDAW Komiteta (od 11. 2. do 11. 3.2019).³²

Formiran je novi Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (1. jun 2017), koji se sastoji od dve jedinice: Grupa za koordinaciju i unapređenje antidiskriminacione politike i socijalne uključenosti i Grupa za unapređenje rodne ravnopravnosti (aktivnost 3.6.1.5. i 3.6.1.8). Istovremeno, inicirano je i formiranje Savet za rodnu ravnopravnost Vlade (aktivnost 3.6.1.8). Nije jasno **kakav je odnos** između Saveta i Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost, koje je takođe telo Vlade i kojim predsedava potpredsednica Vlade. Međutim, **nagomilavanje** nacionalnih antidiskriminacionih mehanizama ne mora nužno voditi boljem stanju u ovoj oblasti. Naprotiv, može biti nejasno ko ima nadležnost da prati koji zakon i strateška dokumenta ili da sprovodi mere i aktivnosti, što se i pokazalo uspostavljanjem Sektora (zaustavljeni ili usporeni procesi usvajanja Zakona o rodnoj ravnopravnosti, izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije, izrada Nacionalne strategije za sprečavanje nasilja prema ženama).

Periodični izveštaji o sprovođenju Akcionog plana (AP) za sprovođenje **Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije**³³ (aktivnost 3.6.1.1) i dalje ukazuju na to da se realizuje tek 50% planiranih mera (nerealizovanih je između 20% i 25% mera, a o realizaciji od 13% do 18% mera nema podataka iz nadležnih državnih organa). Zbog navedenog ne bi mogla biti prihvaćena ocena da se „aktivnost uspešno realizuje“. Savetu za praćenje realizacije AP za ovu Strategiju preporučeno je da proveri razloge zbog kojih nisu sprovedene planirane mere, da traži obrazloženje za nedostavljanje podataka, kao i da traži podatke o visini utrošenih sredstava za realizaciju mera. Kao što je ranije isticano, bez naknadnih analiza nije moguće pratiti podatke o merama koje se odnose na devet ciljnih grupa navedenih u Strategiji.

Nisu pronađeni zaključci sprovedenih evaluacionih sastanaka (četiri) sa predstavnicima organizacija civilnog društva, koji bi trebalo da budu pripremna aktivnost za izradu nove Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije.³⁴ Nisu pronađeni podaci o tome da li je formiran novi Savet za praćenje realizacije AP za primenu Strategije (predviđeno je da bude obrazovan u prvom kvartalu 2018), kao ni o tome kome će biti poverena i izrada nove Strategije (aktivnosti 3.6.1.2).³⁵

28 Preporuke: 7.30/31/83.

29 <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/156>>

30 CEDAW/C/SRB/CO/2-3, paragraph 45, available at <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2FCO%2FSRB%2FCO%2F2-3%2FAdd.1&Lang=en>

31 <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2fC%2fSRB%2f4&Lang=en>

32 <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW>

33 Četvrti izveštaj (maj–jul 2017. godine) <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22039>>; Peti izveštaj (septembar 2017. godine) <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22041>>.

34 Proveravano na: <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/145>>

35 Proveravano na: <<https://www.minrzs.gov.rs/lat/rodna-ravnopravnost.html>>

U državnom Izveštaju zaključuje se da je analiza dosadašnje primene **Zakona o zabrani diskriminacije** (aktivnost 3.6.1.4) „u potpunosti realizovana“. Ne navodi se gde je moguće pronaći analizu. Na internet stranici Poverenice za zaštitu ravnopravnosti nema podataka u vezi sa izradom izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije (aktivnost 3.6.1.5). Kao što je ranije navedeno, relevantne organizacije civilnog društva, koje delaju u sferi borbe protiv diskriminacije, nisu bile pozvane, niti su konsultovane u vezi sa izmenama i dopunama ovog Zakona.³⁶ Iako stoji da je Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja pripremlilo Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, taj dokument **nije javno dostupan**.³⁷

U državnom Izveštaju navodi se da se „uspešno realizuje“ **praćenje primene** Zakona o zabrani diskriminacije (aktivnost 3.6.1.15), odnosno da Poverenica za zaštitu ravnopravnosti kontinuirano prati njegovu primenu. Međutim, ne navode se rezultati njegove primene (niti takvih podataka ima u Redovnom godišnjem izveštaju Poverenice za 2016. godinu).³⁸ Navedeni su podaci o aktivnostima Poverenice (broj pritužbi koje su podneli građani, broj preporuka, mišljenja, upozorenja, saopštenja), koja je tokom 2016. godine podnela (samo) tri krivične prijave, (samo) jedan zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i jedan predlog za ocenu ustavnosti.

Iako se u državnom Izveštaju (aktivnost 3.6.1.15) navodi da je prosečna efikasnost preporuka koje daje Poverenica za zaštitu ravnopravnosti čak 85,3%, pažljiva analiza podataka govori da je od 626 pritužbi građana Poverenica **dala mišljenje** samo u 51 slučaju, što je svaga 8,1% ukupnog broja pritužbi. Dakle, građani i građanke koji se obraćaju Poverenici **ne umeju** da prepoznaju diskriminaciju (u 276 postupaka utvrđeno je da nema povrede prava, u 128 utvrđena je nepotpunost, a u 68 nenadležnost).

U **pritužbi na diskriminaciju** koju je izvršio Centra za socijalni rad (CSR) prema ženi korisnici usluga u postupku razvoda i poveravanja maloletnog deteta (koju je AŽC podneo u ime žene), Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je odgovorila da „...ne može dalje postupati po (Vašoj) pritužbi, a saglasno članu 36, stav 1 Zakona o zabrani diskriminacije“. Međutim, član 36, stav 1 Zakona o zabrani diskriminacije³⁹ glasi: „Poverenik postupuje po pritužbi ukoliko postupak pred sudom po istoj stvari nije već pokrenut ili pravnosnažno okončan.“ Kako je u navedenom slučaju vođen parnični postupak po Porodičnom zakonu, što **nije** postupak pred sudom po istoj stvari, **nije** bilo osnove da Poverenica odbije da postupi po navedenoj pritužbi. Iako Zakonom nije propisana mogućnost izjavljivanja žalbe ili drugih prigovora, AŽC se obratio Poverenici, ukazujući na **pogrešno** tumačenje čl. 36, st. 1.

Poverenica za zaštitu ravnopravnosti je odgovorila „...da je mišljenje CSR-a postalo sastavni deo prvostepene presude Osnovnog suda, koja je bila predmet preispitivanja u postupku po žalbi Apelacionog suda. S tim u vezi, napominjemo da bi to što Poverenik preispituje sporno mišljenje CSR-a predstavljalo posredno preispitivanje odluke Osnovnog suda, koju je u žalbenom postupku preispitivao Apelacioni sud. U skladu sa čl. 145, stavom 3 Ustava Republike Srbije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti nema ovlašćenja da na bilo koji način utiče na postupanje i odlučivanje suda“.⁴⁰ Dakle, Poverenica je, i nakon što joj je organizacija AŽC ukazala na tu činjenicu, ostala pri svom mišljenju.

Zaključujemo da bi Poverenica za zaštitu ravnopravnosti morala mnogo više da uradi **na informisanju** građana i građanki o tome šta je diskriminacija, na prepoznavanju diskriminacije i na poznavanju mehanizama zaštite (planirano u aktivnosti 3.6.1.18. i 3.6.1.19). Kada su u pitanju obuke zaposlenih u instituciji Poverenika, predstavnika pravosuđa ili medija (aktivnosti 3.6.1.16, 3.6.1.17. i 3.6.1.20) uglavnom se samo navodi broj i naziv obuka, kao i koliko osoba je obučavano.

36 U državnom Izveštaju je navedeno da su dve konsultacije obavljene februara i marta 2017. Autonomni ženski centar je početkom septembra 2017. godine pitao organizacije civilnog društva – članice Koalicije protiv diskriminacije – u vezi sa ovim navodima.

37 Proveravano na: <<https://www.minrzs.gov.rs/lat/dokumenti-7968.html>>

38 <<http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>>

39 <http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html>

40 Dopis 524/2017, br. 07-00-306/2017-02 od 19.9.2017.

Nije moguće zaključiti da li je reč o istim osobama koje su pohađale veći broj različitih obuka ili o različitim osobama, niti kakve efekte su te obuke imale.

Novi **Zakon o rodnoj ravnopravnosti nije usvojen** (aktivnost 3.6.1.8). Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, nakon što je zaustavljeno usvajanje Nacrta zakona koji je pripremila Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost,⁴¹ započelo je novi proces prikupljanja komentara. U Nacrt zakona uneti su komentari 13 državnih organa i institucija, a zatim su otvorene javne konsultacije (7. decembra 2017). Autonomni ženski centar učestvovao je u konsultacijama⁴² i naglasio da u novom Zakonu definicije ključnih pojmova moraju biti usaglašene sa definicijama i standardima međunarodnih ugovora, koje je Republika Srbija već ratifikovala. Istaknuto je da komentari nekih državnih organa i nekih udruženja nisu zasnovani na poznavanju standarda u ovoj oblasti, niti na podacima, već na ličnim stavovima i predrasudama (AŽC je naveo reference za relevantne podatke).

Negativni komentari o rešenjima u Nacrtu zakona posebno su se odnosili na definiciju ravnopravnosti i definiciju posebnih, privremenih mera za unapređenje ravnopravnosti između žena i muškaraca, kao i na predložena rešenja u oblasti zapošljavanja i rada, a poticali su najčešće iz Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova, Privredne komore Srbije, Udruženja poslodavaca, Samostalnog sindikata Srbije. Po našem mišljenju, to pokazuje „zabrinutost“ muškaraca da bi žene mogle da dobiju previše moći ulaženjem u tradicionalno muška zanimanja, kao i nameru da se u oblasti zadrži status kvo, odnosno da se izvrši „kozmetička“ promena postojećeg Zakona o ravnopravnosti polova.

Trebalo je da (svi) komentari budu intergisani u Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti (izmene i dopune nakon javnih konsultacija), pa stoga nije jasno zašto su u novoj verziji Nacrta zakona **sistematski izostavljeni** svi komentari koje je dostavio AŽC.⁴³ U državnom Izveštaju navodi se da bi novoformirani Savet za rodnu ravnopravnost Vlade (januar 2018) trebalo da da smernice adnoj grupi za izradu novog Zakona o rodnoj ravnopravnosti (aktivnost 3.6.1.8).

Nije moguće pronaći podatak o radu međuresorne radne grupe za praćenje **Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost** za period 2016–2020. godine, niti podatak o modelu i dinamici izveštavanja, kao što se navodi u državnom Izveštaju (aktivnost 3.6.1.10). Na internet stranici Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost⁴⁴ nema izveštaja o merama i aktivnostima koje su sprovedene tokom 2016. godine u skladu sa Akcionim planom za primenu Strategije, te nije moguće zaključiti da se aktivnosti „uspešno realizuju“.

PREPORUKE:

- Treba definisati jasne i merljive pokazatelje za praćenje i procenjivanje efekata primene zakona, nacionalnih strategija i akcionih planova.
- Treba uspostaviti funkcionalne mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja politika za borbu protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti, koji pružaju mogućnost za horizontalnu i vertikalnu razmenu i koordinaciju sa strateškim sektorskim politikama.

Konačno, potrebno je usvojiti novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti usaglašen sa međunarodnim standardima, koje je Srbija ratifikovala, kao i sa standardima iz politika EU o toj oblasti. 0

41 <<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti>>

42 <<https://www.womenngo.org.rs/vesti/1095-komentari-azc-na-nacrt-zakona-o-rodnoj-ravnopravnosti>>

43 <<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti>>

44 <<https://rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine>> 1. april 2017. godine

2. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

2.1. Pravosuđe

2.1.1. Nepristrasnost i odgovornost

Poslednji javno objavljen zapisnik sa sastanka Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa i dalje je zapisnik iz decembra 2016. godine,⁴⁵ pa organizacije civilnog društva, koje nisu pozivane na sastanke u svojstvu posmatrača, ne mogu da prate sprovedene aktivnosti.

U Četvrtom izveštaju za 2017. godinu Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 predstavio je aktivnosti od 1.1.7.1. do 1.1.7.4. kao idealan konsultativni proces koji se odnosi na izmene dela Ustava vezanih za pravosuđe. Pravosudna udruženja i organizacije civilnog društva bili su nezadovoljni predloženim izmenama, kojima će pravosuđe biti stavljeno pod još veću kontrolu Vlade, kao i načinom na koji su predstavnici Ministarstva pravde uvredili učesnike okruglih stolova. Stoga, oni od Ministarstva pravde zahtevaju da povuče predložene amandmane na Ustav.⁴⁶

Disciplinski tužilac Visokog saveta sudstva primio je u periodu 2014–2016 ukupno 2731 disciplinsku prijavu protiv sudija, a vođeno je 78 postupaka, najviše u 2014. godini – 41 postupak. Tokom navedene tri godine sudije su kažnjene u 34 slučaja, pokazuje istraživanje CINS-a.⁴⁷

DISCIPLINSKA ODGOVORNOST (2014-2016)

SUDIJE		TUŽIOCI
2.731	BROJ DISCIPLINSKIH PRIJAVA	523
78	DISCIPLINSKI POSTUPCI	18
34	IZREČENE SANKCIJE	10*
8**	SUSPENZIJE	1

* Nije sankcionisan ni jedan javni tužilac, samo njihovi zamenici.

** Još 5 sudija napustilo svoja mesta nakon pokretanja postupka.

Izvor: Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca

U periodu od 2014. do 2016. godine Disciplinska komisija Državnog veća tužilaca primila je 523 prijave na rad tužilaca i njihovih zamenika. Postupak je pokrenut u 18 slučajeva, od čega je samo u jednom slučaju epilog bio razrešenje sa funkcije. Sankcije su izrečene u još devet postupaka, a samo je jednom zabranjeno napredovanje, i to na tri godine. Na osnovu informacija koje je CINS dobio, Državno veće tužilaca nije sankcionisalo niti razrešilo nijednog javnog tužioca, već samo njihove zamenike.

45 Dostupno na: <<http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>>

46 <http://www.yucom.org.rs/saopstenje-povodom-objavljenog-radnog-teksta-amandmana-na-ustav-republike-srbije-i-javne-rasprave-koja-se-vodi-po-pozivu-ministarstva-pravde/>

47 <<https://www.cins.rs/english/news/article/judges-and-prosecutors-hundreds-of-complaints-and-few-sanctions>>

Disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija prvi put je u Srbiji regulisana donošenjem seta pravosudnih zakona 2008. godine. Visoki savet sudstva imenovao je disciplinske organe dve godine kasnije, u decembru 2010. godine, a Državno veće tužilaca u maju 2013. godine.

U odgovoru koji je CINS-u dalo Državno veće tužilaca objašnjava se da su podnosioci prijave uglavnom građani koji to najčešće čine nedovoljno precizno.

PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 treba da navede izvor za svaku aktivnost za koju smatra da je uspešno ili delimično realizovana.
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 trebalo bi da podseti Ministarstvo pravde i Kancelariju za saradnju sa civilnim društvom da sastanci Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa treba da budu otvoreni za sve zainteresovane organizacije civilnog društva, te da bi zapisnici i izveštaji trebalo redovno da budu objavljeni na internet stranici Ministarstva pravde.

2.1.2. Profesionalizam/stručnost/efikasnost

Ministarstvo pravde objavilo je 22. januara 2018. „radni tekst“ ustavnih amandmana u oblasti pravosuđa.⁴⁸ Prema saopštenju, Ministarstvo se tokom pisanja ovog teksta „rukovodilo prvenstveno standardima koje je u svojoj bogatoj praksi definisala Venecijanska komisija, kao i pisanim priložima pristiglim sa konsultacija, koje su Ministarstvo pravde i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije sproveli u periodu jul – novembar 2017. godine. Radni tekst izrađen je u saradnji sa ekspertom Saveta Evrope Džejmsonom Hamiltonom. Pored radnog teksta, Ministarstvo je objavilo i „pregled nekih od najznačajnijih stavova Venecijanske komisije koji se odnose na pravosuđe, uz navođenje referenci“. Prema Ministarstvu pravde, ovaj tekst predstavljao je početnu tačku za javnu raspravu o amandmanima na Ustav Srbije, koja je organizovana tokom februara i početkom marta 2018. Ministarstvo je planiralo da posle te debate Venecijanskoj komisiji podnese Nacrt ustavnih amandmana.

Ovaj Nacrt nije ispunio ciljeve iz Akcionog plana za Poglavlje 23. Naime, tekst Ministarstva ne donosi veću nezavisnost sudija i tužilaca od izvršne i zakonodavne vlasti. Pre bi se moglo reći da predviđa nove kanale kojima će se vršiti takav uticaj. Između ostalog, sudije, odnosno tužioc i će u novim pravosudnim savetima imati manje od polovine glasova. Većinski uticaj će imati „istaknuti pravni stručnjaci“, koje bira Narodna skupština. Pored toga, Ustav predviđa da će Pravosudna akademija (nepomenuta imenom) biti jedini način ulaska novih sudija i tužilaca u profesiju. Ukoliko takve norme budu uvedene u Ustav, istinski odabir kandidata za funkcije u pravosuđu biće obavljen mnogo pre nego što postupak pred pravosudnim savetima uopšte bude započet.

Iako u radnom tekstu ima nekih pozitivnih pomaka, koji bi hipotetički mogli da unaprede nezavisnost sudija i tužilaca, oni ostaju u senci pomenutih slabosti. Između ostalog, radni tekst predviđa da će za izbor i razrešenje sudija i predsednika sudova biti isključivo nadležan Visoki savet sudstva (VSS). Inače, VSS je u sadašnjem sastavu identifikovao brojne druge probleme u predloženim izmenama Ustava. Među njima se ističu ograničena ovlašćenja VSS-a u vezi sa budžetskim pitanjima (samo predlaganje budžeta Vladi), te ovlašćenje ministra pravde da pokrene disciplinski postupak i postupak koji može dovesti do razrešenja sudije (a ne samo

⁴⁸ <[https://mpravde.gov.rs/files/Ministry%20of%20Justice%E2%80%99s%20Working%20Version%20of%20the%20Draft%20Amendments%20to%20the%20Constitution%20\(with%20explanation%20and%20references\)%201.pdf](https://mpravde.gov.rs/files/Ministry%20of%20Justice%E2%80%99s%20Working%20Version%20of%20the%20Draft%20Amendments%20to%20the%20Constitution%20(with%20explanation%20and%20references)%201.pdf)>

moгуćnost da inicira pokretanje takvog postupka pred Disciplinskim tužiocem VSS-a).⁴⁹ Slično tome, Državno veće tužilaca smatra neprimerenim rešenje prema kom budućeg vrhovnog javnog tužioca bira Skupština (to je inače suprotno važećim strateškim aktima). Oni se protive i normi prema kojoj bi javno tužilaštvo i dalje bilo samo samostalno, a ne i nezavisno, i ukazuju na moguću zloupotrebu ustavne zabrane da javni tužilac vrši (nedefinisano) „privatnu funkciju“. Ne slažu se ni sa umanjnjem obima funkcionalnog imuniteta javnih tužilaca.⁵⁰

Kada je reč o ustavnim izmenama, postoje propusti i slabosti i u pogledu procedure. S jedne strane, dostupan je tekst izmena Ustava, dok sa druge strane, nema informacija o sadržaju „ustavnog zakona“, to jest akta iz kojeg bi se moglo videti na koji će način nova pravila biti primenjena u prelaznom periodu. Takve informacije su potrebne, jer je upravo „ustavni zakon“ bio iskorišćen kao osnov za sprovođenje prethodne velike pravosudne reforme, koja je dovela do masovnog prestanka mandata sudija i tužilaca 2009, a da pritom same odredbe Ustava nisu nužno vodile u tom pravcu. Zatim, u postojećem predlogu ne postoji obrazloženje. Mada je Ministarstvo ispod svakog člana „radnog teksta“ objavilo komentare, svi se oni odnose na mišljenja Venecijanske komisije. Izostaju objašnjenja zbog čega Ministarstvo smatra da upravo ti predlozi predstavljaju najbolja rešenja među raznim mogućnostima u okviru standarda za koje se zalaže Venecijanska komisija.

Štaviše, i sama javna rasprava vrela je od problema. Novi krug debate je započet 2018. godine iako nakon završetka prethodne javne rasprave, koja je vođena tokom leta 2017, nije objavljen izveštaj. Tada su zainteresovane organizacije i pojedinci bili pozvani da izlože svoje mišljenje o ustavnim reformama u oblasti pravosuđa. Tekst Ministarstva ne govori izričito ni o jednom od tih predloga, niti o razlozima zbog kojih su oni prihvaćeni ili odbačeni. Ovakav pristup Ministarstva obeshrabruje potencijalne zainteresovane organizacije i pojedince da učestvuju u budućim javnim raspravama, jer nema dokaza da su podneti predlozi uopšte razmatrani. Pored toga, tokom ove rasprave učesnici nisu pokazali dovoljno tolerancije. Pojedine izjave pomoćnika ministra pravde Backovića, koji je inače najčešće predstavljao predloge Ministarstva, bile su uvredljive. Kulminaciju je predstavljao skup u Novom Sadu, 21. februara 2018, kada su mnoge sudije, tužioci, advokati i predstavnici NVO u znak protesta napustili salu.⁵¹ Zatim je usledio poziv većine članica EU Konventa – Radne grupe za Poglavlje 23 i drugih NVO, uključujući u to i one koje okupljaju značajan broj sudija i tužilaca, da napuste dalju raspravu, a da Ministarstvo povuče aktuelni radni tekst amandmana.⁵² S druge strane, pomoćnik ministra Backović, kao i nekoliko udruženja koja su povezana sa Vladom,⁵³ tumačili su zahteve sudijskih i tužilačkih udruženja kao želju da se izbegne sistem provera i ravnoteža, koji treba da postoji unutar ustavne podele vlasti, i da se sudstvo učini „nezavisnim od države“.

Pored bojazni kakav će biti ishod tekućih izmena Ustava, bilo je i drugih pojava u vezi sa pravosuđem koje zabrinjavaju. Najbitniji događaj predstavlja slučaj u kome je novosadski gradonačelnik i potpredsednik vladajuće SNS Miloš Vučević, koji je ujedno advokat po profesiji, otvoreno optužio sudije da su podmićene, a zatim zloupotrebio svoju funkciju pozvavši građane da podrže njegove „iskrene“ stavove.⁵⁴ On je tom prilikom inače reagovao na prvostepenu presudu, kojom su neki od optuženih za navodne zloupotrebe tokom privatizacije oslobođeni optužbe. Reč je o jednom

49 <[50 <<http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2018/02/misljenje-u-vezi-ustava-radni-tekst-i-amandmani.pdf>>](https://vss.sud.rs/sr/%D1%81%D0%B0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B5-%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%B3-%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D1%81%D1%83%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B8-%D1%82%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82-%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%83%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2>></p></div><div data-bbox=)

51 <<https://www.blic.rs/vesti/politika/korak-unazad-evo-sta-sudije-i-tuzioci-kazu-o-izmenama-ustava-koje-se-ticu-pravosuda/by721zl>>

52 <<http://www.yucom.org.rs/saopstenje-povodom-objavljenog-radnog-teksta-amandmana-na-ustav-republike-srbije-i-javne-rasprave-koja-se-vodi-po-pozivu-ministarstva-pravde/>>

53 <<http://www.telegraf.rs/vesti/srbija/2939625-mreza-pravnika-srbije-zabrinuta-zbog-dogadjaja-koji-prate-javnu-raspravu-onacrtu-izmene-ustava>>

54 <<https://www.blic.rs/vesti/politika/gospodo-sudije-sluzite-li-narodu-ili-lopovima-vucevic-osuo-drvlje-i-kamenje-po/06y71yq>>

od slučaja koji vladajuća stranka često koristila kada je učvršćivala svoju vlast i kada je hapšenje i podizanje optužnica u navedenom slučaju bilo predstavljeno kao antikorupcijska akcija. Iako je Vlada Srbije radi sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23 donela čak i poseban Kodeks kako bi sprečila političare da komentarišu sudske odluke, ova izjava visokog političkog funkcionera naišla je na „razumevanje“, kako sadašnje predsednice Vlade, tako i njenog prethodnika na tom položaju.⁵⁵ Premijerka je „u potpunosti razumela“ Vučeviću frustriranost i predstavila „to“ (oslobađajuću sudsku presudu) kao „još jedan dokaz da nam svakako trebaju reforme u pravosuđu“.

Ni ovde ne prestaju brige kada je reč o profesionalnosti i efikasnosti sudova. Krajem novembra 2017. godine predsednik Višeg suda u Beogradu Aleksandar Stepanović doneo je odluku o godišnjem rasporedu poslova za 2018, kojom je sudiju Aleksandra Trešnjeva prebacio iz Posebnog odeljenja za organizovani kriminal u redovno krivično odeljenje Višeg suda. Posledica tog premeštaja sudije Trešnjeva jeste da će svi postupci u kojima je on bio član sudskog veća početi iz početka, a među njima su i suđenja daleko najvećoj kriminalnoj grupi na Balkanu i njenom vođi Darku Šariću za šverc kokaina i pranje novca.

Ova odluka je još jednom otvorila pitanje efikasnosti pravosuđa i mogućeg političkog uticaja na pravosudne institucije. Istraživanje CINS-a pokazuje⁵⁶ da ovo nije jedini primer i podseća na slučaj protiv Vladimira Vučinića, bivšeg predsednika Posebnog odeljenja Višeg suda u Beogradu, jedan od najpoznatijih slučajeva disciplinskih postupaka vođenih protiv nosilaca pravosudnih funkcija u Srbiji.

Vučinić je predsedavao većem koje je sudilo poznatom srpskom biznismenu Miroslavu Miškoviću. Njega su provladini tabloidi označavali kao tajkuna i kriminalca, koji pokušava da sruši vlast i radi protiv lidera SNS-a, nekadašnjeg premijera, a sada predsednika Srbije Aleksandra Vučića. Slično je tvrdio i sam Vučić.

Nakon što je doneo odluku da Miškoviću bude privremeno vraćen pasoš, koji mu je oduzet nakon što je pušten iz pritvora, Vučinić je doživeo brojne pritiske. Visoki savet sudstva mu je u junu 2015. godine izrekao javnu opomenu i proglasio ga odgovornim za disciplinski prekršaj zbog toga što je komentarisao sudsku odluku u sredstvima javnog informisanja. Nakon što je sankcionisan, Vučinić se žalio Upravnom sudu Srbije, koji je u julu 2017. godine poništio rešenje o disciplinskoj meri i postupak vratio Visokom savetu sudstva na ponovno odlučivanje. Sledećeg meseca je Visoki savet sudstva poništio svoju prvobitnu odluku i ukinio disciplinsku meru.

U prekršajnim sudovima u Beogradu, Nišu i Novom Sadu je tokom pet godina zastarelo skoro 11% slučajeva koji su bili u radu. Jedan deo zastareo je i zbog nemogućnosti uručivanja sudskih pisama stranama u postupku, pokazuje istraživanje CINS-a.⁵⁷

U periodu 2012–2016. u Beogradu je zastarelo 178.436 od ukupno 1.456.550 prekršajnih postupaka, u Nišu 17.411 od 228.592 i u Novom Sadu 51.252 od 571.437 predmeta.

Ako se posmatraju samo rešeni predmeti, procenti su još lošiji. Samo 2016. godine u beogradskom Prekršajnom sudu zastarelo je 35.468 predmeta, odnosno 27,03% svih rešenih predmeta, pa presude nisu izvršene. Iste godine je u Prekršajnom sudu u Novom Sadu zastarelo 6983 (27,09%), a u niškom prekršajnom sudu 6611 (24,87%).

Od tri prekršajna suda, od kojih je CINS tražio podatke, samo niški ima informaciju koliko je novca utrošeno na slanje sudskih poziva – 8.973.085 dinara u periodu od 2012. do 2016. godine. Ovaj iznos predstavlja više od četvrtine novca potrošenog na slanje svih pisama u ovom sudu u datom periodu (39.567.818 dinara).

Ranija istraživanja CINS-a⁵⁸ pokazala su da su postupci odlagani ili su čak zastarevali, jer nije bilo moguće uručiti pisma osumnjičenima iako su neki od njih bili funkcioneri koje je bilo moguće pronaći u Narodnoj skupštini, čija se zasedanja prenose uživo na javnom servisu. Slučajevi protiv ministara u različitim mandatima Vlade Srbije

55 <<https://www.danas.rs/drustvo/vucic-i-brnabic-brane-vucevicev-napad-na-sud/>>

56 <https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/premestanja-sudija-za-usporavanje-sudjenja-slucajevi-vucinic-i-tresnjev>

57 <https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/spora-primena-novih-pravila-o-urucivanju-sudskih-pisama>

58 <<https://www.cins.rs/english/news/article/citizen-privacy-for-disposal-for-years>>

Rasima Ljajića i Saše Dragina pred Prekršajnim sudom u Beogradu zastareli su jer okrivljeni „nije dostižan sudu”, odnosno jer je „privremeno nedostupan”. To su dva od ukupno 40 zastarelih slučajeva pokrenutih na osnovu 159 prekršajnih prijavi Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti Rodoljuba Šabića zbog neodgovornog ponašanja funkcionera prema ličnim podacima građana. Prekršajni sud u Beogradu tokom 2011. i 2012. godine nije došao ni do Čedomira Jovanovića, predsednika Liberalno-demokratske partije (LDP) i narodnog poslanika. Obustavljen je postupak protiv njega zbog toga što nije preneo upravljačka prava u firmi, a u obrazloženju piše da je sud više puta na zakazani glavni pretres pozivao Jovanovića, šaljući mu pozive na adrese prebivališta, LDP-a i Narodne skupštine, ali da oni nisu mogli da budu lično uručeni i da je očigledno da je „izbegavao prijem poziva”. Čedomir Jovanović je u jednom periodu imao i policijsko obezbeđenje.

Beogradsko Više tužilaštvo odbijalo je da ispravi greške u optužnici protiv supruge Slobodana Miloševića i još devet optuženih da bi na kraju 2017. taj deo optužnice zastareo. Istraživanje CINS-a pokazuje da je ovo suđenje, koje traje gotovo 15 godina, jedno od 533 suđenja za krivična dela u Srbiji sa trajanjem dužim od 10 godina.⁵⁹

Zbog grešaka u spornim novčanim iznosima iz optužnice Viši sud je mesecima opominjao beogradsko Više tužilaštvo, koje je izmenjenu optužnicu dostavilo tek u oktobru 2017. Reč je bila o običnoj grešci nastaloj tokom prekucavanja optužnice, odnosno o jednoj izostavljenoj cifri. Taj deo optužnice zastareo je u decembru 2017. godine, čime je krivično gonjenje troje ljudi potpuno obustavljeno, dok je postupak protiv još dvoje optuženih zastareo tokom prethodnih godina.

Od jeseni 2016. godine, kada je suđenje u slučaju Marković i ostali ponovo krenulo iz početka, održano je 13 od ukupno 21 zakazanog glavnog pretresa. Sporost i neefikasnost pravosuđa prate ovaj slučaj od početka. Od podizanja prve optužnice ročišta su odlagana više od 50 puta, a jedan od najčešćih razloga jeste nepojavljivanje svedoka.

Krivični postupak protiv poznatog biznismena i povremenog političara Bogoljuba Karića okončan je 2016, posle deset godina, jer je krivično gonjenje zastarelo. Istragu je započelo Okružno tužilaštvo u Beogradu (današnje Više tužilaštvo) zbog navodnog izvlačenja novca iz preduzeća „Mobtel”, koje su Karićeva firma „BK Trade” i državna firma „PTT Srbija” osnovali 1994. godine radi uvođenja mobilne telefonije u Srbiju. Optužnica protiv Karića i još 15 osoba podignuta je 2010. godine, tri godine kasnije je prekvalifikovana, ali suđenje pred Višim sudom u Beogradu nikada nije počelo. Viši sud je u januaru 2016. godine doneo rešenje o obustavi postupka zbog zastarelosti.

Prema podacima koje je CINS prikupio⁶⁰ od Vrhovnog kasacionog suda, u Srbiji je tokom 2015. i 2016. godine zastarelo ukupno 930 krivičnih predmeta, među kojima je i Karićev slučaj. Od toga, pred osnovnim sudovima zastarelo je 898, a pred višim 32 predmeta.

Slučajevi koji su vođeni zbog sumnje u postojanje ozbiljne korupcije, a koji su zastarevali delimično ili potpuno, obično su obuhvatali veći broj optuženih, uglavnom za zloupotrebe položaja, pa su samim tim uključivali i finansijske istrage. Sagovornici CINS-a ocenjuju da su upravo ovo razlozi koji utiču na to da predmeti traju dugo i da na kraju ne dobiju epilog. Kao problem navode i neefikasni pravosudni sistem.

PREPORUKE:

- Ministarstvo pravde treba da razmotri i da odgovori na sve predloge i komentare, koje je dobilo tokom javne rasprave, uključujući u to i one koji su dati tokom 2017, pre objavljivanja „radnog teksta”.
- Ministarstvo pravde treba da iznese argumente u vezi sa amandmanima koji se nalaze u „radnom tekstu”, a ne samo da se poziva na standarde Venecijanske komisije.

59 <https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/tuzilastvo-u-procesu-protiv-mire-markovic-ignorivalo-sud-duze-od-godinu-dana>
60 <https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/srpsko-pravosudje-sto-veci-slucaj-to-veca-sansa-za-zastarelost->>

- Javna rasprava o sledećem nacrtu ustavnih amandmana trebalo bi, u najmanju ruku, da bude organizovana u skladu sa onim standardima, koji su predviđeni Poslovníkom Vlade za zakonodavne javne rasprave.
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da pokažu jasnu volju i sposobnost da izaberu i da ispitaju odgovornost sudija i tužilaca tokom transparentnog postupka, koji je zasnovan na vrednostima (meritum). Tako će pokazati da njihova nezavisnost ne dovodi u pitanje javnu odgovornost pravosuđa, koju ovi organi treba da obezbede.

2.2. Borba protiv korupcije

U posmatranom periodu, od oktobra 2017, nije unapređen pravni okvir za borbu protiv korupcije. To znači da je povećano inače veliko kašnjenje normativnih intervencija, koje su u strateškim aktima identifikovane kao prioriteta. Ovo kašnjenje učinilo je da ciljeve iz Akcionog plana za Poglavlje 23 (drugi deo) nije bilo moguće ostvariti u zadatom roku. Slično tome, do kraja 2018. nije moguće ostvariti ni ciljeve iz Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period 2013–2018.

Pripreme za izmenu Ustava, koje su inače bile planirane kako bi se umanjio politički uticaj na pravosudni sistem, dovele su do objavljivanja radnog teksta Ministarstva pravde, za koji mnogi tvrde da vodi ka većem, iako posrednom, političkom uticaju. Rasprava o izmenama Ustava nije otvorena za predloge koji se odnose na druge oblasti osim pravosuđa.

Još uvek se čeka na usvojanje novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o ispitivanju porekla imovine, koji su poimence pomenuti u ekspozeu aktuelne predsednice Vlade. Jasno se vidi da se u planovima Vlade od 2014. godine rešavanju ovog ozbiljnog problema u srpskom društvu pridaje sve manje značaja. Takvu politiku ne opravdava postignuti stepen napretka u oblasti borbe protiv korupcije. Premijerka je nagovestila da će prekršajni sudovi biti specijalizovani za carinske i budžetske prekršaje, kao i za prekršaje koje utvrde nezavisnih organi, ali do toga još uvek nije došlo. Isto tako, ništa nije učinjeno ni da bi se unapredio rad Saveta za borbu protiv korupcije. Podsećamo da je ona najavila i jačanje kapaciteta organa gonjenja, koji se bave borbom protiv korupcije, kao i jačanje integriteta i interne kontrole unutar Ministarstva unutrašnjih poslova (što inače kasni već godinu i po dana).⁶¹

Neke od izmena zakona mogu uticati i na korupciju. Promene Zakona o budžetskom sistemu iz 2017. predviđaju da bude nastavljena kontrola zapošljavanja u javnom sektoru i omogućavaju povećanje zarada zaposlenih u pojedinim institucijama, koje učestvuju u borbi protiv korupcije (policija 10%, pravosuđe 5%). Novi Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma usvojen je 14. decembra 2017.⁶² Nisu prihvaćene preporuke koje je Agencija za borbu protiv korupcije⁶³ dala radi otklanjanja pojedinih rizika (preterano široka diskreciona ovlašćenja, nepostojanje rokova, pravne praznine).

Zakon o zaposlenima u javnim službama, usvojen 14. decembra 2017, sadrži neka pravila o sukobu interesa, koja mogu biti korisna. U oblastima koje pokriva ovaj Zakon (ustanove obrazovanja, kulture, zdravstva) takva pravila su bila oskudna i nedosledna. Međutim, ovaj novi Zakon je uredio samo pitanje dodatnog rada zaposlenih u javnim službama,⁶⁴ umesto da obuhvati sva pitanja na koja je Agencija ukazala u svojim Smernicama za uređivanje sukoba interesa iz oktobra 2017. godine.⁶⁵

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

62 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2816-17.pdf>

63 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-sprecavanju-pranja-novca.pdf>>

64 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2017/3789-17.pdf>>

65 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf>>

U oktobru 2017. godine usvojeni su propisi o novoj Akademiji za javnu upravu i o radu državnih službenika. Iz ovih zakona nisu otklonjeni korupcioni rizici koji postoje u vezi sa angažovanjem trenera i utvrđivanjem potreba za održavanje treninga. Novembra 2017. Skupština je usvojila set zakona iz oblasti obrazovanja. U leto iste godine Agencija je ukazala na to da postoji rizik od moguće pojave korupcije u vezi sa proširenim ovlašćenjima ministra obrazovanja.⁶⁶ Promene u Zakonu o uređenju sudova, usvojene decembra 2017, još jednom su odložile prenos upravljanja sudskim finansijama sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva.⁶⁷

Predstavnici Vlade su se u svojim izjavama o borbi protiv korupcije uglavnom usmerili na početak primene niza zakona iz domena gonjenja korupcije, koji su usvojeni krajem 2016. godine. Ovi zakoni se, između ostalog, odnose na saradnju među institucijama i na finansijske istrage. Naročito je najavljuvan početak rada regionalnih centara pri četiri viša javna tužilaštva, koji su od prvog marta 2018. postali nadležni za slučajeve korupcije. Na osnovu stavova predstavnika Vlade,⁶⁸ ove mere uspešno se primenjuju. S druge strane, postoje tvrdnje, naročito iz javnih tužilaštava, da je upućivanje u ove regionalne centre zasnovano na diskrecionim odlukama i da nema dovoljnih garancija za sigurnost položaja.

Nije usvojen novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, nisu izmenjeni Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i nije donesen Zakon o lobiranju. Kada je reč o finansiranju partija, nije izašao ni nacrt zakona, dok su se nacrti za lobiranje i pristup informacijama pojavili tek u martu 2018. Sve to značajno usporava ostvarivanje čak i onih antikorupcijskih reformi, koje se nalaze u relevantnim planskim aktima.⁶⁹

Nastavljaju se negativni trendovi vezani za primenu zakona, koji su uočeni u prethodnom periodu izveštavanja. Ovo se najbolje može videti u tome kako Vlada i Skupština tretiraju nezavisne državne organe. Izveštaji nezavisnih tela su, uz retke izuzetke, ignorisani.⁷⁰ Nema promena ni kada je reč o tome kako se Vlada odnosi prema zaključivanju međudržavnih sporazuma (koji mogu da spreče primenu pravila iz domaćih zakona o transparentnosti i nadmetanju).⁷¹ Glavni razlog zbog kog se zakoni ne sprovode i ne menjaju kada je to potrebno i dalje je odsustvo političke volje. To se najjasnije vidi u neostvorenoj profesionalizaciji javnih preduzeća i javne uprave, što je suprotno obavezujućim normama Zakona o državnim službenicima i Zakona o javnim preduzećima.

Statistika o gonjenju korupcije i dalje nije pouzdana i uporediva, niti je transparentna.⁷² Ministar unutrašnjih poslova nastavlja da promovira masovna hapšenja nepovezanih osumnjičenih unutar iste policijske akcije.⁷³ Ima i suprotnih primera – masovno hapšenje odnosilo se na grupu koja se sumnjiči za korupciju, kao u slučaju 12 carinskih službenika koji su uhapšeni 2017.⁷⁴ Javna tužilaštva nisu napredovala kada je reč o proaktivnom gonjenju, sudovi nisu doneli konačnu odluku ni u jednom slučaju korupcije na visokom niovu. U decembru 2017. posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu donelo je oslobađajuću presudu u jednom slučaju gde se optužnica odnosila na zloupotrebu službenog položaja. Optužnicom su obuhvaćeni bivši ministar za privredu i privatizaciju, nekoliko službenika Agencije za privatizaciju i Akcijskog fonda, kao i biznismen Milan Beko. Oni se sumnjiče za zloupotrebe kojima su naneli štetu državnom budžetu od najmanje 5,7 miliona evra. Šteta je navodno nastala prilikom prodaje udela Republike Srbije u Luci Beograd

66 <<http://rs.n1info.com/a329581/Vesti/Vesti/Opozicija-Zakoni-o-obrazovanju-ne-resavaju-nijedan-problem.html>>

67 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3775-17.pdf>

68 <<https://mpravde.gov.rs/vest/18153/ministarka-kuburovic-u-posebnom-odeljenju-za-suzbijanje-korupcije-u-beogradu-.php>>

69 Ministarstvo pravde je najavilo rad na uređenju lobiranja neposredno nakon što su objavljeni zaključci GRECO povodom neispunjenih zadataka iz četvrtog kruga evaluacije, sredinom marta 2018.

70 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9339-izvestaj-komisije-za-zastitu-prava-nepotpuni-zakljucci-skupstinskog-odbora>>

71 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9196-putni-i-informativni-prioriteti>>

72 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9385-nepotpuna-i-varljiva-statistika-antikorupcije>>

73 <<http://www.kurir.rs/crna-hronika/2944235/velika-akcija-u-toku-uhapsen-direktor-azotare-i-celnik-policijske-stanice-u-bacu;>> <<https://www.srbijadanas.com/vesti/hronika/masovna-hapsenja-u-srbiji-privedene-cak-52-osobe-zbog-krade-i-razbojnistva-2017-12-29;>> <<http://www.bizlife.rs/aktuelno/vesti-dana/masovna-hapsenja-zbog-pranja-novca-i-utaje-poreza/>>

74 <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/9060/>>

luksemburškoj firmi „Vrldfin“ (Worldfin), koja je bila u vlasništvu srpskih biznismena Miroslava Miškovića i Milana Beka. Sudski predmet je zasnovana na izveštaju i krivičnim prijavama vladinog Saveta za borbu protiv korupcije iz 2010. godine zbog „nezakonitog preuzimanja“. Tada je rečeno da su udeli u preduzeću prodati na osnovu stare knjigovodstvene vrednosti, koja je bila dva i po puta manja od one u doba privatizacije.⁷⁵

U ovom periodu nije bilo nijedne presude prekršajnog suda vezane za neki znameniti slučaj kršenja preventivnih antikorupcijskih zakona. Sistem kažnjavanja za kršenje Zakona o javnim nabavkama uopšte ne funkcioniše. Agencija za borbu protiv korupcije nije javno promovisala nijedan slučaj u kom su javni funkcioner ili politička partija kažnjeni za prekršaj, niti situaciju u kojoj je Agencija pokrenula prekršajni postupak pred sudom, ali je kazna izostala. Nije bilo ni kazni u slučajevima kada su institucije najgrublje kršile dužnost i odbijale da omoguće pristup informacijama od javnog značaja.

U nekoliko navrata Agencija je obznanila svoje konačne ili prvostepene preporuke za razrešenje javnih funkcionera. U tom smislu je naročito zanimljiv slučaj rektora Kragujevačkog univerziteta, gde Savet Univerziteta nije preuzeo nikakve mere protiv rektora, obrazlažući to činjenicom da preporuka za razrešenje nije još uvek konačna, dok je Agencija s druge strane nedeljama čekala da rektoru uruči konačnu odluku.⁷⁶ Dosta pažnje privukao je i slučaj razrešenja generalne sekretarke Narodne skupštine zbog neprijavlivanja sukoba interesa, do čega je došlo na osnovu preporuke Agencije.⁷⁷ Pre ove odluke, predsednica Skupštine javno je napala generalnu sekretarku zbog navodne greške u radu. To je bio jasan pokazatelj skupštinskoj većini da ona više ne uživa političku podršku.⁷⁸ Razlog za razrešenje bilo je to što je sekretarka Stanislava Bulajić donosila neke odluke koje se tiču i nje lično (poput odluka u vezi sa službenim putovanjima) iako nije bilo nikog drugog ko bi bio zadužen da donese takve odluke. Narodna skupština je odluku o razrešenju donela u hitnom postupku, odmah kad je započeto redovno prolećno zasedanje, a kao razlog je navedena preporuka Agencije.⁷⁹

Skupština nije dovršila izbor članova Odbora Agencije. Odbor sada radi sa šest od devet članova. Razlozi za to su višestruki: nepostojanje volje skupštinske većine da raspravlja o predlogu koji su zajednički podneli Zaštitnik građana i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; nedovoljna podrška za predlog novinarskih udruženja;⁸⁰ nespремnost da se razmotri ponovljeni predlog novinara iz jula 2017, kao i kandidatura predstavnika Advokatske komire Srbije iz septembra 2017. Direktorica Agencije Majda Kršikapa, izabrana septembra 2017. godine, provela je na tom mestu samo dva meseca, a zatim je dala ostavku ne navodeći razlog,⁸¹ čime je ostavila prostor za razne spekulacije o mogućim pritiscima. U toku njenog kratkog mandata Agencija je povećala transparentnost svog rada. S druge strane, u to doba je objavljen izveštaj o finansiranju izborne kampanje za predsedničke izbore 2017, u kojem nisu predstavljene potpune informacije o sprovedenoj kontroli finansijskih izveštaja.

Odbor je u januaru 2018. godine izabrao novog direktora. Konkurs je privukao manje kandidata nego prethodni, a samo je njih deset došlo na razgovor sa konkursnom komisijom.⁸² Izabran je Dragan Sikimić, zamenik direktora Nacionalne službe za zapošljavanje, koji nema značajnih

75 <https://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2013&mm=12&dd=05&nav_id=88571>

76 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9816-savet-univerziteta-ne-zeli-da-reaguje-agencija-20-dana-ceka-prijem-dostavnice>>

77 <<https://www.danas.rs/drustvo/bulajic-nisam-u-sukobu-interesa-necu-podneti-ostavku/>>

78 <<https://www.blic.rs/vesti/politika/haos-u-skupstini-maja-gojkovic-vikala-na-svetislavu-bulajic-radulovica-udaljila-na-20/g33dyyh>>

79 <<https://pescanik.net/o-smeni-generalne-sekretarke-skupstine/>>

80 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9260-kandidati-za-odbor-antikorupcijske-agencije-za-apsurdnu-odluku-jos-apsurdnije-obrazlozenje>>

81 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9515-ostavka-direktorke-agencije-za-borbu-protiv-korupcije>>

82 <<http://www.acas.rs/%d0%be%d0%b4%d0%b1%d0%be%d1%80-%d0%b0%d0%b3%d0%b5%d0%bd%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5-%d0%be-%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%ba%d1%83%d1%80%d1%81%d1%83-%d0%b7%d0%b0-%d0%b8%d0%b7%d0%b1%d0%be%d1%80-%d0%b4%d0%b8%d1%80/>>>

referenci u vezi sa borbom protiv korupcije. Međutim, postoji daleko veći problem u vezi sa njegovim izborom. Mediji su ubrzo izvestili da je on bio član tela za sprovođenje predsedničkih izbora u opštini Zamun, na predlog vladajuće SNS. On je, takođe, bio čelnik opštinske izborne komisije (i za vreme izbora), kandidat SNS-a na lokalnim izborima za odbornika u Zemunu 2016. i jedan od nekoliko hiljada davalaca sumnjivo identičnih priloga od 40 hiljada dinara za potrebe vođenja kampanje te stranke. Da stvar bude gora, članovi Odbora su saopštili da oni nisu znali za to i da nisu tražili bilo koju od tih informacija tokom izbora direktora. Štaviše, izjavili su da, čak i da su znali, to ne bi uticalo na izbor direktora.⁸³ Prema dokumentima koje je dostavio Odbor Agencije, kandidati su pitani jedino da li su članovi partija, a Sikimić je tvrdio da nije. Odbor je razmišljao na sledeći način: zabranjeno je da direktor bude član političke stranke – Sikimić nije član partije, a eventualna povezanost sa partijom na drugi način nije značajna. Međutim, Odbor nije ni na koji način reagovao ni kada su se pojavile nove informacije, prema kojima je Sikimić i dalje bio član SNS-a, i to ne samo tokom izbora direktora, već i na dan kada je Odbor doneo odluku, 17. januara 2018. Ukoliko su te informacije istinite, izbor bi bio nezakonit, a izjava koju je Sikimić dao kao kandidat tokom izbora lažna.

Kada se zakonitost izbora direktora stavi na stranu, postoji još veći problem koji ometa rad institucije. Odluke Agencije vezane za mnoga pitanja mogu biti blokirane usled direktorovih prethodnih veza sa političkom partijom. Odbor nije uvideo da može doći do ovih problema. Nije u pitanju samo hipotetička, već stvarna opasnost. Zbog svojih prethodnih veza sa strankom, direktor bi, u skladu sa članom 32 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, trebalo da zatraži mišljenje Odbora kad god se u nekom slučaju odlučuje o interesima SNS-a. Ukoliko bi se utvrdilo da je direktor u sukobu interesa, rad Agencije bi morao biti zaustavljen. Da postoji zamenik direktora, on bi mogao da se uključi u rešavanje, ali je ovo mesto već dosta dugo upražnjeno. Prema članu 32 Zakona, obaveza je samog funkcionera koji je u mogućem sukobu interesa da to saopšti. Ukoliko bi Sikimić prijavio takvu situaciju, on bi dalje po zakonu morao da objasni Odboru prirodu svoje povezanosti sa SNS-om i da sačeka odluku Odbora o tome da li može da učestvuje u odlučivanju o konkretnom slučaju. Sukob interesa bi posebno postojao u situacijama kada Agencija treba da ispita eventualno kršenje pravila o finansiranju partija, koje se odnosi na period kada je Sikimić bio aktivni član SNS-a. Agencija, naime, može da pokreće kaznene mere protiv prekršilaca Zakona o finansiranju političkih aktivnosti i kada su prekršaji nastali pet godina ranije. U nešto manjoj meri sukob interesa postojao bi kada bi Agencija trebalo da raspravlja o sukobu interesa nekog drugog funkcionera iz SNS-a. Ovaj problem čini većim to što je SNS izrazito dominantna politička stranka, koja vlada u više od 95% gradova i opština, i sa kojom je, stoga, povezano na hiljade javnih funkcionera.⁸⁴

Izbor predsednika i članova saveta Državne revizorske institucije nije ni počeo iako je mandat sadašnjim članovima tog tela istekao još u septembru 2017.⁸⁵ Nije bilo novih imenovanja u Savet za borbu protiv korupcije. Prethodnog puta kada su imenovanja vršena, Vlada se oglašila o predloge samog Saveta, suprotno ranijoj praksi.⁸⁶ Skupštinski odbor za javne finansije blagovremeno je započeo (u februaru 2018) izbor četiri člana Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Za razliku od prethodnih godina, DRI nije predstavljala ključne nalaze svojih revizija na konferenciji za štampu, već ih je samo objavila na internet stranici. U ovom periodu objavljene su i dve revizije svrshodnosti. Prva, objavljena 28. 12. 2017, odnosi se na neopravdano određivanje beneficiranog radnog staža nekih kategorija zaposlenih.⁸⁷ Državna revizorska institucija smatra

83 <<http://www.acas.rs/%d1%81%d0%b0%d0%be%d0%bf%d1%88%d1%82%d0%b5%d1%9a%d0%b5-%d0%be%d0%b4%d0%b1%d0%be%d1%80%d0%b0-%d0%b0%d0%b3%d0%b5%d0%bd%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b5-3/?pismo=lat>>

84 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovnja/9691-ispitati-informacije-o-mogucoj-politickoj-povezanosti-direktora-agencije> <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9692-rad-agencije-za-borbu-protiv-korupcije-bi-mogao-biti-blokiran>>

85 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9386-uticaj-partija-na-izbor-saveta-dri>>

86 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9330-vlada-srbije-imenovala-je-vladana-joncica-i-edvarda-jerina-za-nove-clanove-saveta-za-borbu-protiv-korupcije>>

87 <<http://dri.rs/php/document/download/1144/1>>

da je davanje ovih privilegija obesmišljeno, budući da zavisi od radnog statusa zaposlenog, a ne od težine i uslova njegovog rada. Iz budžeta bi se trošilo oko 4 milijarde dinara godišnje, a DRI je dovela u pitanje oko 60% tog iznosa zbog nepostojanja kriterijuma za dodelu. Revizija efikasnosti i ekonomičnosti primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva objavljena je 9. oktobra 2017.⁸⁸

Državna revizorska institucija objavila je reviziju budžeta Srbije za 2016. godinu poslednjih dana 2017.⁸⁹ Pored toga, objavila je i posebne revizije vezane za Republičkog javnog pravobranioca, Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Zaštitnika građana.⁹⁰ Ovaj poslednji izveštaj naširoko je korišćen u medijima da bi se u javnosti ocrnio bivši ombudsman, a sadašnji opozicioni političar. Između ostalog, preneti je i informacija da je jedan uposlenik Vlade, koji je za tu svrhu predstavljen kao lider nevladine organizacije, protiv bivšeg zaštitnika Jankovića podneo krivičnu prijavu.⁹¹

Državna revizorska institucija tokom 2017. godine sprovela je reviziju u 47 gradova i opština i 39 javnih preduzeća.⁹²

2.2.1. Strateški akti

I dalje se ne primenjuju Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije i prateći Akcioni plan, koji se odnose na period 2013–2018, kao ni Akcioni plan za Poglavlje 23, deo drugi (borba protiv korupcije). Usled toga je veoma ugroženo ostvarivanje ciljeva ovih akata u zadatom roku. Nadgledanje vladinog tela koje prati primenu Akcionog plana za Poglavlje 23 pokazuje da je do kraja 2017. godine potpuno sprovedeno svega 53% aktivnosti. Nije bilo aktivnosti za koje se ne zna da li su sprovedene. U 27% slučajeva organi zaduženi za sprovođenje aktivnosti tvrde da su one delimično izvršene, a za preostalih 20% može se bez sumnje reći da nisu uopšte izvršene.⁹³ Iako su kvartalni izveštaji Saveta za sprovođenje Akcionog plana korisni, jer su u njima sabrani prilozi raznih obveznika iz Akcionog plana, bilo bi korisnije kada bi postojao i jasan zaključak same Vlade o tome u kojoj su meri aktivnosti sprovedene i da li su ispunjeni ciljevi zbog kojih su aktivnosti preduzete. Pored toga, reč je o dokumentu koji je narastao na oko 900 stranica. Bilo bi naročito korisno da Vlada proceni uspešnost sprovođenja Akcionog plana kako bi bila sprovedena revizija. Iako je revizija najavljena za 2018. godinu, o njoj nema mnogo informacija. Nije poznato ni u kojoj meri su na tu reviziju uticali stavovi izneti u Strategiji EU objavljenoj februara 2018. Naša je ocena da, čak i u situacijama kada su aktivnosti potpuno sprovedene, to nije umanjilo korupciju niti je učinilo njeno gonjenje delotvornijim. Nema sumnje da bi Akcioni plan za Poglavlje 23 trebalo značajno unaprediti kako bi se u srpskom društvu ostvarile suštinske promene, makar kad je reč o borbi protiv korupcije.

Koliko god da je situacija u vezi sa primenom Akcionog plana za Poglavlje 23 loša, ona je još lošija kada je reč o nacionalnim strateškim dokumentima iz 2013. godine. Potpuno je skrajnuta primena onog što je ostalo u Akcionom planu za sprovođenje Antikorupcijske strategije iz 2013, odnosno onih delova koji nisu preneti u AP za Poglavlje 23.⁹⁴ Kao što smo na osnovu poslednjeg Godišnjeg izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije primetili u prethodnom prEUgovor Alarmu, za čak 51% obaveza nije bilo moguće oceniti da li su ili nisu ispunjene, jer nije bilo dovoljno informacija, dok je za sledećih 31% obaveza bilo jasno da nisu izvršene. Narodna skupština je time što nije učinila ništa da se otklone teškoće na koje je Agencija ukazala tokom prethodnih godina najbolje

88 <<http://dri.rs/php/document/download/932/1>>

89 <<http://dri.rs/php/document/download/1162/1>>

90 <<http://dri.rs/php/document/download/1116/1>>

91 <<http://mondo.rs/a1074552/Info/Srbija/Sasa-Jankovic-krivicna-prijava-zbog-nenamenskog-trosenja-sredstava.html>>

92 <<http://dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%D0%B8-%D0%BE-%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B8/%D0%B0%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%B2%D0%B0-2017.371.html>>

93 <<https://mpravde.gov.rs/files/Statistical%20report%20on%20implementation%20of%20AP%20for%20CH%202023.pdf>>

94 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/03/Izvestaj-o-sprovođenju-2016-za-net.pdf>>

pokazala da nema političke volje za primenu Strategije. Stoga se slični rezultati mogu očekivati i u izveštaju Agencije o sprovođenju Strategije u 2017. godini.

Agencija za borbu protiv korupcije je trenutno ovlašćena da nadzire primenu Akcionog plana koji prati Antikorupcijsku strategiju. Nacrt novog zakona o Agenciji predviđa da se ta nadležnost proširi i na praćenje antikorupcijskog dela AP za Poglavlje 23. Međutim, sa usvajanjem tih izmena zakona kasni se već tri i po godine (u poređenju sa originalnim rokovima koji su postavljeni 2013). Prema aktuelnom AP za Poglavlje 23, izmene Zakona trebalo je usvojiti u trećem kvartalu 2016. Međutim, do isteka tog perioda pojavio se samo Nacrt koji je uradilo Ministarstvo pravde. Prema zvaničnim informacijama, da bi bila završena izrada ovog Zakona, čekalo se na izbor novog rukovodstva Agencije. Međutim, nema informacija da li je bilo nekog napretka nakon što je izabran aktuelni direktor te institucije.

2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo ostvarivanje

Vlada izabrana u junu 2017. nije još uvek sveobuhvatno izveštavala o svojim postignućima u oblasti borbe protiv korupcije. Sredinom oktobra objavljene su promotivne prezentacije o prvih 100 dana rada Vlade, ali u njima nije bila ni pomenuta borba protiv korupcije.⁹⁵ Policija je nastavila da objavljuje saopštenja o hapšenjima osumnjičenih, a Ministarstvo unutrašnjih poslova da podnosi periodične izveštaje skupštinskom odboru. Ovi policijski izveštaji ne ukazuju na to da je povećan broj otkrivenih krivičnih dela korupcije.⁹⁶

U svojim obraćanjima građanima, predstavnici Vlade najviše su govorili o zakonodavnim i edukativnim merama u vezi sa poboljšanjem istraga finansijskog kriminala i reorganizacijom javnih tužilaštava. Većina tih obuka sprovedena je u okviru EU projekta koji se finansira IPA sredstvima, kao i bilateralnom pomoći SAD i OEBS-a. Ove mere mogu biti korisne za borbu protiv korupcije, naročito da bi se sprečili slučajevi u kojima optužnica pada zbog nedovoljnog znanja tužioca. Niz izmena i dopuna Zakona, usvojenog u novembru 2016, koje se odnose na gonjenje organizovanog kriminala i korupcije, počeo je da se primenjuje 1. marta 2018.⁹⁷ Ovaj set zakona, koji se oslanja na Strategiju istraga finansijskog kriminala (2015–2016) i delimično na antikorupcijske strateške dokumente, sadrži poboljšanja koja mogu dovesti do delotvornijih istraga slučajeva korupcije, veće specijalizacije javnih tužilaca koji gone situaciju korupciju i bolje saradnje među državnim organima. U to spada i mogućnost uspostavljanja posebne „udarne grupe“, koja bi za pojedine istrage bila sačinjena od predstavnika više institucija. Moguća primena posebnih pravila iz ovih zakona dosta je široka, ali i pored toga neka krivična dela u vezi sa korupcijom time nisu obuhvaćena. I dalje nema nove Strategije istraga finansijskog kriminala, niti izveštaja o sprovođenju prethodne.

Grupa za finansijsku akciju je februara 2018. stavila Srbiju na „sivu listu“⁹⁸ i pored „političke posvećenosti visokog političkih nivoa zajedničkom radu sa Radnom grupom FATF i organizacijom MONEYVAL na jačanju delotvornosti sistema Srbije protiv pranja novca i finansiranja terorizma, kao i na prevazilaženju tehničkih nedostataka“. Između ostalog, Srbija se obavezala da će nadzirati advokate, javne beležnike i kockarnice; da će primeniti mere u vezi sa politički izloženim licima i bezgotovinskim transferima; da će uspostaviti delotvoran mehanizam za obezbeđivanje blagovremenog pristupa informacijama o stvaranom vlasništvu u pravnim licima, kao i da će uspostaviti okvir koji obezbeđuje da te informacije budu adekvatne, tačne i ažurne. Vlada Srbije i Uprava za sprečavanje pranja novca nisu pružile javnosti objašnjenje razloga i značaja ovih mera Radne grupe FATF.

95 <<http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/100-dana-rada-vlade.pdf>>

96 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9385-nepotpuna-i-varljiva-statistika-antikorupcije>>

97 <<http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B8-%D0%B7-%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8.45.html>>

98 <<http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-february-2018.html>>

Nakon najave predsednika Vlade u avgustu 2016, kao i ponovljenih najava u junu 2017. da će biti donet Zakon o ispitivanju porekla imovine, nije bilo nikakve vidljive zakonodavne aktivnosti, niti analize primene sličnih zakonskih instrumenata, od kojih neki postoje već petnaest godina, poput unakrsnog ispitivanja imovine i prihoda. Nije bilo informacija ni o eventualnoj analizi pravnog okvira zbog kriminalizovanja nezakonitog bogaćenja u smislu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije. Agenciji za borbu protiv korupcije nije pružena obećana podrška, niti je usvojen novi zakon o Agenciji. Niti je zakon usvojen, niti su rešeni drugi problemi na koje je Agencija ukazala u svojim izveštajima. Vlada nije počela redovno da razmatra mišljenja i inicijative Agencije u vezi sa korupcionim rizicima u nacrtima i predlozima propisa. Parlamentarna većina je uslove za rad Agencije učinila čak i težim, time što nije izabrala tri člana Odbora Agencije, pa ovo telo radi u nepotpunom sastavu. Pored toga, skupštinski Administrativni odbor redovno podržava želju narodnih poslanika i drugih javnih funkcionera da uporedo vrše više javnih funkcija iako Agencija u potonjem odlučivanju uglavnom ne daje takvu saglasnost.

2.2.3. Rad Skupštine u vezi sa borbom protiv korupcije

Parlament još nije raspravljao o zaključcima svojih odbora vezanim za godišnje izveštaje nezavisnih državnih organa za 2014. godinu (uključujući u to i izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Strategije), a Vlada nije dostavila izveštaj o primeni zaključaka Skupštine u vezi sa izveštajem za 2013. godinu. Izveštaji za 2015. godinu razmatrani su na sednicama resornih odbora krajem septembra 2016. godine. Odbori su doneli zaključke o nekim godišnjim izveštajima (onim koje su podneli Fiskalni savet, Državna revizorska institucija, RATEL i Agencija za energetiku), ali o izveštajima većine nezavisnih nadzornih tela nisu. Izveštaji za 2016. takođe su razmatrani selektivno. Odbori su predložili zaključke o izveštajima RATEL-a (u septembru 2017), Državne revizorske institucije (u avgustu 2017), Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Fiskalnog saveta (oba u julu 2017). U zaključku koji je predložen u vezi sa izveštajem DRI ima korisnih preporuka,⁹⁹ ali čak ni to ne obavezuje Vladu da izvesti o njihovoj primeni. Nije bilo novih predloga skupštinskih odbora u vezi sa izveštajima nezavisnih državnih organa u periodu od oktobra 2017. do februara 2018.

Uopšte uzev, Skupština je nastavila da prihvata predloge Vlade da se zakoni usvajaju „po hitnom postupku“, čak i onda kada nisu prošli javnu raspravu i nasuprot činjenici da je takva rasprava po Zakonu o državnoj upravi obavezna. Ovakva praksa je suprotna i skupštinskoj Rezoluciji o zakonodavnoj politici.

U vezi sa **zakonodavnom funkcijom** Skupštine, glavni problem već duže vreme predstavlja to što se ne raspravlja o mogućim rizicima od korupcije niti o antikorupcijskim efektima zakona. Do toga dolazi usled kršenja pravila o javnim raspravama, nepostojanja obaveze da se ovi rizici temeljno analiziraju tokom izrade nacрта zakona, te nedovoljne doslednosti zakonodavnog i planskog sistema. Agencija je nastavila da ukazuje na ove rizike na sopstvenu inicijativu. Od oktobra 2017, Agencija je dala 8 mišljenja, a sva se odnose na važne nacрте zakona, odnosno na Zakon o udžbenicima (dva mišljenja), na Uredbu o finansiranju programa od javnog interesa koje sprovode udruženja, na Zakon o zdravstvenoj zaštiti, na izmene Zakona o javnim agencijama, na Zakon o dualnom obrazovanju i na Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Pored toga, Agencija je dala i opšte smernice za uređivanje pitanja sukoba interesa, koje bi trebalo primeniti u svim propisima koji uređuju status javnih službenika u raznim organima i nivoima vlasti.¹⁰⁰

Neke od izmena zakona mogu uticati na korupciju. Promenama Zakona o budžetskom sistemu iz 2017. predviđa se nastavljanje kontrole zapošljavanja u javnom sektoru i omogućava povećanje zarada za zaposlene u pojedinim institucijama koje učestvuju u borbi protiv korupcije (policija

⁹⁹ <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/807-17%20F.pdf>>

¹⁰⁰ <Иницијатива за допуне Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Нацрта закона о запосленима у јавним службама> 4. октобар 2017.

10%, pravosuđe 5%). Novi Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma usvojen je 14. decembra 2017. godine.¹⁰¹ Nisu prihvaćene preporuke koje je dala Agencija za borbu protiv korupcije¹⁰² radi otklanjanja pojedinih rizika (preterano široka diskreciona ovlašćenja, nepostojanje rokova, pravne praznine).

Zakon o zaposlenima u javnim službama, usvojen 14. decembra 2017, sadrži neka pravila o sukobu interesa, koja mogu biti korisna. U oblastima koje pokriva ovaj Zakon (ustanove obrazovanja, kulture, zdravstva) takva pravila bila su oskudna i nedosledna. Međutim, novi Zakon uredio je samo pitanje dodatnog rada zaposlenih u javnim službama,¹⁰³ umesto da obuhvati sva pitanja na koja je Agencija ukazala u svojim Smernicama za uređivanje sukoba interesa iz oktobra 2017.¹⁰⁴

Skupština je u novembru 2017. usvojila set zakona iz oblasti obrazovanja. U leto iste godine Agencija je ukazala na mogući rizik od korupcije u vezi sa proširenim ovlašćenjima ministra obrazovanja.¹⁰⁵ Promene u Zakonu o uređenju sudova, usvojene decembra 2017, još jednom su odložile prenos upravljanja sudskim finansijama sa Ministarstva pravde na Visoki savet sudstva.¹⁰⁶

U oktobru 2017. godine usvojeni su propisi o novoj Akademiji za javnu upravu i o radu državnih službenika. Iz ovih zakona nisu otklonjeni korupcioni rizici u vezi sa angažovanjem trenera i utvrđivanjem potreba za održavanje treninga.

Tokom usvajanja budžeta za 2018. u Skupštini je bio najniži nivo tolerancije, demokratskog dijaloga i javne odgovornosti. Iako parlament nikada nije u potpunosti vršio nadzor nad radom izvršne vlasti, to je, u krajnju ruku, bilo mesto gde su poslanici opozicije imali priliku da izraze svoje mišljenje pred očima javnosti. Međutim, budžet za narednu godinu, najvažniji zakon za bilo koju zemlju, usvojen je a da opozicioni poslanici nisu imali mogućnost da obrazlože svoje amandmane. Parlamentarna većina ostavila im je svega 30 minuta. Naime, rasprava o budžetu bila je veštački spojena sa raspravom o brojnim drugim zakonima, od kojih neki nisu bili u nužnoj vezi sa budžetom. Za diskusiju o svim objedinjenim tačkama dnevnog reda Poslovníkom Narodne skupštine predviđeno je 10 časova. Pored toga, poslanici većine predložili su brojne besmislene amandmane i potrošili gotovo celokupno vreme za diskusiju i njihovo obrazlaganje. U završnoj fazi oni su od tih amandmana jednostavno odustali.¹⁰⁷

Prethodno je Vlada Srbije, četvrti put za redom, propustila da na vreme podnese Predlog zakona o budžetu za narednu godinu. Zakon o budžetskom sistemu nalaže da Vlada predlog budžeta dostavi Narodnoj skupštini do prvog novembra. Međutim, do tog vremena nije bila podneta ni Fiskalna strategija, koju je Vlada trebalo da usvoji još 1. oktobra, niti je objavljen Nacrt zakona o budžetu, koji Ministarstvo finansija inače mora da pripremi do 15. oktobra. Fiskalna strategija je podneta tek kad je podnet i sam budžet.

Skupština je svoju **izbornu funkciju** obavljala sa zakašnjenjem i selektivno, kao što je već objašnjeno na primeru izbora članova Odbora Agencije za borbu protiv korupcije, Saveta Državne revizorske institucije i članova Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. U tom delu rad Skupštine mogao je biti pod uticajem odluka Ustavnog suda. Naime, ovom telu su podnete inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti pravilnika koji u svom radu primenjuje

101 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2816-17.pdf>

102 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Predlogu-zakona-o-sprecanju-pranja-novca.pdf>>

103 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2017/3789-17.pdf>>

104 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Inicijativa-sukob-interesa-za-zaposlene-u-organima-javne-vlasti-oktobar-2017-final-.pdf>>

105 <<http://rs.n1info.com/a329581/Vesti/Vesti/Opozicija-Zakoni-o-obrazovanju-ne-resavaju-nijedan-problem.html>>

106 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3775-17.pdf>

107 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9633-usvajanje-budzeta-za-2018-znacajan-korak-nazad-srpskog-parlamentarizma>>

Državno veće tužilaca, a na osnovu kog se vrši izbor kandidata koji će biti predloženi Skupštini.¹⁰⁸ Međutim, Skupština je ipak u martu izabrala nekoliko desetina zamenika javnih tužilaca i podržala gotovo sve kandidate sa liste DVT-a.¹⁰⁹

2.2.4. Nerealizovane mere iz akcionih planova

Veliki broj mera, uglavnom onih koje se navode u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2013–2018), **nije ispunjen**. Iako su rokovi iz Akcionog plana istekli, **Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije** nije poboljšan. Izrada ovog Zakona završena je bez potpunog konsenzusa Radne grupe, a Ministarstvo pravde je 1. oktobra 2016. godine objavilo Nacrt i otvorilo javnu raspravu o njemu. Konsultacije Ministarstva i Agencije nastavljene su krajem 2017, ali bez objavljivanja nove verzije nacrta. Ostavka direktorke Agencije u novembru 2017. i otvaranje postupka za izbor novog direktora uticali su možda na usporavanje postupka. Ne zna se da li će ponovo biti otvarana javna rasprava kada se pojavi novi nacrt zakona. Iako je po nekim pitanjima znatno bolji od trenutno važećeg Zakona, ovaj Nacrt i dalje ne rešava mnoga bitna pitanja, kao što su, na primer, status savetnika najviših funkcionera, obim kontrole izveštaja o imovini koju treba da obavi Agencija, kao i jasnije razgraničavanje vršenja javne i političke funkcije.

Nije bilo ni pokušaja da se izmeni i dopuni **Zakon o finansiranju političkih aktivnosti** iako je to bilo predviđeno Akcionim planom. Nema nikakvih podataka o razmatranju preporuka koje su u septembru 2016. dali eksperti TAIEX-a,¹¹⁰ niti o bilo kom drugom pokušaju da se ovaj Zakon unapredi. Nije bilo ni nastojanja da se reše problemi navedeni u izveštajima posmatračke misije ODIHR-a za 2016. i 2017. godinu. Štaviše, poseta ODIHR-a Srbiji radi promovisanja preporuka ovog tela i eventualnih promena u praksi naišla je na veoma slabo interesovanje zvaničnika i medija.¹¹¹

Kada je reč o **Zakonu o lobiranju**, čije usvajanje je takođe bilo planirano, nije objavljen čak ni njegov nacrt, sve do marta 2018. Nema nikakvih podataka o bilo kakvim aktivnostima u toj oblasti, uprkos činjenici da je rok za primenu preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije GRECO, koja se takođe bavi ovim pitanjem, istekao 31. decembra 2016. godine.¹¹² Uspešnost Srbije u sprovođenju preporuka iz Četvrtog kruga evaluacije GRECO razmatrana je na plenarnoj sednici 16–20. oktobra 2017. godine. Tada je GRECO usvojio Izveštaj o ispunjenosti preporuka iz četvrtog kruga evaluacije (GrecoRC4(2017)8) u kojem stoji da je nivo usaglašenosti „globalno nezadovoljavajući”. Zbog toga je GRECO zatražio od delegacije Srbije da izvesti o napretku po preporukama u dodatnom roku, do 31. oktobra 2018. godine.¹¹³ Ovaj Izveštaj je bio poverljiv do 15. marta 2018.¹¹⁴ Po objavljivanju celokupnog Izveštaja na engleskom i srpskom jeziku, kao i saopštenja za javnost,¹¹⁵ postalo je poznato da „Srbija nije na zadovoljavajući način ispunila nijednu od trinaest preporuka koje je dobila u julu 2015. godine”.

108 <<https://www.danas.rs/drustvo/izbor-53-tuzilaca-ponovo-pred-ustavnim-sudom/>>

109 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2018/RS%209-18.pdf>

110 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8673-korisne-preporuke-za-finansiranje-stranaka>>

111 O nedovoljnoj pažnji koja je posvećena izveštaju OEBS/ODIHR-a svedoči i činjenica da je on nadležnim institucijama u Srbiji predstavljen tek 3. novembra 2017, više od pola godine nakon izbornog procesa, a da su vest o tom predstavljanju i kritičkim tonovima iz izveštaja objavili samo mediji koji su i inače otvoreni za kričke osvrte na postupanje vlasti (agencija BETA, dnevni list „Danas”, TV N1, Radio 021 i portal „Insajder”). Ozbiljnost problema jednako dobro ilustruje to što se informacija o susretu sa predstavnicima OEBS/ODIHR-a ili o razmatranju njihovog izveštaja o izborima uopšte ne može pronaći na sajtovima Ministarstva inostranih poslova, Republičke izborne komisije, Upravnog suda, Regulatornog tela za elektronske medije i Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, dok se na sajtovima Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Agencije za borbu protiv korupcije govori o susretu sa predstavnicima OEBS-a, ali ne i o izveštaju. Pri svemu tome, podsećamo, Srbija je zemlja kandidat za ulazak u EU, a ostvarivanje preporuka ODIHR-a Evropska komisija uzima kao osnov za ocenjivanje ostvarenosti standarda u oblasti sprovođenja izbora, vođenja i finansiranja izbornih kampanja.

112 <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca35d>>

113 <<https://rm.coe.int/77th-greco-plenary-meeting-strasbourg-16-18-october-2017-decisions/168075f9d7>>

114 <<https://rm.coe.int/16806ca35c>>

115 <<https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-has-not-implemented-any-of-the-recommendations-on-preventing-corruption-among-parliamentarians-judges-and-prosecutors-says-council-of-europe-mo>>

Prema ovom Izveštaju, „ograničeni napredak ostvaren je samo u vezi sa transparentnošću rada Narodne skupštine“, „potrebno je više posvećenosti za usvajanje kodeksa ponašanja i usvajanja pravila za susrete narodnih poslanika sa lobistima i trećim licima“. Pohvaljene su mere koje su „preduzete da bi se razvila uloga Visokog saveta sudstva, poboljšala objektivnost i transparentnost postupaka za izbor i unapređivanje sudija, kao i u vezi sa obukama sudija o etičkim pitanjima“. Očekivalo se da će doći do preispitivanja sistema ocenjivanja rada sudija. Slične su zamerke upućene i u vezi sa Državnim većem tužilaca. U svojim prvim reakcijama Minsitarstvo pravde je pokušalo da minimizira ove navode GRECO i čak je tvrdilo¹¹⁶ da je GRECO konstatovao kako su „gotovo sve“ preporuke „u većem delu ispunjene“. Odmah pored ove tvrdnje Ministarstvo je objavilo link ka saopštenju za javnost koje je GRECO dao – <serbia-has-not-implemented-any-of-the-recommendations-on-preventing-corruption-among-parliamentarians-judges-and-prosecutors-says-council-of-europe> („Srbija nije ispunila nijednu od preporuka za sprečavanje korupcije među parlamentarcima, sudijama i tužiocima – kaže Savet Evrope“)!

Saopštenje Ministarstva pravde od 16. marta 2018. o preporukama GRECO sadrži i obećanja o pojedinim daljim koracima, a naročito obećanje da će biti preduzeto „otvaranje rasprave o prvom srpskom Zakonu o lobiranju u danima koji slede“. Bilo bi veoma značajno da se ovaj budući propis ne odnosi samo na Parlament, koji je izričito pokriven preporukama GRECO, već i na lobiranje u vezi sa radom izvršne vlasti.¹¹⁷

U međuvremenu, netransparentno uticanje na odlučivanje i dalje su razlog za zabrinutost, naročito u odsustvu bilo kakvog institucionalnog nadzora. S druge strane, građani i organizacije civilnog društva nemaju na raspolaganju dovoljno efikasna sredstva, kojima bi mogli da utiču na odluke vlasti javnim zagovaranjem.

Nije bilo napretka ni kada je reč o uređenju **zakonodavnog postupka** i rada Vlade i Narodne skupštine. Nacrta izmena i dopuna Zakona o državnoj upravi koje se odnose na javne rasprave razmatrani su tokom 2017, ali zakon nije predložen Skupštini. Nema napretka u tom pogledu ni na lokalnom nivou. Ministarstvo je pripremlilo novi Zakon o lokalnoj samoupravi, koji će učiniti da javne rasprave o budžetu i u nekim drugim situacijama budu obavezne, kao i u bilo kom drugom slučaju kada to zatraži određeni broj građana.

Nije bilo napretka ni u vezi sa dugo očekivanim izmenama i dopunama **Zakona o slobodnom pristupu informacijama**. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave oformilo je radnu grupu još 2016. Ona je pribavila analize od SIGMA, kao i predloge Poverenika za informacije. Oktobra 2017. godine, na osnovu odgovara MDULS-a, i dalje nije bilo nacrta zakona, već su postojali samo komentari na razna dokumenta. Prema izveštaju vladinog Saveta za praćenja Poglavlja 23, konsultacije predstavnika MDULS-a i Poverenika o nacrtu održane su u poslednjem kvartalu 2017.godine. Međutim, iako je najavljena za septembar 2017, „široka javna rasprava“ nije započeta do marta 2018. S druge strane, Ministarstvo pravde je pribavilo analizu primene Zakona, čija je originalna svrha bila da pomogne prilikom njegovih izmena, kao i da usmeri na pojedine „ranjive tačke“, koje su identifikovane tokom EU skrininga (npr. informacije o privatizaciji i javnim sredstvima). Ova analiza, koja je izrađena tek 2018, ali ne i objavljena, uopšte se ne bavi tim ranjivim tačkama, niti problemima u vezi sa primenom Zakona u celini, već se fokusira na „pravne deficite“ Poverenikovih odluka.¹¹⁸ Neki od amandmana predloženih u toj analizi mogli bi

116 <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/18494/ubrzan-rad-na-ispunjavanju-svih-preporuka-greka.php>>

117 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/9887-kako-da-srbija-iskoristi-greco-preporuke>>

118 <<https://www.poverenik.rs/sr/%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B0/2814-%D0%B8-%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%BD-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5-%D0%B8-%D1%81%D0%B0%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%88%D1%9A%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BE-%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D1%83-%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D1%98%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B-%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B8.html>>

ozbiljno da ugroze dostignuti nivo prava na pristup informacijama tako što bi bio produžen i inače dugačak period u kom se ostvaruje zaštita prava.

Koordinaciono telo za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018, osnovano radi boljeg ispunjavanja obaveza u oblasti borbe protiv korupcije, sastaje se izuzetno retko. Ovo telo uopšte nije zasedalo posle izbora aktuelne Vlade u junu 2017. godine (Koordinacionim telom bi trebalo da predsedava premijerka). Nema informacija ni o tome da je ta koordinacija imala bilo kakve efekte u dosadašnjem periodu. U julu 2016. godine Ustavni sud je objavio da će razmotriti da li je osnivanje Koordinacionog tela Vlade uopšte u skladu sa Ustavom i zakonima, ali od tada nema novih podataka o postupanju u tom predmetu. U tom smislu postoji nekoliko spornih pitanja, među kojima su pokušaj Vlade da koordinira rad zakonodavne i sudske vlasti i nezavisnih državnih organa, nesaglasnost sa Strategijom za borbu protiv korupcije, kao i okolnost da telom Vlade rukovodi premijer.¹¹⁹

„Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima“, jedan od glavnih ciljeva Vlade od 2012, još nije sprovedena iako zakonska obaveza postoji već duže od četiri godine. O ovom pitanju se više ne govori u premijerskom ekspozu. Norme koje se odnose na postavljanje direktora i imenovanje članova nadzornih odbora u javnim preduzećima sadrže brojne nedostatke. Međutim, čak i tako manjkave kakve jesu, ne sprovode se, tako da je veoma mali broj direktora na republičkom nivou postavljen nakon konkursa. Vlada je, umesto toga, većinu pređašnjih direktora zadržala u svojstvu vršilaca dužnosti, a u nekim slučajevima je prekoračeno i ograničenje trajanja „v.d. statusa“. Umesto da se primene postojeći mehanizmi odgovornosti, o kvalitetu rada ovih direktora političari i mediji proizvoljno raspravljaju, služeći se irelevantnim argumentima. U martu 2017. godine, nakon što je istekao novi zakonski rok za okončanje konkursa, Vlada je te konkurse tek oglasila. Na osnovu istraživanja organizacije „Transparentnost Srbija“ iz septembra 2017. godine,¹²⁰ u 30 preduzeća koja su bila uzorak istraživanja uočeno je 28 **nepravilnosti u vezi sa izborom direktora**, među kojima su istek roka za okončanje konkursa, imenovanje vršioca dužnosti na period duži nego što zakon dopušta ili nepostojanje dokaza o ispunjenju uslova za izbor. Još je gora situacija kada je reč o članovima nadzornih odbora. U odnosu na prethodno istraživanje te vrste, određeni napredak zabeležen je jedino u vezi sa javnošću rada javnih preduzeća. Ovi trendovi su nastavljeni do marta 2018. Većina konkursa za direktore nije okončana iako je od njihovog raspisivanja proteklo godinu dana.

Nije učinjen nikakav napor da se poboljšaju pravila **oglašavanja javnog sektora i političkih subjekata** iako ta pravila nisu ni dosledna ni dovoljna. Posledica toga je da se javna sredstva nenamenski troše, a politički uticaj se u medijima postiže selektivnim finansiranjem ili drugim vidovima diskriminacije. Ovi problemi identifikovani su u Medijskoj strategiji za period 2011–2016. i u izveštajima Saveta za borbu protiv korupcije. Bili su navedeni i u političkim prioritetima Vlade 2012. godine, ali nikada nije nađeno rešenje. Još nije najavljena promena nijednog propisa, koja bi omogućila da ovaj problem bude rešen, niti je napisana nova Medijska strategija, što je započeto u julu 2017. godine (nije bilo ni nacrtu do marta 2018), niti je izrađen novi Zakon o javnim nabavkama (što je trebalo da se dogodi u poslednjem kvartalu 2017). Primena **medijskih propisa** imala je neke pozitivne rezultate, ali, ukupno uzev, nije dovela do promene spornog finansiranja medijskih programa koji imaju javni interes. Štaviše, u mnogim prilikama, a naročito na lokalnom nivou, finansiranje medijskih programa koristi se za postizanje istog cilja kao i ranije direktnim subvencionisanjem – za obezbeđivanje podrške onima koji su bliski vladajućoj partiji. U tome značajnu ulogu imaju novoformirana medijska udruženja bliska vlastima, koja predlažu članove komisija za izbor projekata. Mere koje se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima nisu dovele ni do kakvog ozbiljnijeg napretka, pa još nema pouzdanih informacija o vlasništvu nad nekim od vodećih štampanih medija.

119 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/8664-ustavni-sud-i-vladin-koordinator-antikorupcije>>

120 <<http://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/Politi%C4%8Dki%20uticaj%20na%20JP%20i%20medije.pdf>>

Primena **Zakona o zaštiti uzbunjivača** počela je u junu 2015. godine, ali nema pokazatelja da se zbog toga broj prijavljenih slučajeva korupcije znatno povećao. Prema izveštaju sudova iz 2016. godine, ukupno 295 lica zatražilo je zaštitu po osnovu ovog zakona, dok ih je 2015. godine bilo samo 71.¹²¹ Sudovi ne vode statistiku o ishodu ovih predmeta. Prema informacijama iz sudova, broj predmeta vezanih za uzbunjivače se u prvoj polovini 2017. godine smanjio. Veći problem je, međutim, nedostatak sveobuhvatnih podataka o broju prijavljenih nepravilnosti. Čini se da se ne pravi jasna razlika između uzbunjivanja i drugih načina prijavljivanja nepravilnosti.¹²² Sam Zakon ima brojne manjkavosti, od kojih su mnoge ustanovljene i tokom javne rasprave.¹²³ Sistematski nadzor primene Zakona, osim u pogledu broja sudskih odluka, nije obezbeđen.

I dalje postoje isti problemi u vezi sa **javnim raspravama**. Prema istraživanju koje je sprovedla organizacija „Transparentnost Srbija“, u periodu oktobar 2017 – februar 2018. godine bilo je samo 7 javno oglašanih (u odgovarajućem delu vladinog portala e-Uprava) i okončanih zakonodavnih javnih rasprava. Međutim, ni tada nisu objavljeni svi elementi koji su Poslovníkom Vlade propisani kao obavezni: spisak članova radne grupe i izveštaja sa javne rasprave (osim u dva slučaja). Moguće je da je javna rasprava bila organizovana u još nekim slučajevima, ali su informacije objavljene samo na internet stranici resornog ministarstva, ali ne i na centralnom portalu Vlade. To je, na primer, bio slučaj sa novim Nacrtom zakona o zaštiti podataka o ličnosti. Usvajanju nekih važnih zakona, uključujući u to i izmene i dopune Zakona o policiji, uopšte nije prethodila javna rasprava. Aktuelna javna rasprava o promenama Ustava nije uređena nijednim aktom, tako da je u velikoj meri neformalna i ne obavezuje Ministarstvo da učesnicima rasprave odgovori na njihove predloge i da objavi izveštaj o održanoj raspravi. Štaviše, prema odredbama Ustava, Minsitarstvo pravde uopšte nije ovlašćeni organ za sprovođenje formalnih konsultacija o izmenama najvišeg pravnog akta. U nekim slučajevima, javne rasprave su bile održane za podzakonska akta, kao što se, na primer, dogodilo sa Uredbom o finansiranju iz budžeta programa od javnog interesa koje sprovode udruženja. Međutim, takve rasprave su i dalje redak izuzetak. Srbija nije ispunila preporuke GRECO iz 2015, koje se, između ostalog, odnose na obaveznost takve javne rasprave, kao i na izbegavanje da se zakoni usvajaju po hitnoj proceduri u Skupštini. U izveštaju GRECO iz oktobra 2017, koji je objavljen marta 2018, konstatuje se da nije povećana transparentnost zakonodavnog postupka u celini.

Još nema ni sveobuhvatnih podataka o tome šta je utvrđeno u vezi sa 24 izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije, koji su Vladi predati između 2002. i 2012. godine. Isto tako, nema informacija na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je Vlada počela sistemski da razmatra izveštaje¹²⁴ Saveta nakon 2012. godine iako se to u retkim slučajevima ipak događalo.¹²⁵ Nije bilo pokušaja da se uspostavi obavezno razmatranje izveštaja Saveta izmenama Poslovníka o radu Vlade.¹²⁶ Od maja 2015. Savet nije pripremao izveštaje o iskustvima i problemima prilikom sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njenog Akcionog plana. Vlada tokom 2014, 2015. i 2016. godine nije razmatrala predloge za nova imenovanja, pa je Savet dugo radio sa samo pet članova, umesto sa petnaest kako je prvobitno predviđeno. U julu 2017. Vlada je imenovala dva nova člana, a da o tome nije čak ni informisala Savet. To je u suprotnosti sa ustaljenom praksom da se novi članovi Saveta imenuju jedino na osnovu predloga postojećih članova Saveta.¹²⁷ Pored toga, postoje kontroverze u vezi sa tim koliko su novi članovi kvalifikovani za to mesto.¹²⁸ Sudeći po internim informacijama, novi članovi su tek u 2018. počeli da učestvuju u radu Saveta.

121 <<http://www.vk.sud.rs/sr-lat/godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-o-radu-sudova>>

122 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/9035-zakon-o-zastiti-uzbunjivaca-norme-i-rezultati-primene>>

123 <http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/uzbunjivaci_publikacija_analiza_zakona.pdf>

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

125 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopstenja/cid1011-3230/vlada-republike-srbije-prihvatila-preporuku-saveta-za-borbu-protiv-korupcije>>

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

127 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/saopstenja/cid1011-3243/saopstenje-saveta-o-imenovanju-novih-clanova>>

128 <<http://www.blic.rs/vesti/politika/sporni-novi-clanovi-saveta-za-borbu-protiv-korupcije-jednog-optuzili-za-plagijat/3hxmfgk>>

Savet je u ovom periodu objavio izveštaje o prednostima ugovaranja nacionalne arbitraže,¹²⁹ o privatizaciji i raspolaganju poljoprivrednim zemljištem¹³⁰ i o konverziji i raspolaganju građevinskim zemljištem.¹³¹

Nisu ispunjena ni očekivanja da će status **službenika na položaju** konačno biti uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima. U mnogim slučajevima Vlada je nastavila da imenuje privremene vršioce dužnosti, umesto da na položaje postavi službenike u punom mandatu na osnovu konkursa. Prema zvaničnim podacima Vlade Srbije, tek je nešto više od četvrtine najviših javnih službenika propisno postavljeno, dok su preostali vršioci dužnosti. Od isteka prvog zakonskog roka za sprovođenje konkursa za sve položaje prošlo je više od decenije, tako da bi privremena imenovanja morala da se vrše samo u izuzetnim slučajevima. Međutim, ona su pravilo. Tokom celog perioda primene AP za Poglavlje 23, ukupan broj službenika na položaju, koji su postavljeni nakon oglašenog nadmetanja, povećao se za svega troje (98 u odnosu na 95), dok je ukupan broj položaja u ovom trenutku 360. Samo u periodu između 12. januara i 14. februara 2016. Vlada je postavila 55 vršilaca dužnosti.

Nije došlo do izmene **Zakona o javnim nabavkama**, iako su izmene na osnovu strateških akata bile očekivane tokom 2017. godine. Izrada nacrtja počela, ali još nema javno dostupnih informacija o sastavu Radne grupe i rokovima za završetak njenog posla. Odluka o otvaranju pregovora o Poglavlju 5 (Javne nabavke) mogla bi da predstavlja značajan korak,¹³² jer je jasno istaknuto da nije prihvatljivo da se tokom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava isključuju domaći zakoni na osnovu međudržavnih sporazuma. Rezultati primene postojećih odredaba Zakona o javnim nabavkama, koje uređuju borbu protiv korupcije vrlo su ograničeni upravo zbog nedostataka tih normi i, u još većoj meri, zbog ograničenih nadzornih kapaciteta, pre svega Uprave za javne nabavke. Mehanizam za kažnjavanje prekršaja i dalje nije efikasan jer Zakon o javnim nabavkama i Zakon o prekršajima nisu usaglašeni. Osim toga, ni u Strategiji za unapređenje sistema javnih nabavki ni u kratkoročnom Akcionom planu¹³³ ne navode se svi važni problemi koji postoje u ovoj oblasti.

Veroljub Arsić, predsednik Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava Narodne Skupštine i poslanik Srpske napredne stranke (SNS), izbacio je u februaru 2015. sa sednice građanskog nadzornika za javne nabavke Dragana Dobrašinovića. Dobrašinović je predstavljao Izveštaj o prvoj fazi rekonstrukcije železničke stanice Prokop-Beograd i naveo, između ostalog, da su Železnice Srbije prekršile Zakon o javnim nabavkama i da nadzornik tokom rada nije imao podršku Uprave za javne nabavke.

Novim Zakonom o javnim nabavkama uveden je sistem građanskih nadzornika sa idejom da nezavisnim stručnim nadzorom bude dodatno kontrolisano trošenje javnih sredstava. Od 2015. do decembra 2017. godine šest građanskih nadzornika podnelo je 15 izveštaja za nabavke čija vrednost prelazi jednu milijardu dinara, ali skupštinski Odbor nije razmatrao nijedan, pokazuje istraživanje CINS-a.¹³⁴ Iz Odbora kao razlog navode „brojne zakonodavne i kontrolne aktivnosti“ koje su postojale u vreme njihovog podnošenja.

Ignorisanje zamerki nadzornika samo je deo problema koji postoje u nezavisnoj kontroli nabavki u Srbiji, koja pet godina posle uvođenja više ne funkcioniše.

Od početka primene Zakona o javnim nabavkama (april 2013. godine) do kraja 2017, Uprava za javne nabavke za nadzornike u 130 javnih nabavki imenovala je osam organizacija civilnog društva. One su vremenom podnosile sve manje izveštaja, a Upravi je do danas dostavljeno manje od trećine, samo 42 izveštaja. Prema Zakonu, nadzornici ne trpe nikakve posledice ukoliko ne podnesu izveštaj.

129 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3263/izvestaj-o-prednosti-ugovaranja-nadleznosti-domace-arbitraze>>

130 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3259/izvestaj-o-privatizaciji-i-raspolaganju-poljoprivrednim-zemljistem-u-javnoj-svojini-republike-srbije>>

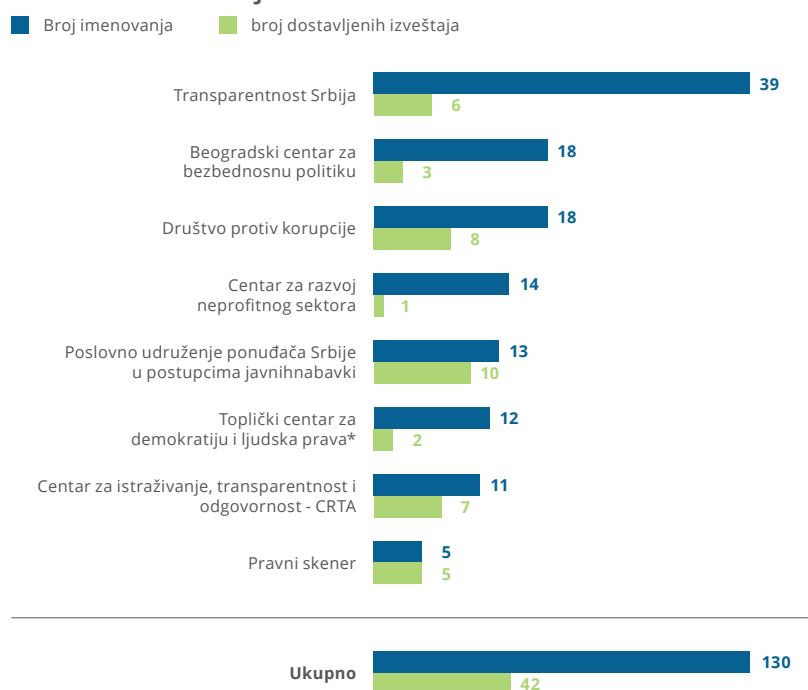
131 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3258/izvestaj-o-konverziji-i-raspolaganju-graevinskim-zemljistem-u-republici-srbiji>>

132 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/8885-sto-pre-unaprediti-javne-nabavke>>

133 <<http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/akcioniplan2018.html>>

134 <https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/nadzornici-odustaju-od-kontrole-najskupljih-javnih-nabavki>

Građanski nadzor javnih nabavki



* Toplički centar za demokratiju i ljudska prava je u jednom od izveštaja obradio dve nabavke za istu uslugu.

Napomena: Pojedini nadzori su u toku, a jedan broj izveštaja je u pripremi.

Izvor: Uprava za javne nabavke

Kada je reč o oblasti **suzbijanja korupcije**, Vlada je, kao i prethodnih godina, pokušala da pokaže da je spremna da se bori protiv korupcije uglavnom tako što je vršila masovna hapšenja. Postoji praksa hapšenja velikog broja pojedinaca u jednom danu u okviru jedinstvene policijske operacije, čak i onda kada ne postoji očigledna veza između uhapšenih grupa ili pojedinaca i krivičnih dela za koja se sumnja. Ovde je očigledno reč o nameri da se promoviše ministar unutrašnjih poslova, koji lično saopštava rezultate ovih policijskih akcija. U takvim slučajevima hapšenja za dela korupcije mešaju se sa raznim drugim vrstama krivičnih dela, uglavnom sa delima iz oblasti privrednog kriminala.¹³⁵ Međutim, u jednoj od poslednjih sprovedenih akcija masovnih hapšenja u julu 2017. godine¹³⁶ samo je jedna osoba bila osumnjičena za krivična dela korupcije.¹³⁷ To dovodi u pitanje moguće promene prioriteta Vlade, budući da nije moguće zaključiti da se broj slučajeva korupcije drastično smanjio.

Krivično kažnjavanje onih koji manipulišu javnim nabavkama svodi se na uslovne osude, dok prekršajnog kažnjavanja po Zakonu o javnim nabavkama skoro da nema. Neki postupci zaštite prava pred Komisijom za zaštitu prava u javnim nabavkama i Upravnim sudom traju godinama i vrte se u krug, bez rešavanja problema.

Tužilaštva u Srbiji su od 1. aprila 2013. (kada je ovo krivično delo uvedeno) do 1. decembra 2017. pokrenula ukupno 175 krivičnih postupaka zbog zloupotreba u javnim nabavkama. Podaci do kojih je došao Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)¹³⁸ pokazuju da je većina tih postupaka u toku ili da su krivične prijave odbačene, dok su optužnice podignute tek u deset posto slučajeva.

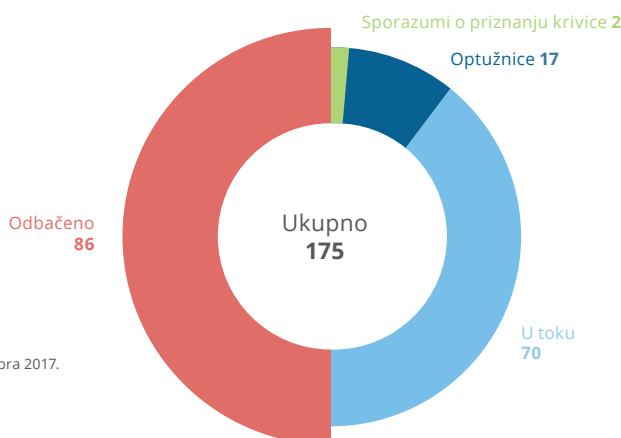
135 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9043-zajednicka-akcija-hapsenja-nepovezanih-kriminalnih-grupa>>

136 <<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/134/hronika/2805435/stefanovic-uhapseno-360-osoba-zbog-vise-krivicnih-dela.html>>

137 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9336-djuture>>

138 <https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/otvoreni-putevi-za-varanje-u-javnim-nabavkama>

Krivične prijave za zloupotrebe u javnim nabavkama



Napomena:
Podaci za period od 1 Aprila 2013 do 1 Decembra 2017.
Izvor:
Osnovna i Viša javna tužilaštva,
Tužilaštvo za organitovani kriminal

Od tog broja, 86 prijava je odbačeno, 70 postupaka je u toku, a u ostalim slučajevima podignute su optužnice ili postignuti sporazumi o priznanju krivice.

U sudovima je u ovom periodu doneto šest presuda: pet osuđujućih i jedna oslobađajuća. Većinom je reč o uslovnim kaznama.

Prekršajni sudovi su u navedenom periodu vodili svega 12 postupaka zbog ovih prekršaja, a doneli su tri presude – u dve su izrekli opomene, a u jednoj novčanu kaznu. Ovaj mehanizam po Zakonu o javnim nabavkama skoro uopšte ne funkcioniše. Prekršajni postupak je 2013. godine iz sudova prešao u nadležnost Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, koja ne donosi presude, već samo procesne odluke. Republička komisija je od početka primene Zakona do 1. decembra 2017. godine primila ukupno 196 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, 18 prekršajnih prijava i devet predmeta ustupljenih iz sudova. Po njima nije donela nijednu osuđujuću ni oslobađajuću odluku, već je proveravala formalne uslove za postupanje, tražila dopune, proglašavala se nenadležnom ili odbacivala zahteve.

Iako pojedini ministri povremeno iznose informacije o prijavljivanju korupcije ili o pravljenju posebnih antikorupcijskih tela,¹³⁹ do sada nije organizovana kampanja koja bi ohrabrila građane da prijavljuju takve slučajeve. Donošenje zakona koji štiti uzbunjivače nije ništa promenilo ili je promenilo veoma malo. Javni tužioci zaduženi za krivične istrage o korupciji učinili su još manje nego ranije, pokazavši da nisu dovoljno zainteresovani čak ni za javno dostupne informacije koje ukazuju na korupciju ili za podatke koji ukazuju na kršenje zakona, a koje im dostave drugi organi. Tipični primer toga su nepravilnosti tokom javnih nabavki Grada Beograda za potrebe novogodišnjeg ukrašavanja.¹⁴⁰ Iako je tačno da su tužiocima bila neophodna dodatna sredstva i obuka kako bi mogli uspešno da se bore protiv korupcije i drugog kriminala (naročito nakon što je počela puna primena „tužilačke istrage“) i da je zato predviđeno unapređenje finansijskih istraga, glavni problem i dalje predstavlja nedostatak volje da se postupa, što je jasno pokazalo odsustvo istrage u izuzetno poznatom, ali i „politički osetljivom“ slučaju „Savamala“ iz aprila 2016, gde još uvek nema optužnice. Javni tužioci su, takođe, uskratili pristup informacijama o svom radu u nekim „politički osetljivim“ slučajevima,¹⁴¹ čak i nakon što je Poverenik za informacije doneo odluku po kojoj su u obavezi da daju dokumenta.¹⁴² Uz to, predstavnici Vlade i provladinih medija čine sve što mogu da obeshrabre aktiviste nevladinih organizacija, novinare i javne službenike, koji su spremni da ukažu na ozbiljne propuste kada je reč o vladavini prava.

Nije bilo konačne osude ni u jednom slučaju korupcije na visokom nivou, niti javnosti poznatih presuda u vezi sa kršenjem Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o finansiranju

139 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9379-nova-komisija>>

140 <https://pistoljka.rs/home/read/705>

141 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9146-pokazna-vezba-pranja-novca>>

142 <<https://www.poverenik.rs/sr/%D1%81%D0%B0%D0%BE%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B5%D1%9A%D0%B0/2676-%D1%82%D1%83%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1-%82%D0%B0%D0%B2%D1%99%D0%B0-%D1%81-%D1%83%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%D0%BC-%D1%81%D0%BE%D0%BF%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3-%D1%83%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B0.htm>>

političkih aktivnosti. U decembru 2017. odeljenje Višeg suda u Beogradu posebno je donelo oslobađajuću presudu u jednom slučaju, gde se optužnica odnosila na zloupotrebu službenog položaja. Optužnicom su obuhvaćeni bivši ministar za privredu i privatizaciju, nekoliko službenika Agencije za privatizaciju, Akcijskog fonda i biznismen Milan Beko. Oni se sumnjiče za zloupotrebe koje su državnom budžetu nanele štetu od najmanje 5,7 miliona evra. Šteta je navodno nastala prilikom prodaje udela Republike Srbije u Luci Beograd luksemburškoj firmi „Vrldfin“ (Worldfin), koja je bila u vlasništvu srpskih biznismena Miroslava Miškovića i Milana Beka. Sudski predmet je zasnovan na izveštaju i krivičnim prijavama vladinog Saveta za borbu protiv korupcije iz 2010. zbog „nezakonitog preuzimanja“. Tada je rečeno da su udeli u preduzeću prodati na osnovu stare knjigovodstvene vrednosti, koja je bila dva i po puta manja od one u doba privatizacije.¹⁴³ Statistički podaci o gonjenju korupcije i dalje nisu dovoljno pouzdani, uporedivi, transparentni i ažurni.¹⁴⁴

PREPORUKE:

- Narodna skupština treba da od Vlade i Agencije za borbu protiv korupcije zatraži da **započnu postupak izrade nove Antikorupcijske strategije** (aktuelna ističe 2018) na osnovu Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o primeni postojeće Strategije. Pored toga, potrebna je i ozbiljna revizija Akcionog plana za Poglavlje 23, s obzirom na to da njegova primena nije dovela do bitnih promena. Narodna skupština treba da pozove na odgovornost funkcionere koji nisu postigli rezultate ili nisu pružili informacije o ispunjenju Akcionog plana.
- Postupak pregovora i javnost informacija koje se odnose na **zaključivanje međunarodnih sporazuma i zaduživanje moraju da budu transparentniji**, tako da narodni poslanici i građani mogu da steknu uvid u to da li je **potencijalna korist veća od štete do koje će doći zato što se ne primenjuju propisi o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**.
- Krivični zakonik se mora unaprediti kako bi zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije bio efikasniji. To treba učiniti uvođenjem krivičnog dela „nezakonitog bogaćenja“ na osnovu člana 20 Konvencije UN protiv korupcije (UNCAC); revizijom sadašnjih krivičnih dela primanja i davanja mita, davanja mita u vezi sa glasanjem i krivičnih dela koje se odnose na neprijavlivanje imovine funkcionera, javne nabavke i finansiranje stranaka; propisivanjem krivičnog dela u slučaju odmazde prema uzbunjivačima.
- Trebalo bi jasno propisati **nadležnosti i ovlašćenja državnih organa zaduženih za borbu protiv korupcije**. U tom smislu posebno je važno sprečiti preklapanje nadležnosti između Koordinacionog tela i Agencije za borbu protiv korupcije (kada je reč o prevenciji), odnosno između Službe za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije i službi bezbednosti (kada je reč o otkrivanju slučajeva korupcije).
- **Javno tužilaštvo** mora da dobije neophodna sredstva kako bi u potpunosti vršilo poslove iz svoje nadležnosti, uključujući u to i vođenje finansijskih istraga, a javne tužioce i zamenike koji nedostaju treba izabrati čim budu razrešene dileme povodom zakonitosti prethodnog postupka. 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 u otkrivanju 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. Kada Savet objavi izveštaj, Vlada treba da obavesti javnost o radnjama koje su preduzete kako bi se rešili sistemski problemi (npr. izmenom propisa), te pojedinačni problemi (npr. ubrzavanjem ili poništavanjem postupaka, razrešenjem odgovornih rukovodilaca, sprovođenjem kontrole, podnošenjem krivične prijave) ili o dodatnom proveravanju činjenica.
- Neophodno je **izmeniti Ustav** kako bi se smanjili broj poslanika i 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

143 <https://www.b92.net/eng/news/crimes.php?yyyy=2013&mm=12&dd=05&nav_id=88571>

144 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9385-nepotpuna-i-varljiva-statistika-antikorupcije>>

ugovora, bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa i pružile čvršće garancije za transparentnost rada državnih organa.

- Vlada bi trebalo da **razmotri preporuke nezavisnih organa** (naročito Agencije za borbu protiv korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja, Zaštitnika građana) i da Skupštini podnese izveštaj o ispunjavanju preporuka datih u tim izveštajima.
- Treba poboljšati pravni okvir i praksu u vezi sa **izborima, kao i pravila u vezi sa nadzorom i finansiranjem izborne kampanje**. To uključuje izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, te izmene propisa kojima se uređuje učestvovanje javnih funkcionera i službenika u kampanjama i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa. Skupština treba da imenuje Nadzorni odbor, a javno tužilaštvo, Agencija i REM treba da budu aktivni prilikom prevencije i otkrivanja kršenja pravila.
- Vlada treba da ubrza donošenje **neophodnih izmena zakona** (i da omogući da postupak pripreme tih zakona bude participativan) u oblastima kao što su **slobodan pristup informacijama i lobiranje**. Vlada treba **značajno da poboljša pravni okvir za javne rasprave**, ali i odredbe u zakonima kojima se uređuju javne nabavke, državna pomoć, budžetski sistem, javno-privatno partnerstvo, zaštita uzbunjivača, mediji, političko i državno oglašavanje, rad javnih preduzeća i javne uprave itd.
- Narodna skupština treba, na osnovu najšireg mogućeg konsenzusa o nepristrasnim i kvalifikovanim kandidatima, što pre da **izabere funkcionere nezavisnih organa koji nedostaju** (tri člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije), kao i predsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije.
- **Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila**, naročito kada je reč: o imenovanju i postavljenju kandidata na najviše položaje u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama; o organizovanju svrsishodnih **javnih rasprava** tokom zakonodavnog postupka, kao i o **izvršenju** konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja.
- Vlada bi, takođe, trebalo da **poveća javnost** svog rada tako što će redovno objavljivati obrazloženja podzakonskih akata, zaključke koji nisu poverljive prirode, ugovore, informacije o savetnicima i lobiranju, kao i nalaze zasnovane na nadzoru koji ona vrši nad radom drugih organa javne vlasti.
- Novoizabrani **direktor Agencije za borbu protiv korupcije** treba da obelodani mogući sukob interesa u vezi sa donošenjem odluka koje se tiču partije čiji je do nedavno bio član, a Odbor Agencije treba što pre da odluči o načinu na koji taj sukob interesa treba razrešiti.

2.2.5. Politika borbe protiv korupcije u policiji

Nije učinjen napredak u borbi protiv korupcije u policiji.

Još uvek nije donesen nijedan podzakonski akt, koji uređuje rad Sektora unutrašnje kontrole, iako je rok istekao pre godinu dana. Sledeći akti odnose se na unutrašnju kontrolu: Pravilnik o načinu i oblicima vršenja unutrašnje kontrole, Pravilnik o primeni testa integriteta u MUP-u, Pravilnik o evidenciji imovinskog kartona i proveru promene imovnog stanja, Pravilnik o načinu sprovođenja analize rizika korupcije u MUP-u i Pravilnik o radu u Sektoru unutrašnje kontrole. Štaviše, nije sprovedena javna ili stručna rasprava o tim aktima, osim rasprave o testu integriteta na inicijativu Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu.

U važećem Zakonu nije jasno definisano dalje uređivanje antikorupcijskih mera u odnosu na njihove opšte karakteristike. Međutim, iako su mere dodatno razrađene u predlogu izmena Zakona o policiji, naročito u vezi s testom integriteta, postoji prostor za to da one budu bolje definisane. Svrha testa integriteta još uvek nije jasna. Uprkos poslednjoj reviziji, kojom je istaknuto da test integriteta prema Zakoniku o krivičnom postupku neće biti smatran posebnom istražnom tehnikom, on i dalje ima iste karakteristike, osim postupka odobravanja i jasne svrhe korišćenja prikupljenog materijala. Predloženi rezultat testa takođe zbunjuje, bez obzira na to da li je pozitivan ili negativan, pri čemu se, u slučaju negativnog rezultata, pokreće disciplinski

postupak. To je protivno svrsi testa (pokretanje predistražnog postupka, procena i analiza rizika od korupcije, prepoznavanje kršenja službene dužnosti, utvrđivanje potreba za obučavanje zaposlenih, promena metodologije rada), gde nije pomenuta mogućnost da službenik odgovara u disciplinskom postupku. Umesto toga, moguće je koristiti materijal i u predistražnom postupku.

Krivična odgovornost policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u nije dovoljna. Nadležni organi u Srbiji nemaju preciznu evidenciju krivičnih prijava podnetih protiv policijskih službenika. Ipak, podaci koje je prikupio BCBP od sudova i tužilaštava pokazuju da je u 2016. godini odbačeno 115 krivičnih prijava, i to uglavnom onih koje je podneo MUP. Odbačene krivične prijave čine skoro dve trećine krivičnih prijava koje je podneo Sektor unutrašnje kontrole 2016. godine. Većina se odnosi na zloupotrebu ovlašćenja i torturu. Kaznena politika je blaga. Najveći broj presuda okončan je uslovnim oslobađanjem, budući da nisu postojali osnovi za sumnju da je počinjeno krivično delo. Reč je o zabrinjavajućem trendu, budući da većina optužbi dolazi iz Sektora unutrašnje kontrole – organizacione jedinice koja ima najviše resursa za suzbijanje ilegalnog postupanja policijskih službenika u Srbiji. Istovremeno, mediji su preplavljeni vestima o hapšenju policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-u.

Javne nabavke i dalje predstavljaju oblast koja je najpodložnija korupciji. U septembru 2017. MUP je u poverljivom postupku nabavio 710 policijskih vozila u vrednosti od šest miliona evra. Državni sekretar MUP-a izjavio je da su vozila nabavljena u skladu sa odlukom Vlade, u vezi s članom 128 Zakona o javnim nabavkama, koji uređuje nabavke u oblasti bezbednosti i odbrane. Obnova voznog parka policije bila je potrebna. Međutim, to ne opravdava odluku Vlade o sprovođenju „tajne“ nabavke, pre svega zato što su prethodne slične nabavke bile javne. Štaviše, i dalje je nejasno kako bi objavljivanje informacija o nabavci patrolnih vozila moglo ugroziti bezbednosti. Trenutno nije moguće zaključiti ni zašto je donesena odluka o nabavci automobila marke škoda.

Krajem avgusta 2017. godine na naslovnoj strani provladinog tabloida „Informer“ pojavila se najava da će Zoran Marjanović, muž pevačice koja je ubijena 2016. godine, biti uhapšen u jednom od rijalitija. Hapšenje Marjanovića najavljeno je dve nedelje pre nego što se i desilo, a nakon što je on ušao u 24-časovni rijaliti program „Zadruga“, koji se emituje na TV Pink, takođe, bliskoj vlasti.

Curenje informacija – slučajevi u kojima podaci iz institucija, pa i oni označeni kao tajni, završe u javnosti, najčešće putem medija – postalo je normalna pojava u Srbiji, pokazuje istraživanje CINS-a.¹⁴⁵ Na taj način srpska javnost već godinama saznaje detalje iz istraga koje su u toku, optužnica koje još nisu objavljene ili suđenja iza zatvorenih vrata. To se događa skoro svakodnevno, bilo da je reč o brakorazvodnim parnicama bilo o slučajevima visoke korupcije i organizovanog kriminala.

Prema podacima Republičkog javnog tužilaštva, tužilaštva u Srbiji primila su tokom 2016. godine tri nove prijave za odavanje službene tajne. U istom periodu dve prijave su odbačene, a jedna je rešena primenom načela oportuniteta, kojim se umesto prijave, na primer, plaća određena suma u humanitarne svrhe.

Nenad Stefanović, zamenik javnog tužioca u beogradskom Trećem osnovnom tužilaštvu, kaže da se dešava da informacije prvo idu ka medijima, a da policija tek onda obavesti tužioce.

„Sinoć sam bio, na primer, dežuran i jutros pročitam u novinama da je došlo do požara na Novom Beogradu, gde je preminula jedna osoba. Niko nas nije kontaktirao“, navodi Stefanović u intervjuu koji je za CINS dao krajem avgusta.

Prema njegovim rečima, najviše informacija iz predistrage curi iz policije, a ministar na konferencijama za štampu ne bi smeo da govori o policijskim akcijama i hapšenjima pre nego što tužilac proceni dokaze i eventualno podigne optužnicu.

I ranije je CINS pisao¹⁴⁶ da je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo prekršajnu prijavu protiv ministra zdravlja Zlatibora Lončara, jer je iz njegovog kabineta elektronskom poštom poslat zahtev Klinici za psihijatrijske bolesti „Dr Laza Lazarević“, kojim su tražene informacije o dijagnozi Aleksandra Kornica, nekadašnjeg direktora dnevnih novina „Kurir“. Ti podaci su nekoliko dana kasnije objavljeni u emisiji „Rušenje Vučića – poslednji čin“ na TV Pink, kada je urednik lista „Informer“ Dragan J. Vučićević izvadio medicinsku dokumentaciju i pročitao nalaze. Slučaj protiv Lončara je zastareo. Prijava je podneta i protiv ministarke bez

145 <<https://www.cins.rs/english/news/article/no-political-will-to-prevent-leakage-of-information>>

146 <<https://www.cins.rs/english/news/article/citizen-privacy-for-disposal-for-years>>

portfelja Slavice Đukić Dejanović, jer je u tom trenutku bila direktorka Klinike „Dr Laza Lazarević“ i jer je ministru ustupila medicinsku dokumentaciju. Ona je, umestno zakonom predviđene novčane kazne, prvostepenom presudom kažnjena opomenom, a sud je to obrazložio da „se može očekivati da će se ubuduće kloniti vršenja prekršaja“.

PREPORUKE:

- Potrebno je pravno regulisati rad Sektora unutrašnje kontrole i primenu novih mera borbe protiv korupcije – testa integriteta, sprovođenja analize rizika i kontrole izmena imovnog stanja.
- Potrebno je regulisati vođenje evidencija na način koji će omogućiti praćenje krivičnog gonjenja pripadnika MUP-a i drugih zaposlenih u javnom sektoru.
- Potrebno je pojasniti i eliminisati razloge za visok procenat odbačenih krivičnih prijava protiv pripadnika MUP-a.
- Potrebno je pokrenuti javnu raspravu o uspešnosti krivičnog gonjenja o krupnoj korupciji, kao i za korupciju službenika na visokim položajima u policiji.
- Vlada i MUP moraju da podnesu dokumente, ili barem njihove delove, na osnovu kojih se može zaključiti da li je postojao pravni osnov za to da nabavka 710 policijskih vozila bude tajna.

2.3. Osnovna prava

2.3.1. Zaštita podataka o ličnosti

U periodu izveštavanja zabeležena je zakonodavna aktivnost u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti. Iako je aktivnost Vlade u tom smislu dobrodošla, kvalitet predstavljenih nacrti zakona, kao i nedostatak transparentnosti tokom izrade, nameću zaključak da je u toj oblasti postignut samo ograničen napredak.

Sredinom septembra u skupštinsku proceduru ušli su nacrti zakona o nacionalnom DNK registru,¹⁴⁷ jedinstvenom matičnom broju građana¹⁴⁸ i o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova,¹⁴⁹ ali do sada nisu ni razmatrani ni usvojeni. Ministarstvo pravde konačno je 1. decembra 2017. godine objavilo zvaničan tekst Nacrta zakona o zaštiti podataka o ličnosti,¹⁵⁰ pet godina nakon formiranja Radne grupe koja je bila zadužena za njegovu izradu, kao i nakon probijanja rokova definisanih Akcionim planom za Poglavlje 23.

Komentari i predlozi koje je podneo Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti¹⁵¹ nisu uvaženi, pa su predloženim Nacrtom zakona o DNK registru ostavljeni brojni aspekti, koje je potrebno urediti podzakonskim aktima iako oblast pokrivena ovim Zakonom podrazumeva najinvasivnije mere, koje se odnose na osetljive podatke o ličnosti. Pojedini kritični propusti podrazumevaju postojanje nepreciznih vremenskih rokova za skladištenje podataka, nejasnih uslova za korišćenje i brisanje podataka, kao i nerazlikovanje lica prema njihovom statusu u krivičnom postupku.

Dugo iščekivani Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti sadrži odredbe koje pokrivaju oba dela paketa EU o zaštiti podataka – Opštu uredbu o zaštiti podataka o ličnosti i Direktivu o policiji – koje su usvojene 2016. godine, a u potpunosti se primenjuju od maja 2018. Međutim, sadržine oba

147 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2444-17%20lat.pdf>

148 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2442-17%20lat.pdf>

149 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2443-17%20-LAT.pdf>

150 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Nacrt%20za%20javnu%20raspravu-konacno%2027%2011%202017.docx>>

151 <<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/pismaorganima/2017/011-00-2012-2016-02.pdf>>

dokumenta inkorporirane su konfuzno, mešanjem pravila i izuzetaka u svrhe krivičnog postupka i nacionalne bezbednosti, što će komplikovati njihovu primenu u praksi. Potonju oblast treba sistematski regulisati posebnim poglavljem ili posebnim zakonom, naročito ako se ima u vidu različita pravna priroda Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti i Direktive o policiji.¹⁵² Nacrt zakona je u velikoj meri usaglašen s tim aktima. Međutim, to je pre svega rezultat prevođenja odredaba EU bez obraćanja posebne pažnje na okvir srpskog pravnog sistema. Neki od propusta koji su najviše kritikovani odnose se na nepostojanje definicije nadležnih organa, kao i na nepostojanje odredbe o široko korišćenom video-nadzoru ili direktnom marketingu.¹⁵³ Model zakona o zaštiti podataka o ličnosti,¹⁵⁴ koji je prethodno detaljno pripremio Poverenik uz podršku stručne zajednice, potpuno je ignorisan, tako da predstavljeni Nacrt zakona nema veze s njim.

Javna rasprava o Nacrtu zakona o zaštiti podataka o ličnosti zaključena je sredinom januara, ali do sada nije objavljen izveštaj o komentarima koji su primljeni, usvojeni ili odbačeni. Štaviše, dosta informacija o izradi ostalo je nejasno, zbog čega je Poverenik takođe intervenisao.¹⁵⁵ Ne samo da je Vlada odbila da se osloni na ekspertizu i prethodni rad Poverenika prilikom formulisanja različitih pravnih odredaba o zaštiti podataka o ličnosti,¹⁵⁶ već je Poverenik bio izložen i namernim napadima *ad hominem*.¹⁵⁷ Kao i u prethodnim periodima izveštavanja, nije inicirana izmena Zakona o detektivskoj delatnosti kako bi se usaglasio sa standardima zaštite podataka o ličnosti.

PREPORUKE:

- Treba usvojiti novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti koji će biti u skladu s Modelom zakona o zaštiti podataka o ličnosti, koji je prethodno pripremio Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Treba usvojiti novi Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova.
- Potrebno je unaprediti i usvojiti nove zakone o nacionalnom DNK registru i jedinstvenom matičnom broju građana.
- Potrebno je izmeniti Zakon o detektivskoj delatnosti radi usaglašavanja s novim pravnim okvirom o zaštiti podataka o ličnosti.

2.3.2. Princip nediskriminacije i društveni položaj ranjivih grupa

Broj žena koje su ubili muški članovi porodice i partneri još uvek je zabrinjavajuće veliki. Od početka 2018. ubijeno je 9 žena, a u nedelji između 5. i 13. februara 2018. čak 6 žena. Ostaje nejasno šta su nadležni državni organi preduzeli kako bi rešili sistemске propuste u zaštiti žena od nasilja. Srbija je prihvatila 11 preporuka Savet za ljudska prava u vezi sa zaštitom žena od svih formi nasilja, a tri preporuke će biti dodatno istražene. Kada je reč o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika radi usklađivanja sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, ovaj proces još uvek nije završen iako je u državnom Izveštaju navedeno suprotno. Uspešno je počela primena hitnih mera iz novog Zakona o sprečavanju nasilja, ali je ostao niz postupaka koje još treba unaprediti, u šta spada i sistematsko praćenje primene Zakona. Nije izrađena nova Nacionalna strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja prema ženama u porodici i partnerskim odnosima, kao ni Akcioni plan, a prethodna je istekla 2015. godine Ostaje nejasno zašto se Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja opredelilo za formiranje nacionalnog SOS telefona koji ne

152 U trenutku pristupanja Srbije EU, Opšta uredba o zaštiti podataka o ličnosti imaće direktno dejstvo i većina odredaba koje uređuju tu oblast biće stavljena van snage.

153 <<https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/misljenja2018/misljenjeZZPL3.1.2018.docx>>; i <http://www.shareconference.net/sites/default/files/u742/zajednicki_komentar_na_nacrt_zzpl.pdf>

154 <<https://www.poverenik.rs/sr/модел-закона-о-заштити-података-о-личности.html>>

155 <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2802-министарство-правде-дугује-јавности-одговоре-на-мноштво-питања-у-вези-са-припремом-закона-о-заштити-података-о-личности.html>>

156 <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2736-проблема-са-заштитом-података-о-личности,-и-без-изазивања-нових,-има-превише.html>>

157 <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2683-smišljen-pokušaj-destabilizacije-poverenika-kao-nezavisne-institucije.html>>

odgovara starndardima usluge, zašto su javni pozivi formulisani suprotno zakonskim određenjima u oblasti i zašto je javno objavljen broj na kom se još uvek ne može dobiti usluga. Zabrinjava i činjenica da se usluga tretmana učinilaca nasilja u porodici sprovodi i finansira u okviru instituta odloženog krivičnog gonjenja iako je obavezno alternativno razrešenje sporova i određivanje kazni zabranjeno.

Tokom 2016. godine, prema podacima Mreže „Žene protiv nasilja“, u Srbiji su muški članovi porodice ili partneri¹⁵⁸ ubili najmanje 26 žena.¹⁵⁹ O ubistvima žena izveštavaju i prate ih još uvek (samo) ženske organizacije, na osnovu analize novinskih članaka. U julu 2017. godine, tokom samo jedne nedelje, dogodila su se dva ubistva žena u prostorijama centara za socijalni rad u Beogradu.¹⁶⁰ Do ovih ubistava je došlo kada su očevi, izuzetno opasni nasilnici, zahtevali da se viđaju sa svojom decom. To je dramatično potvrdilo sistemski loš rad institucija zaduženih za pružanje zaštite ženama i deci žrtvama nasilja, na šta je već ukazivano u Specijalnom izveštaju Zaštitnika građana o ubistvima žena za 2016. godinu.¹⁶¹

Od početka 2018. godine partneri i članovi porodice ubili su 9 žena, a samo u nedelji između 5. i 13. februara čak 6 žena.¹⁶² Ostaje nejasno šta su institucije koje su nadležne za pružanje zaštite uradile kako bi sistemski unapredile procenu rizika od teškog nasilja i ubistava. Ženske organizacije i mreže pozvale su državne organe i institucije da, radi sprečavanja femicida, ustanove redovno praćenje ove pojave, uključujući u to i mere koje su preduzete protiv učinilaca, u skladu sa preporukama UN i Specijalne izveštačice za nasilje prema ženama, njegove uzroke i posledice.¹⁶³

U vezi sa **Izveštajem za treći ciklus Univerzalnog periodičnog pregleda** (aktivnost 3.6.1.3) radna grupa Saveta za ljudska prava u Srbiji sastavila je zaključke,¹⁶⁴ koji sadrže i **11 prepruka**¹⁶⁵ u vezi sa nasiljem prema ženama. Srbija ih je razmotrila i prihvatila. Ove preporuke odnose se na: jačanje mera prevencije svih oblika nasilja protiv žena, posebno nasilja u porodici, seksualnog uznemiravanja, silovanja; bolju zakonsku zaštitu žena od svih formi diskriminacije i nasilja; pokretanje kampanja za podizanje svesti radi delotvorne zaštite žena i dece od nasilja; uspostavljanje nulte tolerancije prema nasilju protiv žena; formulisanje i sprovođenje sistemskih mera protiv stereotipa o ženama; promociju obrazovne politike protiv nasilja, posebno fizičkog i rodno zasnovanog nasilja prema ženama i deci; usvajanje Nacionalne strategije za prevenciju i sprečavanje nasilja prema ženama i devojkama u porodici i partnerskim odnosima i osiguravanje njene delotvorne primene; praćenje i pojačan napor za primenu zakona, uz unapređenje podrške žrtvama obezbeđivanjem skloništa i centara za medicinsku, psihološku i pravnu pomoć i podršku.

Od Srbije se zahteva da ispita i blagovremeno o njima izvestiti Savet za ljudska prava (najkasnije do 38. sednice) još tri preporuke,¹⁶⁶ koje se odnose na: pregled i revidiranje Krivičnog zakonika, Porodičnog zakona i ostalih relevantnih zakona radi delotvorne prevencije svih formi nasilja protiv žena; unapređenje zakona koji se tiču sprečavanja nasilja u porodici; usvajanje specijalnih mera za prevenciju i borbu protiv višestruke i intersektoralne diskriminacije žena i devojčica sa invaliditetom, posebno u pristupu pravdi; zaštitu od nasilja u porodici i zlostavljanja u oblastima obrazovanja, zdravlja i zapošljavanja.

Kada je reč o **izmenama i dopunama Krivičnog zakonika** (aktivnost 3.6.1.7), može se, u skladu sa analizom njegove usklađenosti sa Konvencijom Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv

158 http://www.zeneprotivnasilja.net/images/pdf/Izvestaj_o_femicidu_2016-Mreza_Zene_protiv_nasilja.pdf

159 Mreža nema podataka o tome da li postoje slučajevi ubistava koji nisu dospeli u medije, a nema ni informacija o tome koliko žena umre od posledica dugogodišnjeg trpljenja nasilja.

160 U ovim ubistvima jedan učinilac ubio je bivšu suprugu pred njihovo troje dece, dok je drugi zadavio svoje četvorogodišnje dete pre nego što je bivšu suprugu izbo nožem.

161 Dostupno samo na srpskom jeziku <<http://www.zastitnik.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/4833-2016-07-28-08-59-32>>

162 <<https://www.udruzenjepescanik.org/aktuelnosti/680-nijedna-zena-manje-nijedna-mrtva-vise-3>>

163 <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18524&LangID=E#sthash.Zxl4RBte.dpuf>> 10. marta 2017.

164 <<https://www.upr-info.org/en/review/Serbia/Session-29---January-2018/Review-in-the-Working-Group#top>>

165 Preporuke pod rednim brojem: 6.42/43/44/45/46/47/48/49/50/51/52.

166 Preporuke pod rednim brojem: 7.87/88/98.

nasilja nad ženama i nasilja u porodici (aktivnost 3.6.1.6), reći da ova aktivnost nije „u potpunosti realizovana, kao što se navodi u državnom Izveštaju. Pored već usvojenih izmena i dopuna Krivičnog zakonika¹⁶⁷, neophodno je dodatno izmeniti i dopuniti određeni broj članova.¹⁶⁸ Treba napomenuti da se određeni broj ostvarenih izmena odnosio samo na visinu zaprečenih sankcija (krivična dela protiv polnih sloboda), pri čemu je krivično delo silovanja iz člana 178 ostalo potpuno neusaglašeno sa Konvencijom. **Zakonik o krivičnom postupku** takođe treba uskladiti sa standardima Konvencije, što je neophodno¹⁶⁹ da bi se moglo smatrati da su ove dve aktivnosti „u potpunosti realizovane“.

Od 1. juna 2017. započeta je primena novog **Zakona o sprečavanju nasilja u porodici**.¹⁷⁰ Broj izrečenih policijskih hitnih mera i broj tužilačkih predloga za produženje mera koje je sud potvrdio za sada ohrabruje. Međutim, zabrinjava to što se na sastancima Grupe za koordinaciju i saradnju (na kojima obavezno učestvuju nadležni zamenik javnog tužioca, nadležni policijski službenik i predstavnik CSR-a) ne razmatraju svi prijavljeni slučajevi nasilja u porodici, niti druga krivična dela u skladu sa čl. 4 Zakona. Takođe, ne izrađuju se individualni planovi zaštite i podrške žrtvi u svim slučajevima, u skladu sa čl. 31 Zakona, a izrazito je mali broj i dugotrajnijih preventivnih mera. Žrtve nasilja uglavnom ne učestvuju na sastancima na kojima se planiraju mere, čak ni kada to izričito traže,¹⁷¹ što je suprotno čl. 31 Zakona. Predstavnice ženskih organizacija koje pružaju podršku žrtvama retko se (ili nikako) pozivaju na sastanke Grupe za koordinaciju, čak i kada to žrtva zatraži.

Iako je formiranjem Saveta za suzbijanje nasilja u porodici¹⁷² stvoren formalin uslov za koordinirano delovanje nadležnih ministarstava i drugih nadležnih subjekata u ovoj oblasti, kako se navodi u državnom Izveštaju (aktivnost 3.6.1.11), nema informacija da se Savet sastaje, da redovno prati primenu Zakona i da utiče na poboljšanje koordinisanog i delotvornog sprečavanja i zaštite od nasilja u porodici, što je njegov zadatak u skladu sa čl. 35 Zakona. **Nezavisne izveštaje** o primeni Zakona priprema AŽC, redovno ih dostavlja Savetu i čini javno dostupnim.¹⁷³ Mali broj obučanih profesionalaca u policiji i tužilaštvu, nedostatak obuke o primeni Zakona za profesionalce u CSR-u, kao i neodgovarajuća organizacija rada u ovim državnim organima, predstavljaće najveću prepreku daljoj primeni Zakona.

Kako se navodi u državnom Izveštaju, nije izrađena nova **Nacionalna strategije za sprečavanje i suzbijanje nasilja prema ženama u porodici i partnerskim odnosima** i Akcioni plan (aktivnost 3.6.1.11). Nakon što je Vlada 4. maja 2017. godine odbila da usvoji predloženi Zaključak o izradi nove Strategije,¹⁷⁴ nema informacija o tome kada će ona biti izrađena i usvojena. Prethodna Strategija je prestala da važi krajem 2015. godine. Iako je sprovedena uz podršku UNDP agencije, analiza efekata i preporuka za usvajanje nove Strategije **nije javno dostupna**.

Navodi se da je Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja „odmah nakon svog obrazovanja radio na stvaranju uslova za **uspostavljanje nacionalne SOS telefonske linije za žene žrtve nasilja** (aktivnost 3.6.1.11). Navodi se da su realizovane obuke za „rad u aplikaciji kreiranoj za

167 „Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika“. *Službeni glasnik RS*, br. 94/2016. <http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/241116-zakon_o_izmenama_i_dopunama_krivicnog_zakonika.html>

168 <<http://www.potpisujem.org/eng/2562/implementation-of-the-council-of-europe-convention>>

169 Autonomni ženski centar je predložio izmene i dopune najmanje 15 članova Zakona o krivičnom postupku (dostupno samo na srpskom jeziku). <<http://www.potpisujem.org/srb/882/analiza-uskladenosti-zakonodavnog-i-strateskog-okvira-sa-standardima-konvencije>>

170 *Službeni glasnik RS*, br. 94/2016.

171 Iskustva AŽC-a koji se u ime svojih korisnica obraća zamenicama javnih tužilaca koji predsedavaju Grupom za koordinaciju i saradnju.

172 „Odluka o obrazovanju Saveta za suzbijanje nasilja u porodici“. *Službeni glasnik RS*, br. 69/2017.

173 <https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/Cetvrti_nezavisni_izvestaj_AZC_o_primeni_Zakona_o_sprecavanju_nasilja_u_porodici_2017.pdf>; <<http://www.womenngo.org.rs/vesti/1069-treci-nezavisni-izvestaj-azc-a-o-primeni-zakona-o-sprecavanju-nasilja-u-porodici>>; <<http://www.womenngo.org.rs/vesti/1014-drugi-nezavisni-izvestaj-azc-a-o-primeni-zakona-o-sprecavanju-nasilja-u-porodici>>; <<http://www.womenngo.org.rs/vesti/996-prvi-nezavisni-izvestaj-azc-a-o-primeni-zakona-o-sprecavanju-nasilja-u-porodici>>

174 Sugestije Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Ministarstva pravde zbog preklapanja nadležnosti.

operatere na SOS telefonu", odnosno da su operateri prošli „akreditovani program obuke za pružanje pomoći ženama sa iskustvom nasilja". Za rad SOS telefona u 2018. godini izdvojeno je 30.000.000,00 dinara. Potpisan je memorandum o saradnji (25. 11. 2017) između ministarstva nadležnog za socijalna pitanja, Grada Beograda i firme „Telekom", a javno je objavljen i broj besplatnog SOS telefona (0800/222-003), koji je dostupan žrtvama 24/7. Međutim, kada se broj pozove, dobija se informacija „svi operateri su trenutno zauzeti".¹⁷⁵

Treba reći da je prvi SOS telefon u Srbiji formiran još davne 1990. godine, a da trenutno u Srbiji deluje mreža ženskih organizacija,¹⁷⁶ koje više decenija pružaju podršku ženama sa iskustvom nasilja. Jedinstveni telefon SOS Vojvodina uspostavljen je još 2012. godine.¹⁷⁷ Stoga je nerazumno to što nadležno ministarstvo ignoriše te činjenice. Mreža je prethodno upozorila da, ako usluga bude uspostavljena onako kako planira nadležno ministarstvo, to neće biti u skladu sa standardima¹⁷⁸ i sa čl. 24 Konvencije Saveta Evrope za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

Pored toga, nakon što je Ministarstvo objavilo prvi javni poziv (30. 10. 2017), AŽC je ukazao¹⁷⁹ da iz teksta nije jasno na osnovu kog zakona se on raspisuje, te je Ministarstvo povuklo sporni konkurs¹⁸⁰. Međutim, usledio je novi javni poziv (10. 11. 2017),¹⁸¹ a AŽC je ponovo upozorio da ni ovaj konkurs nije u skladu sa zakonom,¹⁸² pa je Ministarstvo i njega povuklo.¹⁸³ Ostaje nejasno zašto se ovo dešava i kako je moguće da Ministarstvo ne poznaje zakone mada se čini da iza svega stoji neka druga namera.

U državnom Izveštaju kao „uspešno realizovane" označene su i edukacije, izvršene u saradnji sa UNDP-om u okviru projekta „Integrirani odgovor na nasilja nad ženama u Srbiji II". One se odnose na obuku za rad sa učiniocima nasilja u porodici (aktivnost 3.6.1.12). Mada nam nije poznato kakvi su stručnost edukatora, kvalitet obuke i kvalitet stečenog znanja, uznemirava činjenica da je najveći broj onih koji vode edukacije iz centara za socijalni rad, jer može doći do sukoba interesa (suprostavljene uloge „specifičnog veštaka" u parničnim postupcima). Na to je ukazala i Poverenica za zaštitu ravnopravnosti kada je potvrdila višestruku diskriminaciju žrtve nasilja.¹⁸⁴ Zabrinjava i to što se ova usluga u nekoliko gradova u Srbiji sprovodi u okviru instituta odlaganja krivičnog gonjenja¹⁸⁵ (a realizaciju projekta obezbeđuje Ministarstvo pravde, iz sredstava prikupljenih primenom tog instituta) iako je proces obaveznog alternativnog razrešenja sporova i određivanja kazni zabranjen u čl. 48 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

PREPORUKE:

- Potrebno je uspostaviti nacionalni mehanizam za praćenje i analizu svakog slučaja femicida, usvojiti odgovarajuće državne politike za sprečavanje ubistava žena, kao i transparentne procedure za utvrđivanje institucionalne odgovornosti, u svim slučajevima kada su državni organi imali saznanje o nasilju.

175 <<http://www.preugovor.org/Articles/1435/National-SOS-helpline.shtml>>

176 <<http://www.zeneprotivnasilja.net/o-nama/mapa-organizacija>>

177 <<http://www.zeneprotivnasilja.net/vesti/194-otvoren-jedinstveni-sos-telefon-za-vojvodinu>>

178 <http://www.womenngo.org.rs/images/publikacije-dp/minimum_standarda_ewl_lizkelly.pdf>

179 <http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/PDF/Dopis_MRSP_za_povlacenje_konkursa_za_sos_telefon.pdf>

180 <http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/PDF/Odluka_Ministarstva.pdf>

181 <https://www.minrzs.gov.rs/files/sos_-_javni_poziv.pdf>

182 <http://www.womenngo.org.rs/images/vesti-17/PDF/Komentari_na_novi_javni_poziv_SOS_telefon.pdf>

183 <https://www.minrzs.gov.rs/files/odluka_o_stavljanju_van_snage_odluke.pdf>

184 <<http://ravnopravnost.gov.rs/rs/prituzba-a-protiv-centra-za-socijalni-rad-zbog-diskriminacije-po-osnovu-pola-i-etnicke-pripadnosti-u-oblasti-pruzanja-usluga/>>

185 <<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/ona-me-je-isprovocirala-evo-kako-izgleda-grupna-terapija-nasilnika-nad-zenama/5tymq9l>>

- Krivično zakonodavstvo treba potpuno usaglasiti sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, i obezbediti praćenje primene zakona kako bi se procenili njegovi stvarni efekti.
- Potrebno je obezbediti delotvornu i dostupnu pravnu zaštitu i psihosocijalnu podršku žrtvama rodno zasnovanog nasilja, koja uključuje predstavnice specijalizovanih ženskih organizacija kao pružaoce tih usluga.
- Potrebno je usvojiti novu nacionalnu strategiju za sprečavanje nasilja nad ženama.

2.3.3. Prava deteta – nestale bebe

Zakon o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji još nije usvojen. Usvajanje ovog Zakona povezano je sa aktivnošću 3.6.2.28 Akcionog plana za Poglavlje 23 – Uspostavljanje mehanizma za rešavanje slučajeva nestale novorođenčadi iz porodilišta u vezi sa presudom Zorica Jovanović protiv Srbije (predstavka br. 21794/08). To bi omogućilo svim roditeljima u sličnim situacijama da dobiju odgovarajuće odgovore i naknadu. Komitet ministara Saveta Evrope je u decembru 2017. godine po treći put pozvao državne organe Srbije da hitno preduzmu neophodne mere kako bi se zakonodavni postupak okončao kao pitanje prioriteta. U svom odgovoru Vlada Srbije je 8. marta 2018. godine obavestila Komitet ministara da su u januaru mesecu održane bilateralne konsultacije sa roditeljima i da im je predstavljena izmenjena verzija Nacrta zakona. Izmene su navodno napravljene u skladu sa komentarima koje su organizacije ASTRA i YUKOM dale na prethodni nacrt. Novi Nacrt zakona je navodno upućen Narodnoj skupštini na usvajanje 8. marta, istog dana kada je Vlada uputila svoj odgovor Komitetu ministara. Još uvek nije jasno s kojim roditeljima su održani bilateralni sastanci i šta se tačno nalazi u Nacrtu zakona, s obzirom na to da se u trenutku izrade ovog Izveštaja on na internet strani Narodne skupštine Republike Srbije nije nalazio na spisku zakona koji su u proceduri za usvajanje.

2.3.4. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Nedavni događaji u vezi sa slobodnim pristupom informacijama predstavljaju razlog za ozbiljnu zabrinutost zbog mogućeg opstruiranja rada Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i, posledično, zbog ograničavanja prava građana da budu obavješteni o aktivnostima Vlade.

U toku je kampanja koju vode pojedina javna preduzeća i državne institucije, čiji je očigledni cilj opstruiranje rada Poverenika. One Povereniku nameću dodatni administrativni teret podnošenjem velikog broja zahteva. Kancelariji Poverenika ionako nedostaju resursi s obzirom na obuhvat i količinu posla, što je takođe navedeno u poslednjem Izveštaju o Srbiji.¹⁸⁶ Na primer, javno komunalno preduzeće iz Surdulice zatražilo je od Poverenika informacije o svim platama i odsustvovanjima poverenika tokom prethodnih 14 godina, od kada je on stupio na dužnost.¹⁸⁷ Direktorica preduzeća sama je priznala da nema poseban razlog zbog kog je zatražila informacije, već da je namera bila da poverenik shvati šta znači biti ophrvan velikim brojem zahteva za dostavljanje informacija.

Štaviše, kao jednu od mera iz Akcionog plana za Poglavlje 23, čiji je cilj unapređivanje pristupa informacijama od javnog značaja, Vlada je planirala da izradi Analizu sprovođenja relevantnog zakonodavstva kako bi na osnovu nje i uočenih nedostataka izmenila Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Cilj je unapređenje situacije u vezi s pristupom informacijama u oblasti privatizacije, javnih nabavki, javne potrošnje i stranih donacija političkim subjektima (mera 2.2.5.1. iz Akcionog plana za Poglavlje 23). Analiza je izrađena sa značajnim kašnjenjem,

¹⁸⁶ Evropska komisija. Izveštaj o Srbiji za 2016. 2016: 61.

¹⁸⁷ „Vodovod iz Surdulice zloupotrebljava Zakon o pristupu informacijama”. Insajder, 23. februar 2018. <<https://insajder.net/sr/sajt/tema/10166/>>

a BCBP je došao do nje podnošenjem zahteva za dobijanje informacija Ministarstvu pravde.¹⁸⁸ U Analizi je oštro kritikovan rad Poverenika, pri čemu ona sadrži nekoliko činjeničnih grešaka i ne poziva se na prioritetne oblasti, koje su utvrđene Akcionim planom za Poglavlje 24. Ono što je najvažnije, ukoliko budu sprovedene preporuke u vezi sa izmenama zakonodavstva koje su izložene u Analizi, biće zapravo sprečen slobodan pristup informacijama. Iz tih razloga, BCBP je podneo Povereniku zahtev za dobijanje informacija, zajedno sa Analizom, postavljajući pitanje koliko je Poverenik učestvovao u izradi Analize, budući da je ta institucija navedena kao jedna od nadležnih za sprovođenje te mere. Dobijen je odgovor da Poverenik ne samo da je nije učestvovao u izradi Analize, već da mu Analiza nije nikada predstavljena. Da nije podneta zajedno sa zahtevom za informacijama, kancelarija Poverenika nikada ne bi ni čula za nju. Poverenik je povodom toga izdao saopštenje, zajedno s dopisom ministru pravde, navodeći da su izrada Analize i njen sadržaj skandalozni, neprofesionalni, neutemeljeni na činjenicama i da su ispod nivoa značaja problema i institucije koja je Analizu izradila.¹⁸⁹

Sudeći prema pomenutom razvoju događaja i uzimajući u obzir činjenicu da mandat Poverenika ističe naredne godine, kao i da predstoji revizija Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, izgleda da postoji pokušaj opstruiranja rada Poverenika i ozbiljnog ograničavanja stepena pristupa informacijama. To bi se negativno odrazilo na sve nivoe, uključujući u to i stepen transparentnosti rada Vlade, učinak javnih preduzeća, rad novinara i civilnog društva, ali i na brojne druge aspekte.

PREPORUKE:

- Vlada mora da preduzme sve potrebne korake kako bi obezbedila korigovanje pomenutih pitanja, uzimajući u obzir i komentare Poverenika o Analizi, da bi mogao biti unapređen pristup informacijama od javnog značaja u prioritetnim oblastima koje su navedene u Akcionom planu za Poglavlje 23.

188 Analiza nije nikada stavljena na uvid javnosti.

189 <<http://bit.ly/2FASk4T>> 14. mart 2018.

3. POGLAVLJE 24

3.1. Migracije i azil

Vlada je u decembru 2017. godine usvojila Predlog novog Zakona o strancima,¹⁹⁰ koji je zajedno sa Predlogom novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹⁹¹ u parlamentarnoj proceduri.¹⁹²

Neophodno je revidirati Akcioni plan za Poglavlje 24 kako bi obuhvatio izazove sa kojima se zemlja suočava u kontekstu tekućih migracijskih tokova. Revidirani akcioni plan treba da obuhvati: redefinisane strateškog okvira upravljanja migracijama, pitanje koordinacije, infrastrukture i funkcionisanja sistema, pre svega kada je reč o naročito ranjivim kategorijama među migranata i izbeglicama. Potrebno je da u strateški okvir budu uključena pitanja pravnog statusa, pristupa pravima i integraciju, politike povratka (uključujući dobrovoljni povratak) i koordinaciju sa međunarodnim organizacijama u kontekstu preseljenja (resettlement-a).

Broj migranata i izbeglica prisutnih u Srbiji kretao se između 4.554 (u oktobru 2017. godine¹⁹³) i 4.100 (u januaru 2018. godine¹⁹⁴). Trenutno na teritoriji Republike Srbije ima ukupno 3.968 ljudi, od kojih je 3.708 smešteno u postojeće državne objekte, dok se preostalih 260 nalazi izvan centara.¹⁹⁵ Ukupan broj maloletnika bez pratnje je 124, uglavnom u Obrenovcu i Krnjači, dok se 16 nalazi u Somboru. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja trenutno sprovodi procenu kako bi se videlo koje druge ustanove socijalne zaštite mogu da se potencijalno koriste za smeštaj maloletnika bez pratnje.¹⁹⁶ Tokom izveštajnog perioda nastavljene su aktivnosti u vezi sa podrškom upisa dece migranata u školu. Ukupan broj upisane dece je 427 (236 dečaka i 191 devojčica).¹⁹⁷

Prema podacima UNHCR-a od oktobra 2017. do januara 2018. godine, 2.207 migranata je izrazilo nameru da traži azil u Srbiji, 78 je podnelo zahteve za azil i doneto je 14 pozitivnih odluka. U ovom periodu zabeležen je blagi pad broja izraženih namera za traženjem azila (sa 734¹⁹⁸ u oktobru na 427¹⁹⁹ u januaru). Većina smeštenih migranata su iz Avganistana - 47%, a zatim iz Pakistana - 21% i Irana - 13%.

Nadležni organi su zadržali humanitarni pristup u rešavanju trenutnih izazova vezanih za migracije, a preduzete su sve mere i akcije kako bi se svim migrantima koji trenutno borave u Srbiji obezbedio smeštaj i pristup pravima.

190 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/3791-17.pdf

191 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2445-17.pdf> , 06.10.2017.

192 U momentu izrade Izveštaja, pomenuti predlozi zakona nalazili su se na dnevnom redu dana za glasanje Prve sednice Prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine u 2018. godini. Ovi zakoni predstavljaju značajan iskorak u procesu usaglašavanja domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU. Zakoni imaju jasan cilj - uspostavljanje efikasnijeg postupka azila i viši stepen zaštite lica koja traže međunarodnu zaštitu u Srbiji, odnosno, zaštitu prava migranata, kroz uvođenje novih instituta koji će omogućiti regulisanje njihovog boravka na teritoriji Republike Srbije. Uspešnom saradnjom sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, Narodnom skupštinom Republike Srbije i Komesarijatom za izbeglice i migracije, Grupa 484 je, u više navrata, i tokom trajanja javne rasprave i u skupštinskoj proceduri, davala svoje predloge za unapređenje teksta zakona i značajan broj naših ponuđenih rešenja je usvojen.

193 UNHCR Inter/Agency Operational Update, October 2017.

194 UNHCR Serbia Snapshot, January 2018.

195 Radna grupa za zaštitu izbeglica i migranata od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja (SGBV), 20. februar 2018., Beograd.

196 Sastanak CPWG, 2. februar 2018.

197 Radna grupa za zaštitu izbeglica i migranata od seksualnog i rodno zasnovanog nasilja (SGBV), 20. februar 2018, Beograd.

198 UNHCR Serbia snapshot oktobar 2017.

199 UNHCR Serbia snapshot januar 2018.

Migranti i dalje na neregularan način ulaze u zemlju. Obično putuju putem krijumčarskih kanala, izbegavajući kontakt sa nadležnim organima. Prema podacima UNHCR-a, broj uočenih novih dolazaka značajno je opao u izveštajnom periodu, od 1.017 u oktobru do 282 u januaru. Glavna ulazna granica je i dalje Makedonija, a zatim Bugarska, a oko 16% ulazi vazdušnim putem.²⁰⁰

Vlada Republike Srbije usvojila je Odluku, koja je stupila na snagu 2. septembra 2017. godine, o ukidanju viza za državljane Islamske Republike Iran, nosioce običnih pasoša. Prema Odluci, državljani Islamske Republike Iran mogu da uđu, tranzitiraju i borave na teritoriji Republike Srbije bez viza, u periodu koji ne prelazi 30 dana od dana ulaska, u roku od jedne godine. Od kada je ova odluka stupila na snagu, broj državljana Irana koji u Srbiju ulaze vazdušnim putem je povećan. Prema određenim informacijama sa terena, neki od njih su izrazili nameru da traže azil u Srbiji, a ostali su nastavili putovanje uz pomoć krijumčara. U januaru 2018. godine većina tražilaca azila bili su građani Afganistana (24%), Irana (22%), Pakistana, Sirije i Iraka²⁰¹ (u poređenju sa oktobrom 2017. godine kada je većina tražilaca azila bila iz Iraka (36%), Afganistana (21%), Pakistana (20%) i Sirije (3%).²⁰²

Migranti koji nisu izrazili nameru da traže azil u Republici Srbiji i koji čekaju da budu primljeni u Mađarsku, i dalje su u prihvatnim centrima za azil. U januaru ove godine Mađarske vlasti smanjile su broj migranata koje primaju sa oko 50 na 10 osoba nedeljno na dva granična kontrolna punkta.

Pitanje *push back*-ova i neformalne readmisije državljana trećih zemalja u Srbiju ostaje jedan od glavnih problema. U periodu izveštavanja UNHCR i njegovi partneri nastavili su da beleže izveštaje o kolektivnim proterivanjima iz Hrvatske, Mađarske i Rumunije, kao i *push back*-ovima iz Srbije .

Specijalni predstavnik generalnog sekretara Saveta Evrope za migracije i izbeglice objavio je izveštaj o svojoj poseti Srbiji 12. i 16. juna i tzv. tranzitnim zonama Mađarske, u kome je izjavio da „Savet Evrope treba da nastavi da pruža neophodno političko ohrabrenje i operativnu podršku svim državama članicama kako bi se osiguralo poštovanje obaveza o ljudskim pravima, posebno pružanje obuke o standardima ljudskih prava za granične policijske službenike i jačanje kapaciteta nadležnih organa za sprovođenje hitne i efikasne istrage u navodima o *push back*-ovima, kolektivnim proterivanjima i zlostavljanju migranata i izbeglica.”

PREPORUKE:

- Radi efikasne implementacije novog Zakona o strancima, Vlada Republike Srbije treba da usvoji odgovarajuće podzakonske akte u skladu sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim standardima ljudskih prava, ali bi takođe trebalo pri tome da uzme u obzir i specifičnosti pravnog sistema Republike Srbije.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake kako bi se intenzivirali naponi za efikasno sprovođenje sporazuma o readmisiji državljana trećih zemalja, uzimajući u obzir standarde zaštite povratnika. Treba uspostaviti jasne i precizne procedure u vezi sa migrantima koji su u procesu povratka, uključujući u to i asistirani dobrovoljni povratak (AVR).
- Vlada Republike Srbije treba da nastavi sa reformama radi izrade i uspostavljanja sveobuhvatne politike azila, koja će obezbediti efikasan i pravičan postupak azila.
- Za uspostavljeni pravni okvir neophodno je obezbediti infrastrukturne kapacitete i ljudske resurse, koji će biti dovoljni za punu i delotvornu implementaciju novih propisa.

200 UNHCR Serbia update, 22 Jan/ 02 Feb 2018.

201 UNHCR Serbia update 05.18 Feb 2018.

202 UNHCR Inter/Agency Operational Update, October 2017

3.2. Reforma policije

Ostvaren je ograničen napredak reformisanja policije u Srbiji. Jedini napredak primećen je u upravljanju ljudskim resursima u MUP-u.

Izmene Zakona o policiji koje je predložila Vlada prete da ugroze pravne standarde koji su do sada ostvareni. Predložene izmene ušle su u skupštinsku proceduru u novembru 2017, ali ih poslanici još uvek nisu razmatrali. Iako je primećeno da predložene izmene sadrže i nekoliko pozitivnih rešenja, mnogo su brojnije njihove mane. Neke od najnegativnijih predloženih izmena odnose se na produženje izuzetaka na zapošljavanje u MUP-u putem internih konkursa. Predložena pravna rešenja dozvoljavaju ministru unutrašnjih poslova da definiše pozicije za koje, prema Aktu o sistematizaciji radnih mesta koji je još uvek poverljiv, nije potreban otvoreni konkurs. Pored toga, nije propisana obaveza opravdavanja takve odluke. Predložene izmene proširuju obuhvat lica koja mogu biti podvrgnuta bezbednosnim proverama bez odgovarajućeg obrazloženja. Štaviše, propuštena je prilika da policija bude delotvorno podređena javnom tužiocu tokom istrage koja se sprovodi prema Zakonikom o krivičnom postupku. Nove izmene Zakona o policiji ne definišu jasno poslove koji su nespojivi s policijskom profesijom ili koji mogu dovesti do sukoba interesa, što se može negativno odraziti na bezbednost građana.

Izmene Zakona o policiji ne definišu jasno delokrug Specijalne antiterorističke jedinice, Žandarmerije, Helikopterske jedinice, novoformirane Jedinice za zaštitu, Jedinice za obezbeđenje određenih ličnosti i objekata i Policijske brigade. Najveća pravna i praktična neizvesnost vezana je za novoformiranu Jedinicu za zaštitu, čiji delokrug nije objašnjen u predloženom Zakonu. Štaviše, izmene Zakona o policiji ne definišu jasno šta i koga treba štiti. Putem uredbе Vladi je, kao delu izvršne vlasti, a ne kao profesionalnom delu policije, dozvoljeno da utvrđuje način funkcionisanja specijalne i posebnih jedinica policije, čime joj je omogućeno da vrši kontrolu nad operativnim radom tih jedinica. Naročito je važno istaći problematičnu prirodu stava kojim je predloženo da Vlada može da propisuje posebne uslove za prijem u radni odnos u tim jedinicama. Važeći Zakon dozvoljava organizaciju posla na određeni način, kao i posebno regulisanje u vezi sa opremom za rad posebnih jedinica, ali se predložene izmene Zakona ne odnose na organizaciju posla, već na zapošljavanje.

Ostvaren je napredak u zaokruživanju pravnog okvira za upravljanje ljudskim resursima. Sveobuhvatan okvir za razvoj karijere usvojen je u februaru 2017. Pravni osnov za merenje učinka zaposlenih radi procene usvojen je u martu 2017. Na merenje učinka biće primenjena dva različita pristupa: (1) merenje kompetencija i ponašanja u okviru šest propisanih osnovnih kompetencija – služenje građanima, upravljanje promenama, upravljanje učinkom, lična delotvornost, donošenje odluka, rad s drugima i liderstvo; i (2) merenje rezultata i ishoda tokom rada. Krajem 2017. usvojen je Pravilnik o postupanju u pružanju psihološke pomoći zaposlenim u MUP-u.

Okončana je praksa imenovanja vršilaca dužnosti. Sledeća radna mesta popunjena su na osnovu javnog konkursa: (1) sekretar MUP-a; (2) pomoćnik ministra – načelnik Sektora za međunarodnu saradnju, EU i planiranje; (3) pomoćnik ministra – načelnik Sektora za ljudske resurse. Međutim, očigledno je da su lica koja su u prethodnom periodu obavljala poslove u svojstvu vršilaca dužnosti bila imenovana na dve od tri otvorene pozicije. Sledeća radna mesta popunjena su na osnovu internog konkursa u okviru Zakona o državnim službenicima: (1) pomoćnik ministra – načelnik Sektora za materijalno-finansijske poslove; (2) pomoćnik ministra – načelnik Sektora za analitiku, telekomunikacione i informacione tehnologije; (3) pomoćnik ministra – načelnik Sektora unutrašnje kontrole. Sprovođenje konkursa traje više od godinu dana, što ne predstavlja dobru praksu.

Postoje ograničena saznanja o sprovođenju internih konkursa u skladu sa Zakonom o policiji. Praksa internog objavljivanja konkursa u MUP-u počela je u januaru 2017. Bez obzira na to, građani su slabo obavešteni o internim konkursima u policiji, što se razlikuje od prakse u Hrvatskoj, gde je javnost od početka do kraja obaveštena o postupku odabira 18 načelnika policijskih uprava.

Zabrinjava to što predstavnici policijskih sindikata u Srbiji navode da je rezultat konkursa poznat unapred.

PREPORUKE:

- Narodna skupština Republike Srbije ne treba da usvoji predložene izmene Zakona o policiji u postojećem obliku.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da izradi spisak zahteva radnog mesta i opisa poslova kako bi nastavilo reformu upravljanja ljudskim resursima.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbedi potpunu transparentnost sprovođenja konkursa u okviru Zakona o policiji i Zakona o državnim službenicima.

3.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Potrebni su konkretniji naponi da bi se ustanovila praksa istraga, krivičnog gonjenja i izricanja konačnih osuda u slučajevima organizovanog kriminala. U poslednjem polugodišnjem Izveštaju Vlade o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24,²⁰³ za period jul–decembar 2017, brojne aktivnosti su odložene i izneseni su predlozi da se rokovi za njihov završetak pomere za period koji je znatno dalji u odnosu na planirane datume.

Vlada je nastavila praksu velikih hapšenja pojedinaca. U dve odvojene policijske akcije, sprovedene u novembru i decembru, uhapšeno je više od 200 lica, i to izgleda opet zbog nepovezanih krivičnih dela. Iako je među uhapšenim licima bilo istaknutih ličnosti, kao što je direktor jednog velikog državnog preduzeća, postoji hroničan nedostatak optužnica i konačnih presuda.

Aktivnosti iz Akcionog plana 24 koje se odnose na uspostavljanje centralizovanog kriminalističko-obaveštajnog sistema (preporuka 6.2.2) opet značajno zaostaju u odnosu na planiranu dinamiku. Štaviše, MUP je predložio novo produženje roka do 2019, što je dve godine nakon inicijalno planiranog datuma.

Kada je reč o preporuci 6.2.3. iz Akcionog plana za Poglavlje 24, tj. o preispitivanju uloge obaveštajnih službi (agencije BIA) tokom krivične istrage, nije zabeležen nikakav napredak. Planirana analiza je sprovedena 2015. godine, dostavljena Birou za koordinaciju službi bezbednosti i od tada nije ostvaren nikakav napredak. Rok za završetak aktivnosti u vezi s tom preporukom prvi put je odložen sa četvrtog kvartala 2016. godine na drugu polovinu 2017. godine, a potom još jednom, na četvrti kvartal 2018. godine

Srbija je nazadovala kad je reč o sprečavanju pranja novca i borbi protiv finansiranja terorizma. Radna grupa za finansijsku akciju (FATF) stavila je ove godine Srbiju na spisak zemalja sa strateškim nedostacima u toj oblasti²⁰⁴ iako su srpske vlasti formalno ispunile neke od svojih obaveza iz Akcionog plana 24 (6.2.5), usvojivši dva nova propisa sredinom decembra. Reč je o Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma i Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o ograničavanju raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma.

Prema rečima bivšeg direktora Uprave za sprečavanje pranja novca pri Ministarstvu finansija Aleksandra Vujčića, na to je uticalo nekoliko faktora: spora primena standarda Radne grupe FATF i organizacije MONEYVAL, odlazak iskusnih zaposlenih iz Uprave, slaba saradnja Uprave s policijom

203 <<http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/963a12a4-e9f3-4a2e-a4e1-6bda7a02665c/AP+24+-+Tre%C4%87i+izve%C5%A1taj.xls?MOD=AJPERES&CVID=m6ajwX-&CVID=m6ajwX->>

204 Druge zemlje sa strateškim nedostacima u oblasti sprečavanja pranja novca su: Etiopija, Irak, Šri Lanka, Sirija, Trinidad i Tobago, Tunis, Vanatu i Jemen.

i sudstvom, činjenica da je stanje u policiji i sudstvu loše, kao i loša međunarodna saradnja. Ukupni rezultat je erozija Uprave i nepostojanje sistema sprečavanja pranja novca.

Postupajući prema odluci Radne grupe FATF, Srbija se odmah na visokom nivou politički obavezala da će saradivati sa Radnom grupom FATF i organizacijom MONEYVAL na jačanju delotvornosti sprečavanja pranja novca. Buduće aktivnosti Vlade Srbije u toj oblasti treba pažljivo pratiti kako bi se videlo da li Srbija zloupotrebljava obaveze date u okviru sprečavanja pranja novca kako bi smanjila prostor za delovanje civilnog društva, kao što je bio slučaj u pojedinim zemljama, u kojima je došlo do nazadovanja demokratije.

Istraživanje i dokumenta, koje je prvi put objavio CINS,²⁰⁵ otkrivaju postojanje direktne veze između pripadnika Žandarmerije pri Ministarstvu unutrašnjih poslova Srbije Nenada Vučkovića Vučka i grupe navijača fudbalskog kluba „Partizan“ pod imenom „Janjičari“, osumnjičene za brojna krivična dela. Sa druge strane, ukazuju na propuste tužilaštva koje se tokom istrage nije bavilo činjenicom da pripadnik policije ima veze sa grupom navijača koja je za sve to vreme vršila razna krivična dela, a prolazila sa niskim kaznama.

Grupa muškaraca, članovi navijačke grupe „Janjičari“, demolirali su 2013. godine kafić „Holivud“ koji je bio u vlasništvu Aleksandra Vavića, tadašnjeg vođe druge navijačke grupe fudbalskog kluba „Partizan“ pod imenom „Alkatraz“. U to vreme vodeća navijačka grupa „Alkatraz“ i novoosnovana grupa „Janjičari“ borile su se za prevlast na tribinama fudbalskih stadiona.

Jedan od vođa nasilne navijačke grupe „Janjičari“ bio je pripadnik policije Nenad Vučković, zbog čega se postavilo pitanje o njegovoj ulozi u demoliranju ovog kafića, ali i o tome po kom osnovu je on bio angažovan u vojsci, a zatim i u policiji.

Na konferenciji za štampu održanoj krajem oktobra 2016. godine ministar unutrašnjih poslova Srbije Nebojša Stefanović, odgovarajući na pitanja novinara o angažovanju Nenada Vučkovića u policiji, rekao je da je upoznat sa tim da je Vučković navijač fudbalskog kluba „Partizan“, kao i da to nije krivično delo.

U februaru 2017. godine Vojni sindikat Srbije podneo je krivičnu prijavu Republičkom javnom tužilaštvu protiv brigadnog generala i potpukovnika Vojske Srbije zbog sumnje da su zloupotrebili službeni položaj, kao i da su u periodu od februara do juna 2016. godine licima koja nisu pripadnici Vojske, odnosno određenim navijačima, omogućili korišćenje strelišta, naoružanja i municije Vojske.

PREPORUKE:

- Nadležni organi treba da ulože zajedničke napore kako bi ustanovili praksu istraga, krivičnog gonjenja i donošenja konačnih osuda u slučajevima organizovanog kriminala.
- Srbija treba da intenzivira aktivnosti i obezbedi punu usklađenost s preporukama iz petog kruga procene organizacije MONEYVAL i preporuka Radne grupe FATF.

3.3.1 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Jedan od najvažnijih institucionalnih događaja 2017. godine bilo je usvajanje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine, kao i pratećeg Akcionog plana za period 2017–2018. (Aktivnost 6.2.8.1. Akcionog plana za Poglavlje 24). Ova dva dokumenta usvojena su 4. avgusta 2017. godine. Ovo predstavlja vrlo pozitivan korak, pošto je tokom šest godina od kad je prestala da važi prethodna Strategija, oblast suzbijanja i prevencije trgovine ljudima u Republici Srbiji bila u stagnaciji usled nepostojanja preduslova za plansko i sistematično rešavanje problema i uspostavljanje novog institucionalnog i koordinacionog okvira. Kao rezultat stagnacije, primenjivana su ad hoc rešenja bez dugoročnog planiranja. Takođe, usvajanje nove Strategije i Akcionog plana značajno je i u kontekstu Akcionog plana za Poglavlje 24, zato što ono predstavlja centralnu aktivnost, koja je preduslov za realizaciju najmanje jedne trećine aktivnosti u odeljku koji se bavi suzbijanjem trgovine ljudima.

²⁰⁵ <<https://www.cins.rs/english/news/article/prosecutors-office-did-not-investigate-connection-between-nenad-vukovi-and-demolishing-of-cafe-belonging-to-aleksandar-vavi>>

U istom periodu imenovan je Nacionalni koordinator za suzbijanje trgovine ljudima, koji će biti zadužen za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima i generalnu implementaciju Strategije (Aktivnost 6.2.8.7). Kancelarija za koordinaciju aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima uspostavljena je kao posebna kancelarija u Direkciji policije, što predstavlja napredak u odnosu na prethodno rešenje, kada je koordinacija aktivnosti suzbijanja trgovine ljudima bila samo jedna od brojnih drugih dužnosti nadležnog policijskog službenika u Upravi granične policije. Iako se ova aktivnost može smatrati formalno ispunjenom, čini se da mandat Nacionalnog koordinatora nije formulisano u jednom dokumentu, nego proizlazi iz više dokumenata, što može dovesti do problema kada se postavi pitanje odgovornosti.

U novembru 2017. godine formirana je Posebna radna grupa za sprovođenje Strategije, koji se sastoji od predstavnika relevantnih ministarstava i državnih agencija, kao i dve OCD (ASTRA i Atina), odabrane u postupku (javnom pozivu) koji je sprovela Kancelarija Vlade Srbije za saradnju sa civilnim društvom. Do sada su održana dva sastanka Posebne radne grupe.

Pošto su Strategija i Akcioni plan za period 2017–2018. godine usvojeni u avgustu 2017, a Akcioni plan realno pokriva period kraći od 1,5 godine, uskoro se planira početak rada na novom Akcionom planu. Zato smatramo da treba da ponovimo opasku iznesenu u prehodnom Alarm izveštaju. Naime, za sprovođenje Strategije u periodu 2017–2019. godine iz budžeta Republike Srbije izdvojeno je oko 80.000 evra. U kojoj meri je to nedovoljno može ilustrovati činjenica da se radi o trećini iznosa potrošenog za novogodišnju dekoraciju u Beogradu 2017. godine. Osim toga, većina sredstava – više od četvrtine neprojektog budžeta – izdvojena je u okviru Ministarstva kulture i informisanja (1.234.000 i za 2017. i za 2018. godinu), dok su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, ključne državne institucije u oblasti suzbijanja trgovine ljudima, izdvojili mnogo manja sredstva.

Pri izradi novog Akcionog plana za suzbijanje trgovine ljudima, suštinski će biti važno da se realno proceni i isplanira koje aktivnosti mogu da budu sprovedene uz postojeće kapacitete i resurse. Naime, uprkos naporima Nacionalnog koordinatora, većina predstavnika državnih institucija u Posebnoj radnoj grupi za sprovođenje Strategije još uvek ne shvata svoju ulogu. Osim toga, u prehodnom ciklusu planiranja, za mnogo aktivnosti je bilo predviđeno da će biti sprovedene kao deo redovnog rada zaposlenih u nadležnim institucijama. S druge strane, činjenica da su zaposleni preopterećeni i da planirane aktivnosti nemaju prioritet mogu uticati na uspešno sprovođenje Akcionog plana. Takve nedolsednosti bi u budućnosti trebalo izbeći.

U prehodnih šest meseci započete su mnoge važne aktivnosti, koje bi nakon godina stagnacije mogle da doprinesu poboljšanju situacije u oblasti borbe protiv trgovine ljudima. Međutim, letimičan pogled na državni Izveštaj o sprovođenju aktivnosti u okviru Akcionog plana za Poglavlje 24 u periodu jul–decembar 2017. godine može navesti na zaključak da su skoro sve aktivnosti u oblasti suzbijanja i borbe protiv trgovine ljudima u potpunosti realizovane iako to nije tačno. Ovo se ne odnosi samo na aktivnosti koje podrazumevaju proces, kao što je Aktivnost 6.2.8.2, već i na jednokratne aktivnosti. Navedena aktivnost je, na primer, obeležena kao u potpunosti sprovedena iako njena realizacija podrazumeva implementaciju nove Strategije za suzbijanje trgovine ljudima, koja je tek počela. Kao potpuno realizovana u tri prehodna izveštaja Evropskoj komisiji, obeležena je i Aktivnost 6.2.8.4, koja glasi: „Sprovesti sveobuhvatnu analizu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u oblasti borbe protiv trgovine ljudima, s posebnim fokusom na Direktivu 2011/36/EU, Direktivu 2004/81/EC i Direktivu 2012/29/EU, uključujući i sistem ‘Amber alarm’”. Međutim, analizirana je samo jedna – Direktiva 2012/29/EU (tzv. Direktiva o žrtvama). Organizacija ASTRA je bezuspešno pokušavala da dođe do ove analize na više načina iako je uključivanje, tj. saradnja sa organizacijama civilnog društva u ovoj konkretnoj aktivnosti eksplicitno spomenuta u tekstu Akcionog plana.

Žrtve trgovine ljudima u Srbiji u 2017. godini

U poslednjih deset godina Srbija je primarno bila zemlja porekla žrtava trgovine ljudima, koje su eksploatisane i na njenoj teritoriji i u inostranstvu, bilo da je reč o državama EU bilo, posebno u slučajevima radne eksploatacije, o drugim evropskim zemljama (zemlje bivše SFRJ,

Ruska Federacija, Belorusija, Azerbejdžan). Iako su prisutna godišnja odstupanja, većina žrtava identifikovanih u Srbiji je ženskog pola, domaće državljanke i dravljanjani, a veliki procenat čine i deca.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima je 2017. godine identifikovao 43 žrtve trgovine ljudima, što je za oko 20% manje nego 2016. godine. Zanimljivo je da je skoro polovina žrtava identifikovana u decembru iako nijedan akter nije primetio da je tog meseca bilo značajnih događaja na terenu. Većina žrtava – 64,77% – bile su osobe ženskog pola (punoletne 19, maloletne 20). Do seksualne eksploatacije došlo je u 70% slučajeva, a sve žrtve bile su devojčice i žene. Neke od njih bile su izložene samo seksualnoj eksploataciji (21), dok su druge (10) bile izložene seksualnoj eksploataciji u kombinaciji sa drugim oblicima eksploatacije (prinudni brak, prinudna prošnja i prinuda na vršenje krivičnih dela). Zanimljivo je da je prethodnih godina prinudna prostitucija uglavnom bila prevashodni – a često i jedini – oblik seksualne eksploatacije žena i devojčica. Međutim, u 2017 godini, 43% slučajeva seksualne eksploatacije odnosilo se na eksploataciju u pornografiji. Sve žrtve identifikovane su otkrivanjem jednog slučaja u Vojvodini, gde je dvoje stranih državljanja vrbovalo decu za proizvodnju pornografskog materijala. Udeo seksualne eksploatacije u ukupnom broju slučajeva je stabilan poslednjih godina. U manjem procentu državljani i dravljanke Srbije bili su izloženi radnoj eksploataciji (2), prinudnom prosjačenju (2), prinudnom braku (3) i prinudi na vršenje krivičnih dela.

Policija, kao akter koji vrši preliminarno identifikovanje najvećeg broja žrtava, podnela je deset krivičnih prijavi za krivično delo trgovine ljudima u 2017. godini, što je nešto manje u odnosu na 2016 (11). Međutim, broj učinilaca ovih dela je skoro dvostruko veći nego 2016. godine – 24. U isto vreme, broj identifikovanih žrtava opao je za 35%. Policija je otkrila 20 žrtava, Sve žrtve su ženskog pola i dravljanke Srbije, 65% su maloletne osobe, od čega polovina osobe mlađe od 14 godina. Samo četiri žrtve bile su eksploatisane u stranoj zemlji (Belgija, Švedska i Bosna i Hercegovina). U 16 slučajeva zabeležena je seksualna eksploatacija (prinudna prostitucija 6, eksploatacija u pornografiji 9, uključujući u to 7 devojčica mlađih od 14 godina, i prinudna prostitucija u kombinaciji sa prinudnim radom). Tri devojčice bile su žrtve prinudnog braka.

Kada govorimo o radu policije u poslednjih nekoliko godina, može se reći da je broj istraga u slučajevima trgovine ljudima opao, delimično i zbog toga što su iste policijske strukture nadležne i za krivično delo trgovine ljudima i za krijumčarenje ljudi i sveukupno bavljenje pitanjima stranaca. U svetlu izbegličke i migrantske krize, koja je počela sredinom 2015. godine, policija nije imala dovoljno kapaciteta da sprovodi više istraga trgovine ljudima.

Reorganizacija policije je započeta 2017. godine da bi se nadležnost za slučajeve trgovine ljudima prebacila iz Uprave granučne policije u Upravu kriminalističke policije (što delimično spada u Aktivnost 6.2.8.10. Akcionog plana za Poglavlje 24). Kratkoročno, očekuje se da će ovo dovesti do manjeg broja istraga trgovine ljudima, što je bilo vidljivo već 2017. godine. Međutim, reorganizacija će doneti dugoročno poboljšanje, s obzirom na veliki udeo interne trgovine ljudima i činjenicu da je kriminalistička policija više u poziciji da detektuje, prepozna i identifikuje žrtve koje su eksploatisane na teritoriji Srbije. Kako bi bila sprečena pojava daljih prepreka u istragama trgovine ljudima, potrebno je da ubrzati ovu reorganizaciju.

Da bi bila unapređena proaktivna identifikacija žrtava (Aktivnost 6.2.8.5), ministar unutrašnjih poslova je krajem 2017. godine formirao Interresornu radnu grupu, sastavljenu od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva pravde, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republičkog javnog tužilaštva, Tužilaštva za organizovani kriminal i Kriminalističko-policijske akademije. Ova radna grupa bi trebalo, između ostalog, da sprovede funkcionalnu analizu postojećih mehanizama saradnje u otkrivanju slučajeva trgovine ljudima i da formuliše preporuke za budući rad. Takođe, kako bi bio ublažen negativni uticaj tekuće reorganizacije policije u istragama trgovine ljudima, policija je najavila osnivanje privremene udarne grupe na nivou policijskih uprava, koja će proaktivno i intenzivno raditi na suzbijanju trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi. U narednim Alarm izveštajima biće praćeni efekti ovih mera.

Pristup pravdi

Pristup pravdi i dalje prate brojni izazovi. Zabeležen je manji broj suđenja i presuda u odnosu na prethodne godine: u 2017. godini doneto je oko 15 presuda (prvostepenih i apelacionih), u poređenju sa 37 tokom 2016. godine. Organizacija ASTRA je očekivala ovakvo smanjenje, imajući u vidu stalni pad broja identifikovanih žrtava od 2014. godine. Prosečna visina izrečene kazne u 2017. godini bila je 2 godine i 11 meseci. Najviša kazna izrečena u ovom periodu iznosila je 5 godina, a najkraća 2 godine i 11 meseci zatvora. Činjenica da se još uvek susrećemo sa kaznama koje su ispod zakonskog minimuma govori o efikasnosti sudova u Srbiji, pošto je još od 2009. godine zabranjeno dosuđivati kazne koje su ispod zakonskog minimuma za krivično delo trgovine ljudima. Sudski postupak kod presuda donetih 2017. godine prosečno je trajao 3 godine i dva meseca (najkraći postupak je trajao šest meseci, a najduži 9,5 godina). Detaljna analiza biće objavljena u aprilu 2018. godine.

Tendencija koja zabrinjava primećena je 2016. godine, a nastavila se i tokom 2017. i 2018. godine. Odnosi se na povećanje broja sporazuma o priznanju krivice, u kom krivično delo trgovine ljudima, ukoliko počilac pristane da prizna krivicu čime se skraćuje postupak, biva prekvalifikovano u krivično delo manje težine, tj. u posredovanje u vršenju prostitucije. Razumemo potrebu da se predmeti rešavaju brže i da se tako smanji opterećenost sudova u Srbiji, ali to se ne sme raditi na račun žrtava i njihove zaštite.

Mlada žena bila je žrtva trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini od 2014. do februara 2017. godine. Istovremeno je bila izložena seksualnoj eksploataciji i prinudi na vršenje krivičnih dela, tj. bila je prinuđena da prodaje heroin. Od nje se zahtevalo da pružanjem seksualnih usluga zaradi 800–1000 evra nedeljno. U nekoliko navrata držana je u podrumu po mesec dana, gde je, uz prinudu da opsluži veliki broj klijenata, dobijala i batine. Trgovac je istetovirao svoje ime na njenoj desnoj ruci kao znak vlasništva. Uspela je da pobjegne, zahvaljujući pomoći klijenta.

Kada je završila u lancu trgovine ljudima, roditelji su prijavili njen nestanak policiji, ali policija nije preduzela nikakve korake, jer je u pitanju bila punoletna osoba.

Nakon što se vratila kući, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima identifikovao je kao žrtvu. Zajedno sa majkom i bratom dala je izjavu pred Službom za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK) kada je započeta istraga. Sa čovekom koji joj je pomogao da pobjegne, razgovor je obavljen nešto kasnije (zato što ne živi u Srbiji). I on i ona primali su preteće poruke od trgovca, koji nije mogao biti uhapšen, jer se nije nalazio na teritoriji Srbije. Trgovac je konačno uhapšen u avgustu 2017. godine. U istom mesecu, žrtva je dala iskaz pred Višim javnim tužilaštvom u Beogradu.

U februaru 2018. godine trgovac je sklopio sporazum u priznanju krivice sa Tužilaštvom i osuđen je na 2,5 godine zatvora, ali ne za krivično delo trgovine ljudima, već za posredovanje u vršenju prostitucije. Pušten je iz pritvora i otišao u Republiku Srpsku, gde će navodno odslužiti kaznu.

Žrtvu niko nije obavestio o ovoj skandaloznoj odluci Tužilaštva, kao ni o tome da je trgovac pušten iz pritvora. O tome je saznala kada je videla da je on reinstalirao svoj nalog na viberu. Kada je organizacija ASTRA pozvala SBPOK da proveriti bezbednosne implikacije ovog iznenadnog puštanja iz pritvora, pogotovo imajući u vidu pretnje koje je žrtva primala, rečeno je da oni više ne rade na slučaju i da žrtva, u slučaju opasnosti, treba da pozove lokalnu policiju, kao i svi drugi građani.

Imajući u vidu ozbiljnu traumu koju je žrtva doživela tokom skoro tri godine eksploatacije, kao i teškoće tokom oporavka i postizanja psihološke stabilnosti, puštanje trgovca na slobodu i činjenica da su je institucije Reublike Srbije obeležile kao prostitutku, a ne kao žrtvu, praktično su poništili mesece rada sa njom.

Radna eksploatacija

Od 2015. godine do danas, putem ASTRA SOS telefona primljen je veliki broj poziva od građana kojima se nude poslovi u Slovačkoj ili koji su odlazili na rad u Slovačku. Ovi pozivi čine oko jedne petine poziva primljenih tokom 2017. godine. U vezi sa ovim provereno je 69 agencija za zapošljavanje, kao i drugih agencija koje nude posao. Upućen je 51 dopis nadležnim institucijama sa zahtevom da se sprovede nadzor nad njihovim radom.

U većini slučajeva građanima i građankama Srbije nude se poslovi u fabrikama kojima upravljaju velike korporacije u automobilske i prehrambeno industriji, kao i u proizvodnji i sklapanju televizora. Radnici se vrbuju na različite načine, ali u osnovi putem oglasa koje na internetu, tj. na Fejsbuku ili na različitim sajtovima objavljuju pojedinci ili agencije sa licencom ili bez licence za posredovanje u zapošljavanju, koju izdaje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Mnoge agencije su u vlasništvu državljana Slovačke. Bez obzira na način regrutovanja, svim radnicima se obećavaju legalan rad, radne dozvole, zdravstveno osiguranje i optimalni uslovi smeštaja. Od radnika se traži da agenciji plate troškove pribavljanja radne dozvole i zdravstvenog osiguranja iako to nije dozvoljeno po Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti. U drugoj polovini 2017. godine zabeleženi su i slučajevi regrutovanja za eksploativne poslove zloupotrebom Zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo. Procenjuje se da je kazna koju bi poslodavci eventualno morali da plate u ovakvim slučajevima manja od zarade koju ostvaruju.

Zvaničan odgovor nadležnih institucija retko je išao dalje od inspeksijskih poseta agencijama, izricanja novčanih kazni zbog povrede Zakona o oglašavanju, izdavanja naloga nelicenciranim agencijama da se licenciraju kod Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i eventualnog zatvaranja agencije u slučaju neregularnosti koje nije moguće popraviti. Nekoliko puta se dogodilo da vlasnici agencije koju je inspekcija zatvorila ubrzo otvore novu pod drugim imenom i nastave sa vrbovanjem radnika. Do sada, nijedan slučaj radne eksploatacije nisu pratili uspešno krivično gonjenje i osuđujuća presuda.

Nakon upornog prijavljivanja ovih slučajeva Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija (Sektor tržišne inspekcije nadležan za nadzor nad radom agencija koje nisu licencirane za posredovanje u zapošljavanju), Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (Sektor za zapošljavanje, nadležan za nadzor nad radom licenciranih agencija za zapošljavanje), kao i nadležnim organima Republike Slovačke, apelujući na njih da preduzmu neophodne mere, sprovedu istragu i spreče kršenje prava i/ili moguću eksploataciju radnika iz Republike Srbije u Slovačkoj, pozitivni formalni koraci napravljeni su u jesen 2017. godine. Ovo se, pre svega, odnosi na potpisivanje Protokola o saradnji između ministara rada Srbije i Slovačke u novembru 2017. godine kako bi se sprečio rad na crno, kao i najavljeno stupanje na snagu izmenjenog zakona, koji će garantovati jednak tretman srpskih radnika u Slovačkoj.

Ostaje da se vide efekti ovih mera. Međutim, prevarno i eksploativno zapošljavanje radnika i radnica iz Srbije nije problem samo Slovačke. Državni organi Srbije treba, sa svoje strane, da sprovedu ozbiljnu istragu svih prijavljenih slučajeva i kazne učinioce. Takođe, treba da sprovedu mere u oblasti zapošljavanja, koje će efektivno omogućiti bezbedne radne migracije naših građana i građanki. U suprotnom, raznorazni agenti i agencije nastavljaju da zloupotrebljavaju ranjivost radnika i eksploatišu ih bez kazne, dok će radnici i dalje biti žrtve ne samo radne eksploatacije već i nejasnih ili nepostojećih nadležnosti i odgovornosti, kao i odsustva političke volje da se sistematično pristupi problemu radnih migracija.

PREPORUKE:

- Potrebno je dosledno sprovoditi Strategiju prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštitite žrtava za period od 2017. do 2022. godine, uz stvarno učestvovanje svih aktera u sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana u narednom periodu.
- Potrebno je izmeniti Krivični zakonik Srbije tako da se slučajevi eksploatacije rada mogu adekvatno krivično goniti.
- Potrebno je izmeniti Krivični zakonik Srbije tako da odlučivanje o imovinskompravnom zahtevu žrtve trgovine ljudima postane obavezno u krivičnom postupku umesto postojećeg upućivanja žrtava na parnični postupak.
- Potrebno je razviti i koristiti indikatore za identifikaciju maloletnih i punoletnih žrtava trgovine ljudima u svim fazama i za sve oblike trgovine ljudima. Oni treba da budu jasno definisani, i na nivou primarne i na nivou konačne identifikacije. Osim toga, treba razviti nove metode, koji će omogućiti samoidentifikaciju (mogućih) žrtava.
- Potrebno je razviti i sprovesti politiku minimalnih standarda za pomoć žrtvama trgovine ljudima u svim fazama pružanja pomoći, zajedno sa procedurama koje relevantni akteri treba da poštuju na bazi poštovanja volje žrtve, postupanja u njenom najboljem interesu i nediskriminacije.
- Bez odlaganja je potrebno osnovati sklonište za hitno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima, te specijalizovana skloništa za decu-žrtve, kao i razviti specijalizovane programe podrške i zaštite koji odgovaraju potrebama dece žrtava.

- Bez odlaganja treba ustanoviti državni mehanizam, koji će omogućiti manje traumatičan i efikasniji pristup kompenzaciji za žrtve trgovine ljudima.
- Bez odlaganja treba ustanoviti procedure za procenu rizika i bezbednosne procedure u slučajevima trgovine ljudima, sa jasnim ulogama i nadležnostima svih uključenih aktera, kao i sa jasnom linijom komunikacije.
- Potrebno je dosledno sprovoditi postojeće memorandume o saradnji između državnih institucija i OCD-a, posebno u oblasti direktne pomoći žrtvama.
- Potrebno je revidirati Akcioni plan za Poglavlje 24 u oblasti suzbijanja i borbe protiv trgovine ljudima (Preporuka 6.2.8) kako bi se ujednačio nivo opštosti aktivnosti, uveli indikatori uspeha koji oslikavaju cilj aktivnosti, a ne tehničke i organizacione rezultate, i postaviti realnije rokove koje Republika Srbija ima kapaciteta da ispuni.

3.4. Borba protiv terorizma

U jesen 2017. godine Srbija je konačno usvojila Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017–2021, s pratećim Akcionim planom.²⁰⁶ Međutim, radna grupa odbacila je sve značajne predloge organizacija civilnog društva i eksperata, koji su dati u vezi sa Nacrtom dokumenta, zbog čega Strategija sadrži nedostatke koji su utvrđeni još 2016.²⁰⁷ Srpski organi utvrdili su model za uspostavljanje jedinstvene nacionalne baze podataka i razmenu informacija u vezi s terorizmom. Međutim, ne postoje informacije o tome da li se Strategija i jedinstvena nacionalna baza podataka primenjuju u praksi. To je rezultat činjenice što MUP više puta nije odgovorio na nekoliko zahteva BCBP-a da se organizuje sastanak Radne grupe za Poglavlje 24 o pitanjima revizije Akcionog plana za Poglavlje 24 i analize aktivnosti u vezi sa sprovođenjem tog dokumenta za period nakon jula 2017. Konačno, srpski organi nisu ispunili nijednu preporuku Evropske komisije u vezi sa uspostavljanjem zaštite kritične infrastrukture.

PREPORUKE:

- Vlada treba javnosti da pruži na uvid izveštaje o aktivnostima koje su označene kao završene, tako da javnost i organizacije civilnog društva koje su zainteresovane za te politike mogu pratiti i ocenjivati napredak.

²⁰⁶ <http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/304912/strategija-terorizam021_lat.zip>

²⁰⁷ Videti: „Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 – oktobar 2016”. prEUgovor, 31. 10. 2016: 47–49.. <<http://www.preugovor.org/Izvestaji/1320/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>> 24. 2. 2018.



Izradu ovog izveštaja podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“, a u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.



Kingdom of the Netherlands

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