

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



Beograd, septembar 2018. godine



Projekat finansira  
Evropska unija



Kingdom of the Netherlands



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

Urednik:  
Nikola Tomić

---

Beograd, septembar 2018. godine

PREUGOVOR ALARM – IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24  
Septembar 2018

---

**Izdavač**

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

**Urednik**

Nikola Tomić

**Autori**

Katarina Đokić, Saša Đordjević, Bojan Elek, Gordana Grujičić, Branko Čečen,  
Milan Igrutinović, Marija Ignjatijević, Tanja Ignjatović, Vanja Macanović,  
Nemanja Nenadić, Jelena Pejić, Ivana Radović

**Prevod**

Tatjana Ćosović, Ivan Kovanović, Ladybird jezički studio

**Lektura**

Tatjana Hadžić Jovović

**Prelom i dizajn**

Marko Zakovski

**Štampa**

Unagraf

**Tiraž:** 100 kom

**ISBN** 978-86-6237-166-9

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 Katarina Đokić... [et al.] ; urednik Nikola Tomić. - Beograd :  
Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2018 (Beograd : Unagraf). - 70 str. ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-166-9

1. Ђокић, Катарина, 1985- [аутор]

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

COBISS.SR-ID 269284876



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 pretpriступnu 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](http://www.prEUgovor.org)  
[www.facebook.com/prEUgovor](https://www.facebook.com/prEUgovor)  
[www.twitter.com/prEUgovor](https://www.twitter.com/prEUgovor)

### Organizacije-članice prEUgovora su:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**  
[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar**  
[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**  
[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**  
[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**  
[www.cins.org.rs](http://www.cins.org.rs)

**Grupa 484**  
[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

**Transparentnost Srbija (TS)**  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

# Sadržaj

Sažetak .....	5
<b>1. POLITIČKI KRITERIJUMI .....</b>	<b>14</b>
1.1. Demokracija – lokalni izbori .....	14
1.2. Demokratska i civilna kontrola sektora bezbednosti .....	15
1.3. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi .....	22
1.4. Antidiskriminacione politike i rodna ravnopravnost .....	24
<b>2. POGLAVLJE 23 .....</b>	<b>28</b>
2.1. Pravosuđe .....	28
2.1.1. Ustavni amandmani i nesporazumi .....	28
2.1.2. Nepristrasnost i odgovornost .....	28
2.1.3. Profesionalizam/sposobnost/efikasnost .....	29
2.2. Borba protiv korupcije .....	30
2.2.1. Strateški akti .....	32
2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo ostvarivanje .....	33
2.2.3. Rad Skupštine .....	34
2.2.4. Neizvršene mere iz akcionih planova .....	36
2.2.5. Politika borbe protiv korupcije u policiji .....	42
2.3. Osnovna prava .....	49
2.3.1. Pristup informacijama od javnog značaja .....	49
2.3.2. Zaštita podataka o ličnosti .....	50
2.3.3. Princip nediskriminacije i društveni položaj ranjivih grupa .....	51
2.3.4. Prava deteta – nestale bebe .....	53
2.3.5. Jačanje proceduralnih zaštitnih mera u skladu sa standardima EU .....	54
<b>3. POGLAVLJE 24 .....</b>	<b>57</b>
3.1. Reforma policije .....	57
3.2. Migracije i azil .....	60
3.3. Nasilje u sportu .....	62
3.4. Borba protiv organizovanog kriminala .....	64
3.4.1. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima .....	66
3.5. Borba protiv terorizma .....	69

## Sažetak

Ovaj Izveštaj sadrži procenu političkih kriterijuma za proces pridruživanja Evropskoj uniji (EU) i ispunjenosti kriterijuma za Poglavlja 23 i 24 za period april–septembar 2018, koju je sačinila koalicija prEUgovor. Glavni nalaz Izveštaja jeste taj da se s ključnim reformama stagnira ili čak nazaduje i da se stagnacija u velikoj meri opravdava procesom pridruživanja EU.

Iako EU naglašava vladavinu prava kao reformski prioritet, izvršna i zakonodavna vlast u Srbiji zloupotrebljavaju proces pregovora o pridruživanju i činjenicu da se Srbiji trenutno daju „ustupci“ kad je reč o programu reformi radi okončanja dijaloga s Prištinom u koji se polažu velike nade. Primer toga jesu pokušaji, zabeleženi u izveštajnom periodu, da se usvoji niz zakona koji su gori od postojećih. Čak i nakon usvajanja minimalnih standarda iz komentara Venecijanske komisije, predloženi ustavni amandmani ne ispunjavaju kriterijume za stvaranje preduslova za sudstvo koje će biti nezavisno i slobodno od političkog uticaja. Drastičan primer je Nacrt zakona o informacijama od javnog značaja, koji će ograničiti prava građana da budu informisani o radu državnih preduzeća, dok će Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ugroziti prava lica koja koriste usluge organizacija koje već pružaju pravnu pomoć. Takođe, Nacrt zakona o sprečavanju korupcije predstavlja korak unazad u poređenju s prethodnom verzijom.

Ovaj sažetak sadrži neke od ključnih nalaza do kojih je koalicija prEUgovor došla u izveštajnom periodu, kao i niz preporuka za reforme za „oslobađanje države“ i istinsku reformu u procesu evropskih integracija i pregovora o pristupanju.

Situacija je zaista alarmantna.

## Ključni nalazi

### Politički kriterijumi

1. Trend zloupotrebe javne funkcije i državnih institucija od strane predstavnika izvršne vlasti tokom **predizborne kampanje**, koji je zabeležen tokom parlamentarnih i lokalnih izbora, nastavljen je i tokom predizborne kampanje u opštini Majdanpek.
2. **Rad Narodne skupštine oslikava opšti trend „zauzimanja“ državnih institucija** od strane vladajuće stranke. Opstrukcija političkih rasprava postala je redovna praksa u sadašnjem sazivu Narodne skupštine i ogleda se u prečestom pribegavanju hitnom postupku, trošenju vremena skupštinskih rasprava na iščitavanje stotina amandmana koje predloži vladajuća većina, da bi oni zatim bili povučeni pre glasanja, i nepostojanju svrsishodne kontrole izvršne vlasti od strane odbora.
3. Demokratska i **civilna kontrola institucija u oblasti odbrane i bezbednosti** u praksi je slaba, pri čemu su nedavne izmene ključnih propisa suzile mogućnosti efikasnih provera i ravnoteža čak i za naredni period. Usvojene izmene Zakona o policiji, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o Vojsci Srbije dodatno su umanjile mogućnosti kontrole smanjivanjem transparentnosti bezbednosnih institucija i jačanjem diskrecionih ovlašćenja njihovog političkog rukovodstva.
4. U izveštajnom periodu intenzivirane su ozbiljne **opstrukcije rada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**. To se ogledalo u tome što je Bezbednosno-informativna agencija (BIA) odložila obnavljanje dozvole za pristup informacijama, čime je onemogućen nadzor Poverenika nad sektorom bezbednosti. Druga opstrukcija jeste prljava kampanja poslanika iz vladajuće stranke u vezi s navodnom proneverom sredstava, što je Državna revizorska institucija utvrdila kao neutemeljeno nakon revizije.

5. Iako Vlada tvrdi da je novi Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti usaglašen s ratifikovanim međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama EU, zapravo je reč o snižavanju postignutog stepena zakonodavstva i međunarodnih standarda, što je najočiglednije u vezi sa seksualnim i reproduktivnim pravima i zdravljem žena, suprotno preporukama Konvencije UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW). Štaviše, Ministarstvo je iz Nacrta zakona izbrisalo definiciju „nasilja nad ženama“ (definisanu u ratifikovanoj Konvenciji Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici) i zamenilo je neutralnim pojmom „rodno zasnovano nasilje“.

## Poglavlje 23

### Pravosuđe:

6. U izveštajnom periodu izvršene su dve revizije inicijalnog nacrta **ustavnih amandmana**, koji treba da stvore preduslove za nezavisno sudstvo slobodno od političkog uticaja. Nakon što su uneti samo oni komentari Venecijanske komisije koji obezbeđuju najniži stepen nezavisnosti, nacrt ne ispunjava pomenute kriterijume;
7. Savet za sprovođenje Akcionog plana za pregovore o Poglavlju 23 ponovio je da se **aktivnost 1.3.6.3.** uspešno sprovodi, iako još uvek postoji više od 500.000 nerešenih slučajeva u izvršnim postupcima u sudovima u Beogradu.

### Borba protiv korupcije:

8. Kad je reč o **borbi protiv korupcije**, očigledno nepostojanje političke volje sprečava rešavanje čak i onih problema koje su prepoznali srpski organi. Reč je prolongiranom usvajanju novog Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakona o poretku imovine, koji su pomenuti u Vladinom ekspozetu 2017. godine, ali još uvek nisu doneseni. Nije došlo ni do pobošljanja u sprovođenju važećeg zakonodavstva i strategija;
9. U izveštajnom periodu nije donesena nijedna presuda u vezi s poznatijim slučajem krivičnog dela korupcije niti je došlo do kršenja preventivnih antikorupcijskih zakona. Sistem kažnjavanja za kršenje Zakona o javnim nabavkama uopšte ne funkcioniše;
10. Sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije / Akcionog plana za 2013–2018. i Akcionog plana za Poglavlje 23 – deo „Borba protiv korupcije“ još uvek nije omogućeno i ostvarivanje ciljeva u okviru definisanih rokova neće biti moguće. Već se značajno kasni sa sprovođenjem zakonskih prioriteta, koji su čak i povećani, zbog čega nije moguće ostvariti ciljeve iz tih strateških dokumenata;
11. Skupština je nastavila da prihvata predloge Vlade da se zakoni usvajaju „po hitnom postupku“. Skupština je nastavila da prihvata nacрте koji nisu prošli javnu raspravu. Neke od usvojenih izmena Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji predstavljaju korak unazad u oblasti borbe protiv korupcije. Na primer, direktor BIA sada ima diskreciono ovlašćenje da zapošljava nove zaposlene bez konkursa, što predstavlja samo jedan primer posledica usvajanja zakona bez valjane javne rasprave;
12. Nakon više od deset godina najava i shodno preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) iz 2015. godine, Vlada je donela **Nacrt zakona o lobiranju**, koji se nalazi u skupštinskoj proceduri. Ako bude usvojen, Zakon će imati dobar ali prilično ograničen uticaj na integritet i transparentnost zakonodavnog postupka;
13. Nisu uloženi nikakvi naporu u unapređenje **pravila o oglašavanju javnog sektora i političkom oglašavanju**. Kao rezultat toga, javni resursi i dalje se rasipaju, a politički uticaj u medijima ostvaruje se putem diskrecionog finansiranja ili drugih vidova medijske diskriminacije. Neki od tih primera su tabloidi „Srpski telegraf“ i „Informer“, koji su iz državnog budžeta primili ukupno 23,05 miliona dinara uprkos čestim kršenjima Kodeksa novinara Srbije;



14. Više od 70% najviših zvaničnika u državnoj upravi (106 od 366) postavljeni su u skladu sa Zakonom, dok su ostali vršioци dužnosti. U julu 2018, objavljen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, koji sadrži deo o sukobu interesa državnih službenik;
15. Ostvaren je ograničen napredak u unapređenju pravnog okvira za borbu protiv korupcije u policiji, iako to još uvek nije dovoljno dobro da bi se unapredilo funkcionisanje sistema unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova. Jedini napredak ostvaren je sa usvajanjem Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, koji definiše vrste podataka koji će biti stalno pohranjeni u evidenciji rukovodilaca i zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova koji rade na poslovima s visokim rizikom od korupcije. Relevantni podzakonski akti za analizu rizika od korupcije i kontrolu imovine zaposlenih u Ministarstvu tek treba da budu usvojeni;
16. Unutrašnja kontrola policije, kao jedan od glavnih internih mehanizama za borbu protiv korupcije i infiltracije veza sa organizovanim kriminalom, nije efikasna zbog nepostojanja nezavisnosti od političkog rukovodstva Ministarstva unutrašnjih poslova, neadekvatnog pravnog okvira i raspoloživih resursa. Dosadašnji napredak je upitan budući da nema pouzdanih podataka o uticaju nalaza i preporuka na druge jedinice u policiji. Nisu poznati rezultati krivičnih postupaka koje je pokrenuo Sektor unutrašnje kontrole po osnovu nezakonitog postupanja zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Sektor unutrašnje kontrole trenutno ima 81 stalno zaposleno lice na 88 sistematizovanih mesta, što je najmanji broj od 2013. godine.

#### Osnovna prava:

17. Više od 60 organizacija civilnog društva zatražilo je hitno povlačenje **Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, budući da umanjuje ostvareni stepen prava građana. Pored toga, Nacrt zakona isključuje određena pravna lica, kao što su državne kompanije, iz mogućnosti podnošenja zahteva za slobodan pristup informacijama. Tu postoji mogućnost ozbiljnog otežavanja rada novinara istraživača i organizacija civilnog društva u pogledu pristupa informacijama u oblastima privatizacije, javnih nabavki, javne potrošnje i stranih donacija političkim subjektima (mera 2.2.5.1 iz Akcionog plana za Poglavlje 23). Drugi problem je taj što Nacrt zakona daje mogućnost organima u prvoj instanci da pokrenu upravne sporove protiv odluka Poverenika, čime se ozbiljno usporava pristup informacijama i slabi status Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti;
18. U Skupštini se nalazi **Nacrt zakona o zaštiti podataka o ličnosti**, koji sadrži odredbe koje pokrivaju oba dela Paketa EU o zaštiti podataka koji se sad već uveliko primenjuje, tj. Opšte uredbe o zaštiti podataka i Direktive o policiji. Civilno društvo i stručnjaci upozorili su da će postojeći Nacrt biti teško primeniti budući da su pitanja iz Opšte uredbe o zaštiti podataka i Direktive o policiji ostala međusobno isprepletana, zbog čega je celokupan tekst teško čitati, tumačiti i, naposljetku, primenjivati. Pored toga, Nacrtom nisu uređene neke druge oblasti široko prisutnog narušavanja privatnosti kao što je video-nadzor. Poverenik je istakao da Nacrt zakona upućuje na druge zakone u uređivanju zaštite podataka o ličnosti, iako se ti zakoni ne mogu primenjivati na nezavisna nadzorna tela i pojedine predviđene mere nisu praćene instrumentima za sprovođenje;
19. Nema informacija o tome kada će Nacrt zakona o izmenama i dopunama **Zakona o zabrani diskriminacije** biti predmet javne rasprave. Novi **Zakon o rodnoj ravnopravnosti** unosi dosta zabune budući da je terminološki i sadržajno nedosledan i nije usaglašen s međunarodnim standardima;

20. Novi **Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom** kažnjava decu koja ne idu u školu tako što im se oduzima pravo na državnu podršku i diskriminiše zaposlene majke na porodijskom odsustvu. **Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti** kriminalizuje građane koji žive u siromaštvu. Prikupljeno je više od 506 potpisa za povlačenje ovog nacrta zakona. Deca nisu zaštićena **Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici**. Od početka godine, 24 žene ubili su njihovi (bivši) partneri i članovi porodice;
21. **Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći** diskriminiše pravnike i advokate po osnovu njihovog mesta zaposlenja, zabranjujući pravnicima i advokatima koji rade u organizacijama civilnog društva da pružaju besplatne pravne savete.

## Poglavlje 24

### Reforma policije:

22. Očekuje se da će revizija Akcionog plana za Poglavlje 24 koju Ministarstvo unutrašnjih poslova sprovodi tokom 2018. biti okončana krajem godine. Postojeća verzija ne uključuje aktivnosti za sprovođenje preporuke Evropske komisije u vezi sa operativnom nezavisnošću policijskih istraga od političkog uticaja i infiltracije kriminala niti se njome unapređuje organizaciono upravljanje unutar organa za sprovođenje zakona, što se smatra preduslovom za efikasan policijski rad;
23. Krajem marta 2018, **izmenjen je Zakon o policiji** iz 2016. godine. Došlo je do nazadovanja u reformi policije. Diskreciona ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova se proširuju i nastavlja se trend sprovođenja nejasnih kadrovskih promena u najvišim ešalonima Uprave policije. Ti procesi ne doprinose operativnoj nezavisnosti policije. Bez ikakvog opravdanja, izmenjenim Zakonom o policiji proširen je obuhvat lica koja mogu biti podvrgnuta bezbednosnim proverama. Pritom, propuštena je prilika da se bolje reguliše saradnja između policije i tužilaca u krivičnom postupku.

### Migracije i azil:

24. U izveštajnom periodu, broj **migranata i izbeglica** u Srbiji kretao se između 4.100 (u februaru) i 3.610 (u avgustu 2018). Trenutno se u Srbiji nalazi 3.682 migranata i izbeglica, a 86% njih smešteno je u 15 prihvatnih i tranzitnih centara i centara za azil. Usvojeni su **Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima**. Prvi Zakon stupio je na snagu u junu, a drugi u oktobru 2018. godine.

### Borba protiv organizovanog kriminala:

25. Nije bilo adekvatne reakcije institucija Srbije, naročito tužilaca i policije, na rekordan broj ubistava ove godine koja se mogu povezati sa organizovanim kriminalom. Prema bazi podataka ubistava koja su počinjena u Srbiji od 2012. godine, **više od 20 ubistava imalo je karakteristike organizovanog kriminala u 2018**, što je najveći broj u poslednje četiri godine. Oduzimanje imovine stečene krivičnim delom organizovanog kriminala često se primenjuje, ali nije dalo očekivane rezultate;
26. Kad je reč o aktivnosti 6.2.8.6. u vezi s proaktivnom identifikacijom i adekvatnom zaštitom **žrtava trgovine ljudima**, još uvek nije otvoreno prihvatilište za urgentan smeštaj žrtava. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima još uvek ne upućuje žrtve na organizacije civilnog društva, ali pokušava da organizuje pomoć žrtvama preko centara za socijalni rad, iako oni nekada nemaju kapacitete za pružanje usluga;
27. Nepostojanje jasnog plana borbe protiv huliganizma predstavlja zabrinjavajuću činjenicu budući da je utvrđeno da su vođe huliganskih grupa povezane sa incidentima sa elementima nasilja i kriminalnim aktivnostima. U prvoj polovini 2018. nije preduzeta nijedna aktivnost u

okviru Nacionalnog akcionog plana borbe protiv nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim priredbama. Štaviše, neizvesna je budućnost Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja gledalaca na sportskim priredbama budući da ona ističe ove godine. Takođe nema indikacija da se radi na izradi novog plana. Kažnjavanje u ovoj oblasti je blago i nije dalo željeni efekat budući da je obično reč o uslovnim osudama;

28. Usvajanjem Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017–2021. godine i pratećeg Akcionog plana u jesen 2017, Srbija je načinila konkretne korake ka finaliziranju strateškog i pravnog okvira za tu oblast. Uprkos skoro dve godine kašnjenja, Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je Nacrt zakona o kritičnoj infrastrukturi s ciljem usaglašavanja domaćeg zakonodavstva s Direktivom Saveta 2008/114/EK. Usvajanje Zakona očekuje se krajem 2018. godine. Pored toga, u maju 2018, Vlada je usvojila Nacionalnu procenu rizika od pranja novca i Procenu rizika od finansiranja terorizma.<sup>1</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova utvrdilo je i model za uspostavljanje jedinstvene nacionalne baze podataka za razmenu informacija u vezi s terorizmom, iako je sprovođenje odloženo zbog budžetskih ograničenja.

### **Borba protiv terorizma:**

29. Iako je Krivični zakonik izmenjen u jesen 2014, kada je propisano da se učestvovanje u ratu, povezivanje sa oružanim grupama ili organizovanje učestvovanja u ratu ili oružanom sukobu u stranoj državi kažnjava kaznom zatvora do deset godina, državljani Srbije koji učestvuju u oružanim sukobima u Ukrajini, Siriji ili Iraku tretirani su dosta drugačije. Kao što je utvrđeno u jedinoj studiji o pokretačima ekstremizma u Srbiji, koju je sproveo BCBP, različit tretman boraca koji su se borili na proruskoj strani u Ukrajini i protiv Asada u Siriji od strane srpskih vlasti predstavlja jedan od glavnih pokretača radikalizacije.

## **Ključne preporuke**

### **Politički kriterijumi**

1. Potrebno je unaprediti pravni okvir i praksu u vezi sa izborima i pravilima u vezi s nadzorom i finansiranjem izborne kampanje. To podrazumeva izmenu Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, te izmene propisa kojima se uređuje učestvovanje javnih funkcionera i službenika u kampanjama i sprečavanje zloupotrebe javnih resursa. Regulatorna tela i javni tužioci treba da objave sve informacije o sprovedenom nadzoru i merama u vezi s navodnim kršenjem pravila o izornoj kampanji i finansiranju kampanje.
2. Revidirani nacrti Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane treba da budu što pre objavljeni, uz valjanu javnu raspravu. To bi podrazumevalo suštinsku raspravu u Narodnoj skupštini, pri nadležnim odborima i na plenumu.
3. Nacrti strategija treba da potvrde standarde demokratske civilne kontrole i nadzora nad sektorom bezbednosti, naročito prepoznavanjem uloge sudstva i nezavisnih nadzornih tela u sistemu nacionalne bezbednosti, kao i ponovnim uvođenjem principa profesionalizma, nepristrasnosti i političke neutralnosti, pri čemu treba opozvati predloženo prebacivanje upravljačke uloge u sistemu nacionalne bezbednosti s Vlade na predsednika.
4. Eksperti iz civilnog društva i akademske zajednice treba da budu uključeni u proces izrade akcionih planova za sprovođenje obe strategije nakon što ih usvoji Narodna skupština.
5. Skupštinsku kontrolu izvršne vlasti treba ojačati:

---

1 Dostupno samo na srpskom: <http://mtt.gov.rs/download/Sazetak%20NRA%20za%20javnost.pdf?script=lat>.

- Smanjivanjem primene hitnih postupaka i taktike umanjivanja vremena za uključivanje opozicije u skupštinske rasprave o novim zakonima;
- Organizovanjem konstruktivne i inkluzivne javne rasprave o izmenama zakona tako da građani, civilno društvo i stručna javnost mogu da daju svoj doprinos;
- Organizovanjem sednica posvećenim pitanjima poslanika svakog meseca kako bi se obezbedila platforma za opozicione poslanike da komentarišu i dovode u pitanje rad Vlade;
- Detaljnom analizom preporuka iz godišnjih izveštaja koje podnose nezavisne nadzorne institucije i praćenjem sprovođenja tih preporuka kako bi se obezbedilo delovanje izvršne vlasti;
- Prihvatanjem predloga za formiranje odbora za istraživanje posebnih pitanja ili spornih slučajeva.

6. Skupštinski nadzor sektora bezbednosti treba poboljšati na sledeći način:

- Tromesečne izveštaje o radu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i službi bezbednosti treba redovno dostavljati i razmatrati na sednicama nadležnih odbora kako bi se omogućilo sveobuhvatno nadziranje rada aktera u oblasti bezbednosti, uz pokrivanje svih relevantnih aspekata (od budžetske potrošnje i nabavki naoružanja i vojne opreme do rizika korupcije);
- Nadležni odbori treba da razmatraju izveštaje tela koja su zadužena za unutrašnju kontrolu kako bi se prepoznali i pratili glavni trendovi i rizici korupcije i dao doprinos procesu izgradnje integriteta bezbednosnih institucija;
- Svi članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti treba da imaju odobrenje za pristup poverljivim informacijama i treba da budu obučeni za sprovođenje sveobuhvatne kontrole rada sektora bezbednosti.

7. Srbija treba da se uključi u politički dijalog na visokom nivou kako bi se uspostavio čvrst okvir i definisao jasan raspored za **rešavanje graničnih sporova** s Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom. Srbija takođe treba da sprovede obaveze preuzete u okviru Samita u Londonu u vezi s radom nacionalnog koordinatora za **nestale osobe**, naročito povećanjem budžetskih sredstava i izdvajanja za zaposlene.

8. Potrebno je usvojiti **novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti**, koji je izradilo Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost. Potrebno je uspostaviti funkcionalne mehanizme za primenu i praćenje primene politika za **borbu protiv diskriminacije i rodnu ravnopravnost**. Prilikom izrade zakona, strateških i akcionih planova, državne institucije treba da primene potvrđene međunarodne standarde o pravima žena.

## Poglavlje 23

### Pravosuđe:

9. Potrebno je suštinski dijalog između Vlade i akademske i stručne javnosti kako bi se **unapredili ustavni amandmani odgovarajućim rešenjima** koja prevazilaze minimalne međunarodne standarde. Narodna skupština, naročito njen Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, treba da igra proaktivniju ulogu u procesu izmena Ustava;
10. Potrebno je **izmeniti Ustav** kako bi se ograničio postojeći širok imunitet od krivičnog gonjenja, redefinisao status nezavisnih državnih organa, sprečilo kršenje pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i zaključivanjem međunarodnih ugovora i bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa;

11. **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.

#### **Borba protiv korupcije:**

12. Narodna skupština treba da od Vlade i Agencije za borbu protiv korupcije zatraži da **započnu postupak izrade nove Strategije za borbu protiv korupcije** (važeća ističe 2018. godine) na osnovu izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o primeni postojeće Strategije. Potrebna je i ozbiljna revizija Akcionog plana za Poglavlje 23, orijentisana na uticaj koji je potrebno ostvariti;
13. **Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila**, naročito kada je reč o imenovanju i postavljanju kandidata na najviše položaje u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama, organizovanju svrsishodnih **javnih rasprava** tokom zakonodavnog postupka, kao i **izvršenju** konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

#### **Osnovna prava:**

14. Nadležne institucije treba da obezbede najviše standarde zaštite **maloletnih žrtava kriminala** u skladu s Direktivom 2012/29/EU i Konvencijom o pravima deteta, u svetlu prolongiranja usvajanja novog Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Potrebno je izbrisati **sve diskriminatorne odredbe** iz Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom i Nacrta zakona o socijalnoj zaštiti;
15. Ministarstvo pravde i Vlada treba da predlože, a Skupština usvoji **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**, koji će svim advokatima i pravnicima, bez obzira na to gde rade, omogućiti da pružaju stručnu i besplatnu pravnu pomoć;
16. Vlada treba da preduzme sve potrebne korake kako bi se **sve negativne izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, koje su utvrdili Poverenik i organizacije civilnog društva, korigovale s ciljem ostvarivanja željenog uticaja poboljšanja pristupa informacijama od javnog značaja u prioritetnim oblastima koje su utvrđene u Akcionom planu za Poglavlje 23.

## **Poglavlje 24**

#### **Reforma policije:**

17. Potrebno je **poboljšati Akcioni plan za Poglavlje 24** tako da bude jasno koje korake Srbija planira da preduzme kako bi **uspostavila sveobuhvatne mere zaštite koje obezbeđuju operativnu nezavisnost policije** od političkih interesa i zaštitu od uticaja kriminala, što predstavlja jedan od ključnih kriterijuma u procesu evropskih integracija. Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24 treba takođe da uključi mere u vezi s daljom profesionalizacijom i racionalizacijom organizacionog upravljanja u policiji, kako bi se unapredila delotvornost i odgovornost policije. To bi omogućilo praćenje primene mera u vezi sa upravljanjem ljudskim i finansijskim resursima, strateškim planiranjem, upravljanjem organizacionim učinkom i racionalizacijom u okviru upravljačke strukture;
18. Potrebno je izmeniti Zakon o policiji kako bi se eliminisao propust kojim je omogućeno zapošljavanje u Ministarstvu unutrašnjih poslova bez konkursa budući da Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji ne predviđa raspisivanje konkursa za određena radna mesta. Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da obezbedi potpunu transparentnost postupka odabira kandidata u kontekstu Zakona o policiji i Zakona o državnim službenicima;

19. Ministarstvo unutrašnjih poslova treba da bolje obaveštava o kadrovskim promenama u Upravi policije, vodeći računa o punoj transparentnosti celokupnog procesa unapređivanja ili premeštaja. Prilikom odabira novog kadra za visoke položaje u Upravi policije ili na lokalnom nivou, neophodno je da javnost bude obaveštena o njihovim kvalifikacijama za posao.

### Migracije i azil:

20. Neophodno je obezbediti sve potrebne preduslove za punu i delotvornu primenu Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, i pratiti efekte njihovog sprovođenja;
21. Stupanje na snagu **Zakona o strancima** stvorice pravne preduslove za rešavanje pravnog statusa lica koja su boravila u Republici Srbiji tokom određenog vremena bez regulisanog statusa. Stoga je neophodno da njihov boravak bude legalizovan u najkraćem mogućem roku ili da se preduzmu mere u vezi s licima koja ilegalno borave u zemlji;
22. Neophodno je nastaviti s radom na izradi Strategije suprotstavljanja ilegalnim migracijama u Republici Srbiji i reviziji Akcionog plana za Poglavlje 24, pri čemu je neophodno obezbediti komplementarnost tih dokumenata.

### Borba protiv organizovanog kriminala:

23. **Rešavanje slučajeva ubistava u vezi sa organizovanim kriminalom** treba da bude jedan od ključnih faktora za smanjenje kriminala i unapređenja percepcije bezbednosti. Pored jasnih politika o smanjivanju nasilnog kriminala, tužiocima moraju da preuzmu vodeću ulogu u sprovođenju istraga koje trenutno postoje samo „na papiru“;
24. Potrebno je preduzeti mere kako bi se obezbedilo da se imovina proistekla iz krivičnog dela oduzima na stalnoj osnovi. Od ključnog značaja je sprovođenje redovnog nadzora Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom, te ovo telo mora postati transparentnije. Potrebno je pokrenuti u Narodnoj skupštini raspravu o sprovođenju Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela;
25. Sprovođenje Smernica za održivo rešavanje ilegalnog posedovanja, zloupotrebe i trgovine malokalibarskim i lakim oružjem treba da bude odlučno i ekspeditivno, baš kao što je brzo postignut dogovor između lidera regiona koji su se za samo šest meseci saglasili da privole institucije da preduzmu aktivnosti borbe protiv ilegalnog naoružanja;
26. Potrebno je razviti i sprovesti politiku minimalnih **standarda za pomoć žrtvama trgovine ljudima** u svim fazama pružanja pomoći. Nadležne institucije treba da osnuju, bez odlaganja, skloništa za hitno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima, kao i specijalizovana skloništa za decu žrtve. Potrebno je izmeniti Krivični zakonik tako da se slučajevi radne eksploatacije mogu krivično goniti i potrebno je učiniti obaveznim odlučivanje o imovinskopravnom zahtevu žrtve trgovine ljudima u krivičnom postupku umesto postojećeg upućivanja žrtava na parnični postupak;
27. 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 javni i transparentni, i na nivou primarne i na nivou konačne identifikacije. Osim toga, treba uspostaviti nove metode, koje će omogućiti samoidentifikaciju (mogućih) žrtava;
28. Bez odlaganja treba ustanoviti procedure za procenu rizika i bezbednosne procedure u slučajevima trgovine ljudima, s jasnim ulogama i nadležnostima svih uključenih aktera, kao i s jasnom linijom komunikacije;

29. Potrebno je inicirati javnu raspravu o novim planovima za sprečavanje nasilja u sportu, s posebnim akcentom na potvrđivanje jasne uloge Nacionalnog saveta za sprečavanje negativnih pojava u sportu;
30. Potrebno je regulisati rad stjuarda na stadionima. Treba im obezbediti kvalitetnu obuku i razmotriti profesionalizaciju te uloge. Zabranjivanje pojedincima da učestvuju na sportskim priredbama treba sprovesti u praksi. Tužioci i sudije treba da prisustvuju utakmicama, naročito visokorizičnim, tako da je prestupnike moguće odmah procesuirati i osuditi.

### **Borba protiv terorizma:**

31. Iako je Krivični zakonik izmenjen u jesen 2014, kada je učestvovanje u ratu u drugoj zemlji definisano kao krivično delo, državljani Srbije koji učestvuju u oružanim sukobima u Ukrajini, Siriji ili Iraku tretirani su dosta drugačije. Kao što je utvrđeno u jednoj studiji o pokretačima ekstremizma u Srbiji, koju je sproveo BCBP, različit tretman boraca koji su se borili na proruskoj strani u Ukrajini i protiv Asada u Siriji od strane srpskih vlasti predstavlja jedan od glavnih pokretača radikalizacije;
32. Napori Vlade Srbije i međunarodnih partnera u suočavanju s pretnjom islamskog ekstremizma su dobrodošli, ali je potrebno istaći potrebu za borbom i protiv drugih vidova ekstremizma, a ne samo islamskog. To se pre svega odnosi na borbu protiv desničarskog i etničko-političkog ekstremizma koji je uzrokovao brojne nasilne incidente u zemlji i predstavlja jedan od glavnih pokretača islamskog ekstremizma. Posebnu pažnju treba posvetiti ispitivanju veza između desničarskog ekstremizma, huliganizma u fudbalu i govora mržnje;
33. Potrebno je ojačati aktivnosti sprečavanja nasilnog ekstremizma naročito u vezi s grupama koje se osećaju društveno izopštenima, kao što su mladi, etničke i verske manjine. Tokom sprovođenja aktivnosti sprečavanja, te grupe ne treba tretirati kao potencijalni rizik, već kao partnere u sprečavanju radikalizacije njihovih vršnjaka. Stoga je potrebno pružiti podršku u organizovanju formalnih i neformalnih edukativnih programa, sportskih aktivnosti i drugih aktivnosti u zajednici, u partnerstvu s grupama mladih i manjina, i lokalnim civilnim društvom;
34. Potrebno je obezbediti više resursa i pružiti stručnu podršku državnim organima koji su zaduženi za reintegraciju i rehabilitaciju boraca u inostranstvu;
35. Potrebno je predvideti odgovarajuće kazne za sve teroriste koji se bore u stranim zemljama, bez obzira na to da li su se borili u Siriji, Iraku i Ukrajini, kao i njihovu naknadnu društvenu reintegraciju.

---

# 1. POLITIČKI KRITERIJUMI

## 1.1. Demokratija – Lokalni izbori

### Državne institucije u kampanji za lokalne izbore

Lokalni izbori u Majdanpeku održani su 2. septembra 2018. godine. Kao i u Beogradu, Aranđelovcu, Sevojnu i Boru početkom ove godine, i ovog puta su državni organi i nosioci javnih funkcija učestvovali u kampanji.

Predsednik Srbije Aleksandar Vučić, koji za razliku od svog prethodnika predsedava i vladajućom političkom strankom (Srpska napredna stranka – SNS), bio je nosilac izborne liste za izbore u ovoj opštini i učestvovao je u promotivnim aktivnostima svoje partije. Međutim, ovog puta tu kampanju nije podržavao aktivnostima koje je preduzimao u svojstvu predsednika države.

U brojne primere „funkcionerske kampanje“, koju su u opštini Majdanpek vodili predsednica i članovi Vlade, spadaju i poseta ministra omladine i sporta koji je ovom prilikom dao prilog za školu;<sup>2</sup> poseta ministra unutrašnjih poslova lokalnoj policijskoj stanici;<sup>3</sup> poseta premijerke rudniku bakra,<sup>4</sup> Lepenskom Viru i Nacionalnom parku Đerdap,<sup>5</sup> kao i poseta ministra obrazovanja školskom domu u Donjem Milanovcu.<sup>6</sup> Tokom ove kampanje, Ministarstvo građevinarstva i saobraćaja podsetilo je javnost na svoja ulaganja u obnovu pruga tokom prve polovine 2018. godine, (uključujući u to i jednu prugu koja prolazi kroz Majdanpek).<sup>7</sup> Nijedna slična aktivnost članova Vlade nije registrovana na njenom internet stranici tokom proteklih godina.<sup>8</sup>

Prodaja Rudarsko-topioničarskog basena Bor, što je jedan od najvažnijih događaja u Srbiji tokom leta 2018, pitanje je od neprocenjivog značaja za stanovnike opštine u kojoj su održani lokalni izbori. Tender za privatizaciju je, nakon nekoliko meseci kašnjenja, raspisan u julu 2018. Svega nekoliko dana pre održavanja izbora u Majdanpeku, predsednik je obavestio javnost da su pristigle „dve odlične ponude“.<sup>9</sup>

Zakon u međuvremenu 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.

U ovom periodu Agencija za borbu protiv korupcije nije objavljivala izveštaje o kontroli finansijskih izveštaja političkih stranaka, koalicija i grupa građana za 2017, niti o kontroli finansiranja lokalnih izbora održanih krajem 2017. i početkom 2018. godine. Zakon ne predviđa obavezu da se pripreme i objavljuju takvi izveštaji.

---

2 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=329313>>

3 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=329104>>

4 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=328599>>

5 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=328634>>

6 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=329241>>

7 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=327888>>

8 <<http://www.srbija.gov.rs/razno/pretrazivanje.php?q=%D0%BC%D0%B0%D1%98%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BF%D0%B5%D0%BA>>

9 <<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3239465/vucic-ruska-i-kineska-ponuda-za-bor-validne-zadovoljni-smo.html>>



Nije objavljeno ni da li je Odbor Agencije raspravljao o mogućem sukobu interesa direktora te institucije u vezi sa kontrolom finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. Naime, Odbor je za direktora izabrao kandidata koji je imao višestruke veze sa vladajućom Srpskom naprednom strankom (predstavnik u lokalnoj izbornoj komisiji, kandidat za odbornika, davalac priloga), a pored toga je bio član te stranke sve do dana kada je izabran.

Ništa nije učinjeno kako bi bila ispunjena bar jedna od preporuka, koje su ranije dale posmatračke misije ODIHR-a.<sup>10</sup> 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.”

---

### **Ćutanje tužioca i regulatornih tela**

*Javna tužilaštva, koliko je poznato, nisu ispitivala sumnje da postoje različite nepravilnosti u vezi sa ovogodišnjim ili ranijim izborima, tako da su ostali neispitani slučajevi moguće kupovine glasova, zloupotrebe ovlašćenja, pritiska na birače prikupljanjem „kapilarnih” i „sigurnih” glasova, te humanitarnim akcijama političkih partija i dr. Slično tome, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) i Agencija za borbu protiv korupcije nisu utvrdili i objavili nijednu povredu pravila o izornoj kampanji, za čiju kontrolu su nadležni.*

---

### **PREPORUKE:**

- Odbor Agencije treba da odluči o mogućem sukobu interesa 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 ranijih 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**

### **Opasno pogoršanje**

Demokratska i civilna kontrola institucija u oblasti odbrane i bezbednosti u praksi je slaba, pri čemu su nedavne izmene ključnih propisa suzile mogućnosti efikasnih provera i ravnoteža čak i za naredni period. Usvojene izmene Zakona o policiji, Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o Vojsci Srbije dodatno su umanjile mogućnosti kontrole smanjivanjem transparentnosti bezbednosnih institucija i jačanjem diskrecionih ovlašćenja njihovog političkog rukovodstva. Istovremeno, Narodna skupština i dalje nevoljno koristi svoja ovlašćenja kontrole, dok izvršna vlast sabotira kontrolu nezavisnih institucija (npr. Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti).

---

<sup>10</sup> <<http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>>

## Nova Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija odbrane: alarmantne tendencije

Nakon skoro jedne decenije, Vlada je predložila usvajanje novih ključnih nacionalnih strateških dokumenata – Strategije nacionalne bezbednosti<sup>11</sup> i Strategije odbrane,<sup>12</sup> a nije dala jasnu stratešku orijentaciju za spoljnu i bezbednosnu politiku za budućnost. Sadržaj nacrtu strategija, kao i proces rada na njima nisu zadovoljavajući, a u nekim aspektima prilično su alarmantni.

**Sadržaj:** Oba nacrtu strategija potvrđuju vojnu neutralnost Srbije, iako je tu posvećenost potrebno dodatno razraditi i operacionalizovati. To se tiče i uvedenog koncepta „totalne odbrane“, koji podstiče bojazni o mogućoj remilitarizaciji društva. To podrazumeva više ulaganja u kapacitete odbrane i otvara pitanje o ponovnom uvođenju obaveznog vojnog roka bez javne rasprave. Držanje Kosova\* kao dominantne bezbednosne pretnje i predviđeno blokiranje članstva Kosova u međunarodnim organizacijama bacaju senku na trajnost strategije u svetlu predviđenog potpisivanja Sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Srbija podržava međunarodno prisustvo na Kosovu\*; međutim, za razliku od UN-a, OEBS-a i KFOR-a, misija EULEX-a nije eksplicitno pomenuta (str. 9, 18).

S pozitivne strane gledano, članstvo u EU nedvosmisleno je definisano kao jedan od glavnih nacionalnih interesa. Strategije su generalno usklađene sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU i Globalnom strategijom za spoljnu i bezbednosnu politiku iz 2016. godine. Međutim, to usklađivanje sa EU nije učinjeno na dosledan način niti je ujednačeno za sve obuhvaćene oblasti bezbednosti.<sup>13</sup>

**Nemarnost u pogledu demokratske kontrole:** Nacrtima strategija isključeni su sudstvo i nezavisne institucije iz grupe institucija koje su nadležne za demokratsku i civilnu kontrolu sektora bezbednosti, uključujući i obavezu izveštavanja Narodne skupštine o sprovođenju strategija i akcionih planova. Isto tako, načela profesionalizma, nepristrasnosti i političke neutralnosti više ne predstavljaju vodeća načela istaknuta u strateškim dokumentima za sektor bezbednosti. Trend koncentracije moći i slabljenje sistema provera i ravnoteža takođe je očigledan u najavljenom ojačanoj ulozi predsednika Republike, koji je sada zadužen za vođenje celokupnog bezbednosnog sistema umesto Vlade. To je jasan odraz postojeće raspodele političke moći između predsednika i Vlade, bez obzira na ustavne odredbe prema kojima je Vlada ovlašćena da upravlja javnim politikama, uključujući bezbednosnu politiku, dok predsednik treba da nastupa samo kao komandant oružanih snaga.

**Proces:** Nisu uloženi napor da se građani, civilno društvo i stručna javnost uključe u raspravu o strateškoj orijentaciji Srbije i nacrtima strategija, iako je reč o ključnim nacionalnim strateškim dokumentima. Na izradi tih dokumenata radila je međuresorna radna grupa preko godinu i po dana, bez učešća spoljnih eksperata ili konsultacija s civilnim društvom ili Skupštinom. Konsultacije s javnošću pokrenute su objavljivanjem nacrtu strategija na veb-sajtu Ministarstva odbrane, poslednjeg radnog dana pre prvomajskih praznika, čime je skraćeno vreme za konsultacije. Nepostojanje volje za suštinskim dijalogom pokazano je i na okruglim stolovima koje je organizovalo Ministarstvo odbrane, koje nije dalo odgovore na pitanja zainteresovanih strana. Ministarstvo odbrane nije ni prihvatilo poziv za učešće u stručnim raspravama koje je organizovalo civilno društvo. Iako je rasprava zvanično okončana u maju, revidirani nacrti još uvek nisu objavljeni. U izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije,<sup>14</sup> Ministarstvo nije dalo informacije o tome koliko je predloga primilo i od koga, a pažnja

11 <[http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf)>

12 <[http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20odbrane.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20odbrane.pdf)>

13 Na primer, nije pomenut evropski bezbednosni poredak ili koncept rezilijentnosti; za razliku od sukoba u severnoj Africi i Srednjem Istoku, ne pominje se sukob u Ukrajini (str. 4); izraženi su podrška i prihvatanje evropskih vrednosti i ciljeva spoljne politike u opštem smislu, ali su samo neki od tih vrednosti i ciljeva eksplicitno pomenuti (str. 27-28); za razliku od borbe protiv terorizma, nisu pomenuti strateški okvir i standardi EU u vezi s migracijom, energetskom i informacionom bezbednošću (str. 19-20).

14 <[http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Izvestaj%20o%20sprovedenoj%20javnoj%20raspravi%20za%20nacrt%20SNB.pdf](http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Izvestaj%20o%20sprovedenoj%20javnoj%20raspravi%20za%20nacrt%20SNB.pdf)>

je posvećena samo odbačenim predlozima, u nejasnom redosledu, ponekad bez razumljivog objašnjenja. Još uvek je nejasno koji su predlozi prihvaćeni i kako će biti uneti u poboljšane nacрте.

## Ključni zakoni koji uređuju sektor bezbednosti: sporne izmene

Ključni propisi koji uređuju sektor bezbednosti u Republici Srbiji izmenjeni su u proleće 2018. godine, bez obzira na kritike stručne javnosti koja je bila protiv tih izmena. Reč je o zakonima o odbrani, vojsci, policiji i Bezbednosno-informativnoj agenciji. Izmenama se jačaju diskreciona ovlašćenja visokih rukovodilaca u sektoru bezbednosti, ograničavaju prava građana i smanjuje transparentnost rada bezbednosnih institucija. Istovremeno, propuštena je prilika da se reši nekoliko problematičnih pitanja koja su stručnjaci prepoznali i često isticali tokom poslednjih godina. Posebno zabrinjavaju objašnjenja izmena koja daju zvaničnici i koja se kreću od potrebe za unapređenjem radno-pravnog statusa zaposlenih u bezbednosnom sektoru do „zakonskog uređenja već postojeće prakse“.<sup>15</sup>

Usvojene izmene Zakona o odbrani i Zakona o Vojsci Srbije<sup>16</sup> proširuju ovlašćenja vojne policije u odnosu s građanima, zamagljujući podelu rada i linije odgovornosti između redovne i vojne policije. Takođe proširuju ovlašćenja ministra odbrane u postavljanju službenih lica vojne policije koja su zadužena za zaštitu pojedinaca izvan Ministarstva odbrane i Vojske Srbije. Ostaje nejasno zašto bi vojna policija obavljala poslove u oblasti civilne bezbednosti i kakav bi bio delokrug nadležnosti ministra u tom smislu. To se percipira kao rezultat incidenta koji se desio tokom beogradske Parade ponosa 2014. godine, kada su se službenici žandarmerije, koji su obezbeđivali događaj, sukobili s dva pripadnika vojne policije i braćom tadašnjeg premijera i gradonačelnika Beograda. Reagujući na taj incident, Zaštitnik građana podneo je krivične prijave zbog napada na službenike tokom obavljanja službene dužnosti i istakao je pitanje službenika vojne policije koji su bez ikakve pravne osnove bili u pratnji braće premijera i gradonačelnika Beograda.<sup>17</sup> Međutim, suprotno nalazima Zaštitnika građana, Osnovno javno tužilaštvo odbacilo je prijave protiv službenika vojne policije, a Viši sud u Beogradu, u svojoj presudi, nije video ništa problematično u odluci da se angažuje vojna policija u obezbeđivanju civila.

Izmenama Zakona o policiji<sup>18</sup> i Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji<sup>19</sup> proširuju se diskreciona ovlašćenja rukovodilaca prilikom zapošljavanja i vršenja bezbednosnih provera, dok se transparentnost tih postupaka smanjuje. Prema izmenama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, direktor te agencije ima diskreciono ovlašćenje da zapošljava nove zaposlene bez konkursa (član 20b), što otvara mogućnost davanja prednosti ličnim poznanstvima. Budući da ne postoje propisani kriterijumi ili procedure nasuprot zakonodavstvu koje uređuje rad vojnoobaveštajne službe, netransparentnost celokupnog postupka zapošljavanja u okviru agencije BIA ostavlja prostor za korupciju, koja može imati za rezultat nestručan kadar.

Izmenjenim Zakonom o policiji nisu rešena pitanja neophodne nezavisnosti Sektora unutrašnje kontrole i autonomije tužilaca (detaljnije u poglavlju 3.2. koje se tiče reforme policije).

Alarm: Naročito zabrinjava to što se izmenama Zakona o odbrani unapred označava tajnim niz široko definisanih kategorija podataka u oblasti odbrane i bezbednosti. To može dovesti do označavanja svih podataka u vezi sa aktivnostima i odlukama Ministarstva odbrane kao poverljivih podataka i drastično umanjiti transparentnost te institucije i mogućnost demokratske kontrole Vojske u praksi. To je dodatak na već problematičnu odredbu Zakona o odbrani (član 71a) prema kojoj su sve istraživačke institucije i organizacije dužne da prethodno pribave odobrenje Ministarstva odbrane

15 <<http://www.mod.gov.rs/cir/5289/javna-rasprava-5289>>

16 Za detaljnu analizu izmena, videti: <<http://bezbednost.org/All-publications/6714/Comments-on-the-Draft-Law-on-Amendments-and.shtml>> (pristupljeno: 7. septembra 2018).

17 <<http://www.balkaninsight.com/en/article/police-officer-accuses-prime-minister-s-brother-of-attack-08-31-2015>>

18 Za detaljnu analizu izmena, videti: <<http://bezbednost.org/All-publications/6716/Improving-the-Police-Amendment-Bill.shtml>> (pristupljeno: 7. septembra 2018).

19 Za detaljnu analizu predloženih izmena, videti: <http://bezbednost.org/All-publications/6715/Comments-on-the-Draft-Amendments-and-Supplements.shtml> (pristupljeno: 7. septembra 2018).

kako bi vršile istraživanja u saradnji sa stranim licima ili za potrebe tih lica (npr. istraživačke projekte koji se finansiraju iz naučnih programa EU treba da odobri Ministarstvo odbrane). Ta odredba nije sprovedena u praksi budući da odgovarajući podzakonski akt ne postoji. Takav podzakonski akt predložen je početkom 2017. godine, ali je njegovo usvajanje odloženo zbog snažne kritike civilnog društva i akademske zajednice. Oko 140 organizacija i pojedinaca iz akademske zajednice i civilnog društva javno se suprotstavilo usvajanju tog kontroverznog podzakonskog akta, pod plaštom Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji.<sup>20</sup> Međutim, bez brisanja pomenutog člana iz Zakona o odbrani, podzakonski akt verovatno će uskoro biti usvojen i primenjen, čime će se značajno umanjiti ustavom zagarantovana sloboda istraživanja. Štaviše, poslednjim izmenama stupila je na snagu odredba prema kojoj Ministarstvo odbrane može da traži od poslovnih kompanija i drugih pravnih lica da podnesu informacije „od značaja za odbranu“. U najširem smislu, ta problematična odredba daje Ministarstvu odbrane ovlašćenje da prikuplja informacije i podatke koji mogu predstavljati poslovne tajne ili lične podatke, bez jasne potrebe i kontrolnih mehanizama.

---

### **Upozorenja Poverenika na neopravdano izuzimanje sektora bezbednosti**

*Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo je Ustavnom sudu predlog za ocenu ustavnosti zakona o odbrani, Vojsci i BIA.<sup>21</sup> Prema mišljenju Poverenika, ti zakoni izuzimaju institucije iz oblasti odbrane i bezbednosti iz opšteg pravnog sistema zaštite podataka, tajnosti podataka i pristupa podacima od javnog značaja. Vladi nije dozvoljeno da a priori klasifikuje određene vrste dokumenata u sektoru, umesto prvobitne procene njihovog sadržaja u skladu s redovnim postupkom.*

---

Izмене Zakona o upotrebi Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama van granica Republike Srbije<sup>22</sup> 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.

### **Zarobljavanje Skupštine: zaobilaženje i manipulacija**

Tokom 2018, Narodna skupština nastavila je sa zabrinjavajućim trendom smanjivanja nadzora i kontrole izvršne vlasti, uključujući sektor bezbednosti. Rad Narodne skupštine oslikava opšti trend „zauzimanja“ državnih institucija od strane vladajuće stranke. Opstrukcije skupštinskih rasprava i zaobilaženje javnih rasprava postali su redovna praksa u okviru sadašnjeg saziva Narodne skupštine. Dalje u tekstu navedeni su glavni mehanizmi koje vladajuća koalicija koristi kao najefikasniji način za brzo usvajanje izvršnih odluka i mera politike bez valjane rasprave, uključujući i onih koji se tiču sektora bezbednosti.

Prvo, u pomenutom periodu, Skupština je nastavila da prihvata predloge Vlade da se zakoni usvajaju „po hitnom postupku.“<sup>23</sup> U periodu od aprila do septembra 2018. godine, Skupština je usvojila 82 zakona. U 28 slučajeva, prihvatila je zahteve Vlade za „hitnim postupkom.“ Isto tako, Skupština je nastavila da prihvata nacрте koji nisu prošli javnu raspravu, iako su takve javne rasprave obavezne prema Zakonu o državnoj upravi i uprkos skupštinskoj Rezoluciji o zakonodavnoj politici. Na primer, izmene Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji i Zakona o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti<sup>24</sup> nisu prošle javnu raspravu. Pored toga, grupisanje paketa različitih zakona u jednu tačku dnevnog reda i trošenje vremena skupštinske rasprave na čitanje stotina amandmana predstavlja tehniku za osujećivanje rada Skupštine. Sada

---

20 <<http://eukonvent.org/saopstenje-povodom-inicijative-nkeu-za-povlacenje-predloga-uredbe-za-ogranicenje-istrazivanja-u-oblasti-odbrane/>>

21 <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2881-повереник-поднео-предлоге-за-оцену-уставности-закона-о-одбрани-и-закона-о-биа.html>>

22 Za detaljnu analizu izmena, videti: <<http://bezbednost.org/All-publications/6740/Comments-to-the-amendments-of-the-Law-on-the-shtml>> (pristupljeno: 7. septembra 2018).

23 Za više pojedinosti, videti: <http://www.otvoreniparlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>

24 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9985-da-li-ce-novi-lex-specialis-narusiti-sistem-javnih-nabavki>>

već ustaljena praksa podnošenja velikog broja amandmana kako bi se smanjilo vreme za raspravu počela je u decembru 2017. godine, kada je godišnji budžet razmatran i usvojen. Naime, poslanici iz vladajuće koalicije nastojali su da onemoguće predstavljanje izmena i komentara poslanika iz opozicije, zloupotrebljavajući Poslovnik. Ukupno vreme predviđeno za raspravu potrošeno je predstavljanjem velikog broja njihovih amandmana (svi su bili skoro identičnog sadržaja), koji su kasnije povučeni nakon isteka vremena za raspravu. Takva praksa nastavljena je tokom cele 2018. godine, čime je sprečena konstruktivna debata o velikom broju pravnih akata, uključujući ceo paket zakona kojima se uređuje sektor bezbednosti, koji su usvojeni tokom proleća.

Kad je reč o zakonodavnoj aktivnosti, jedan od glavnih problema na duži rok tiče se nepostojanja rasprave o rizicima korupcije i antikorupcionim efektima zakonodavstva zbog kršenja pravila o javnoj raspravi i nepostojanja obaveze detaljne analize takvih rizika, uključujući nedovoljnu konzistentnost zakonodavnog sistema i sistema planiranja. Nakon nekoliko godina intenzivnih aktivnosti u toj oblasti, Agencija za borbu protiv korupcije iznenada je prestala sa analizom tih rizika na sopstvenu inicijativu nakon februara 2018. Štaviše, Agencija nije izradila ili bar objavila komentare na Nacrt zakona koji uređuje njena ovlašćenja, koji je objavilo Ministarstvo pravde u julu 2018.

Pored toga, u slučajevima kada je organizovana javna rasprava o izmenama zakona, bila je neblagovremeno i neadekvatno najavljena, uz veoma kratku razmenu mišljenja, koja nije bila dvosmerna i konstruktivna. Javne rasprave su ličile na simulaciju demokratskih procedura, a ne na inkluzivan konsultativni postupak. Na primer, kada su izmene zakona o odbrani i vojsci razmatrane, tokom veoma kratkog perioda, sve zainteresovane strane mogle su podneti komentare u pisanom obliku i učestvovati u javnim događajima u Novom Sadu, Nišu i Beogradu. Budući da je odbijena većina predloga koje su dali učesnici, a kritika predviđenih izmena nije razmotrena, postupak je očigledno predstavljao samo formalno ispunjavanje zakonskih obaveza.

Poslanici su imali priliku da postave pitanja članovima Vlade samo dva puta u 2018. godini, dok su zvaničnici zaduženi za upravljanje sektorom bezbednosti učestvovali u jednoj sednici. Štaviše, trend odbijanja predloga opozicionih poslanika da se oforme komisije za istragu posebnih problema ili incidenata (kao što je incident na Paradi ponosa 2014, slučaj Savamale iz 2016. ili slučaj s helikopterom iz 2015. godine) nastavljen je 2018. godine. Nije prihvaćen nijedan predlog.<sup>25</sup>

### **Simulirani skupštinski nadzor sektora bezbednosti**

Skupštinski nadzor sektora bezbednosti simulira se bez uticaja na unapređenje upravljanja sektorom bezbednosti. Učestalost sastanaka Odbora za odbranu i unutrašnje poslove bila je i dalje visoka u 2018. godini, bez smislenog doprinosa nadzoru rada bezbednosnih institucija ili političkom dijalogu o ključnim pitanjima bezbednosne politike. Odbor je zasedao šest puta od januara. Sednice su uglavnom bile veoma kratke, uz dominaciju poslanika iz vladajuće opozicije. Praksa usvajanja nacrtu zakona tokom veoma kratkih sednica, uz zanemarivanje svih amandmana, prisutna je i u Odboru za odbranu i unutrašnje poslove i Odboru za kontrolu službi bezbednosti, budući da je paket ključnih zakona u oblasti odbrane i bezbednosti ušao u skupštinsku proceduru krajem 2017. godine. Na primer, sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, kada je razmatrano šest nacrtu ključnih zakona koji uređuju sistem odbrane, uključujući i dva međunarodna sporazuma i Godišnji plan upotrebe Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u multinacionalnim operacijama, trajao je 26 minuta. Isto tako, Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji razmatran je i usvojen na sednici koja je trajala kraće od deset minuta, pri čemu nijedan od podnesenih amandmana (bilo ih je 40) nije prihvaćen.

Tromesečni izveštaji o radu Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova nisu razmatrani na sednicama Odbora za odbranu i unutrašnje poslove tokom 2018. Bez tromesečnih izveštaja, odbori ne mogu imati celovitu sliku i nadzirati sve relevantne aspekte rada sektora bezbednosti, kao što su budžetska potrošnja, nabavka naoružanja i vojne opreme itd. Štaviše, odbori na taj način ne uspevaju da prepoznaju i istaknu glavne rizike korupcije i procese koji

---

25 <<http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/working-bodies/inquiry-committees-and-commissions.585.html>>

ozbiljno narušavaju integritet bezbednosnih institucija. Na primer, tokom 2018. godine, na sednicama Odbora za odbranu i unutrašnje poslove nije razmatran nijedan izveštaj Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova ili Inspektorata odbrane.<sup>26</sup>

Kad je reč o drugim mehanizmima kontrole koji stoje na raspolaganju Odboru za odbranu i unutrašnje poslove i Odboru za kontrolu službi bezbednosti, u sadašnjem sazivu, članovi odbora nekoliko puta su posetili centre BIA, Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije u Beogradu i regionalne centre u severnoj i centralnoj Srbiji (jedan u 2018). Delegacije koje su činili poslanici iz vladajuće većine sprovele su kontrolne posete i dale samo opšte zaključke, hvaleći rad bezbednosnih službi.

Kontrolni mehanizmi dodatno su osujećeni nedovoljnim brojem bezbednosnih sertifikata koji su neravnomerno raspoređeni, koji su dodeljeni poslanicima kako bi imali pristup poverljivim podacima. Prema podacima dobijenim 2017, od ukupno 24 poslanika s dozvolom za pristup poverljivim podacima, 22 njih pripadalo je vladajućoj koaliciji.

### **Nezavisna nadzorna tela: neispoštovana**

Skupština još uvek nije raspravljala o zaključcima svojih nadležnih odbora u vezi s godišnjim izveštajima za 2014. godinu koje su dostavila nezavisna tela (uključujući izveštaj Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Strategije). Pored toga, Vlada nije izvestila o sprovođenju skupštinskih zaključaka u vezi sa izveštajima za 2013. godinu. Izveštaji za 2015. godinu razmatrani su na sednicama odbora krajem septembra 2016. godine. Odbori su predložili zaključke samo za pojedine godišnje izveštaje (koje su podneli Fiskalni savet, Državna revizorska institucija, RATEL i Agencija za energetiku), ali to nisu učinili za većinu nezavisnih nadzornih tela. Izveštaji za 2016. godinu takođe su razmatrani selektivno. Odbori su predložili zaključke za RATEL (septembar 2017), BIA (avgust 2017), Republičku komisiju za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Fiskalni savet (juli 2017). Zaključak koji je predložen za izveštaj Državne revizorske institucije sadrži nekoliko korisnih preporuka, ali bez obaveze za Vladu da izveštava o njegovom sprovođenju. S druge strane, u periodu od aprila do septembra 2018. godine, Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava usvojio je zaključke u kojima je predložio da Skupština prihvati dva godišnja izveštaja o radu Agencije za borbu protiv korupcije – za 2016. i 2017. godinu,<sup>27</sup> kao i Godišnji izveštaj o radu Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki za 2017. godinu. Međutim, Skupština još uvek nije razmatrala te izveštaje na plenarnim sednicama.

Godišnji izveštaji koje su dostavile nezavisne nadzorne institucije Skupštini, tj. Zaštitnik građana, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Agencija za borbu protiv korupcije, nisu usvojeni na skupštinskom plenumu petu godinu zaredom. Posledično, ne postoji delotvorno skupštinsko praćenje sprovođenja preporuka nezavisnih nadzornih tela u vezi s ključnim nepravilnostima u radu izvršne vlasti, naročito kad je reč o sprečavanju korupcije. To je naročito zabrinjavajuće imajući u vidu činjenicu da se četvrtina žalbi podnetih Povereniku za informacije od javnog značaja odnosi na nepružanje podataka od strane Ministarstva unutrašnjih poslova.<sup>28</sup> Nepostojanje rasprave i usvajanje godišnjih izveštaja koje su izradile institucije čiji su rukovodioci izabrani u Skupštini predstavljaju zabrinjavajući trend i ukazuju na nevoljnost da se stručno mišljenje i preporuke uzmu u obzir.

Glavne opstrukcije rada Poverenika za informacije od javnog značaja intenzivirane su u izveštajnom periodu. Tokom maja i juna, na rad Poverenika uticala je produžena procedura za obnavljanje dozvole za pristup informacijama od strane BIA, bez davanja opravdanja za nezakonito kašnjenje.<sup>29</sup> Bez dozvole, Poverenik nije imao pristup poverljivim i tajnim podacima (npr. u krivičnom postupku,

---

26 <<http://www.otvoreniparlament.rs/sednica-odbora?radnoTelo=12>>

27 Praćena izveštajima o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za sprovođenje Strategije.

28 <<http://www.bezbednost.org/BCSP-News/6825/Parliament-Could-but-Doesnt-Want-to-Control.shtml>>

29 <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2883-поверенику-уручен-безбедносни-сертификат-највишег-степен-државна-тајна.html>>

u okviru specijalnih istražnih mera itd.), čime je onemogućen njegov nadzor nad bezbednosnim institucijama. Štaviše, pokušaji opstruiranja rada Poverenika nastavljeni su tokom 2018. godine i pojačani su javnim optužbama o proneverama novca koje su izneli poslanici vladajuće koalicije. Državna revizorska institucija sprovela je reviziju i zaključila da nije bilo zloupotrebe sredstava.

Ne postoji adekvatna komunikacija i saradnja državnih institucija s Poverenikom, koji je više puta optuživan da vodi političku kampanju protiv Vlade, nakon što je reagovao na kontroverzne mere u vezi s pitanjima zaštite podataka o ličnosti.<sup>30</sup>

---

## PREPORUKE:

- Revidirani nacrti Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane treba da budu što pre objavljeni, uz valjanu javnu raspravu. To bi uključilo suštinsku raspravu u Narodnoj skupštini, pri nadležnim odborima i na plenumu;
- Nacrti strategija treba da potvrde standarde demokratske civilne kontrole i nadzora nad sektorom bezbednosti, naročito prepoznavanjem uloge sudstva i nezavisnih nadzornih tela u sistemu nacionalne bezbednosti, kao i ponovnim uvođenjem principa profesionalizma, nepristrasnosti i političke neutralnosti, pri čemu treba opozvati predloženo prebacivanje upravljačke uloge u sistemu nacionalne bezbednosti s Vlade na predsednika;
- Eksperti iz civilnog društva i akademske zajednice treba da budu uključeni u proces izrade akcionih planova za sprovođenje obe strategije nakon što ih usvoji Narodna skupština;
- Skupštinsku kontrolu izvršne vlasti treba ojačati:
  - » Smanjivanjem primene hitnih postupaka i taktike umanjivanja vremena za uključivanje opozicije u skupštinske rasprave o novim zakonima;
  - » Organizovanjem konstruktivne i inkluzivne javne rasprave o izmenama zakona tako da građani, civilno društvo i stručna javnost mogu da daju svoj doprinos;
  - » Organizovanjem sednica posvećenim pitanjima poslanika svakog meseca kako bi se obezbedila platforma za opozicione poslanike da komentarišu i dovode u pitanje rad Vlade;
  - » Detaljnom analizom preporuka iz godišnjih izveštaja koje podnose nezavisne nadzorne institucije i praćenjem sprovođenja tih preporuka kako bi se obezbedilo delovanje izvršne vlasti;
  - » Prihvatanjem predloga za formiranje odbora za istraživanje posebnih pitanja ili spornih slučajeva;
- Skupštinski nadzor sektora bezbednosti treba poboljšati na sledeći način:
  - » Tromesečne izveštaje o radu Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova i službi bezbednosti treba redovno dostavljati i razmatrati na sednicama nadležnih odbora kako bi se omogućilo sveobuhvatno nadziranje rada aktera u oblasti bezbednosti, uz pokrivanje svih relevantnih aspekata (od budžetske potrošnje i nabavki naoružanja i vojne opreme do rizika korupcije);
  - » Nadležni odbori treba da razmatraju izveštaje tela koja su zadužena za unutrašnju kontrolu kako bi se prepoznali i pratili glavni trendovi i rizici korupcije i dao doprinos procesu izgradnje integriteta bezbednosnih institucija;
  - » Svi članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove i Odbora za kontrolu službi bezbednosti treba da imaju odobrenje za pristup poverljivim informacijama i treba da budu obučeni za sprovođenje sveobuhvatne kontrole rada sektora bezbednosti.

---

<sup>30</sup> Videti, na primer, saopštenja Ministarstva odbrane iz maja: <http://www.mod.gov.rs/lat/12596/saopstenje-12596>, ili Ministarstva zdravlja iz juna: <http://www.zdravlje.gov.rs/showelement.php?id=15503>

## 1.3. Regionalna pitanja i dobrosusedski odnosi

### Ubrzavanje tempa

**Nova Strategija proširenja na Zapadni Balkan**, koju je Evropska komisija predstavila 6. februara 2018,<sup>31</sup> nudi nove smernice za proces pridruživanja, otvarajući mogućnost da Srbija i Crna Gora pristupe EU najranije 2025. godine. Od ove dve zemlje se, takođe, očekuje da računaju na proces pridruživanja svojih suseda i da podržavaju njihove napore. Strategija jasno navodi da EU niti može niti hoće da uveze bilateralne sporove, te da ih države kandidati moraju urgentno rešiti. Za granične sporove Strategija navodi opciju bezuslovne, obavezujuće i konačne međunarodne arbitraže, čije bi odluke dve strane trebalo u celosti da primene i poštuju pre pristupanja i da ih uzmu u obzir prilikom pripreme Sporazuma o pristupanju ukoliko pre toga ne bude postignut bilateralni sporazum o njihovom rešavanju. Takav stav obavezuje, pre svega, Srbiju i Bosnu i Hercegovinu da nađu brzo rešenje ili da se posvete arbitražnoj proceduri u svom bilateralnom sporu, kao i u svojim sporovima sa Hrvatskom.

U proleće i leto 2018. održana su dva multilateralna sastanka, važna za sve države Zapadnog Balkana, uključujući u to i Srbiju. **Samit EU – Zapadni Balkan** na nivou šefova država i vlada održan je u Sofiji 17. maja. Bio je to prvi sastanak u tom formatu od samita održanog u Solunu juna 2003. godine, koji je otvorio put balkanskim zemljama da dobiju puno članstvo u EU. Iako je bilo prostora da zvaničnici direktno razgovaraju, nije se mnogo razgovaralo o novoj Strategiji proširenja na Zapadni Balkan. Proširenje, stabilizacija i pridruživanje nisu direktno razmatrani, a fokus je bio na detaljima šest glavnih inicijativa, koje su već navedene u Strategiji – jačanje vladavine prava, angažman u oblasti bezbednosti i migracija, podrška socioekonomskom razvoju, pojačanoj povezanosti, digitalnoj agendi, kao i podrška pomirenju i dobrosusedskim odnosima.

**Londonski samit u okviru Berlinskog procesa**, održan 10. jula, bio je prvenstveno posvećen rešavanju otvorenih pitanja među državama Zapadnog Balkana. Posebno je bilo reči o tri skupa tema. Prvi skup tema odnosio se na posvećenost država Zapadnog Balkana tome da u okviru Berlinskog procesa održavaju sastanke radnih grupa na svakih šest meseci, pripremajući se za samit u Poznanju 2019. Drugi se odnosio na to da se ulože novi naponi kako bi bio razrešen status oko 12.000 osoba, koje se vode kao nestale tokom ratova 1990-ih. Zajednička izjava poziva da se pojača istraga još nerešenih slučajeva, dodele neophodni budžet i ljudski resursi, te obezbedi učestvovanje porodica žrtava, kao i da se sve zainteresovane strane uzdrže od toga da ove teme politizuju. Treći se odnosio na reafirmaciju posvećenosti Rezidualnom mehanizmu Međunarodnog krivičnog tribunala, jačanje kapaciteta svojih tužilaštava za ratne zločine, odricanje od korišćenja govora mržnje i slavljenja ratnih zločinaca, kao i na promociju kulture solidarnosti prema žrtvama.<sup>32</sup>

Nacionalni koordinatori za pitanja **nestalih osoba** održali su redovne sastanke tokom poslednjih šest meseci. Srpska i hrvatska komisija sastale su se u maju i julu i raspravljale su o poboljšanju svojih pravnih okvira i objavljivanju novog izdanja „Knjige osoba nestalih na području Republike Hrvatske” do kraja 2018. Nacionalni koordinatori Srbije i Bosne i Hercegovine sreli su se u junu i potvrdili da podržavaju stvaranje „Baze podataka aktivnih slučajeva nestalih lica na prostoru bivše Jugoslavije”. Petnaesta regionalna konferencija o nestalim osobama održana je u avgustu u Sarajevu, na kojoj su učestvovali nacionalni koordinatori, tužioci za ratne zločine, predstavnici MKCK-a, MKNL-a, UNDP-a i udruženja porodica nestalih lica. Srpski predstavnici založili su se da budu preduzeti koraci kako bi se obezbedila dostupnost arhivskih podataka, što je jedan od neophodnih elementa za vođenje daljih istraga.

31 A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65 final, European Commission, Strasbourg, 6. 2. 2018. <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)>

32 Joint Declaration on Regional Cooperation and Good Neighbourly Relations in the Framework of the Berlin Process; Joint Declaration on Missing Persons in the Framework of the Berlin Process; Joint Declaration on War Crimes in the Framework of the Berlin Process, Western Balkans Summit, London, 10 July 2018.



Glavni tužilac Rezidualnog mehanizma Međunarodnog krivičnog tribunala posetio je Beograd u maju. On je pohvalio usvajanje **Nacionalne strategije za procesuiranje ratnih zločina**, ali je takođe pozvao da se ona bolje primenjuje i da tužilaštvo otvori nove postupke. Srbija je izrazila spremnost da preuzme slučajeve tužbi protiv članova Srpske radikalne stranke, koji su pred međunarodnim tribunalom optuženi za pritisak na svedoke tokom suđenja lideru te stranke Vojislavu Šešelju. Glavni tužilac je dao zadovoljavajuću ocenu za ukupnu saradnju Srbije sa MKT-om, uz napomenu da Srbija treba da ubrza istrage i podizanje optužnica za ratne zločine.

Bilateralni odnosi sa **Albanijom** ostali su generalno stabilni. Dve zemlje su u maju u Beogradu potpisale Sporazum o turističkoj saradnji, izražavajući nadu da će bilateralno stvoriti zajedničku turističku ponudu, kao i da će je proširiti na saradnju sa Crnom Gorom i Makedonijom kako bi zajedno nastupili ka trećim zemljama. Predsednik Privredne komore Srbije se u septembru u Prištini sreo sa premijerom Ramom kako bi diskutovali o izgledima Regionalnog ekonomskog prostora (REA), kao i o daljem poboljšanju već brzog tempa rasta bilateralne trgovine u 2017.

Srbija ostaje posvećena primeni Dejtonskog/Pariskog mirovnog sporazuma i podržava korake koje **Bosna i Hercegovina** preduzimaju u procesu pridruživanja EU. Istovremeno, Srbija nastavlja dvostruki pristup toj zemlji, tako što održava odnos i sa Sarajevom i sa Banja Lukom. Sarajevo, Istanbul i Beograd su u maju, u okviru trilateralnog mehanizma, razgovarali o infrastrukturnim projektima, potpisavši pismo o namerama da se izgradi auto-put Beograd–Sarajevo. U avgustu je održana zajednička sednica vlada Republike Srpske i Srbije, na kojoj su potpisani sporazumi o energetici, građevinarstvu i IKT saradnji. Nije bilo konkretnog napretka kada je reč o rešavanju graničnog spora, niti je s tim u vezi bilo sastanaka na visokom nivou.

Nakon posete predsednika Vučića Zagrebu u februaru, bilateralni odnosi sa **Hrvatskom** ostali rovnosni. Nije bilo vidljivog napretka kada je reč o rešavanju graničnog spora niti je uspostavljen okvir za njegovo rešavanje, pa se čini da će, kako vreme protiče, arbitraža biti sve izvesnija opcija. Kao i prethodnih godina, nastavljeni su povremeni javni ispadi političara, posebno tokom obeležavanja godišnjica operacije „Oluja” u avgustu.

Odnosi sa **Crnom Gorom** ostali su solidni i produktivni. Ministri unutrašnjih poslova tokom susreta u avgustu u Beogradu potpisali su sedam bilateralnih sporazuma i dva protokola. Ovi sporazumi detaljnije regulišu rad šest graničnih prelaza i saobraćaj na 21 prelazu, koje koristi lokalno stanovništvo, te jačaju saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala i nelegalnih migracija.

Odnosi sa **Makedonijom** potpuno su se oporavili nakon događaja 2017. godine, kada je Srbija privremeno povukla osoblje svoje ambasade u Skoplju. Predsednik Vučić susreo se u septembru sa premijerom Zaevom na graničnom prelazu Preševo-Tabanovci kako bi zajedno obeležili početak izgradnje integrisanog graničnog prelaza na tom mestu. Predsednik Vučić je potvrdio da Srbija podržava sporazumu Grčke i Makedonije o rešavanju pitanja zvaničnog imena Makedonije i povezanih tema, dok je Zaev potvrdio da Makedonija podržava dijalog Beograda i Prištine. Dogovoreno je da u narednom periodu bude održana zajednička sednica dve vlade.

---

### **Infrastrukturni i energetske projekti**

*Srbija je nastavila da promoviše i učestvuje u regionalnim infrastrukturnim i energetskim projektima. Mađarski ministar spoljnih poslova Peter Sijarto, bugarska ministarka energetike Tamenuška Petkova i srpski ministar energetike Aleksandar Antić održali su 13. juna u Beogradu trilateralni sastanak. To je bio pripremni sastanak za susret **CESEC grupe na visokom nivou**, održan u Sofiji dve nedelje kasnije, kojim je predsedavao komesar EU za klimu i energiju Miguel Arias Kanjete. Na sastanku je diskutovano o napretku projekata gasne infrastrukture regiona, gde Interkonektor Bugarska–Srbija trenutno predstavlja najvažniji projekat za Srbiju, koji se delom finansira iz IPA fondova. Ovim multilateralnim okvirom za zajedničku energetske politiku i projekte, Srbija ostvaruje i visok nivo bilateralne saradnje sa Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom i Grčkom. Još jedan važan rezultat Londonskog samita ZB – EU za Srbiju bio je dogovor o uspostavljanju sedišta Transportne zajednice za Zapadni Balkan u Beogradu, što je još jedan simbol napretka primene inicijative EU u regionu, kao i centralne pozicije Srbije i njene važne uloge u infrastrukturnom razvoju.*

---

---

## PREPORUKE:

- Potrebno je pokrenuti politički dijalog na visokom nivou kako bi se uspostavio čvrsti okvir sa jasnim vremenskim trajanjem za rešavanje graničnih sporova sa Bosnom i Hercegovinom i Hrvatskom. Ovaj proces mora biti transparentan za javnost;
- Potrebno je primeniti obaveze preuzete na Londonskom samitu u vezi se radom nacionalnog koordinatora za nestala lica, posebno kada je reč o budžetskim alokacijama i ljudskim resursima;
- Potrebno je pojačati rad Tužilaštva za ratne zločine, tako što će tekuće istrage biti zaključene podizanjem novih optužnica.

## 1.4. Antidiskriminacione politike i rodna ravnopravnost

### Zakon o zabrani diskriminacije: bez javne rasprave, odbačene pritužbe

Sprovođenje antidiskriminacionih politika se u izveštaju Saveta ocenjuje kao uspešno. Jedina aktivnost koja nije (u potpunosti) završena je izrada Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije (koji je trebalo da bude završen 2016. godine). Savet je pružio detaljno objašnjenje u vezi sa konsultativnim procesima između Ministarstva za socijalnu politiku, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Evropske komisije, ali nije održana javna rasprava o konačnoj verziji nacrt zakona, niti je dostavljen na mišljenje Sekretarijatu za javne politike Republike Srbije.<sup>33</sup>

---

#### **Odstupanje od postignutog nivoa standarda**

*Ne postoje informacije o tome kada će Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije biti predmet javne rasprave. Novi Zakon o ravnopravnosti polova nije usvojen. Nacrt zakona koji je pripremila Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost (2017), nakon što ga je preuzelo Ministarstvo za socijalnu politiku, prošao je dve nove javne rasprave, i isti je izmenjen (u decembru 2017. i julu 2018. godine). Svaka od promena, pod pritiskom komentara konzervativnih i religiozno orijentisanih organizacija, pojedinaca i političkih pokreta, unela je zabunu u pravni tekst, koji je terminološki i sadržajno neusaglašen i nije usklađen sa međunarodnim standardima, ratifikovanim međunarodnim ugovorima i domaćim zakonima. Odstupanje od postignutog nivoa prava je najočiglednije u odnosu na sferu seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlje žena, suprotno preporukama CEDAW komiteta Ujedinjenih nacija,<sup>34</sup> i dodatnih pitanja<sup>35</sup> koja su dostavljena Srbiji nakon Četvrtog periodičnog izveštaja.<sup>36</sup> Ne postoje sintetizovani godišnji izveštaji o implementaciji Akcionog plana (2016-2018) za Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost (2016-2020).*

---

Praćenje primene Zakona o zabrani diskriminacije neopravdano se izjednačava sa podnošenjem godišnjih izveštaja od strane Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, koji prikazuju samo jedan aspekt primene zakona, bez podataka o pokrenutim sudskim postupcima.

Narodna skupština nije razmatrala izveštaje o radu Poverenice za zaštitu ravnopravnosti još od 2014. godine (a na internet prezentaciji ovog nezvisnog tela nema ni skraćenih izveštaja na jezicima nacionalnih manjina, praksa koja je postojala u 2012. godini).<sup>37</sup> Izveštaj Poverenice o aktivnostima u 2017. godini predstavljen je na 16. sednici Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova (22. maja 2018. godine).

---

33 <<http://rsjp.gov.rs/misljenja/?y=2018>, <http://rsjp.gov.rs/misljenja/?y=2017>>

34 Dostupno na: <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/156>>

35 <<https://undocs.org/CEDAW/C/SRB/Q/4>>

36 Koji će biti razmatran u februaru 2019. godine: <<http://undocs.org/CEDAW/C/SRB/4>>

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

Monitoring ne pruža odgovore zašto je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti 2017. godine imala 22,6% manje slučajeva nego 2016. godine, uključujući 17,7% manje pritužbi građana u vezi sa diskriminacijom i manje sudskih postupaka pokrenutih zbog diskriminacije.<sup>38</sup>

Poverenica konstatuje da je najčešći osnov diskriminacije u 2017. na koju su se žalili građani – invaliditet, starosna dob i pol (nema ukrštenih podataka), a najčešća oblast pritužbi na diskriminaciju je rad i zapošljavanje i postupci pred javnim organima. Iako je bilo 532 pritužbi na diskriminaciju, Poverenica je izdala preporuke za samo 51 ili 9,6% od svih podnesenih pritužbi u 2017. godini. Broj odbačenih pritužbi i broj obustavljenih postupaka je izrazito veliki, što potvrđuje važnost analize uzroka, kao i boljeg i obuhvatnijeg informisanja građana i građanki o tome šta jeste (i šta nije) diskriminacija, te kako se ona čini verovatnom (kako se dokazuje).

Ne bi trebalo isključiti i moguća pogrešna tumačenja zakonskih odredbi od strane Poverenice, na koje je AŽC ukazao u prethodnom izveštaju.<sup>39</sup> Iako Poverenica navodi da je postignuta visoka efikasnost postupanja po preporukama (od 75,86%), ona se odnosi na mali broj pritužbi (39). To povećava značaj aktivnosti koje se odnose na informisanje građana, nadležnih službenika i pravosuđa, i promovisanja prepoznavanja diskriminacije,<sup>40</sup> za koje se u državnom izveštaju navodi da su samo delimično sprovedene (iako je njihova realizacija planirana za 2017).

## Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije: nedovoljni kapaciteti

Još uvek nema javno dostupnih podataka o osnivanju novog Saveta zaduženog za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije, koji je sada pod neposrednom nadležnošću Ministarstva za socijalnu politiku. Aktivnosti ovog ministarstva u vezi sa Strategijom uglavnom ili nisu sprovedene ili ne postoje, posebno u pogledu sprečavanja diskriminacije žena. Četvrti i peti periodični izveštaji o implementaciji Akcionog plana za ovu Strategiju su još uvek su u formi nacrtu.<sup>41</sup>

U petom izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije (za prvi i drugi kvartal 2017. godine), kao i u prethodnom, zaključeno je da se primenjuje samo polovina planiranih mera. Iz sadržaja Petog izveštaja<sup>42</sup> zaključuje se da su planirane mere ispunjene u 51,7% (63 od 122 planirane mere), gotovo svaka peta mera (18%) nije ispunjena, skoro svaka deseta planirana mera je delimično ispunjena (12,3%) a za skoro svaku petu planiranu meru (18%) ne postoje podaci o implementaciji, što potvrđuje još uvek nedovoljne kapacitete državnih organa za sprovođenje, praćenje i izveštavanje.<sup>43</sup> Na osnovu sumiranog prikaza potrošenih sredstava za realizaciju planiranih mera, nije moguće izvesti validne zaključke. I ovaj put se ponavljaju preporuke sasvim slične prethodnim: da Savet proveri razloge za nerealizaciju planiranih mera, da zatraži obrazloženje od realizatora koji nisu dostavili podatke o razlozima za to i da zatraži podatke o visini utrošenih sredstava u vezi sa realizovanim merama/aktivnostima o kojima su izvestili.

---

38 Podnete su tri građanske tužbe za zaštitu od diskriminacije, tri krivične prijave, jedna prekršajna prijava, i jedna inicijativa za ocenu zakonitosti pred ustavnim sudom.

39 Strana 19. Izveštaja prEUgovor iz aprila 2018., dostupno na: <<http://preugovor.org/Reports/1448/Coalition-prEUgovor-Report-on-Progress-of-Serbia.shtml>>

40 Aktivnosti 3.6.1.16, 3.6.1.17, 3.6.1.18.

41 <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/dokumenta/ljudska-prava/strategija>>

42 <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22041>>

43 Obično nedostaju podaci iz sledećih ministarstava: Ministarstvo za socijalna pitanja, Ministarstvo kulture i Ministarstvo zdravlja.

## Univerzalni periodični pregled: prihvaćene i uvažene preporuke

Vlada je usvojila<sup>44</sup> odgovore Komitetu za ljudska prava UN nakon razmatranja Trećeg ciklusa univerzalnog periodičnog pregleda.<sup>45</sup> Najveći broj preporuka koje se odnose na antidiskriminacionu politiku prema ženama, politiku rodne ravnopravnosti i zaštitu od svih oblika nasilja prema ženama je prihvaćen, a nešto manji broj je prihvaćen nakon konsultacija.<sup>46</sup> Nije bilo preporuka koje se tiču žena koje Republika Srbija nije prihvatila.<sup>47</sup>

Među preporukama za koje vlada navodi razloge zbog kojih ne mogu biti prihvaćene i podržane su: ratifikacija Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, ratifikacija Opcionog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ratifikacija Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta, pokretanje procesa skrininga kako bi se identifikovali svi državni službenici navodno uključeni u izvršenje ratnih zločina, punu i javnu istragu o navodnom učešću policije i lokalnih vlasti u slučaju „Savamala“, unapređenje zakona o slobodi medija, uredničke nezavisnosti i pluralizma medija, uzdržavanje od krivičnog gonjenja novinara, branilaca ljudskih prava i pripadnika civilnog društva, kao sredstvo odvratanja i obeshrabrivanja od slobodnog iskazivanja mišljenja.

### Zakon o rodnoj ravnopravnosti: nije usvojen, pritisak konzervativaca

Iako se u državnom izveštaju navodi da je novi Nacrt usaglašen sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije, kao i sa domaćim zakonima, to nije sasvim tačno u svim oblastima na koje se zakon odnosi. Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koji je preduzeo dodatne konsultacije, javnu raspravu i izradu novog Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti, izašao je u susret organizovanim pritiscima konzervativnih i religijski orijentisanih organizacija, pojedinaca i političkih pokreta da se izbegne upotreba termina „rod/rodna“ i obezbedi „neutralnost“ i „potpuna simetrija“ u svim odredbama koje se odnose na nasilje, iako *de facto* stanje to ne opravdava. Svaka od promena uvela je još više zabune u pravni tekst, koji je terminološki i sadržajno neusaglašen. Odstupanje od dostignutog nivoa prava i međunarodnih standarda najočiglednije je u vezi sa seksualnim i reproduktivnim pravima i zdravljem žena, suprotno preporukama CEDAW komiteta UN-a,<sup>48</sup> i dodatnim pitanjima<sup>49</sup> koja su dostavljena Srbiji nakon podnošenja Četvrtog periodičnog izveštaja.<sup>50</sup> CEDAW komitet će razmatrati državni izveštaj u februaru 2019. godine. Ministarstvo je iz nacrta zakona izbrisalo član o pravu na pristup lako dostupnom obrazovanju i uslugama koje se odnose na seksualnost, kontracepciju i planiranje rađanja. Ovo pravo zamenjeno je formulacijom prava na „pristup lako dostupnim informacijama, koje se odnose na polnost, rađanje, bračni i porodični život, kao i na uzajamno poštovanje žena i muškaraca u svim oblastima međuljudskih odnosa“.

**Alarm:** Ministarstvo je takođe izbrisalo iz nacrta zakona definiciju „nasilje nad ženama“ (kako je definisano u ratifikovanoj Konvenciji Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici) i zamenilo je neutralnim pojmom „nasilje na osnovu pola“.

---

44 U aprilu 2018. godine.

45 U januaru 2018. godine.

46 Preporuke za donošenje mera za sprečavanje višestruke i međusektorske diskriminacije žena i usklađivanje normativnog okvira kako bi se sprečili svi oblici nasilja nad ženama. Među preporukama usvojenim nakon konsultacija su one o sprečavanju nasilja i društvene stigmatizacije zasnovane na seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu i prema osobama sa HIV-om, diskriminaciji nacionalnih / etničkih manjina, posebno Roma, krivično gonjenje ratnih zločina i punoj zaštiti žrtava bez diskriminacije, zaštiti branitelja ljudskih prava, sprečavanju zločina iz mržnje i govora mržnje u javnom diskursu, zaštiti medijskih radnika od napada i nasilja, poboljšanju normativnog okvira za zaštitu dece od nasilja i zabrani telesnog kažnjavanja, borbi protiv trgovine ljudima, poboljšanju položaja interno raseljenih osoba i tražilaca azila.

47 <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/161>>

48 Dostupno na: <<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/156>>

49 <<https://undocs.org/CEDAW/C/SRB/Q/4>>

50 <<http://undocs.org/CEDAW/C/SRB/4>>

Nema sintetizovanih godišnjih izveštaja o primeni Akcionog plana (2016-2018) za Nacionalnu strategiju o rodnoj ravnopravnosti (2016-2020).

---

### **Zabrinjavajuća budućnost žena**

*Republika Srbija je dobila dodatna pitanja od strane UN CEDAW komiteta u vezi sa podnetim Četvrtim periodičnim izveštajem, koja se odnose na: 1) mere za borbu protiv stereotipa, a posebno uticaj nacionalne kampanje za promociju rađanja; 2) kvalitet seksualnog i reproduktivnog zdravlja žena, a posebno raspoloživost i kvalitet savetovanja, pristup kontracepciji i da li su troškovi kontracepcije, uključujući i abortus, pokriveni opštim zdravstvenim osiguranjem; 3) mere za promovisanje pristupa zaštiti lezbejki, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih osoba, a posebno pristup planiranju porodice i veštačkoj oplodnji; 4) da li je obrazovanje na svim nivoima rodno osetljivo, i 5) koje mere podrške postoje za devojčice koje su stupile u brak pre 18-te godine. Odredbe Nacrta zakona o ravnopravnosti polova najavljuju probleme sa kojima će se žene u Srbiji suočavati u budućnosti u odbrani već dostignutog nivoa ljudskih prava.*

---

### **PREPORUKE:**

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede izvor u vezi sa svakom aktivnosti koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Usvojiti novi Zakon o rodnoj ravnopravnosti onako kako ga je pripremio Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost;
- Potrebno je bolje pratiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije kako bi se povećao procenat sprovedenih aktivnosti;
- Pripremiti Prvi izveštaj o implementaciji Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period 2016-2020 i Akcioni plan za njegovu implementaciju za period 2016-2018;
- Definisati jasne i merljive indikatore za praćenje i procenu efekata primene zakona, nacionalnih strategija i akcionih planova;
- Uspostaviti funkcionalne mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja politika za borbu protiv diskriminacije i rodne ravnopravnosti, koji omogućavaju horizontalnu i vertikalnu komunikaciju i koordinaciju sa strateškim sektorskim politikama;
- Osigurati učešće organizacija civilnog društva, posebno ženskih organizacija, u radnim grupama za izradu zakona, strateških i akcionih planova, uz obavezu izveštavanja o rezultatima konsultativnih procesa.

---

# POGLAVLJE 23

## 2.1. Pravosuđe

### 2.1.1. Ustavni amandmani i nesporednosti

Od objavljivanja Izveštaja o Srbiji, urađene su dve revizije originalnih nacrtu ustavnih amandmana i došlo je do dodatnih nesporednosti između Vlade, s jedne strane, i strukovnih organizacija i organizacija civilnog društva, s druge strane, u vezi s postupkom izrade i sadržajem nacrtu. To je nastavljeno i nakon što je Venecijanska komisija Saveta Evrope izdala autoritativno mišljenje.

**Lažna rasprava:** Kratak podsetnik – pre više od godinu dana, Ministarstvo pravde pokrenulo je javnu raspravu o ustavnim amandmanima u oblasti sudstva, radi obezbeđivanja boljih standarda za nezavisnost treće grane vlasti.<sup>51</sup> Međutim, u raspravi koja je sledila, predstavnici sudstva u velikoj meri su bili skrajnuti, ignorisani i čak vređani od strane državnih zvaničnika, o čemu je već govoreno, te je inicijalno proklamovani cilj reformi izvrnut naopačke: sudstvo je odvojeno od građana i vođeno svojim sebičnim interesima, te stoga ne može biti prepušteno samostalnom upravljanju bez valjane spoljašnje (političke) kontrole.

**Glavni problem nije rešen:** Ministarstvo pravde objavilo je revidirani Nacrt amandmana<sup>52</sup> u aprilu i dostavilo ga Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Taj dokument je sada praćen Ustavnim zakonom za sprovođenje amandmana,<sup>53</sup> nakon što je nepostojanje takvog teksta oštro kritikovano. S druge strane, praksa neobjavljivanja izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi je nastavljena, a zainteresovanim stranama nije dato objašnjenje zašto i kako će primljeni komentari biti inkorporirani. Primećena su određena pobošljanja nacrtu amandmana, kao odgovor na pritiske civilnog društva i strukovnih organizacija. Na primer, definisana je kontroverzna kategorija „istaknutog pravnika“, a njegov „zlatni glas“ u sudskim i tužilačkim većima je brisan. Međutim, u tekstu Ministarstva pojedina rešenja dodatno su iskomplikovana, npr. uvođenjem većine glasova u Narodnu skupštinu, što predstavlja rešenje bez presedana, ili omogućavanjem razrešenja oba saveta u slučaju blokade u glasanju. Oba pomenuta predloga dodatno povećavaju mogućnost politizacije oba saveta – dominantna stranka može lakše da bira članove saveta s većinom 5/9 i da ih razrešava kada god želi. Naposletku, nije rešen glavni problem nepostojanja mehanizama zaštite nezavisnosti sudstva, već je, naprotiv, samo pogoršan.

Izgubljeno u prevodu: Ovaj zaključak potvrđen je u Mišljenju Venecijanske komisije koji je objavljen krajem juna.<sup>54</sup> Ministarka pravde požurila je da izrazi zadovoljstvo mišljenjem kojim je navodno podržan stav Ministarstva u ključnim pitanjima, koristeći primere izvučene iz konteksta i pripisujući većinu primedaba neadekvatnom prevodu nacrtu amandmana na engleski.<sup>55</sup> Mišljenje je zapravo odražavalo već istaknute kritike na postupak izrade i sadržaj nacrtu, premda delikatnijim diplomatskim rečnikom, što je stručnjake navelo da zaključe da novi nacrt amandmana treba uraditi ispočetka nakon novog kruga rasprave.<sup>56</sup> Ministarka pravde je taj predlog kategorično

---

51 Takođe je važno naglasiti da javna rasprava nije bila otvorena za predloge za uređenje drugih pitanja u Ustavu (izuzimajući nezavisnost sudstva), kao što su pitanja važna za borbu protiv korupcije – npr. pitanje imuniteta od krivičnog gonjenja, status nezavisnih državnih tela, kršenje pravila upotrebe javnih sredstava, rešavanje sukoba interesa, i garancije za transparentnost rada državnih organa.

52 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Draft%20Amendments%20to%20the%20Constitution%20of%20Republic%20of%20Serbia.pdf>>

53 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Draft%20of%20the%20Constitutional%20Law.pdf>>

54 <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)011-e)>

55 <<https://www.mpravde.gov.rs/en/vest/19922/kuburovic-the-ministry-of-justice-satisfied-with-the-venice-commissions-opinion.php>>

56 <<https://insajder.net/sr/sajt/tema/11638/Uskoro-nova-verzija-ustavnih-amandmana-o-pravosu%C4%91u-Venecijanska-komisija-preporu%C4%8Dila-izmene-dela-odredbi-koje-je-kritikovala-struka.htm>>

odbila.<sup>57</sup> Međutim, ministarka je najavila da će ustavni amandmani biti usaglašeni s Mišljenjem Venecijanske komisije. To zvuči manje obećavajuće u svetlu prethodne prakse kada su anonimni državni službenici izraživali odredbe na osnovu pristrasnog tumačenja međunarodnih standarda, zanemarujući mišljenja domaćih stručnjaka, profesionalaca i akademske javnosti.<sup>58</sup>

**Kozmetičke izmene:** Treći nacrt<sup>59</sup> objavljen je 11. septembra, a nedelju dana kasnije organizovan je još jedan radni sto kako bi se razmatrala sprovedena usaglašavanja s Mišljenjem i postigao konsenzus. Međutim, očekivati nesmetan proces suviše je optimistično. Strukovna udruženja su još jednom izrazila nezadovoljstvo, opisujući pobošljanja kao kozmetičke izmene, naročito kad je reč o garancijama nezavisnosti sudstva i sastavu saveta sudstva i tužilaca.<sup>60</sup> Jedan od glavnih problema jeste činjenica da odnos između tri grane vlasti nije definisan. Nije jasno zašto je Ministarstvo pravde definisalo minimalne standarde koje je utvrdila Venecijanska komisija samo za nekoliko odredaba, ili zašto određena rešenja odstupaju od Akcionog plana za Poglavlje 23,<sup>61</sup> kao i koji je bio razlog za odbacivanje podnesenih predloga i argumenata brojnih udruženja i stručnjaka tokom prethodne javne rasprave.

---

## PREPORUKE:

- Potreban je suštinski dijalog između Vlade i akademske i stručne javnosti kako bi se unapredili ustavni amandmani odgovarajućim predlozima koji prevazilaze minimalne međunarodne standarde i koji su primenjivi i mogu biti delotvorni u nacionalnom kontekstu;
- Ustavnim amandmanima potrebno je redefinisati postojeću formulaciju o podeli vlasti čime bi se omogućilo izvršnoj i zakonodavnoj vlasti da ograniči sudsku granu vlasti. Takođe je potrebno obezbediti većinu sudija/tužilaca u Savetu sudstva i Savetu tužilaca i garantovati nezavisnost Sudske akademije kako jedine ulazne tačke za sudstvo;
- Narodna skupština, naročito njen Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, treba da igra proaktivniju ulogu u procesu izmena Ustava i da angažuje renomirane domaće ustavne stručnjake da daju podršku okončanju izrade ustavnih amandmana.

## 2.1.2. Nepristrasnost i odgovornost

### Netransparentne aktivnosti

Više od godinu i po dana ne postoje javno dostupni zapisnici na sajtu Ministarstva pravde sa sastanaka Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa.<sup>62</sup> Iz aktivnosti 1.3.10.3. može se zaključiti da su sastanci održani, ali izveštaje Komisije nije moguće pročitati i pregledati, a Strategija ističe krajem ove godine.

Savet, u vezi sa aktivnošću 1.1.3.5, samo izveštava o odlukama Državnog veća tužilaca o unapređenjima i izborima tužilaca, a ne o prestanku tužilačke pozicije na osnovu utvrđene disciplinske odgovornosti.

---

57 <<https://www.blic.rs/vesti/politika/kuburovic-nece-biti-novog-nacrta-niti-nove-rasprave/6t6xclh>>

58 <[http://www.sudije.rs/images/Key\\_positions\\_of\\_Professors.pdf](http://www.sudije.rs/images/Key_positions_of_Professors.pdf)>

59 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/const%20am%2011.09.docx>>

60 <<https://www.sudije.rs/index.php/en/aktuelnosti/constitution/435-press-release-regarding-draft-constitutional-amendments.html>>

61 Prema postojećem predlogu, samo 50% članova budućeg Saveta sudstva i 40% članova Saveta tužilaca biće sudije i tužioci koje biraju kolege. Tim rešenjima svakako se ne povećava nezavisnost sudstva, što je navodno bila namera. Nasuprot tome, omogućava se da članovi koje direktno bira Narodna skupština donose odluke o sudijama/tužiocima.

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

Što se tiče aktivnosti 1.1.4.2., Izveštaji o postupanju disciplinskog tužioca<sup>63</sup> Državnog veća tužilaca objavljeni su na veb stranici Veća za 2013., 2014. i 2015. godinu. Nema javno dostupnih Izveštaja za 2016. i 2017. godinu. Aktivnosti 1.1.7.1. do 1.1.7.4. ponovo se prikazuju na način koji prikriva svrhu ovih aktivnosti.

---

### **„Neosnovane“ pritužbe**

AŽC je 2017. godine uputio inicijative za pokretanje disciplinskih postupaka protiv tužilaca i zamenika tužilaca u Osnovnim javnim tužilaštvima (OJT) koji ne postupaju u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici jer nisu imali predviđeni broj održanih sastanaka Grupa za koordinaciju i saradnju.<sup>64</sup> Iz primljenih odgovora utvrđeno je da su pritužbe **neosnovane** ili delimično neosnovane, često zbog grešaka u zapisniku ili zbog „objektivnih razloga“ (tužiocu su bili na godišnjem odmoru), uključujući činjenicu da je specijalizovani zamenik javnog tužioca držao sastanke samo po potrebi.

### **Navedeno je da „nema osnova“**

U 2018. godini, AŽC se ponovo obratio disciplinskom tužiocu Državnog veća tužilaca, sa pritužbom na 18 OJT koji nisu izradili ni jedan pojedinačni plan zaštite žrtava i podrške najmanje četiri meseca, i na još osam OJT koji su izradili samo po jedan plan u istom periodu (što ne odgovara broju razmatranih slučajeva nasilja). Odgovor disciplinskog tužioca bio je da **nema osnova** za pokretanje disciplinskog postupka. Pošto je inicijativa tretirana kao pritužba na rad osnovnih tužilaštava, disciplinski tužilac ih je dostavio Republičkom javnom tužilaštvu.

---

## **PREPORUKE:**

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede izvor u vezi sa svakom aktivnosti koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 bi trebalo 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 OCD, da se zapisnici i da se izveštaji redovno objavljuju na internet stranici Ministarstva pravde.
- Izveštaji o postupanju disciplinskog tužioca Državnog veća tužilaca trebalo bi da se redovno objavljuju na internet stranici veća.

## **2.1.3. Profesionalizam/sposobnost/efikasnost**

### **Poboljšati izvršenje presuda, posebno u građanskim predmetima**

Iako je rok za izmene Zakona o parničnom postupku istekao u IV kvartalu 2016. godine, Savet je zaključio da se ova aktivnost delimično realizuje. Primena Zakona o izvršenju i obezbeđenju, kada su u pitanju prava dece na alimentaciju, je pogoršana je nakon što je Vrhovni kasacioni sud doneo obavezujuće mišljenje da samo sudovi imaju nadležnost za izvršenje dugovanja alimentacije. Ministarstvo pravde je formiralo novu Radnu grupu koja radi na izmenama novog Zakona o izvršenju i nije pozvao OCD koje pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima da u njoj učestvuju.

**Zakon o parničnom postupku:** Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 zaključio je da se aktivnost 1.3.6.1. izmene Zakona o parničnom postupku (ZPP) delimično primjenjuje, iako je rok za ovu aktivnost istekao u IV kvartalu 2016. godine. Savet je dao kratak pregled zaključaka sa sastanaka Radne grupe. Ne pominje se JEP projekat u okviru koga su bili angažovani spoljni eksperti, niti njihova stručna analiza. Savet ponovo nije pružio dodatno objašnjenje niti očekivani datum potpunog završetka ove aktivnosti.

---

63 <<http://www.dvt.jt.rs/izvestaji/>>

64 <<https://www.womenngo.org.rs/resurs-centar>>



**Zakonik o krivičnom postupku:** Izveštaj Saveta o aktivnosti 1.3.6.2. izmene Zakonika o krivičnom postupku sadrže oprečne izjave Vrhovnog kasacionog suda i Republičkog javnog tužilaštva (RJT) o izmenama Zakonika o krivičnom postupku (ZKP). RJT tvrdi da njihov predstavnik učestvuje u radu Radne grupe, dok Vrhovni kasacioni sud nema saznanje da je Radna grupa formirana. S obzirom da je Savet zaključio da se ova aktivnost ne sprovodi, može se pretpostaviti da će novi rok – treći kvartal 2018. biti takođe prekoračen.

**Zakon o izvršenju i obezbeđenju:** Savet je ponovio da se aktivnost 1.3.6.3. uspešno sprovodila, iako je izveštavao o zaostatku od više od 500.000 starih predmeta izvršenja u sudovima u Beogradu, sa naglaskom da je većina ovih slučajeva nastala zbog „malog iznosa“ duga. Savet ne izveštava o tome koliko je starih predmeta vezano za izvršenje porodično-pravnih presuda i koliko dugo traju ovi slučajevi. Nažalost, iskustva klijentkinja Autonomnog ženskog centra pokazala su da postupci iz porodično-pravne oblasti spadaju među one koji traju dugo ili koji su obustavljeni zbog nemogućnosti izvršenja. Za to postoji nekoliko razloga: 1) sudije su preopterećene starim predmetima; 2) sudije vraćaju predloge za izvršenje na ispravku, ponekad 3-4 puta, čak i u slučajevima kada su pravnice u Autonomnom ženskom centru pružale besplatnu pravnu pomoć; 3) sudije nemaju efikasnu logističku i drugu podršku.

Od juna 2017, situacija se pogoršala kada je u pitanju prinudno izvršenje zakonskog izdržavanja. Više od godinu dana roditelji su imali mogućnost da odluče da li će postupak prinudnog izvršenja dugovanog iznosa izdržavanja sprovoditi javni izvršitelji, jer su imali bolje rezultate nego sudovi i bili su brži. Dana 27.6.2017. godine Vrhovni kasacioni sud je usvojio obavezni Pravni zaključak<sup>65</sup> u kome se navodi da su za izvršenje presuda u vezi sa alimentacijom zaduženi samo osnovni sudovi.

Kao što se vidi iz izveštaja Saveta, Ministarstvo pravde je formiralo novu Radnu grupu koja radi na izmenama novog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koju čine sve zainteresovane strane, osim OCD koje pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima.

U prvih 8 meseci 2018. godine, AŽC je pružao besplatnu pravnu pomoć u vidu pisanja predloga za prinudno izvršenje sudskih odluka za 8 klijentkinja,<sup>66</sup> od kojih 7 je imalo finansijska sredstva za pokretanje postupka prinudnog izvršenja radi naplate zakonskog izdržavanja.<sup>67</sup> 13 klijentkinja se opredelilo za podnošenje krivične prijave, pošto je ovaj postupak besplatan.<sup>68</sup>

## PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede izvor u vezi sa svakom aktivnosti koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 bi trebalo da preporuči MP i novoformiranoj Radnoj grupi da revidiraju članove Zakona o izvršenju i obezbeđenju koje direktno negativno deluju na decu koja ne dobijaju alimentaciju;
- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede šta se desilo stručnom analizom Zakona o parničnom postupku urađenom od strane eksperta u okviru JEP projekta i da učini javno dostupnim zapisnike Radne grupe za izmene i dopune Zakona o krivičnom postupku.

65 Dostupno na: <<https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Zakljucak%20-27-06-17.pdf>>

66 Jedan u vezi sa izvršenjem kontakta sa detetom i sedam u vezi sa izvršenjem alimentacije.

67 Dva u slučajevima neplaćene alimentacije detetu i jedan u slučaju neplaćene alimentacije bračnom drugu

68 23 takve krivične prijave su podnete 2013. godine, 9 u 2014, 16 u 2015, 16 u 2016. i 19 u 2017. godini.

## 2.2. Borba protiv korupcije

### Odsustvo političke volje koči (gotovo) sve

Zakonski okvir za borbu protiv korupcije nije značajno poboljšan od aprila 2018. godine. To znači da je povećano inače veliko kašnjenje normativnih intervencija, koje su u strateškim aktima identifikovane kao prioritete. Ovo kašnjenje dovelo je do toga da ciljevi iz Akcionog plana za Poglavlje 23 (drugi deo) neće biti ostvareni 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. Sistem za praćenje i nadzor nad sprovođenjem tih strateških akata nije bio delotvoran. Jasno je da je upravo odsustvo političke volje ono što sprečava da se reše čak i oni problemi koje su utvrdili predstavnici vlasti u Srbiji. Slično tome, nema napretka ni u sprovođenju ranije usvojenih zakona. Nedavne promene u organizacionoj strukturi organa koji gone korupciju još nisu donele suštinska unapređenja. Položaj preventivnih antikorupcijskih tela nije poboljšan, a može se reći da je postao čak i lošiji tokom posmatranog perioda.

Među pozitivnim normativnim promenama mogu se istaći nova pravila o javnim raspravama na centralnom i lokalnom nivou. Ministarstvo pravde je objavilo nacрте dva dugo očekivana zakona. Prvi Zakon o lobiranju imaće dobre, mada ograničene efekte, kada je reč o integritetu i transparentnosti zakonodavnog postupka. S druge strane, nacrt Zakona o sprečavanju korupcije (koji treba da zameni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije) u mnogo čemu predstavlja korak nazad u poređenju sa prethodnim nacртом tog zakona iz 2016.

Nema novosti ni kada je reč o eventualnoj pripremi Zakona o ispitivanju porekla imovine, koji je pomenut u ekspozeu premijerke iz 2017. godine. Izrada drugog zakona pomenutog u tom ekspozeu, Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, nije napredovala od faze nacрта. Kao što je rečeno, nacrt koji je postavljen na raspravu u julu 2018. ne sadrži mnoga korisna rešenja predstavljena u nacrtu iz oktobra 2016.

Vlada nije postigla rezultate u vezi sa umanjnjem i otklanjanjem sistemskih oblika korupcije. Kao odgovor na vest da je organizacija GRECO pokrenula postupak prema devet zemalja, među kojima je i Srbija, zbog neispunjavanja obaveza iz četvrtog kruga evaluacije, Vlada je uspostavila Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti u primeni GRECO preporuka. Nema podataka, niti objavljenih izveštaja o održavanju sastanaka tog tela nakon prvog okupljanja. Slično tome, nema informacija ni o eventualnim aktivnostima drugog vladionog koordinacionog tela (za primenu antikorupcijske strategije).

Izmene i dopune Zakona o državnoj upravi donose neka rešenja, koja mogu biti korisna kada je reč o javnim raspravama. Među njima su otvaranje javne rasprave u ranoj fazi o polaznim osnovama zakona, dužnost da proces konsultacija bude transparentan, kao i proširenje kruga akata prilikom čijeg donošenja je obavezna javna rasprava. Dopune Zakona o lokalnoj samoupravi propisuju obavezu da gradovi i opštine organizuju javnu raspravu tokom donošenja nekih odluka, uključujući u to i raspravu o ključnim delovima budžeta. Kada je reč o lokalnoj samoupravi, osnovni problem predstavlja činjenica da se odredbe Poslovnika o radu Vlade, koji uređuje mnoga bitna pitanja sprovođenja javnih rasprava na centralnom nivou, ne primenjuju prilikom javnih rasprava na drugim nivoima vlasti, tako da kvalitet budućih rešenja zavisi od eventualnih izmena statuta gradova i opština. Generalno, kada je reč o javnim raspravama, problem predstavlja to što građani nemaju na raspolaganju pravna sredstva ukoliko pravila o javnim raspravama budu prekršena.

Izmene Zakona o javnim agencijama takođe donose unapređenja u pravnom sistem, jer su donekle uređena pravila o sukobu interesa. S druge strane, novi Zakon o udžbenicima ne sadrži neophodna poboljšanja u vezi sa sukobom interesa, odabirom udžbenika, monitoringom i propisivanjem kriterijuma.

To što je u ovom periodu propušteno da bude usvojen novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, da se izmene Zakon o finansiranju političkih aktivnosti i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, značajno usporava sprovođenje planiranih antikorupcijskih reformi.

Nakon što je prošlo više od deset godina od prvih najava i nakon što je to pitanje 2015. pomenuto i u jednoj od preporuka organizacije GRECO, Vlada je usvojila Predlog zakona o lobiranju i uputila ga Skupštini. Ovaj predlog zakona ne rešava ključne probleme koji postoje u vezi sa netransparentnim uticajima na proces donošenja opštih akata, ali će doneti neka poboljšanja.

---

### **Bez odluka i kazni za korupciju na visokom nivou**

*Nije doneta nijedna odluka o kršenju preventivnih antikorupcijskih zakona, koja bi bila vezana za visoke državne funkcionere. Sistem kažnjavanja zbog kršenja Zakona o javnim nabavkama ne funkcioniše uopšte. Agencija za borbu protiv korupcije nije javno promovisala nijednu odluku u kojoj bi državni funkcioner ili politička stranka bili oglašeni krivim u prekršajnom postupku, niti slučaj u kojem je Agencija pokrenula takav postupak.*

---

Ranije ove godine, nakon sedam meseci kašnjenja, Skupština je konačno izabrala novog predsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije. Pored toga, Skupština je, nakon više od dva meseca zakašnjenja i nakon sprovedenog konkursa i predloga Odbora zaduženog za finansije, državni budžet i kontrolu javnih rashoda, izabrala četiri člana Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

---

### *Nezakoniti izbor*

*Skupština je izabrala dva člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije – na predlog novinarskih udruženja i na predlog Zaštitnika građana. Izbor člana kog je predložio Zaštitnik bio je nezakonit, s obzirom na to da zakon predviđa da se jedan član Odbora bira na zajednički predlog Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Odbor i dalje radi u nepotpunom sastavu, jer Skupština još nije razmatrala predlog koji je Advokatska komora Srbije dala u septembru 2017.*

---

Statistički podaci o gonjenju korupcije i dalje su samo delimično pouzdani, uporedivi i transparentni. Vlada ne objavljuje čak ni one izveštaje o gonjenju korupcije i osudama u slučajevima korupcije koje šalje Evropskoj komisiji. Javna tužilaštva i sudovi objavljuju samo godišnje izveštaje, dok se u saopštenjima MUP-a o policijskim akcijama korupcija meša sa drugim vidovima kriminala, najčešće sa finansijskim kriminalom. Slično tome, informacije o rezultatima zakonodavne reforme iz 2016. u oblasti gonjenja korupcije i dalje nisu jasne, a korupcija nije izdvojena od drugih vidova kriminala.<sup>69</sup> Međutim, jasno je da nema napretka kada je reč o optužnicama i osudama u slučajevima korupcije na visokom nivou, kao ni kada je reč o ukupnom broju slučajeva korupcije, koji su prijavljeni i istraženi.

## **2.2.1. Strateški akti**

### **Preko potrebna poboljšanja**

I dalje nije obezbeđena primena Antikorupcijske strategije i Akcionog plana za period 2013-2018, kao i Akcionog plana za pregovaračko Poglavlje 23 – „Borba protiv korupcije” (drugi deo). Ispunjenje ciljeva iz ovih dokumenata u okviru zadatih rokova ozbiljno je ugroženo, ukoliko je uopšte i moguće. Prema zvaničnom izveštaju o praćenju, koji objavljuje vladin Savet za primenu Akcionog plana za Poglavlje 23, svega 56% planiranih i dospelih aktivnosti potpuno je ispunjeno

---

69 <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/20842/za-sest-meseci-89-pravosnaznih-presuda-u-borbi-protiv-korupcije.php>>

ili se „kontinuirano sprovodi“.<sup>70</sup> Primećuje se da je realizacija nekih aktivnosti pomerena za dalju budućnost, uz različita obrazloženja. Mada su izveštaji ovog Saveta koristan izvor informacija, budući da predstavljaju zbirku izveštaja raznih obveznika, vrednije bi bilo kada bi Vlada iznela sopstveni zaključak o nivou primene Akcionog plana i ostvarenosti njegovih ciljeva. Pored toga, svaki novi izveštaj o primeni Akcionog plana sve je opširniji i teži za praćenje, jer se samo dodaju novi materijali (poslednji ima gotovo 1200 stranica). Bilo bi naročito korisno kada bi Vlada obavila ove procene pre nego što revidira Akcioni plan. Rok za reviziju je kraj 2018. godine.

Važno je naglasiti da sistem za rano obaveštavanje o kašnjenju i drugim problemima, koji je predviđen Akcionim planom, ne funkcioniše u praksi – posledica za obveznike koji ne sprovedu aktivnosti nema. U redovnim tromesečnim izveštajima o primeni Akcionog plana ukazuje se na neke probleme, ali to ne vodi njihovom rešavanju. U tom smislu, vladino Koordinaciono telo bi moralo da bude aktivnije, a neispunjavanje obaveza moralo bi da bude tema sednica Vlade, sve dok problem ne bude rešen. **Koordinaciono telo** za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013-2018, osnovano radi boljeg ispunjavanja obaveza u oblasti borbe protiv korupcije, nije se sastajalo ove godine. Štaviše, takvih sastanaka nije bilo od izbora sadašnje premijerke u junu 2017.<sup>71</sup> Nema informacija ni o tome da je ta koordinacija i ranije dala bilo kakve rezultate. Čak i onda kada su aktivnosti u potpunosti sprovedene, to nije smanjilo korupciju, niti je učinilo da suzbijanje korupcije bude delotvornije. Na primer, Zakon o zaštiti uzbunjivača, usvojen je još 2014. godine, ali nije ostvario jedan od svojih glavnih ciljeva – povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije. Slično tome, ukoliko bi bili usvojeni i drugi planirani zakoni, kao što je, na primer, aktuelni Nacrt zakona o sprečavanju korupcije, to bi stvorilo samo bolju statističku sliku o ostvarivanju Akcionog plana. Nema nikakve sumnje povodom toga da Akcioni plan za Poglavlje 23 mora biti ozbiljno unapređen kako bi u srpskom društvu došlo do suštinskih promena u oblasti borbe protiv korupcije.

Još je lošija situacija kada je reč o primeni Nacionalne antikorupcijske strategije za period 2013–2018. i pratećeg Akcionog plana. Naime, uopšte nije razmatrana primena ovih strateških dokumenata, to jest onoga što je ostalo u njima nakon usvajanja AP za Poglavlje 23.<sup>72</sup> Najmanje političke volje da se Strategija primeni pokazuje Skupština, koja nije učinila ništa da se reše problemi koje je ranijih godina u svojim izveštajima utvrdila Agencija za borbu protiv korupcije. Slične efekte treba očekivati i od izveštaja koji je Agencija podnela za 2017. godinu iako su oni bili na dnevnom redu nadležnih skupštinskih odbora.<sup>73</sup> Zaključak koji je povodom ovog izveštaja predložio Odbor za finansije, državni budžet i kontrolu javnih rashoda ne sadrži nijednu preporuku za rešavanje utvrđenih problema,<sup>74</sup> dok Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu još nije dao svoj zaključak.

Agencija za borbu protiv korupcije je trenutno po zakonu nadležna za nadzor nad sprovođenjem Nacionalne antikorupcijske strategije i pratećeg Akcionog plana. Jula 2018. Ministarstvo pravde objavilo je novi nacrt zakona koji bi uređivao rad Agencije pod nazivom Zakon o sprečavanju korupcije.<sup>75</sup> U Nacrtu je predviđeno da će nadležnosti Agencije biti proširene i na nadzor nad primenom strateških akata u oblasti borbe protiv korupcije iz EU integracija, to jest na potpoglavlje „Borba protiv korupcije“ iz Akcionog plana za Poglavlje 23.<sup>76</sup>

---

70 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10156-sa-predsednicom-vlade-o-problemima-u-borbi-protiv-korupcije>>

71 Predsednik Vlade je ujedno predsednik vladinog Koordinacionog tela za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije za period 2013-2018.

72 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-2017.pdf>>

73 <[http://www.parlament.gov.rs/51st\\_Sitting\\_of\\_the\\_Committee\\_on\\_Finance,\\_State\\_Budget\\_and\\_Control\\_of\\_Public\\_Spending\\_34496.537.html](http://www.parlament.gov.rs/51st_Sitting_of_the_Committee_on_Finance,_State_Budget_and_Control_of_Public_Spending_34496.537.html)> i <[http://www.parlament.gov.rs/33rd\\_Sitting\\_of\\_the\\_Committee\\_on\\_the\\_Judiciary,\\_Public\\_Administration\\_and\\_Local\\_Self-Government.33944.537.html](http://www.parlament.gov.rs/33rd_Sitting_of_the_Committee_on_the_Judiciary,_Public_Administration_and_Local_Self-Government.33944.537.html)>

74 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2018/829-18.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/829-18.pdf)>

75 Prethodno Nacrt zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/19992/nacrt-zakona-o-sprečavanju-korupcije-.php>>

76 Prema Nacrtu zakona, *Strateški dokument* obuhvata strateški akt ili akcioni plan u oblasti borbe protiv korupcije, odnosno u oblasti prevencije korupcije, koji je usvojila Narodna skupština ili Vlada (član 2).

## 2.2.2. Prioriteti Vlade i njihovo ostvarivanje

Od aprila do septembra 2018. godine Vlada nije objavila sveobuhvatni izveštaj o svojim aktivnostima i ostvarivanju ciljeva iz ekspozee premijerke u vezi sa borbom protiv korupcije. Premijerka se u nekoliko navrata bavila ovom temom, ali obično predstavljajući rezultate rada u drugim oblastima. Na primer, kada je predstavljala rešenja usluga e-uprave,<sup>77</sup> ocenila je da je e-uprava najbolje sredstvo za borbu protiv korupcije. Nema sumnje da elektronsko poslovanje može biti vrlo korisno u borbi protiv korupcije, ali to nije bilo čak ni pomenuto u programu aktuelne Vlade kada su predstavljani njeni prioriteti u borbi protiv korupcije. Prilikom obeležavanja godišnjice aktuelnog saziva Vlade jula 2018, kada je predstavljano deset ostvarenih rezultata, mere za borbu protiv korupcije nisu uopšte pomenute.<sup>78</sup>

Tokom ovog perioda u Vladi je došlo do personalnih promena. Ministar finansija Dušan Vujović podneo je ostavku, a na njegovo mesto izabran je Siniša Mali, koji je prethodno bio gradonačelnik Beograda. Ovaj izbor je veoma problematičan iz perspektive vladavine prava i borbe protiv korupcije. Tokom obavljanja svog prethodnog posla, novi ministar povezan je sa nekoliko slučajeva moguće korupcije. Među njima su: pranje novca u vezi sa radom firme koja je u njegovom vlasništvu;<sup>79</sup> odgovornost za nezakonita rušenja objekata u kvartu Savamala u Beogradu;<sup>80</sup> neprijavlivanje imovine<sup>81</sup> i afera „novogodišnja jelka”. Tada je Grad Beograd odlučio da nabavi najskuplje ukrase u istoriji, uključujući u to i veliku veštačku jelku, koja je postavljena u centru grada tri dana pre zaključivanja ugovora sa dobavljačem.<sup>82</sup>

I pored svih tih nerazrešenih slučajeva, predsednica Vlade predložila je Skupštini Sinišu Malog kao najboljeg kandidata za ministra finansija. Predstavljajući kandidata, ona je napomenula da je za vreme njegovog mandata otvorena robna kuća IKEA, a da „IKEA ne dolazi u zemlju gde postoji korupcija. To što je Švedska u Beogradu i Srbiji, pokazuje da se Srbija uspešno bori sa korupcijom i da ima transparentno poslovanje”, istakla je premijerka Brnabić.<sup>83</sup>

O tome da ne postoji borba protiv korupcije, govori i pomenuti nivo ispunjenja Akcionog plana za Poglavlje 23. Gotovo polovina mera koje su dospеле nije ispunjena,<sup>84</sup> čak i prema izveštajima samih obveznika. Pored toga, Vlada pokazuje da ne poznaje probleme iz samog tog Akcionog plana. Početkom septembra 2018. godine predsednica Vlade sastala se sa radnim grupama EU konventa za poglavlja 23 i 35. Jedna od tema bila je i borba protiv korupcije. Premijerka je tada najavila da će Akcioni plan za Poglavlje 23 biti revidiran, ali samo kada je reč o rokovima za realizovanje pojedinih aktivnosti.

Ministarstvo unutrašnjih poslova saopštilo je da je, od početka 2018. do sredine juna te godine, policija u saradnji sa Poreskom upravom uhapsila 27 osoba i podnela krivične prijave protiv 102 osobe zbog krivičnih dela korupcije i finansijskog kriminala.<sup>85</sup> Među uhapšenima su bili i neki policajci. Međutim, nisu objavljeni podaci koji se odnose na prethodne periode, na osnovu kojih bi bilo moguće uporediti podatke i dati ocenu uspešnosti rada policije.

---

77 <<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/branbic-e-uprava-je-najefikasniji-nacin-borbe-protiv-korupcije/t48jsxe>>

78 <[http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/365\\_10\\_cyr.pdf](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/365_10_cyr.pdf)>

79 <[http://www.kvaka23.rs/emisija/3162/sistem\\_neodgovornosti.html](http://www.kvaka23.rs/emisija/3162/sistem_neodgovornosti.html)>

80 <<https://www.krik.rs/marija-mali-sinisa-mi-se-pohvalio-da-je-organizovao-rusenje-u-savamali/>>

81 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/konferencije/10044-sta-se-krije-iza-skrivene-imovine-politicara>>.

82 <<https://pistaljka.rs/home/read/687>>

83 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10020-da-li-je-ikea-dokaz-ne-korupcije>>

84 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Report%20no.%202-2018%20on%20implementation%20of%20Action%20plan%20for%20Chapter%2023.pdf>>

85 <[http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/mup-saopstenje040618\\_cyr.pdf](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/mup-saopstenje040618_cyr.pdf)>

Vladina internet platforma sadrži i deo pod nazivom „Borba protiv korupcije“. Tokom poslednjih šeste meseci tamo su objavljene vesti o raznim krivičnim delima: zloupotrebama službenog položaja, uzimanju mita, kršenju pravila o javnim nabavkama, pranju novca i poreskoj utaji. Tokom ovog perioda bilo je 15 takvih vesti, koje su se odnosile na hapšenja 92 lica.

I dalje se čeka na donošenje Zakona o ispitivanju porekla imovine. Ministarstvo pravde je prošle godine najavilo da će zakon biti usvojen u junu. Prošlo je više od godinu dana nakon te izjave, ali i dalje nema informacija da se zakon uopšte priprema.

### 2.2.3. Rad Skupštine

#### „Brza traka“ za predloge Vlade, nezavisni organi na čekanju

Od aprila do septembra 2018. godine bilo je **promena u pravnom okviru**, koje mogu uticati na korupciju i transparentnost.

---

#### **Problemi sa Zakonom o udžbenicima**

*U aprilu 2018. godine Skupština je usvojila Zakon o udžbenicima. Usvojene odredbe će verovatno povećati dobit izdavačima, dok kritičari kažu da se ovim odredbama otvara prostor za korupciju.<sup>86</sup> Pre nego što je ovaj Zakon usvojen u januaru 2018, Agencija za borbu protiv korupcije naglasila je da nova verzija Nacrta zakona o udžbenicima ne sadrži neophodna poboljšanja u vezi sa brojnim pitanjima, na koja je Agencija već ranije ukazivala, a u koja spadaju i sukob interesa, odabir i praćenje udžbenika i odsustvo kriterijuma. Preporuke koje je Agencija dala u vezi sa rizicima od pojave korupcije prilikom odobravanja i izbora udžbenika samo su delimično uzete u obzir.<sup>87</sup>*

---

**Dopune Zakona o državnoj upravi**, usvojene 20. jula 2018, sadrže neka potencijalno dobra rešenja o javnim raspravama. Međutim, ni ovim promenama nije propisano da organi vlasti imaju obavezu da organizuju javnu raspravu prilikom pripreme svih zakona. Naime, javna rasprava je i dalje obavezna samo za one zakone kojima se „bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“. Ova odredba ostavlja prostor da bitni elementi u vezi sa uređivanjem javnih rasprava budu uređeni isključivo Poslovníkom Vlade, a ne i zakonom.<sup>88</sup> Pozitivne promene odnose se na to što postoji mogućnost da se javna rasprava otvori u ranim fazama pripreme akta (polazne osnove), što je određeno koje se informacije moraju objaviti pre javne rasprave, što postoji dužnost da konsultovanja tokom pripreme zakona budu javna, što postoji dužnost da se javnost uključi i u pripremu pojedinih podzakonskih akata i u organizovanje javne rasprave prilikom donošenja javnih politika.

**Dopune Zakona o lokalnoj samoupravi**, usvojene 20. juna 2018, sadrže neka korisna rešenja za borbu protiv korupcije. Izmenama koje se odnose na proširenje kruga pitanja koja se uređuju statutom, lokalne samouprave obavezane su da javnu raspravu sprovedu prilikom donošenja nekih akata (planiranje investicija). Suštinski problem jeste to što nisu predviđena zakonska pravila o načinu održavanja javne rasprave, već je ostavljeno da to bude uređeno statutima,<sup>89</sup> tako da ne postoje garancije da će javne rasprave biti organizovane tako da učesnici raspoložu svim potrebnim informacijama i da imaju dovoljno vremena da utiču na donošenje budžeta i drugih odluka.<sup>90</sup> Pozitivni efekti se mogu očekivati i od ograničenja broja članova veća i pomoćnika gradonačelnika i predsednika opština, koji mogu biti imenovani. Ove mere bi se pre mogle shvatiti kao kontrola štete u odsustvu jasnih kriterijuma, po kojima grad/opština uopšte bira ove funkcionere.

---

86 <<https://www.dw.com/en/german-publishers-politicians-lobby-against-serbias-textbook-law/a-44009731>>

87 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/02/Misljenje-o-proceni-rizika-korupcije-u-odredbama-Nacrta-zakona-o-udžbenicima-januar-2018-.pdf>>

88 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Misljenje-o-Nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-drzavnoj-upravi-final.pdf>>

89 Ova pitanja biće uređena statutima lokalnih samouprava.

90 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10071-izmene-zakona-o-lokalnoj-samoupravi>>

**Dopune Zakona o javnim agencijama** usvojene su takođe 20. juna 2018. Iako ima nekoliko značajnih poboljšanja i iako se prvi put uređuje pitanje sukoba interesa zaposlenih u tom delu javnog sektora, preporuke Agencije za borbu protiv korupcije u vezi sa ovim rizicima samo su delimično uzete u obzir.<sup>91</sup>

Tokom ovog perioda vladajuća većina u parlamentu nastavila je sa zloupotrebom Poslovnika kako bi opozicionim kolegama suzila mogućnost da govore tokom rasprava o predlozima zakona. Na primer, kada je na dnevnom redu bio Predlog zakona o ratnim memorijalima, poslanici vladajuće većine predložili su brojne besmislene amandmane i iskoristili gotovo svo raspoloživo vreme za raspravu obrazlažući te besmislice.<sup>92</sup>

**Narodna skupština vršila je svoju izbornu funkciju selektivno i sa zakašnjenjem.** Sedam meseci po isteku mandata prethodnika, parlament je u aprilu 2018. konačno izabrao novog predsednika i članove Saveta Državne revizorske institucije.<sup>93</sup> Skupština je juna 2018. izabrala dva člana Odbora Agencije za borbu protiv korupcije – na predlog novinarskih udruženja i na predlog Zaštitnika građana. Začuđuje činjenica da je izbor člana na predlog Zaštitnika bio nezakonit. Naime, zakon predviđa da se jedan član Odbora bira na zajednički predlog Zaštitnika građana i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U ovom slučaju nije postojao zajednički predlog dve institucije.<sup>94</sup> Imajući to u vidu, skupštinska većina je, birajući kandidata koga je predložio samo Zaštitnik građana, prekršila odredbe Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije.<sup>95</sup> Pored toga, ostaje nejasno zbog čega Skupština još nije razmatrala predlog Advokatske komore Srbije za izbor jednog člana Odbora Agencije.

**Nakon nedavnih izmena Zakona o Narodnoj banci,**<sup>96</sup> koje predviđaju da će čelnici ove institucije biti izabrani najranije 120 dana pre isteka mandata prethodnika kako bi se obezbedio kontinuitet rada NBS, Skupština je juna 2018. za guvernerku ponovo izabrala Jorgovanku Tabaković. Pored toga, Skupština je na njen predlog izabrala i viceguvernera.<sup>97</sup>

Skupština je **u junu 2018, nakon dva meseca zakašnjenja,** izabrala članove Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, tj. četiri člana koja su nedostajala za pun sastav ove komisije. Taj izbor je izvršen na osnovu konkursa i predloga Odbora za finansije, državni budžet i kontrolu javnih rashoda.<sup>98</sup>

## 2.2.4 Neizvršene mere iz akcionih planova

### Odsustvo napora na svim frontovima

**Veliki broj mera,** uglavnom onih koje se navode u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije (2013-2018), **nije ispunjen.** Početkom aprila 2018. godine Agencija za borbu protiv korupcije objavila je Izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za njeno sprovođenje.<sup>99</sup> Od 177 mera koje je trebalo sprovesti do kraja 2017. godine, samo 47 (26%) ispunjeno je u skladu sa postavljenim indikatorima. Pored 109 mera (62%) koje uopšte nisu sprovedene, za 21 (12%) meru nije bilo moguće oceniti da li su i u kojoj su meri ispunjene usled nedostatka informacija. Neispunjenje mnogih mera iz akcionih planova posledica je toga što nije usvojen novi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije. Iako je potreba

91 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2017/11/Misljenje-Nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-javnim-agencijama-novembar-2017.pdf>>

92 <<http://rs.n1info.com/a399476/Vesti/Opozicija-u-Skupstini-Srbije-negoduje-zbog-amandmana-SNS.html>>

93 <<https://www.dri.rs/mediji/Izabran-Savet-Drzavne-revizorske-institucije-za-period-2018-2023.-godine.n-290.107.html>>

94 U 2015. ove dve institucije su dale zajednički predlog za izbor drugog kandidata, a nakon toga nije bilo novog zajedničkog predloga. U 2018. Zaštitnik građana je predložio novog kandidata, bivšeg sudiju Vrhovnog suda Srbije Janka Lazarovića, bez prethodnih konsultacija oko tog kandidata sa Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

95 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10048-nezakonit-izbor-clana-odbora-agencija-za-borbu-protiv-korupcije>>

96 <<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/240518/240518-vest15.html>>

97 <<http://www.parlament.gov.rs/>>

98 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2018/32-18.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2018/32-18.pdf)>

99 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-2017.pdf>>

da se ovaj akt unapredi utvrđena pre pet godina u nacionalnim strateškim dokumentima, do toga još nije došlo. Treba napomenuti i to da su rokovi istekli već nekoliko puta – prvi put u septembru 2014,<sup>100</sup> a zatim istekom trećeg kvartala 2016.<sup>101</sup>

Ministarstvo pravde je u julu 2018. konačno objavilo novu verziju ovog zakona, pod nazivom **Nacrt zakona o sprečavanju korupcije**.<sup>102</sup> Začuđuje činjenica da je Ministarstvo sada ponudilo nacrt koji ne sadrži mnoga dobra rešenja, koja je isti taj organ predstavio oktobra 2016.<sup>103</sup> Jednako je začuđuje to što Agencija za borbu protiv korupcije, koja je iznela brojne argumentovane primedbe na prethodni nacrt, do sada nije javno reagovala na novi tekst, koji joj daje manja ovlašćenja. Da bi bili rešeni problemi zbog kojih je promena ovog zakona i započeta pre nekoliko godina, neophodno je unaprediti odredbe koje se odnose na razdvajanje javne i političke funkcije, krivično gonjenje, prijavljivanje imovine i poklona, kumulaciju funkcija, ovlašćenja Agencije i izbor njenih čelnika (direktora i članova Odbora).

Između ostalog, krivično delo u vezi sa davanjem lažnih podataka o imovini treba da bude precizirano, a gonjenje olakšano ukidanjem nedokazive „namere“. Prekršajno gonjenje treba da bude moguće u roku od pet godina, a ne dve kako sada stoji. Zakon treba potpuno da zabrani kumulaciju javnih funkcija. Tokom pripreme svih propisa treba da bude obavezna analiza rizika od pojave korupcije, a Agencija treba da dobije mogućnost da se izjasni o njihovom sadržaju u svim fazama pripreme. Članovi Odbora i direktor Agencije ne bi smela da budu lica koja su povezana sa političkim subjektima (npr. kao kandidati na poslednjim izborima, finansijeri, članovi izbornih komisija) iako formalno nisu članovi partije. Konačno, ovaj zakon bi trebalo da spreči zloupotrebe javne funkcije izmišljanjem promotivnih aktivnosti kako bi se povećala prisutnost u informativnom programu medija tokom izborne kampanje.<sup>104</sup>

Nije bilo pokušaja ni 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,<sup>105</sup> 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. Nadgledanje gradskih izbora u Beogradu, kojim je praćena izborna kampanja, njen odraz u medijima, finansiranje iz budžeta, oglašavanje u medijima i rad državnih organa, dokazuje da je neophodno unaprediti propise i povećati aktivnosti državnih organa tokom kontrole sprovođenja izborne kampanje.<sup>106</sup>

Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) usvojila je tokom 2017. godine izveštaj o proceni usaglašenosti sa preporukama iz četvrtog kruga evaluacije za Srbiju (GrecoRC4(2017)8). U ovom izveštaju GRECO je zaključio da je nivo usaglašenosti sa preporukama „uopšteno nezadovoljavajući.“ Prema ovom izveštaju, „ostvaren je samo delimičan napredak u pogledu transparentnosti rada Narodne skupštine“, dok je „veća posvećenost neophodna u vezi sa usvajanjem kodeksa ponašanja i uvođenjem pravila za narodne poslanike kada je reč o njihovim interakcijama sa lobistima i drugim licima.“ Zbog toga je GRECO od čelnika delegacije Srbije zatražio da do 31. oktobra 2018. izveste o tome kako napreduje primena svih preostalih preporuka.<sup>107</sup> U saopštenju za javnost, organizacija GRECO izričito je navela da „Srbija nije na zadovoljavajući način ispunila nijednu od trinaest preporuka dobijenih u julu 2015“.<sup>108</sup>

---

100 Prema originalnom Akcionom planu za sprovođenje Strategije iz 2013. godine.

101 Prema Akcionom planu za Poglavlje 23.

102 Raniji Nacrt zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. <<https://www.mpravde.gov.rs/tekst/19992/nacrt-zakona-o-sprecavanju-korupcije.php>>

103 Ministarstvo je prvog oktobra 2016. objavilo prvu verziju Nacrta zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije i o njemu otvorilo javnu raspravu. <<https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>>

104 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/110-english/naslovna/10161-the-draft-of-the-law-on-prevention-of-corruption-does-not-solve-the-essential-problems>>

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

106 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/110-english/naslovna/9895-monitoring-proves-the-necessity-of-improvement-the-regulations-and-greater-activities-of-state-bodies>>

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

108 <<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>>



Kako bi odgovorila na ovaj izveštaj i vest da je GRECO započeo **postupak protiv devet zemalja, među kojima je i Srbija**,<sup>109</sup> Vlada je početkom maja 2018. ustanovila Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti na sprovođenju preporuka GRECO.<sup>110</sup> Za Vladu je uspostavljanje ovog tela dokaz da postoji volja za borbu protiv korupcije. S druge strane, nema naznaka niti javno objavljenih izveštaja da je Koordinaciono telo održalo sastanke nakon početnog.

---

### **Predložen Zakon o lobiranju**

*Nakon što je prošlo više od decenije u odnosu na prvobitne planove, Vlada je usvojila Predlog zakona o lobiranju i uputila ga u Skupštinu. Ovaj zakon, međutim, neće rešiti neke od glavnih problema u vezi sa odlučivanjem. Između ostalog, ovaj zakon ne primenjuje se prilikom pokušaja da se utiče na pojedinačne odluke organa vlasti, niti sadrži obaveze organa vlasti u vezi sa primljenim inicijativama građana, udruženja i poslovnih subjekata, kojima se traži donošenje ili izmena propisa. Pored toga, nije dovoljno dobar ni nivo transparentnosti kontakata između javnih funkcionera i lobista. Ipak, veoma je važno to da će ovaj zakon konačno biti donet iako uređuje samo neke aktivnosti profesionalnih lobista, koji zastupaju interese svojih klijenata.*<sup>111</sup>

**Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima** jedan od glavnih ciljeva Vlade od 2012. godine. Međutim, ona još nije sprovedena iako zakonska obaveza postoji već duže od šest godina. O ovom pitanju se više i ne govori u premijerskom ekspozeu. 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, one se ne primenjuju, 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 čak i prekoračeno 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. Na osnovu rezultata istraživanja organizacije „Transparentnost Srbija” iz septembra 2017. godine,<sup>112</sup> nepravilnosti u vezi sa imenovanjem direktora uočene su u gotovo svim preduzećima iz uzorka. Među njima su, između ostalog, 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. Ovi trendovi nastavljeni su i do septembra 2018.

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 u medijima postiže se 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 najavljeno da će biti promenjen nijedan propis, što bi omogućilo da ovaj problem bude rešen mada se o ovom pitanju raspravljalo na sastancima radne grupe za izradu nove Medijske strategije, koja je počela da radi u julu 2018. Primena medijskih propisa donela je neke pozitivne rezultate, ali, ukupno uzev, nije dovela do toga da finansiranje medijskih programa kojima se ostvaruje javni interes bude nesporno. 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.<sup>113</sup> U tome značajnu ulogu imaju novostvorena 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 tome ko su vlasnici nekih od vodećih štampanih medija.

---

109 <<http://rs.n1info.com/a384960/English/NEWS/COE-launches-procedure-against-nine-countries-for-failing-to-properly-fight-corruption.html>>

110 <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/19225/odrzan-prvi-sastanak-koordinacionog-tela-za-ispunjavanje-greko-preporuka-.php>>

111 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10115-lobiranje-u-skupstini>>

112 <[http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_Political\\_influence\\_on\\_public\\_enterprises\\_and\\_media\\_ENG.pdf](http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_Political_influence_on_public_enterprises_and_media_ENG.pdf)>

113 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/9980-resiti-probleme-za-rad-medija-i-borbu-protiv-korupcije>>

---

### 23 miliona dinara za neetične tabloide

Provladini tabloidi – **Srpski telegraf** i **Informer** – dobili su ukupno 23,05 miliona dinara na javnim konkursima za finansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa, uprkos čestim povredama Etičkog kodeksa novinara Srbije (npr. u vezi sa javnim interesom), što predstavlja razlog za diskvalifikaciju na osnovu Pravilnika koji je doneo nadležni ministar.<sup>114</sup> Komisije koje odlučuju o raspodeli sredstava ignorisale su odluke Saveta za štampu, samoregulatornog tela srpskih štampanih medija, koje su izrečene protiv ova dva lista.

Od svog osnivanja u martu 2016. do danas, dnevne novine **Srpski telegraf** dobile su 12,1 milion dinara na 21 konkursu, dok je **Informer**, počev od 2017. godine dodeljeno 10,9 miliona na 15 konkursa.

Tokom 2016. i 2017. **Informer** držao je negativni rekord, dobivši 25 javno izrečenih upozorenja od Saveta za štampu zbog narušavanja Kodeksa novinara Srbije. Drugi po redu je **Srpski telegraf**, koji je u istom periodu dobio 11 upozorenja. Prema podacima godišnjeg nadgledanja Saveta za štampu, **Srpski Telegraf** prekršio je tokom 2016. Kodeks 1320 puta (rekord u ovoj kategoriji), dok je tokom 2017. godine to učinio 1282 puta.

Ove odluke nisu mnogo značile Komisiji Grada Beograda za raspodelu sredstava, jer su osnivačima ovih listova 2017. dodeljena sredstva i pored pisma u kojem je Savet za štampu podsetio donosioce odluka na njihovu potpunu neprofesionalnost.

Konkursna komisija u Sremskoj Mitrovici uzela je u obzir mere Saveta za štampu: (...) „ali je među članovima Komisije prevagnulo mišljenje da je izjava aplikanta o preduzetim merama i aktivnostima nakon izrečenih mera dovoljno ubedljiva, a sa druge strane ovom svojom odlukom Konkursna komisija podržava aplikanta u nastojanju da se u narednom periodu pridržava preporuka **Saveta za štampu** i primeni ih u radu“. Još dve komisije ponovile su isto obrazloženje.

Prva odluka Saveta za štampu doneta je tek dva meseca nakon što je list počeo da radi, i to zbog dva naslova: „Gejevi šire sidu po Srbiji“ i „Gejevi su bolesni. Taj problem se mora iskoreniti“. Glavni urednik je Savetu za štampu odgovorio pismom, tvrdeći da ne vidi ništa sporno u ovim naslovima i da su oni „upravo u interesu gej zajednice“.

---

**Zakon o zaštiti uzbunjivača**, čija je primena počela u junu 2015. godine, nije doveo do porasta broja prijavljenih slučajeva korupcije. Drugi izveštaj o primeni ovog zakona pokazuje da u odnosu na prvu godinu primene postoji trend porasta broja registrovanih slučajeva internog uzbunjivanja u ministarstvima tokom 2016/2017.<sup>115</sup> Međutim, ne postoje sveobuhvatni podaci koji govore o postojanju uzbunjivanja u svim organima vlasti. Čini se da deo problema dolazi od teškoće da se uzbunjivanje razluči od drugih vidova prijavljivanja nepravilnosti.<sup>116</sup> Nije sistemski obezbeđeno praćenje primene ovog zakona, osim kada je reč o sudskoj zaštiti.

Još nema 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 ni informacija na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da je Vlada počela sistemski da razmatra izveštaje.<sup>117</sup> Nije bilo pokušaja da se obavezno razmatranje izveštaja Saveta uspostavi izmenama Poslovnika o radu Vlade.<sup>118</sup> Od maja 2015. Savet nije pripremao izveštaje o iskustvima i problemima prilikom sprovođenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i njenog Akcionog plana. Savet je objavio jedan izveštaj u period april - septembar 2018, koji se odnosi na raspodelu državne pomoći.<sup>119</sup>

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,<sup>120</sup> manje od 30% najviših javnih

---

114 <<https://www.cins.rs/english/news/article/millions-from-media-competitions-for-the-srpski-telegraf-and-informer>>

115 <[https://www.mpravde.gov.rs/files/DRUGI%20IZVE%C5%A0TAJ%20%20O%20PRIMENI%20ZU%20\(2016-2017\).pdf](https://www.mpravde.gov.rs/files/DRUGI%20IZVE%C5%A0TAJ%20%20O%20PRIMENI%20ZU%20(2016-2017).pdf)>

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

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

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

119 <<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3272/izvestaj-o-dodeli-drzavne-pomoci-privrednim-subjektima-u-republici-srbiji>>

120 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>>

službenika (106 od 366) postavljeno je propisno, dok su preostali vršioци dužnosti. Od isteka prvog zakonskog roka za sprovođenje konkursa za sve položaje prošlo je više od decenije, a privremena imenovanja bi morala da se vrše samo u izuzetnim slučajevima, još od 1. januara 2011. Međutim, ona su pravilo. Prema podacima koje su prikupili eksperti organizacije SIGMA, u junu 2018. 60% državnih službenika na položaju ima status „vršilaca dužnosti”,<sup>121</sup> ali je taj udeo u stvari još i veći.

S druge strane, važno je napomenuti da je **Nacrt izmena i dopuna zakona o državnim službenicima** objavljen u julu 2018.<sup>122</sup> On između ostalog uređuje i rešavanje sukoba interesa državnih službenika. Međutim, Nacrt se ne bavi svim pitanjima, koje je kao sporne utvrdila Agencija za borbu protiv korupcije u svojim Smernicama za uređivanje sukoba interesa iz oktobra 2017. godine,<sup>123</sup> kao ni svim pitanjima koja su u vezi sa sukobom interesa državnih službenika pomenuta u relevantnim strateškim aktima. Pored toga, ovaj zakon bi trebalo usaglasiti sa Zakonom o Agenciji za borbu protiv korupcije (odnosno sa Zakonom o sprečavanju korupcije), koji je takođe u fazi nacрта.

Do kraja septembra 2018. nije bilo novosti ni kada je reč o izmenama **Zakona o javnim nabavkama**, do kojih je na osnovu strateških akata trebalo da dođe do kraja 2017. Nije bilo ni vesti o izradi tog akta niti najava kada će on biti objavljen (do čega je došlo u vreme pripreme za štampu ovog izveštaja u oktobru 2018). Slično tome, uopšte nema informacija o radu na izmenama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

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 planu<sup>124</sup> ne navode se svi važni problemi, koji postoje u ovoj oblasti. Krajem juna 2018. Vlada je, ne pruživši za to nikakvo obrazloženje, razrešila dužnosti direktora Uprave za javne nabavke Predraga Jovanovića, koji je bio na toj poziciji od osnivanja institucije 2002.

---

### **Zloupotrebe „preferencijala”**

*Zakon o javnim nabavkama omogućava ponuđačima iz Srbije da ostvare malu prednost tokom postupaka nabavki ukoliko cena dobara ili usluga koju nude ne prelazi 5% cene takmaca iz drugih zemalja. Stručnjaci ovaj „preferencijal” kritikuju kao nepotrebno, neefikasno i ponekad nepravično pravno sredstvo. Da je roba domaćeg porekla firme dokazuju potvrdama Privredne komore Srbije. Istraživački novinari su, međutim, dokazali<sup>125</sup> da Komora ova uverenja izdaje bez provere porekla roba i usluga. Tek ako je podnet zvaničan prigovor, formira se inspekcija koja proverava poreklo. Komora je, na primer, izdavala sertifikate i u slučaju proizvoda koji se u Srbiju isključivo uvoze, i to mnogo puta.*

*S druge strane, Privredna komora izdala je od 2009. godine preko 24 hiljade takvih uverenja i na osnovu toga zaradila 144,5 miliona dinara. Na taj način ona je davala moguću prednost ponuđačima iako, u stvari, nije znala da li su robe i usluge zaista domaćeg porekla.*

---

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 sumnjiče. 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

---

121 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10047-vrsioci-duznosti>>

122 Ova javna rasprava sprovedena je u periodu od 5. jula do 24. jula 2018.

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

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

125 <[https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/privredna-komora-davala-firmama-uverenja-bez-provera-prihodovala-1445-miliona-dinara](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/privredna-komora-davala-firmama-uverenja-bez-provera-prihodovala-1445-miliona-dinara)>

mešaju se sa raznim drugim vrstama krivičnih dela, uglavnom sa delima iz oblasti privrednog kriminala. U poslednjem izveštaju ove vrste iz juna 2018. Ministarstvo je izvestilo o 27 uhapšenih i o krivičnim prijavama podnetim protiv 102 osobe zbog korupcije i finansijskog kriminala.<sup>126</sup>

Polu godine nakon što je usvojen novi Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, Ministarstvo pravde objavilo je da su novoosnovana posebna odeljenja podigla preko 100 optužnica za krivična dela i da su već donete i konačne osude u 89 slučajeva.<sup>127</sup> Nije saopšteno na koja krivična dela se te presude odnose.

U ovom periodu nije bilo novih krivičnih postupaka u vezi sa informacijama koje su prenosili mediji, a koje bi se mogle odnositi na slučajeve korupcije na visokom nivou. I dalje nema dokaza da policija i tužioci nepristrasno i operativno nezavisno ispituju i gone sve slučajeve poznate korupcije i korupcije na visokom nivou. Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javna tužilaštva nisu pokazala dovoljno interesovanja čak ni za one informacije o slučajevima korupcije koji su javno dostupni, kao ni za informacije koje su im u tom pogledu dostavile druge institucije. Tipični primeri takvog nedovoljnog interesovanja za gonjenje korupcije su sledeći:

- Nakon što je prošlo više od dve godine od kada su objavljene informacije da je kompanija Jura, suprotno Zakonu o donacijama i humanitarnoj pomoći, poklonila 2013. dva vozila Ministarstvu rada, još nije započet krivični postupak.<sup>128</sup>
- U julu 2018. objavljeno je da je Više javno tužilaštvo u Beogradu odbacilo krivične prijave protiv jednog funkcionera Grada Beograda i direktora firme „Keep Light doo“<sup>129</sup> u vezi sa mogućim nepravilnostima prilikom nabavke novogodišnjih ukrasa i jelke po ceni od 83.000 evra.<sup>130</sup>
- U avgustu 2018. godine glumac i režiser Lazar Ristovski slučajno je izneo ozbiljne optužbe protiv predsednika Srbije i neimenovanog zvaničnika Radio-televizije Srbije. Lazar Ristovski je rekao da je, uz podršku predsednika Srbije, „u razgovoru“ sa RTS-om „došlo do tačke gde RTS mora da finansira“ njegov film kojim će biti obeležena stogodišnjica od završetka Prvog svetskog rata.<sup>131</sup> Ova izjava ukazuje na to da podrška snimanju filmova nije zasnovana isključivo na umetničkim i drugim kriterijumima koji su značajni za ulogu koju RTS treba da ispuni kao javni servis, već da na to utiču osobe, u ovom slučaju predsednik Republike, koje nisu nadležne za donošenje takve odluke. Imajući to u vidu, njegova izjava može se tumačiti i kao optužba protiv predsednika i neimenovanih osoba u RTS-u da su, prekoračivši svoja ovlašćenja, doneli Lazaru Ristovskom koristi, što bi predstavljalo krivično delo zloupotrebe službenog položaja.<sup>132</sup> Međutim, ova informacija nije dovela do toga da bude podnesena krivična prijava VJT-u ili Tužilaštvu za organizovani kriminal, niti su ti javni tužioci od Lazara Ristovskog, predsednika Republike ili zvaničnika RTS-a zatražili dodatne informacije.<sup>133</sup>
- U julu 2018. godine, gotovo godinu dana nakon što je započeta nelegalna gradnja objekta od 1000 kvadratnih metara na Pančičevom vrhu – najvišoj tački u zaštićenoj zoni planine Kopaonik, Ministarstvo građevine, saobraćaja i infrastrukture odlučilo je da pokrene postupak prinudnog rušenja, ali policija nije pomogla u tome. Ovaj slučaj doveo je do apsurdne situacije, u kojoj nadležni organi, tražeći da se poštuju zakonske procedure, u stvari ponovo deluju u korist investitora nelegalnog ugostiteljskog objekta.<sup>134</sup>

---

126 <[http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/mup-saopstenje040618\\_cyr.pdf](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/mup-saopstenje040618_cyr.pdf)>

127 <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/20842/za-sest-meseci-89-pravosnaznih-presuda-u-borbi-protiv-korupcije.php>>

128 <<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10041-ko-brine-o-donacijama-drzavnim-organima>>

129 <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11683/Inicijativa-Odba%C4%8Dena-i-tre%C4%87a-krivi%C4%8Dna-prijava-u-vezi-s-nabavkom-novogodi%C5%A1nje-jelke-u-Beogradu.htm>>

130 <<https://pistaljka.rs/home/read/705>>

131 <<http://www.prva.rs/show-biz/vesti/139203/zavrsono-snimanje-filma-o-kralju-petru-i-a-lazar-ristovski-istice-da-bez-predsednika-vucica-ne-bi-bilo-ni-ovog-filma.html>>

132 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/10150-ispitati-optuzbe-ristovskog-na-racun-vucica>>

133 <<https://pescanik.net/nadlezni-organi-i-dalje-rade-svoj-posao/>>

134 <<https://insajder.net/sr/sajt/555/>>

---

## PREPORUKE:

- Narodna skupština treba od Vlade i Agencije za borbu protiv korupcije da zatraži da **započnu postupak izrade nove Antikorupcijske strategije** (aktuelna ističe 2018) na osnovu Izveštaja Agencije za borbu protiv korupcije o primeni postojeće. 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 pregovaranja 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 koja će nastati zato što se ne primenjuju propisi o javnim nabavkama i javno-privatnom partnerstvu**;
- **Krivični zakonik mora biti unapređen** 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 nadležnosti 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 moglo da vrši poslove iz svoje nadležnosti, uključujući u to i vođenje finansijskih istraga. 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. izmena propisa), te pojedinačni problemi (npr. ubrzavanje ili poništavanje postupaka, razrešenje odgovornih rukovodilaca, sprovođenje kontrole, podnošenje 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 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 je **slobodan pristup informacijama**. Vlada treba da obezbedi sprovođenje **pravnog okvira za javne rasprave** dopunama svog Poslovnika i da poboljša odredbe zakona, 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;

- Narodna skupština treba što pre da **izabere funkcionere nezavisnih organa koji nedostaju** (jedan član Odbora Agencije za borbu protiv korupcije);
- **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; organizovanju svrsishodnih **javnih rasprava** tokom zakonodavnog postupka i **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;
- **Direktor Agencije za borbu protiv korupcije** treba da obelodani mogući sukob interesa u vezi sa odlučivanjem, koji se odnosi na partiju čiji je bio član do stupanja na funkciju, 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

Načinjen je ograničen napredak u uređivanju pravnog okvira za borbu protiv korupcije u policiji, koji ipak nije dovoljan da bi bilo unapređeno funkcionisanje sistema unutrašnje kontrole u MUP-u. Nepoznat je ishod krivičnih prijava SUK-a protiv nezakonitog postupanja zaposlenih u MUP-u, što onemogućava ukupnu procenu borbe protiv korupcije u policiji.

### Antikorupcijske mere još nisu dobro regulisane

Ministarstvo unutrašnjih poslova je pre dve godine, samo nekoliko meseci nakon usvajanja novog Zakona o policiji, identifikovalo pravne praznine u regulisanju rada unutrašnje kontrole,<sup>135</sup> što je dovelo do menjanja Zakona o policiji krajem marta 2018. i do usvajanja dva od četiri potrebna podzakonska propisa u junu ove godine. Međutim, pravni okvir i dalje nije dovoljno dobar i dovršen, dok primena novih antikorupcijskih rešenja (test integriteta, analiza rizika od korupcije i provera imovnog stanja) još nije počela iako su zvaničnici MUP-a pre tri godine izjavljivali da će one predstavljati ključ borbe protiv korupcije u policiji. Još uvek je potrebno da se usvoje podzakonski propisi za sprovođenje analize rizika od korupcije i provere imovnog stanja zaposlenih u MUP-u. Jedina promena nastala je usvajanjem Zakona o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova, kojim su utvrđene vrste podataka koje će biti trajno prikupljane u imovinskom kartonu rukovodilaca i osoba koje rade na pozicijama u MUP-u, gde postoje visoki rizici od pojave korupcije.<sup>136</sup>

Već dve godine se redovno održavaju sastanci ABK-a i SUK-a kako bi bila izrađena metodologija za utvrđivanje institucionalnih i pojedinačnih faktora, koji omogućavaju korupciju u policiji,<sup>137</sup> ali još nema konkretnih rezultata kada je reč o antikorupcijskoj meri – *sprovođenje analize rizika od pojave korupcije*<sup>138</sup> – predviđenoj Zakonom o policiji iz 2016. godine.

### Nejasna namena testa integriteta

135 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Analiza pravnog okvira kojim je regulisan rad Sektora unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova sa predlozima za izmenu postojećih zakonskih i podzakonskih akata ili donošenje novih koji su neophodni*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova, avgust 2016.

136 „Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova“, Službeni glasnik RS, br. 24/2018: čl. 55.

137 Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2018: 18.

138 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 230b.

Nejasna je antikorupcijska uloga *testa integriteta*, koji je zakonom definisan kao preventivna mera za suzbijanje korupcije i kao znak za pokretanje predistražnog postupka i otkrivanje povreda službene dužnosti.<sup>139</sup> Sve to pojedinačno i zajedno ne predstavlja preventivnu, već represivnu borbu protiv korupcije jer je akcenat na kažnjavanju. Svi pravni nedostaci testiranja upravo proizlaze iz nejasne uloge koju ono ima u borbi protiv korupcije.

Iako poseduje odlike posebnih dokaznih radnji iz ZKP-a, testiranje integriteta ne pruža iste garancije zaštite ljudskih prava, jer predstavlja tajnu dokumentovanu proveru postupanja zaposlenih u MUP-u u realno simulovanoj radnoj situaciji. Suštinski, ono se ne razlikuje u odnosu na prikriveno isledništvo ili simulovane poslove,<sup>140</sup> osim po načinu predlaganja i odobravanja mere. Za razliku od posebnih dokaznih radnji, koje javni tužilac predlaže sudiji koji ih odobrava, testiranje integriteta može da predloži ministar unutrašnjih poslova, direktor policije i načelnik SUK-a, koji je ujedno i pomoćnik ministra i koji donosi konačnu odluku o primeni. Iz svega toga sledi da su ljudska prava značajno manje zaštićena tokom testiranja policajaca nego tokom primene posebnih dokaznih radnji, o čijoj primeni odlučuju institucije koje bi trebalo da budu nezavisne, te stoga postoji i manje mogućnosti za zloupotrebu u praksi. Doista, Zakonom o policiji je naznačeno da će se ljudska prava testiranog štiti i da je zabranjeno podstrekavanje testiranih na izvršenje krivičnog dela, ali se ne zna na koji način se to osigurava u praksi.

Testiranje integriteta, kao mera koja može da ugrozi ljudska prava zaposlenih u MUP-u, neutemeljeno se koristi i za procenjivanje i analiziranje rizika od pojave korupcije, promenu metodologije rada i utvrđivanja potrebe za obučavanje zaposlenih. Sve to moguće je saznati i na drugi način, koji ne ugrožavaju ljudska prava, kao što su redovna istraživanja stavova policajaca ili predviđanja ponašanja u određenim situacijama, kao i praćenje njihovog postupanja.

Rezultat testiranja, koji može biti pozitivan ili negativan, ima nedostatke. Iako Zakon o policiji ne propisuje naredne korake u slučaju da testirani policajac dobije pozitivan rezultat, ovaj problem delimično rešava Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta. Poznato je da u slučaju pozitivnog rezultata SUK o tome pisanim putem obaveštava podnosioca inicijative i ovlašćenog rukovodioca organizacione jedinice MUP-a, u kojoj je testirani policajac raspoređen.<sup>141</sup> Međutim, ovde nije jasno da li SUK nakon testiranja u datom slučaju nastavlja svoj rad, jer se prema tekstu Zakona o policiji testiranje sprovodi samo u slučaju kada postoje kredibilne informacije da je testiranje potrebno. Odnosno, nije poznato da li SUK nakon pozitivnog rezultata testa prestaje dalje da dokazuje nezakonito postupanje policajca na osnovu podataka koje je imao pre testiranja iako je policajac tokom testiranja dokazao svoj profesionalni integritet, jer nije ispoljio protivpravno ponašanje ili sklonost korupciji.

Disciplinski postupak se pokreće protiv testiranog u slučaju da je rezultat testiranja integriteta negativan.<sup>142</sup> Problem predstavlja to što SUK zakonski nema moć da pokrene disciplinski postupak, već to čini rukovodilac u prvostepenom postupku. U drugostepenom postupku pred disciplinskom komisijom predstavnik SUK-a nije obavezan član,<sup>143</sup> kao što je to bio slučaj prema starom Zakonu o policiji iz 2005. godine. Sektor sada može samo da preporuči pokretanje disciplinskog postupka. Zbog svega navedenog, moguće je doći u situaciju da se resursi i vreme izdvojeno za testiranje bespotrebno troše, jer ne postoji pravna sigurnost da će disciplinski postupak zaista biti pokrenut i vođen protiv policajca koji je imao negativni rezultat nakon testiranja integriteta.

Zakonom o policiji nije predviđeno da se nakon dobijenog negativnog rezultata testiranja pokrene predistražni postupak, što je zakonom predviđena svrha, niti da se javnom tužiocu dostavi izveštaj o rezultatu testa. Pravilnikom o načinu sprovođenja testa integriteta propisano je da se izveštaj o negativnom rezultatu testu sa relevantnim dokazima dostavlja jedino podnosiocu inicijative i

---

139 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: član 230 i 230a.

140 Mandić, Sofija i Saša Đorđević. „Testiranje integriteta policajaca“, 24. maj 2016. <[www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6179/Testiranje-integriteta-policajaca.shtml](http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6179/Testiranje-integriteta-policajaca.shtml)> 14. septembar 2018.

141 „Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta“, Službeni glasnik RS, 39/2018: čl. 10, st. 2.

142 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 230a, st. 11.

143 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 210.

rukovodiocu organizacione jedinice MUP-a u kojoj je testirani raspoređen.<sup>144</sup> Dostavljanje izveštaja može se odložiti jedino ukoliko je SUK prema testiranom nastavio postupanje po nalogu javnog tužioca,<sup>145</sup> ali je nepoznato da li uopšte i u kom trenutku tužilaštvo dobija izveštaj sa dokazima da je testirani policajac sklon korupciji. Prema postojećem zakonskom rešenju, gde je eksplicitno navedeno da test integriteta nije posebna dokazna radnja,<sup>146</sup> SUK nema nikakvu obavezu da izveštaj o testiranju dostavi javnom tužiocu. Pored svih ovih nejasnoća i kontradiktornosti, Zakonom o policiji i Pravilnikom o načinu sprovođenja testa integriteta nije propisano kako se testiranje koristi za analiziranje rizika od pojave korupcije, promenu operativnog rada policije i utvrđivanja potrebe za obučavanje zaposlenih u MUP-u.

## Sistem unutrašnje kontrole nije uspostavljen na zadovoljavajući način

Unutrašnja kontrola policije, kao jedan od glavnih internih načina za suzbijanje korupcije i uticaja kriminalnih grupa na rad policije, nedelotvorna je zbog manjka nezavisnosti od političkog uticaja, neuređenog pravnog okvira i nedovoljno resursa na raspolaganju. Rezultati unutrašnje kontrole su upitni s obzirom da ne postoje pouzdani podaci o uticaju nalaza i preporuka unutrašnje kontrole na ostale organizacione jedinice MUP-a.

Sektor unutrašnje kontrole nije nezavisan u radu. Ministru unutrašnjih poslova omogućeno je da daje smernice i obavezna uputstva za rad (osim u predistražnom i istražnom postupku po zahtevu javnog tužioca),<sup>147</sup> propisuje način vršenja unutrašnje kontrole,<sup>148</sup> kontroliše rad načelnika SUK-a,<sup>149</sup> te bira osobe koje će vršiti bezbednosnu procenu zaposlenih u SUK-u.<sup>150</sup> Na taj način je ugrožena politička, funkcionalna i operativna nezavisnost SUK-a. Finansijsku nezavisnost SUK-a nije moguće proceniti, jer se budžetska sredstva za SUK ne mogu iskazati posebno, već su deo ukupnih sredstava kojima raspolaže MUP. Operativni fond SUK-a potreban za vođenje krivičnih istraga nije funkcionalan.

---

### Očigledan uticaj na rad Sektora unutrašnje kontrole u slučaju „Savamala“

*Dve godine nakon zloglasnog slučaja „Savamala“, kada su redovna policija i komunalna policija odbili da odgovore na pozive građana i pruže im pomoć jer su ih još uvek nepoznate osobe sa maskama preko glave maltretirale i ugrožavale bezbednost, jedino je odgovarao šef smene Goran Stamenković, službenik nižeg ranga u policijskoj hijerarhiji. U ovom slučaju je primećen politički uticaj na SUK koji je vodio istragu o postupanju policije tokom rušenja u beogradskom naselju „Savamala“. Zaštitnik građana je utvrdio da policija nije reagovala na pozive građana zbog naređenja iz „vrha policije“.<sup>151</sup> Sektor unutrašnje kontrole je tek nakon dva zahteva Višeg javnog tužilaštva za prikupljanje potrebnih obaveštenja i 14 meseci nakon rušenja dostavio izveštaj tužilaštvu,<sup>152</sup> što nije u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku, po kome je SUK trebalo da obavesti tužilaštvo o merama i radnjama koje je preduzeo najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je primio zahtev.<sup>153</sup> Ovaj slučaj je završen tako što je policijski službenik Goran Stamenković dve godine nakon rušenja priznao krivicu zbog nezakonitog postupanja tokom rušenja „Savamale“. Kaznjen je kaznom ispod zakonskog minimuma iako je prema odluci suda došlo do teške povrede prava tri građanina i štete od preko 1,5 miliona dinara. Disciplinski postupak protiv njega nije pokrenut iako prema Zakonu o policiji odgovornost za krivično delo ne isključuje disciplinsku odgovornost za istu radnju.<sup>154</sup>*

---

144 „Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta“, Službeni glasnik RS, 39/2018: čl. 21, st. 1.

145 „Pravilnik o načinu sprovođenja testa integriteta“, Službeni glasnik RS, 39/2018: čl. 21, st. 2.

146 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 230a, st. 9.

147 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 233.

148 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 225.

149 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 232.

150 „Zakon o policiji“, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 141, st. 10.

151 Zaštitnik građana. „Izveštaj nakon postupka kontrole zakonitosti i pravilnosti rada Ministarstva unutrašnjih poslova pokrenutom po pritužbi većeg broja građana“, del. br. 17008. Beograd, 9. maj 2016: 5. <<http://www.ombudsman.rs/attachments/article/4723/savamala.pdf>> 18. avgust 2018.

152 „Šabić: Tužilaštvo mora da dostavi izveštaj MUP-a o rušenju u Savamali“. *Beta, Insajder*, 14. septembar 2017. <<https://insajder.net/sr/sajt/vazno/6886/>> 18. avgust 2018.

153 „Zakonik o krivičnog postupku“, Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014: član 282.

154 Đorđević, Saša. „Pravda za Savamalu“. *Peščanik*, 30. jun 2018. <<https://pescanik.net/pravda-za-savamalu/>> 18. avgust 2018.



Donošenjem Pravilnika o načinu vršenja unutrašnje kontrole u junu 2018. godine načinjen je napredak kada je reč o radu SUK-a, pre svega u identifikovanju različitih izvora na osnovu kojih se pokreće unutrašnja kontrola i u preciziranju postupka preventivne kontrole, kojom bi trebalo da se otklone rizici od pojave korupcije. Međutim, Pravilnikom i dalje nije učinjeno mnogo kako bi se uspostavio efikasniji sistem unutrašnje kontrole, jer još nisu u potpunosti razgraničene nadležnosti i načini koordinacije između kontrolora u MUP-u, a postoji i nekoliko nedostataka. Sektor unutrašnje kontrole jedna je od 15 organizacionih jedinica MUP-a, koje obavljaju poslove unutrašnje kontrole.<sup>155</sup> Pravilnikom nije precizirana ni koordinacija rada SUK-a sa ostalim unutrašnjim kontrolorima – Službom interne revizije, sa kojom postoji interni tehnički sporazum, i sa Službom za bezbednost i zaštitu podataka. Štaviše, Sektor unutrašnje kontrole nije ravnomerno institucionalno uvezan sa organima izvršne i zakonodavne vlasti, tužilaštvima, nezavisnim državnim kontrolnim institucijama i građanima.

Propuštena je prilika da se definiše pojam unutrašnje kontrole. Zakonom o policiji i Pravilnikom definisani su samo ciljevi unutrašnje kontrole, pri čemu je u podzakonskom aktu akcentat izričito stavljen na suzbijanje korupcije, a ne toliko na zaštitu ljudskih prava građana pri primeni policijskih ovlašćenja i izvršavanju policijskih zadataka. U Pravilniku nije nijednom spomenuta kontrola profesionalnog i etičkog postupanja zaposlenih u MUP-u, tako da nije jasno ko kontroliše poštovanje Kodeksa policije etike,<sup>156</sup> što je i jedna od obaveza iz AP23 i AP24. Nije predviđeno ni postojanje vanrednih preventivnih kontrola, kao u Hrvatskoj.

Nije dobro ni to što se pritužbe građana upućene SUK-u automatski prosleđuju rukovodiocu organizacione jedinice MUP-a u kojoj radi prituženik ili Komisiji za rešavanje pritužbi ako pritužilac to zahteva ili ako se nije usaglasio sa rukovodiocem da mu prava nisu ugrožena zbog postupanja policajca prituženika.<sup>157</sup> Posredno, građani koji su pratili zvaničnu internet stranicu MUP-a dobili su preko brzih linkova pogrešnu informaciju o tome da pritužbe na rad policijskih službenika rešava SUK, a ne rukovodilac prituženika ili komisija.<sup>158</sup> Pored toga, Zakonom o policiji definisano je da organizacione jedinice za kontrolu zakonitosti vrše nadzor nad sprovođenjem pritužbenog postupka,<sup>159</sup> ali nigde nije propisano kako te jedinice sarađuju sa SUK-om. Od 1455 pritužbi protiv zaposlenih u MUP-u 2017. godine, u 907 slučajeva je pronađeno da nije bilo nezakonitog postupanja. Najveći broj pritužbi (30%) 2017. odnosio se na policijske službenike opšte nadležnosti, dok su predmet pritužbi 2016. godine u najvećoj meri (45%) bili saobraćajni policajci.

Najvažnije, propuštena je prilika da se uredi i sistem obaveštavanja o tome kako ostali organizacioni delovi MUP-a sprovode preporuke i predloge koje im SUK daje.

## **Nedovoljno broj zaposlenih u Sektoru unutrašnje kontrole**

Sektor unutrašnje kontrole već šest godina u proseku radi sa 70% popunjenosti radnih mesta planiranih sistematizacijom. U SUK-u je 2013. godine radilo 90 zaposlenih od 114 sistematizovanih, što je u antikorupcijskoj strategiji pravilno ocenjeno kao nedovoljno za suzbijanje korupcije u policiji i MUP-u, koji su tada imali preko 46.000 zaposlenih.<sup>160</sup> Zato je Akcionim planom antikorupcijske strategije iz 2013. godine i planirano povećanje broja pripadnika SUK-a do nivoa

---

155 Poslove unutrašnje kontrole u MUP-u, pored SUK-a, sprovode Služba interne revizije, Služba za bezbednost i zaštitu podataka i Odsek za pritužbe u Sekretarijatu MUP-a. Za unutrašnju kontrolu u Direkciji policije, koja je organ u sastavu MUP-a, zaduženi su: Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Uprave policije i organizacione jedinice za kontrolu zakonitosti u radu na nivou područnih policijskih uprava, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave u Beogradu, Odsek za praćenje i kontrolu zakonitosti u radu Policijske uprave u Novom Sadu, Odeljenje za kontrolu zakonitosti u radu Komande Žandarmerije i odseci za kontrolu zakonitosti u radu odreda Žandarmerije u Beogradu, Kraljevu, Nišu i Novom Sadu, kao i Odsek za kontrolu zakonitosti u radu Jedinice za obezbeđenje određenih ličnosti i objekata.

156 Službeni glasnik RS, br. 17/2017.

157 „Pravilnik o načinu vršenja unutrašnje kontrole”, Službeni glasnik RS, br. 39/2018: čl. 8, st. 1.

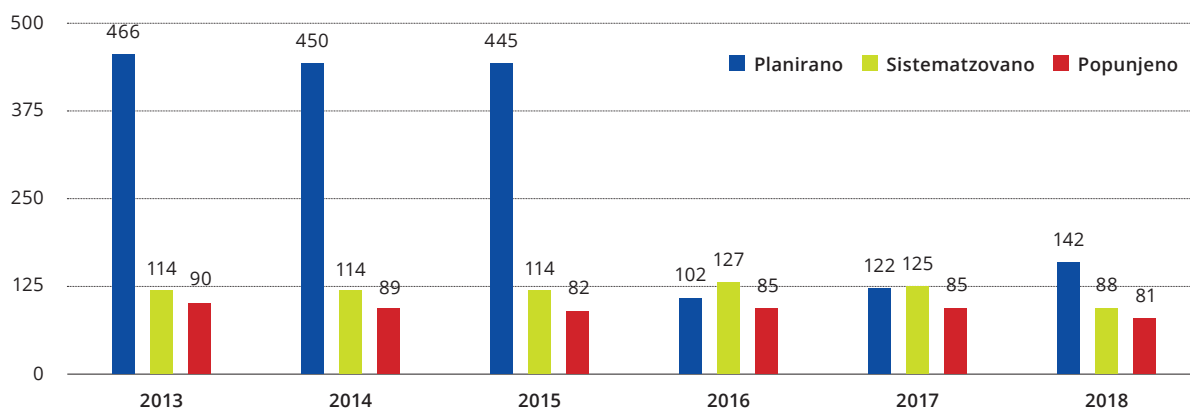
158 U slučaju da građanin koji želi da podnese pritužbu ili da se informiše o pritužbama klikne na brzi link „Pritužbe na rad policije” biće preusmeren na prezentaciju SUK-a, u kojoj je dat postupak prijavlivanja zajedno sa brojem telefona i ostalim kontakt informacijama, ali ne i podatak da li će njegova pritužba biti rešavana.

159 „Zakon o policiji”, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 239, st. 1.

160 „Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine”, Službeni glasnik RS, br. 57/2013.

od jedan% ukupnog broja zaposlenih u MUP-u, što znači da bi u SUK-u trebalo da radi više od 450 pripadnika.<sup>161</sup> Antikorupcijskom strategijom je ciljano da novi pripadnici SUK-a utiču na jačanje unutrašnje kontrole radi suzbijanja i smanjenja percepcije korupcije u policiji.<sup>162</sup>

**Grafikon 1: Broj planiranih, sistematizovanih i popunjenih radnih mesta u SUK-u**



Od prvobitne projekcije odustalo se tri godine nakon usvajanja antikorupcijske strategije 2013. godine jer je ocenjeno da je plan nerealan zbog restriktivnih budžetskih sredstava i nedovoljnih smeštajnih kapaciteta SUK-a.<sup>163</sup> Zato je i u AP23 dat manje ambiciozan plan, koji podrazumeva godišnje povećanje broja zaposlenih za 20.<sup>164</sup> Ipak, do povećanja nije došlo, a istovremeno se smanjivao broj zaposlenih u SUK-u, koji je uvek bio ispod sistematizovanog broja zaposlenih. Trenutno je u SUK-u trajno raspoređen 81 zaposleni od 88 sistematizovanih, što je najmanji broj zaposlenih od 2013. godine.<sup>165</sup> Takođe, na snazi je prelazno rešenje, koje podrazumeva dodatnih 18 zaposlenih na privremenom smeštaju i osam zaposlenih koji su upućeni na rad u SUK iz drugih organizacionih jedinica MUP-a.<sup>166</sup>

### Nije moguće tačno utvrditi suštinske rezultate Sektora unutrašnje kontrole

Nemoguće je pratiti efekat represivnih i preventivnih mera unutrašnje kontrole policije jer se ne zna epilog 2600 predloženih mera disciplinske odgovornosti od 2011. do 2017. godine, kao saveta i preporuka područnim policijskim upravama za unapređenje kvaliteta rada. Iako je pokrenuto više postupaka 2017. u odnosu na prethodnu godinu, bilo ih manje za teže nepravilnosti, a više za lakše.

Sektor je najviše fokusiran na represivno suzbijanje korupcije u policiji podnošenjem krivičnih prijava. Zato i ne treba da čudi da se SUK najviše oslanja na sopstveni rad, a da najviše komunicira sa tužilaštvom, a najmanje sa Zaštitnikom građana. Više od 70% krivičnih prijava pripremljeno je i pokrenuto na osnovu aktivnosti policijskih inspektora SUK-a, dok je nešto manje od četvrtine

161 Vlada Republike Srbije. Zaključak br. 110-7203/2013, *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine*. Beograd, Srbija, Vlada Republike Srbije, 25. avgust 2013: mera. 3.5.1.3.

162 „Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine”, Službeni glasnik RS, br. 57/2013.

163 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Analiza rada i postupanja Sektora unutrašnje kontrole u smislu funkcionalnosti, organizovanosti, kapaciteta, kao i međusobnog odnosa preventivnih i represivnih mera, broja, obučenosti kadra i metodologije rada po određenim predmetima*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, decembar 2016: 2.

164 Pregovaračka grupa za Poglavlje 23. *Akcionni plan za Poglavlje 23*. Beograd, Srbija, Vlada Republike Srbije, 27. april 2016: aktivnost 2.2.10.25.

165 Ministarstvo za evropske integracije. *Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), za prvo tromesečje 2018. godine*. Beograd, Srbija: Ministarstvo za evropske integracije, april 2018: 31.

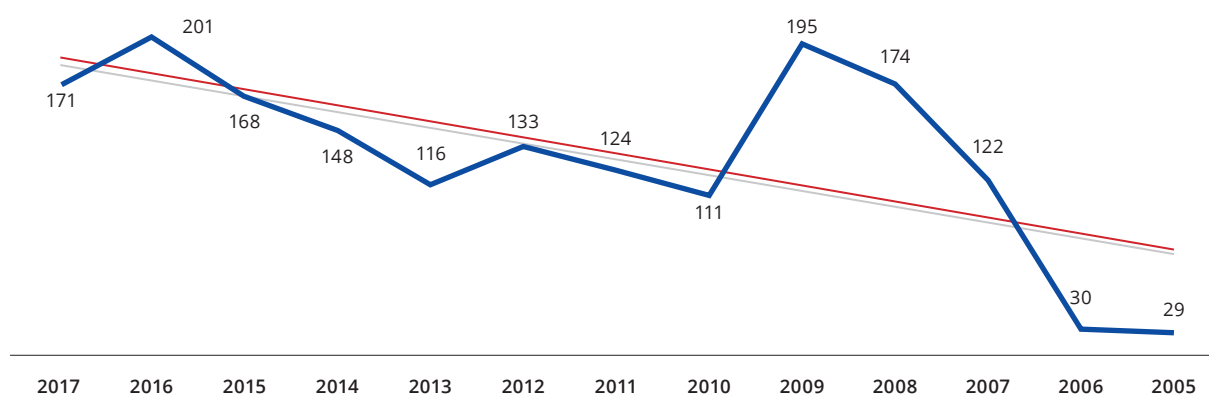
166 Council of Europe. „Response of the Government of Serbia to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Serbia from 31 May to 7 June 2017”. 21. jun 2018: 3-4. <<https://rm.coe.int/16808b5eea>> 23. jul 2018. godine.

podneto na osnovu informacija građana.<sup>167</sup> Najmanje informacija za pokretanje krivičnih prijava SUK dobija od ostalih organizacionih jedinica MUP-a, što otežava efikasno suzbijanje korupcije, jer su policijski službenici i ostali zaposleni u MUP-u najbolje upoznati sa nepravilnostima u postupanju, a nisu spremni da to prijave.

## Nepoznat je epilog krivičnih prijava Sektora unutrašnje kontrole

Sektor unutrašnje kontrole je, od osnivanja 2005. godine do danas, podneo 1722 krivične prijave, prosečno 132 godišnje. Međutim, ne postoje tačni podaci o broju pokrenutih ili odbačenih krivičnih prijava, jer tužilaštva ne dostavljaju SUK-u „blagovremene i potpune informacije o tome“.<sup>168</sup> Pri tome, ne vode se evidencije o ishodima krivičnih postupaka protiv policijskih službenika i ostalih pripadnika MUP-a, što otežava procenu uspeha represivne borbe protiv korupcije u policiji.

**Grafikon 2: Broj krivičnih prijava koje je podneo Sektor unutrašnje kontrole**



Krivične prijave SUK-a jesu značajne najviše zbog subjekata protiv kojih su podnete. Reč je o policajcima koji, pored tužilaca, imaju najvažniju ulogu u borbi protiv korupcije i kriminala. To što nije poznat broj pokrenutih krivičnih postupaka na osnovu krivičnih prijava SUK-a znači da ne postoji precizna informacija šta se desilo sa krivičnim prijavama preko 2.500 osoba, od kojih su čak 72% zaposleni u MUP-u, dok se ostatak od 28% odnosi na građane.

### **Pad i rast broja krivičnih prijava rezultat su personalnih promena u Sektoru unutrašnje kontrole**

Zanimljivo je da je do promene broja podnetih krivičnih prijava došlo u trenutku kada je promenjen načelnik SUK-a, koji je istovremeno i pomoćnik ministra unutrašnjih poslova. Do prvog i najvećeg porasta podnetih krivičnih prijava za čak četiri puta došlo je 2007. godine, kada je šef SUK-a umesto Vladimira Božovića postao Ljubinko Nikolić. Smanjivanje broja podnetih krivičnih prijava počinje 2009. godine, kada SUK počinje da vodi Dragoljub Radović, i traje do 2011. godine, kada rukovođenje SUK-om preuzima Miloš Oparnica. Od tada, pa sve do kraja 2016. ravnomerno raste broj podnetih krivičnih prijava, sa izuzetkom 2013. godine. Novo smanjenje broja zabeleženo je 2017. godine, kada na mesto načelnika SUK-a dolazi Dragan Kujundžić. Potrebno je napomenuti da se od 2010. godine kontinuirano beleži povećanje broja podnetih krivičnih prijava.

Do posrednih nalaza o efikasnosti krivičnih istraga SUK-a moguće je doći na osnovu empirijskih istraživanja o kriminalitetu policijskih službenika koja su do sada sprovedena, i to na osnovu: (1) analize 35 pravosnažnih presuda protiv policajaca od 2009. do 2013. u postupcima koje je inicirao SUK, podnoseći krivičnu prijavu zbog krivičnog dela primanja mita i zloupotrebe službenog

<sup>167</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor unutrašnje kontrole. *Izveštaj o radu Sektora unutrašnje kontrole u 2017. godini*. Beograd, Srbija: Ministarstvo unutrašnjih poslova, mart 2018.

<sup>168</sup> Odgovor SUK-a od 8. novembra 2017. na zahtev BCBP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 8. avgusta 2017. godine.

položaja;<sup>169</sup> (2) analize odgovora 81 od 85 javnih tužilaštava i 86 od 91 suda iz 2016. godine o krivičnoj odgovornosti zaposlenih u MUP-u.<sup>170</sup> I jedno i drugo istraživanje ukazuju da tužilaštvo odbacuje značajan broj krivičnih prijava SUK-a, da je kaznena politika blaga i da se postupci najčešće vode protiv muškaraca koji su na nižim pozicijama u policiji.

---

### ***Ishod medijski atraktivnog masovnog hapšenja saobraćajaca iz Čačka***

*Sektor unutrašnje kontrole podneo je krivične prijave zbog primanje mita i zloupotrebe službenog položaja protiv 34 pripadnika saobraćajne policije iz Čačka. U decembru 2016. godine uhapšeno je 33 saobraćajca, dok je jedan bio u bekstvu. Optužnica je podignuta protiv 28 policijskih službenika, dok je protiv tri istraga obustavljena jer nije bilo dovoljno dokaza. Odbačene su i krivične prijave protiv tri saobraćajca, jer su uplatili novac u humanitarne svrhe. Pravnosnažnih presuda za ostale policijske službenike još nije doneta, pri čemu su, od kada su uhapšeni, održana svega tri ročišta.*

---

### **PREPORUKE:**

- Potrebno je detaljnije urediti test integriteta, pre svega ulogu testiranja u predistražnom postupku. Organ koji bi sprovodio testiranje, trenutno je to SUK, treba da bude potpuno nezavisan i finansijski samostalan u radu. Potrebno je izmeniti sadašnju potčinjenost SUK-a ministru unutrašnjih poslova;
- Potrebno je da MUP nastavi da unapređuje tehničke i smeštajne kapacitete za rad SUK-a, čije finansiranje neće zavisiti isključivo od finansijske podrške EU. Neizostavno je važno ukinuti praksu smanjenja broja zaposlenih u SUK-u i prekinuti sa praksom uvođenja prelaznih rešenja, kao što su dovođenje zaposlenih na privremenom smeštaju u SUK i upućivanje na rad u SUK iz drugih organizacionih jedinica MUP-a;
- Potrebno je vođenje pravosudnih evidencija urediti tako da je moguće pratiti krivično gonjenje pripadnika MUP-a, ali i ostalih zaposlenih u javnom sektoru. Ovo može uključiti i obavezu uvođenja podataka o zanimanju, odnosno zaposlenju kao podatka koji se obavezno upisuje u upisnike o predmetima tužilaštava i sudova; obavezu ujednačenog popunjavanja i čuvanja podataka o optuženim punoletnim licima koju vode sudovi, kao i objedinjavanje evidencije o ishodima krivičnih postupaka koje vodi MUP;
- Potrebno je pojasniti i eliminisati razloge zbog kojih postoji visok procenat odbačenih krivičnih prijava protiv pripadnika MUP-a, te pokrenuti javnu raspravu o uspešnosti krivičnog gonjenja o korupciji u policiji.

## **2.3. Osnovna prava**

### **2.3.1. Pristup informacijama od javnog značaja**

#### **Alarm: Ograničavanje prava građana**

Najnovija rešenja ozbiljno zabrinjavaju zbog rizika od daljeg ograničavanja prava građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja i opstruiranja rada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Dugo očekivani **Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja** konačno je objavljen u martu 2018.<sup>171</sup> Tekst Nacrta zakona objavljen je na veb-sajtu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Kancelarije za saradnju sa civilnim

---

169 Kesić, Zoran. *Korupcija u policiji: kriminološka perspektiva*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017: 227-243.

170 Mandić, Sofija. „Male su šanse da policajci krivično odgovaraju”. 21. decembar 2017. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/6675/Male-su-sanse-da-policajci-krivicno-odgovaraju.shtml>> 16. jul 2018.

171 Javna rasprava održana je između 22. marta i 19. aprila 2018. godine.

društvom i Portalom eUprave, pri čemu su sve zainteresovane strane imale mogućnost da podnesu komentare i mišljenja imejlom i poštom. Prema mišljenju grupe organizacija civilnog društva<sup>172</sup> i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, ako se Nacrt zakona usvoji, značajno će ograničiti nadzor nad izvršnom vlašću upotrebom tog prava. Prvo, predloženi Nacrt zakona ograničava obuhvat njegove primene onemogućavanjem određenim pravnim licima, kao što su državne kompanije, da podnose zahteve za slobodan pristup informacijama. Tu postoji mogućnost ozbiljnog otežavanja rada novinara istraživača i organizacija civilnog društva, smanjivanjem stepena transparentnosti državnih preduzeća. Potrebno je takođe uzeti u obzir da je cilj tih izmena Zakona poboljšanje situacije u pogledu pristupa informacijama u oblastima privatizacije, javnih nabavki, javne potrošnje i stranih donacija političkim subjektima (mera 2.2.5.1 iz Akcionog plana za Poglavlje 23), pri čemu postojeći Nacrt zakona ne ispunjava te kriterijume.

Na primer, pitanje upravnog izvršenja neće biti rešeno Nacrtom zakona budući da nisu predviđene sankcije ili mehanizmi izvršenja. Drugi problem je taj što Nacrt zakona daje mogućnost organima u prvoj instanci da pokrenu upravne sporove protiv odluka Poverenika. Ta vrsta rešenja usporila bi i dovela u pitanje ostvarivanje prava, ozbiljno bi ugrozila istraživačko novinarstvo i obeshrabrila tražioce informacija da podnose zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Nakon javne rasprave, više od 60 organizacija civilnog društva, uključujući koaliciju prEUgovor,<sup>173</sup> zatražilo je povlačenje Nacrta budući da umanjuje postignuti stepen prava građana.<sup>174</sup> Međutim, u Izveštaju br. 2/2018 o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 najavljeno je da će Zakon biti usvojen do kraja 2018. godine,<sup>175</sup> pri čemu Ministarstvo nije objavilo svoju zvaničnu poziciju u vezi s predlozima koji su podneti tokom javne rasprave.

---

#### PREPORUKE:

- Novi Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne sme, u bilo kakvim okolnostima, umanjiti postignuti stepen garancija u pristupu informacijama od javnog značaja od strane građana;
- Vlada mora da preduzme sve potrebne korake kako bi obezbedila da se gorepomenuti problemi reše s ciljem postizanja željenog uticaja unapređenja pristupa informacijama od javnog značaja u prioritetnim oblastima koje su utvrđene u Akcionom planu za Poglavlje 23.

### 2.3.2. Zaštita podataka o ličnosti

#### Opskurnost i nedoslednost

**Nacrt Zakona o zaštiti podataka o ličnosti** prošao je kroz nekoliko revizija i konačno je podnesen Narodnoj skupštini u septembru.<sup>176</sup> Nacrt zakona još uvek sadrži odredbe koje pokrivaju oba dela Paketa EU o zaštiti podataka koji se sad već uveliko primenjuje, tj. Opšte uredbe o zaštiti podataka i Direktive o policiji. Međutim, kada Srbija bude postala država članica EU, direktno će se primenjivati samo Opšta uredba o zaštiti podataka, tako da bi praktičnije rešenje bilo razdvajanje ovih oblasti na dva zakona ili bar na dva odvojena poglavlja. Iako su određena pobošljanja sprovedena, odredbe koje se tiču pitanja iz Opšte uredbe o zaštiti podataka i Direktive o policiji ostale su međusobno isprepletane, zbog čega je celokupan tekst teško čitati, tumačiti i, naposljetku, primenjivati. Time će se ne samo zakomplikovati rad pravnika, već će i građani biti zbunjeni u pogledu njihovih osnovnih prava.

---

172 U aprilu 2018, grupa od 88 organizacija civilnog društva pokrenula je inicijativu protiv usvajanja Nacrta zakona zbog rizika od ozbiljnog ograničavanja pristupa informacijama i kršenja dostignutog stepena prava. Dostupno samo na srpskom: <http://www.bezbednost.org/Saopstenja/6755/Odbrani-pravo-na-informacije.shtml>

173 Za detaljnu analizu, videti komentare koalicije prEUgovor na Nacrt zakona (dostupno samo na srpskom): <http://preugovor.org/Amandmani/1447/Predlozi-i-komentari-za-javnu-raspravu-o-nacrtu.shtml>

174 <<http://rs.n1info.com/a387752/Vesti/Izmene-zakona-o-informacijama-od-javnog-znacaja.html>>

175 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Izve%C5%A1taj%20br.%202-2018%20o%20sprovo%C4%91enju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%2023.pdf>>

176 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2018/2959-18%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/2959-18%20LAT.pdf)>

**Stručnjaci su zabrinuti** jer su tvorci Zakona više pažnje posvetili prevođenju odredaba EU na srpski jezik nego prenošenju tih odredaba u srpski pravni sistem. Na primer, Poverenik je izrazio žalbu da Nacrt zakona upućuje na druge zakone u uređivanju delova oblasti koje taj zakon pokriva, iako se ti zakoni ne mogu primenjivati na nezavisna nadzorna tela i neke od mera date su bez instrumenata za sprovođenje.<sup>177</sup> Te nedoslednosti mogu ugroziti pravnu bezbednost onemogućavanjem primene određenih delova Zakona, naročito onih koje predviđaju nadzor nad primenom.

Celokupan postupak (ponovne) izrade takođe je predmet kritika. Postupak je trajao suviše dugo, bio je opskuran, ignorisan je **Model zakona o zaštiti podataka ličnosti**<sup>178</sup> koji je u međuvremenu izradio Poverenik uz podršku stručne javnosti, i koji je predstavljen 2017. godine. Tvorci Zakona oslanjali su se na strane eksperte, ali su odlučili da ne objave njihove komentare. Naime, poslednja revizija Nacrta izrađena je nakon što su primljena mišljenja od Evropske komisije i Evrodžasta. Suština mišljenja Evrodžasta i dalje je nepoznata javnosti, dok je mišljenje Evropske komisije objavila jedna NVO nakon što je njen zahtev za informacijama konačno uslišen i nakon javnih apela.<sup>179</sup>

**Zakon o nacionalnom DNK registru,**<sup>180</sup> **Zakon o jedinstvenom matičnom broju građana**<sup>181</sup> i **Zakon o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova**<sup>182</sup> usvojeni su u martu 2018. Iako je Poverenik pohvalio nivo saradnje s Ministarstvom unutrašnjih poslova, bio je i dalje zabrinut u vezi s određenim aspektima Zakona o nacionalnom DNK registru i podneo je zahtev za ocenu ustavnosti tog zakona.<sup>183</sup>

Zvanična **Strategija zaštite podataka o ličnosti** iz 2010. godine već je zastarela i njeno sprovođenje i dalje je upitno budući da predviđeni akcioni plan nije nikada usvojen. Nedavni primer otkrivanja osetljivih ličnih podataka člana opozicije tokom skupštinske rasprave<sup>184</sup> još jednom ukazuje na nepoštovanje zaštite podataka o ličnosti čak i u najvišoj političkoj instituciji u zemlji. Nedavno je ministar odbrane otvoreno koristio osetljive podatke o ličnosti da diskredituje pripadnika Vojske koji je dao otkaz i koji je kritikovao stanje u Vojsci Srbije.<sup>185</sup>

---

## PREPORUKE:

- Usvojiti novi Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u skladu s domaćim pravnim sistemom i evropskim standardima;
- Ministarstvo pravde treba da objavi mišljenja Evropske komisije i Evrodžasta na svom veb-sajtu zajedno s drugim dokumentima u vezi s Nacrtom zakona o zaštiti podataka o ličnosti;
- Usvojiti novu, ažuriranu Strategiju zaštite podataka o ličnosti i prateći Akcioni plan.

## 2.3.3. Princip nediskriminacije i društveni položaj ranjivih grupa

### Femicid: ubijene 24 žene

---

177 <<https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2906-министарство-правде-дугује-јавности-комплетну-садржину-мишљења-европске-комисије-поводом-нацрта-закона-о-заштити-података-о-личности.html>>

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

179 <<http://www.partners-serbia.org/komentari-evropske-komisije-o-nacrtu-zakona-o-zastiti-podataka-o-licnosti-konacno-dostupni-javnosti/>>

180 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2444-17%20lat.pdf>>

181 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2442-17%20lat.pdf>>

182 <<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2018/2443-17%20lat.pdf>>

183 Poverenik je istakao da je predviđeno da ključna pitanja u vezi s bazom podataka treba da budu definisana podzakonskim aktima, pri čemu Ustav izričito propisuje da prikupljanje, posedovanje, obrada i korišćenje podataka o ličnosti moraju biti uređeni isključivo zakonima. Videti: <<https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sabic-trazi-ocenu-ustavnosti-zakona-o-nacionalnom-dnk-registru/0y6lp3g>>

184 <<https://insajder.net/en/site/news/5558/Chief-of-the-Serbian-ruling-parliamentary-group-exposed-personal-data-of-an-MP.htm>>

185 <<https://www.danas.rs/drustvo/vulin-koristi-tajne-podatke-mup-a-da-diskredituje-obicire/>>

**Primena Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.** Zakoni u Republici Srbiji još uvek ne poznaju definiciju „nasilja nad ženama“ i „rodno zasnovanog nasilja nad ženama“ (sva zakonska određenja nasilja su rodno neutralna). Najčešće nema sistemskog praćenja i izveštavanja o primeni zakonskih i strateških mera. Neefikasni su unutrašnji mehanizmi kontrole u relevantnim državnim organima koji primenjuju zakonske mere protiv nasilja nad ženama i nema javno dostupnih podataka o tome da li je koliko profesionalaca snosilo odgovornost zbog propusta u postupanju. Postoji problem u efikasnom vršenju istrage slučajeva nasilja nad ženama i u kažnjavanju učinilaca tih dela sankcijama srazmenim težini zločina. Srbija i dalje ima veliki broj femicida. U prvih devet meseci 2018. godine, ubijene su 24 žene, od kojih većina nikada nije prijavila nasilje.

---

### **Nasilje prema ženama**

*Nije pripremljena i usvojena nova Nacionalna strategija za sprečavanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima (planirana za usvajanje 2016. godine). Nema javno dostupnih podataka o evaluaciji prethodnog strateškog dokumenta,<sup>186</sup> koju je sprovodio UNDP. Iako se u državnom izveštaju navodi da je Krivični zakonik izmenjen u skladu sa analizom usklađenosti sa odredbama Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, to nije sasvim tačno. Nije izmenjeno krivično delo silovanje, a krug zaštićenih lica u krivičnom delu nasilje u porodici značajno je uži od standarda u Konvenciji. Potrebno je usaglašavanje i niza procesnih krivičnih mera da bi se izbegla sekundarna viktimizacija žrtava. Izrađen je prvi izveštaj o primeni Konvencije saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Podaci o primeni novog Zakona o sprečavanju nasilja nisu segregirani u odnosu na pol i tip odnosa između žrtve i učinioca, a zabrinjava informacija o broju kažnjenih žena zbog kršenja hitnih mera (prekršajne kazne zatvora), imajući u vidu da je on nesrazmerno velik u odnosu na broj kažnjenih muškaraca, što ne potvrđuju podaci o broju prijavljenih, optuženih i krivično kažnjenih žena i muškaraca za dela sa elementima nasilja i delo nasilja u porodici.*

Nije moguće dobiti sveobuhvatan podataka o opredeljenim i utrošenim sredstvima za **prevenciju i zaštitu žena od nasilja**. Nema javno dostupnih podataka o ljudskim resursima angažovanim na sprovođenju integrisanih politika i mera, ali je njihov broj nedovoljan. U Srbiji ne postoji sistematsko prikupljanje podataka o svim oblicima nasilja predviđenih Konvencijom Saveta Evrope, niti se podaci razvrstavaju po nužnim parametrima (pol, dob, tip relacije između žrtve i učinioca i mesto). Podaci iz različitih izvora su međusobno potpuno neuporedivi. Iako se program rada sa učionicima nasilja u porodici realizuje, glavni problem je to što najveći broj stručnjaka obučeni za njegovu primenu istovremeno radi i u centrima za socijalni rad (odnosno ima ekskluzivno javno ovlašćenje da obavlja procene potreba, izrađuje planove usluga, upućuje na druge pružaoce i procenjuje efekte usluga koje pružaju drugi pružaoци), što ih dovodi u potencijalni sukob interesa.

Zakoni i strateška dokumenta u Srbiji ne prave razliku između opštih i specijalizovanih usluga podrške, a one nisu lako dostupne svim žrtvama. Održivost specijalizovanih usluga je stalni problem, jer se finansiraju u celosti ili značajnim delom kao projektne aktivnosti. Nema javno dostupnih podataka o smeštajnim kapacitetima sigurnih kuća/prihvatišta za žrtve nasilja, ali oni nisu ni dovoljni niti geografski ravnomerno raspoređeni. U Srbiji **ne postoji jedinstveni SOS telefon za žrtve nasilja prema ženama i nasilja u porodici** koji pokriva teritoriju cele države i ispunjava standarde u pogledu dostupnosti, anonimnosti i druge kriterijume u skladu sa Konvencijom. SOS telefoni ženskih nevladinih organizacija sa višedecenijskim iskustvom u radu nemaju nikakvu (ili imaju sporadičnu i nedovoljnu) finansijsku podršku lokalnih samouprava. Namerna ministarstva nadležnog za socijalnu zaštitu da uspostavi nacionalni SOS telefon nije saglasna standadrima Konvencije, ali ni zakonskim propisima Republike Srbije, zbog čega su povučena dva konkursa 2017. Ostaje da se vidi da li će Centri za žrtve seksualnog nasilja (u 7 okruga AP Vojvodina) imati održivost nakon projektne faze i da li će pozitivna iskustva biti prenetna na ostale delove Republike Srbije.

---

**Vlada derogira Zakon o socijalnoj zaštiti objavljajući javni poziv za Nacionalni SOS telefon a ne javnu nabavku**

---

186 <<https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije>>

Nakon povlačenja dva javna poziva u 2017. godini zbog toga što nisu bila zakonita, Ministarstvo za socijalnu politiku je predložilo da Vlada Srbije donese Zaključak,<sup>187</sup> kojim se derogira član 64 Zakona o socijalnoj zaštiti. Ovaj član propisuje da se usluge socijalne zaštite mogu nabavljati samo putem javne nabavke, a ne putem javnog poziva. Ustav Srbije ne dozvoljava Vladi da derogira zakone, osim u slučaju vanredne situacije.

Na osnovu tog Zaključka, koji je protivustavan, Ministarstvo je raspisalo Treći javni poziv 27. septembra 2018 godine, zahtevajući da organizacija koja se prijavi ispuni uslove koji se tiču instaliranja tehničke opreme za Kol centar u kome će razgovori sa ženama žrtvama biti snimani, i njihovi lični podaci prenošeni u bazu podataka Ministarstva. To nije u skladu sa članom 24 Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulskom konvencijom), niti u skladu sa članovima 3 i 21 Pravilnika o bližim uslovima i standardima za pružanje usluge SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja,<sup>188</sup> koji je usvojen od strane istog Ministarstva 2015. godine, niti u skladu sa Opštom uredbom EU o zaštiti podataka (GDPR).

Ministarstvo je odlučilo da dodeli 30 miliona dinara (oko 254.000 evra) za godinu dana pilotiranja ovog Kol centra.<sup>189</sup> Najmanje trećina predviđenih sredstava će biti utrošena na tehničku opremu kao da će se istovremeno javljati 100 operatera, a ne samo osam koliko je navedeno u konkursu. Ženske OCD koje pružaju uslugu SOS telefona više od 20 godina, su postavile otvorena pitanja<sup>190</sup> da li je Ministarstvo, pre objavljivanja javnog poziva, zatražilo mišljenja Ustavnog suda, Državne revizorske institucije i Uprave za javne nabavke kako ovaj javni poziv ne bi bio poništen.

---

## PREPORUKE:

- Usredsrediti procenu sprovođenja planiranih aktivnosti na stvarne efekte, a ne na nabranje pojedinačnih akcija koje ne vode ili ne ukazuju na promenu;
- Potpuno uskladiti krivično zakonodavstvo sa standardima Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilju u porodici i osigurati praćenje sprovođenja kako bi se procenili stvarni efekti;
- Osigurati sprovođenje svih planiranih mera i aktivnosti vezanih za povećanje sigurnosti žena od rodno zasnovanog nasilja i uključivanje specijalizovanih ženskih organizacija u ovu aktivnost
- Osigurati delotvornu i pristupačnu pravnu zaštitu i psihosocijalnu podršku žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

## 2.3.4 Prava deteta – nestale bebe

### Kriminalizacija siromaštva

Nacrt strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja prošao je javnu raspravu. Novi Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom kažnjava decu koja ne idu u školu tako što im oduzima pravo na dečiji dodatak i diskriminiše zaposlene majke na porodijskom odsustvu. Nacrt zakona o socijalnoj zaštiti kriminalizuje građane koji žive u siromaštvu. Deca ne bivaju zaštićena primenom Zakona o sprečavanju nasilja u porodici.

**Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom.** Novi Zakon je usvojen bez javne rasprave o nacrtu, koji se razlikovao u više od 50% svojih članova od nacrta za koji je bila održana javna rasprava.<sup>191</sup> Zakon je ponovo izmenjen nakon 6 meseci, jer nije mogao da bude primenjen. Ovim zakonom se kažnjavaju deca koja ne idu u školu tako što im se ukida pravo na dečiji dodatak koji iznosi oko 20 evra (2.660 dinara).<sup>192</sup> Zakon takođe diskriminiše zaposlene majke, naročito one koje su na bolovanju zbog toga što se brinu o bolesnom ili detetu sa invaliditetom, kao i majke koje su

---

187 Zaključak Vlade RS 05 br. 56-7885/2018-1 od 28.9.2018.

188 "Službeni glasnik RS" br. 93/2015.

189 <[https://www.minrzs.gov.rs/files/javni\\_konkurs.pdf](https://www.minrzs.gov.rs/files/javni_konkurs.pdf)>

190 <<https://www.womenngo.org.rs/vesti/1274-otvorena-pitanja-ministarstvu-rada-zaposljavanja-borackih-i-socijalnih-pitanja>>

191 Krajem 2015. godine.

192 AŽC je reagovao na predlog ovog člana 2015. godine na <<http://www.potpisujem.org/srb/1849/azc-smatra-da-novi-zakon-o-finansijskoj-podrsци-porodici-sa-decom-povecava-siromastvo-vec-siromasnih-porodica>>



tek počele da rade, i one sa visokim platama, ograničavajući iznos koji žena može da primi tokom porodijskog odsustva.

**Zakon o socijalnoj zaštiti.** Tokom javne rasprave o Nacrtu zakona o socijalnoj zaštiti, najmanje 506 potpisnika<sup>193</sup> je zatražilo da se zakon povuče jer „kriminalizuje siromaštvo“ uvođenjem prinudnog rada za građane koji su korisnici socijalne pomoći.

**Zakon o sprečavanju nasilja u porodici.** Tokom prve godine sprovođenja Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, AŽC nije imao slučaj u kom je izdata hitna mera radi zaštite deteta, iako su u nekim slučajevima deca bila direktne žrtve zajedno sa njihovim majkama. Podaci prikupljeni od strane Ministarstva unutrašnjih poslova i Republičkog javnog tužilaštva nisu razvrstani po starosti ili polu žrtve, tako da službeni podaci ne postoje i ne mogu se analizirati.

---

#### **Alarm: 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 je u vezi 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) kako bi se svim roditeljima u sličnim situacijama omogućilo da dobiju odgovarajuće odgovore i naknadu. U martu 2018. godine, kao odgovor na poziv Komiteta ministara Saveta Evrope da se hitno preduzmu neophodne mere kako bi se kao pitanje prioriteta okončao zakonodavni postupak, Vlada Srbije je izvestila da je Predlog zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji upućen u Narodnu skupštinu na usvajanje nakon bilateralnih konsultacija sa roditeljima. Uz činjenicu da nije jasno s kojim „roditeljima“ su održani bilateralni sastanci, ovaj zakon nije usvojen niti su preduzeti ikakvi drugi koraci da se ovaj problem razreši.*

---

#### **PREPORUKE:**

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede izvor u vezi sa svakom aktivnosti koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Osigurati najviše standarde zaštite dece žrtava u skladu sa Direktivom 2012/29 / EU i Konvencijom o pravima deteta u vezi sa primenom Zakona o sprečavanju nasilja u porodici;
- Ukloniti sve diskriminatorne klauzule iz Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i Nacrta zakona o socijalnoj zaštiti.

### **2.3.5. Jačanje proceduralnih zaštitnih mera u skladu sa standardima EU**

#### **Diskriminacija pravnika**

Nakon javne rasprave o najnovijoj verziji Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći od jula 2018. godine, koja je sprovedena početkom avgusta, Vlada je usvojila Predlog. Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u prvoj godini je bolja od očekivane, bez obzira na činjenicu da nije ustanovljena jedinstvena i centralizovana elektronska baza podataka.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći: čini se da je aktivnost 3.7.1.1. usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u završnoj fazi nakon što je Vlada usvojila Predlog<sup>194</sup> i poslala ga Narodnoj skupštini na usvajanje. Na internet stranici Ministarstva Pravde nema rezultata održane javne rasprave o Nacrtu zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz jula 2018. godine, koja je završena početkom avgusta 2018. godine.<sup>195</sup> Opšti komentari i predlozi AŽC-a u vezi sa nacrtom zakona u celini odnose

---

193 <<https://ukljucise.tragfondacija.org/index.php>> i <<https://www.womenngo.org.rs/vesti/1227-azc-jedna-od-inicijatorki-povlacenja-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-zastiti-poslato-506-zahteva>>

194 <<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=130051>>

195 <<https://www.womenngo.org.rs/vesti/1228-azc-uputio-komentare-na-nacrt-zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci>>

se na: a) diskriminaciju pružaoca usluga (članovi 9 i 58); (b) održivost pružanja besplatne pravne pomoći (članovi 1 i 9); (c) odobravanje i finansiranje besplatne pravne pomoći (čl. 4, 7 i 39); i (d) prihvaćene međunarodne obaveze (članovi 4 i 9). Posle više od jedne decenije različitih Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i posle najnovije javne rasprave, Vlada je Zakon usvojila i poslala kao predlog Narodnoj skupštini.

Vlada je izdala saopštenje u kome je navela da će besplatnu pravnu pomoć pružati pravnicima i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave. Ova izjava navodi na pogrešan zaključak s obzirom na činjenicu da Predlog<sup>196</sup> koji je poslat Narodnoj skupštini daje ovo pravo samo advokatima i pravnicima koji rade u jedinicama lokalne samouprave (član 9 Predloga). Na taj način, predloženi zakon diskriminiše pravnike po osnovu njihovog mesta zaposlenja. Ukoliko bude usvojen, pravnicima koji rade u organizacijama civilnog društva za ljudska prava biće zabranjeno da pružaju besplatnu pravnu pomoć i moćiće samo da popunjavaju obrasce i daju opšte pravne savete.

AŽC je naveo da će troškovi angažovanja advokata za sve vrste besplatne pravne pomoći biti veoma visoki i da lokalne samouprave neće moći da to priušte. Građani će, iako će im biti ponuđeni najskuplji pružaoci usluga, biti uskraćeni za dobijanje specijalizovane besplatne pravne pomoći koju pružaju OCD za ljudska prava. Kako je vlada navela, po prvi put su udruženja građana priznata kao pružaoci besplatne pravne pomoći, ali nije navedeno da je to pravo dato samo u oblasti migracija i zaštite od diskriminacije.

**Prava žrtava:** Poboljšanje rada Ministarstva pravde se ogleda u objavljivanju konkursa za OCD, u junu 2018. godine, za predlaganje kandidata za članstvo u Upravnom odboru projekta „Podrška žrtvama i svedocima krivičnih dela u Srbiji“, koji sprovodi Ministarstvo pravde i Misija OEBS-a u Srbiji, uz finansijsku podršku Evropske unije. U konkursu je navedeno da će zadaci članova Upravnog odbora biti obavljani **volonterski**.<sup>197</sup> Iako su se predstavnici OCD-a prijavljivali, a tri organizacije su izabrane, među kojima je i predstavnicu ASTRE-a, ostalo je nepoznato da li će svi ostali članovi Upravnog odbora ovog projekta raditi na dobrovoljnoj osnovi kao što to rade predstavnici OCD-a.

**Zakon o sprečavanju nasilja u porodici:** Nezavisno praćenje primene zakona koje sprovodi Autonomni ženski centar<sup>198</sup> nedvosmisleno potvrđuje da je neophodno unaprediti razumevanje prava i potreba žrtava nasilja u porodici i drugih krivičnih dela koja su obuhvaćena odredbama Zakona, tako što će ona biti uključena, informisana i uvažena i kroz unapređenje znanja postupajućih stručnjaka. Imajući u vidu pritisak velikog broja novoprijavljenih slučajeva nasilja u porodici i hitnost postupka, nužno je obezbediti dovoljan broj nadležnih policijskih službenika i bolju unutrašnju organizaciju rada, što se odnosi i na osnovna javna tužilaštva i centre za socijalni rad, kako bi njihovi zadaci bili obavljani kvalitetno i sa dužnom pažnjom, bez grešaka koje bi mogle da proizilaze iz premora ili nedostatka kapaciteta. Istovremeno, nužno je obezbediti unutrašnje mehanizme za operativno praćenje postupanja, pre svega da bi se ispravljali oni propusti koji su sasvim vidljivi i koji se ponavljaju, a tek na kraju i zbog utvrđivanja disciplinske i prekršajne odgovornosti pojedinaca koji pokazuju otpor da postupaju u skladu sa Zakonom. Nadležni državni organi, kao i Savet za suzbijanje nasilja u porodici, trebalo bi da imaju analitički i kritički odnos prema podacima o primeni Zakona, koji bi omogućio strateško unapređenje postupanja i minimiziranje grešaka, kako bi se u narednom periodu mogla videti stvarna poboljšanja u prevenciji nasilja u porodici. To uključuje i razvijanje strategije za identifikovanje i postupanje u situacijama nasilja koje pokazuju visok rizik od ponavljanja, teškog nasilja ili ubistva.

196 <[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2018/2926-18%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/2926-18%20LAT.pdf)>

197 1) Učešće u konsultacijama o nastalim potrebama u realizaciji projekta; 2) pružanje saveta prilikom implementacije projekta; 3) komentarisane i dopuna radnog plana projekta; 4) preporuka strategije za realizaciju projekta; 5) pregled i davanje komentara / preporuka i odobravanje izveštaja (početnog i kvartalnih izveštaja) i davanje mišljenja o obaveznim ugovornim izveštajima; 6) sprovođenje konačne evaluacije implementacije projekta podnošenjem komentara/preporuka i mišljenja o završnom izveštaju; 7) preporuka strategija za održivost i dalje aktivnosti.

198 <<https://www.womenngo.org.rs/resurs-centar>>

**Uznemiravajući podaci:** Izveštaj predstavljen GREVIO komitetu o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici<sup>199</sup> navodi da je od juna 2017. do marta 2018. godine 1063 muškaraca i 703 žena osuđeno za kršenje hitnih mera zaštite. Imajući u vidu da su žene u svim porodičnim relacijama (partnerskim, roditeljskim ili kao odrasla deca prema roditeljima) višestruko manje identifikovani učinioci nasilja (one su deset puta ređe učinioci nego muškarci i četiri puta češće žrtve krivičnih dela od muškaraca, uključujući i nasilje u porodici)<sup>200</sup> a još je veća rodna razlika kada se uzmu u obzir osuđeni učinioci nasilja,<sup>201</sup> i ovi podaci se moraju valjano revidirati i analizirati kako bi se utvrdio njihov uzrok.

---

## PREPORUKE:

- Savet za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 treba da navede izvor u vezi sa svakom aktivnosti koja se smatra uspešno ili delimično realizovanom;
- Usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći koji će omogućiti svim pravnicima, bez obzira gde rade, da pružaju specijalizovanu i besplatnu pravnu pomoć;
- Uključiti ženske OCD u procese revizije i usklađivanja zakona i podzakonskih akata u skladu sa minimalnim standardima koji se odnose na prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih dela/ oštećenih u skladu sa Direktivom 2012/29 / EU;
- Unaprediti ljudske kapacitete i znanja nadležnih institucija zaduženih za zaštitu žrtava svih oblika rodno zasnovanog nasilja, kao i mehanizme praćenja i kontrole njihovih postupanja;
- Uključiti ženske OCD koje pružaju podršku samo ženama žrtvama nasilja u aktivnosti uspostavljanja mreže usluga na celoj teritoriji zemlje, za pružanje podrške žrtvama, svedocima i oštećenim stranama u istražnoj fazi i svim fazama krivičnog postupka;
- Usvojiti podzakonske akte i ustanoviti jedinstvenu i centralizovanu elektronsku bazu podataka u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici.

---

199 Komentari koje je dostavila Srbija na finalni GREVIO izveštaj o sprovođenju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Baseline Report), dostupni na: <<https://rm.coe.int/grevioinf-2018-9/16808c1a4e>>

200 Ibid, Aneks, tabele 17 i 19.

201 Ibid, Aneks, tabela 24.

## 3. POGLAVLJE 24

### 3.1. Reforma policije

#### Korak dalje od operativne nezavisnosti policije

Ministarstvo unutrašnjih poslova je tokom 2018. godine pokrenulo reviziju AP24 i očekuje se da on bude urađen do kraja tekuće godine. Trenutna verzija ne sadrži aktivnosti koje bi doprinele ispunjavanju preporuke EK, koja se odnosi na uspostavljanje dobro integrisanih, administrativnih kapaciteta unutar organa reda, što se smatra preduslovom za uspeh svih ostalih reformi unutar policije.

Najskoriji događaji – poput usvajanja izmena Zakona o policiji, nejasnih smena u samom vrhu policije, kao i postojanje sistema unutrašnje kontrole koji nije nezavisan od ministra – predstavljaju korak koji vodi u suprotnom pravcu od ispunjavanja prelaznog merila EK o uspostavljanju snažnih mera zaštite za osiguravanje operativne nezavisnosti policije.

Operativna nezavisnost podrazumeva to da policijske starešine tokom svog policijskog rada i odlučivanja budu imune na politički uticaj – na primer, odluka o tome da li treba ili ne treba pokretati istragu. Operativna nezavisnost policije suštinski predstavlja odgovor na pitanje ko odlučuje u konkretnim slučajevima, tj. da li je to ministar ili direktor policije. Ova moć mora biti decentralizovana i mora postojati puna primena „kočnica i ravnoteža“, dok sistemi upravljanja ljudskim i materijalnim resursima moraju biti pouzdani, efikasni i smanjivati potencijal za klijentelističke odnose sa političkim vrhom.

#### Reforma policije na štetu građana

Krajem marta 2018. godine promenjen je Zakon o policiji, čija su pojedina rešenja štetna za građane Srbije iz nekoliko razloga. Načinjen je korak unazad kada je reč o upravljanju ljudskim resursima u MUP-u. Uvedena je mogućnost zapošljavanja bez konkursa ako je „aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji predviđeno da se konkurs ne sprovodi za pojedina radna mesta”.<sup>202</sup> To znači da će ministar unutrašnjih poslova odlučivati koje osobe je moguće zaposliti van redovnog konkursnog postupka, s obzirom na to da on sam donosi akt o sistematizaciji radnih mesta, pri čemu je ovaj propis poverljive prirode. Time se u potpunosti narušava tekuća reforma upravljanja ljudskim resursima u MUP-u, kao i ideja da se kadrovi zapošljavaju pre svega putem konkursa, prema unapred postavljenim kriterijumima.

Tome je potrebno dodati i znatna ovlašćenja ministra unutrašnjih poslova kada je reč o upravljanju ljudskim resursima. Ministar unutrašnjih poslova odlučuje o raspisivanju javnog poziva za konkurs i bira članove konkursne komisije. Ona sačinjava listu kandidata na osnovu koje ministar bira ko će započeti rad u policiji i potpisuje rešenje o zasnivanju radnog odnosa.<sup>203</sup> Diskreciona moć ministra je velika i kada je reč o internom takmičenju zaposlenih u MUP-u. Ministar odlučuje kako će biti sproveden interni konkurs, bira i imenuje članove konkursne komisije, koja bira kadrove na srednjim i višim pozicijama u MUP-u i potpisuje rešenje o njihovom napredovanju ili premeštaju.<sup>204</sup>

202 „Zakon o policiji”, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 135, st. 3, tač. 4.

203 Stojanović Gajić, Sonja. The London Summit Topics (4): Security Issues. 14. jun 2018. <<http://wb-csf.eu/op-eds/the-london-summit-topics-4-security-issues/>> 20. septembar 2018.

204 Isto.

## Neproporcionalno širenje bezbednosnih provera običnih građana

Promenama u Zakonu o policiji neopravdano se proširuje dijapazon lica nad kojima je moguće izvršiti bezbednosnu proveru, odnosno prikupljanje informacija na osnovu kojih policija utvrđuje da li postoje prepreke za ostvarivanje određenih prava utvrđenih zakonom: zasnivanje radnog odnosa, obuka i usavršavanje, napredovanje, držanje i nošenje oružja, pristup određenim podacima i objektima. Zakon omogućava bezbednosnu proveru praktično svakog građanina u Srbiji, što ne može biti dozvoljeno i odstupa od svrhe sprovođenja bezbednosne provere. Subjekti bezbednosne provere mogu biti i lica koja stanuju, rade ili borave po drugom osnovu u neposrednom okruženju lica koja se „bezbednosno štite”.<sup>205</sup> Dakle, ovaj postupak odnosi se i na komšije osoba koje se „štite”.

Postoje dve dileme. Prva je terminološka. Pojmovi „bezbednosno štite” i „bezbednosna zaštita” nisu isti. Prvi je daleko širi i ulazi u okvir misije policije utvrđene zakonom – „štiti i unapređuje bezbednost građana i imovine”.<sup>206</sup> Ako se zakon tumači na taj način, to znači da svako u Srbiji može da bude subjekt bezbednosne provere, jer smo svi nečije komšije, građani smo ove zemlje ili posedujemo imovinu. Drugi pojam je na prvi pogled uži i podrazumeva kontraobaveštajnu, preventivnu, fizičku, tehničku i medicinsku zaštitu određenih lica (predsednik, ministri, direktori tajnih službi i policije, i slično) i objekata. Međutim, postojećim pravnim okvirom Birou za koordinaciju službi bezbednosti, koji je izvan bilo kakve demokratske kontrole, omogućeno je da preporuči da se, na osnovu procene ugroženosti, određeno lice bezbednosno zaštiti.<sup>207</sup> U prevodu i bez obzira na terminološku nejasnoću, to znači da bilo ko u Srbiji može da bude bezbednosno zaštićen, a samim tim bezbednosna provera može da se vrši neopravdano prema svim „komšijama”. Druga dilema je suštinska. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije u obavezi da obavesti lice da je pod bezbednosnom proverom,<sup>208</sup> što je mimo opštih pravila. Prema Ustavu, svako ima pravo da bude obavешten o podacima koji su o njemu prikupljeni u skladu sa zakonom, kao i pravo na sudsku zaštitu zbog njihove zloupotrebe.

## Propuštena prilika da se poboljša koordinacija policije i tužilaštva

Uzalud se troši novac građana za borbu protiv korupcije i kriminala jer postoji protivrečan odnos tužilaca i policije tokom sprovođenja tužilačke istrage. Već pet godina tužilaštvo vodi tužilačku istragu, u kojoj policija u krivičnom postupku nije funkcionalno podređena javnom tužiocu. Ponovo je propuštena prilika da se izmenama Zakona o policiji preciznije uredi odnos policije i tužilaštva.

Prema istraživanju Udruženja tužilaca Srbije, koje je sprovedeno na uzorku od 200 istraga iz 10 različitih tužilaštava, tužilac je u polovini istraga morao da interveniše kako bi policija ispunila njegov nalog, dok u 70% slučajeva nije pronađen nijedan opravdan razlog za nereagovanje policije.<sup>209</sup> Dodatno, policija je po ZKP-u dužna da postupi po zahtevu tužioca, i to u roku od 24 časa od trenutka kada je primila zahtev tužioca. U praksi se ova odredba ne primenjuje, a sankcija koju predlaže tužilac, a koja podrazumeva pokretanje disciplinskog postupka protiv policijskog službenika koji nije izvršio njegov nalog potpuno je besmislena, jer predstavlja samo predlog, a ne obavezu. Postojeće rešenje omogućava policijskom službeniku da za svoj rad tokom krivičnog postupka odgovara samo starešinama unutar policije, a ne i tužiocu. To omogućava policajcu da u određenim slučajevima, posebno politički osetljivim, ne postupi po nalogu tužioca, već po nalogu svog starešine.

205 „Zakon o policiji”, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 102, st. 4, tač. 8a.

206 „Zakon o policiji”, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 3.

207 „Uredba o određivanju poslova bezbednosne zaštite određenih lica i objekata”, Službeni glasnik RS, br. 72/2010 i 64/2013: čl. 5.

208 „Zakon o policiji”, Službeni glasnik RS, br. 6/2016 i 24/2018: čl. 142, st. 2.

209 Centar za slobodne izbore i demokratiju i Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. „Tužilačka istraga na zapadnom Balkanu – kako da postanemo efikasniji”. 5. mart 2017. <<https://uts.org.rs/images/2017/050317.cesid.uts.pdf>> 16. avgust 2018.

## Nejasne promene u vrhu policije

Odgovornost i nezavisnost visokih policijskih službenika u hijerarhiji Direkcije policije dovodi se u pitanje praksom po kojoj se top policijski menadžment menja bez odgovarajuće procedure i objašnjenja javnosti. Zamene načelnika beogradske policije i najveće posebne jedinice policije, Žandarmerije, bez odgovarajućeg objašnjenja po nepoznatom procesu, takođe, izaziva sumnju da je novi sistem napredovanja i zapošljavanja u MUP-u zaista zasnovan na zaslugama.

O „smenama“ načelnika beogradske policije Veselina Milića i komandanta posebne jedinice policije Žandarmerije Gorana Dragovića u avgustu 2018. godine izvestili su tabloidni mediji u Srbiji bez zvanične potvrde, pozivajući se na neimenovane izvore. Svi naslovi u medijima upućivali su na to da su Milić i Dragović smenjeni jer ne rade dobro svoj posao, ali bez zvaničnog obrazloženja. Slučajno ili ne, medijske priče o smenama u vrhu policije objavljene su nakon izjave ministra unutrašnjih poslova da u poslednjih mesec dana u Srbiji „nije izvršeno nijedno ubistvo kao posledica obračuna kriminalnih grupa”.<sup>210</sup> Međutim, ta izjava je istog dana opovrgnuta ubistvom advokata Dragoslava Ognjanovića.

U javnosti se istovremeno stvarao privid o tome da su dva visoka predstavnika policije smenjena zbog slabih rezultata tokom rešavanja kriminalnih obračuna u Beogradu, a relativizovalo se ubistvo advokata, koji je građanima predstavljen kao „loš momak”, kao neko ko je na strani kriminalaca i ko voli atraktivne žene. Zaboravljeni su osnovni principi krivičnog pravnog sistema, na kojima se zasniva i naš Ustav, kao što su pravo na odbranu i pretpostavku nevinosti. Pri tome, MUP se nije oglasio da demantuje ili potvrdi priče o smenama u policiji i o njihovim razlozima.

Tek tri dana nakon ubistva advokata i glasina o smenama u policiji MUP je objavio saopštenje u kome se kaže da su Milić i Dragović zapravo raspoređeni na nove dužnosti, a ne razrešeni, kao što se govorilo,<sup>211</sup> što su prema Zakonu o policiji dva različita procesa u upravljanju ljudskim resursima u MUP-u. Raspoređivanje zapravo predstavlja napredovanje u službi, kome prethodi interni konkurs, na koji su se dva visoka predstavnika policije prijavila i dobila najviše ocene, ili je u međuvremenu ministar unutrašnjih poslova, uz saglasnost Vlade, izmenio pravni akt poverljive prirode (Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta) tako da se ne zahteva konkurs. Razrešenje je naravno nazadovanje u službi zbog lošeg obavljanja posla i neispunjavanja zacrtanih rezultata rada. Štaviše, prema Zakonu o državnim službenicima, razrešenje sledi ukoliko je došlo do ozbiljnog poremećaja rada državnog organa kojim zaposleni rukovodi, u ovom slučaju rada Žandarmerije i beogradske policije.

Iz saopštenja MUP-a nismo mogli da saznamo na koji su način Milić i Dragović raspoređeni na mesto oficira za vezu u Sarajevu i na mesto pomoćnika direktora policije – raspisivanjem internog konkursa ili izmenom akta o sistematizaciji radnih mesta – niti da li će biti raspisan novi interni konkurs za popunu njihovih bivših pozicija. to zajedno u suprotnosti je sa idejom koju zvaničnici MUP-a predstavljaju građanima godinama unazad – napredovanje u policiji odvija se prema zaslugama koje se dokazuju na internom ili javnom konkursu.

Srpski mediji nisu reagovali na zvanično saopštenje Ministarstva unutrašnjih poslova, koje je zapravo demantovalo sve prethodne napise o smeni i razrešenju. Javnosti je samo rečeno da je MUP potvrdio ranije vesti, uz dodatne informacije o novim pozicijama Milića i Dragovića. Štaviše, Milić je na kraju postao pomoćnik predsednika Republike za borbu protiv korupcije i kriminala,<sup>212</sup> a ne savetnik direktora policije, kako je pisalo u saopštenju MUP-a.

210 „Stefanović: Nije izvršeno nijedno ubistvo kao posledica obračuna kriminalnih grupa”. Tanjug, 28. jul 2018. <<http://www.tanjug.rs/multimedia.aspx?izb=v&&GallID=363045>> 24. septembar 2018.

211 Ministarstvo unutrašnjih poslova. „Dragović i Milić raspoređeni na nove dužnosti u MUP-u”. 31. jul 2018. <<https://goo.gl/tazT75>> 24. septembar 2018.

212 „Odluka o imenovanju savetnika predsednika Republike”, KPRS broj 147 od 24. avgusta 2018.

---

### **Hrvatska kao primer dobre prakse predstavljanja kadrovskih promena u policiji**

*Dobru praksu predstavljanja kadrovskih promena nije potrebno tražiti daleko: hrvatski MUP raspisao je prošle godine interni konkurs za imenovanje visokih predstavnika policije, koji je bio dostupan javnosti.<sup>213</sup> Tako je svaki zainteresovan građanin mogao da proveri koje pozicije su upražnjene i koje uslove kandidat treba da ispuni da bi bio načelnik, na primer, policijske uprave u Zagrebu ili šef kriminalističke policije. Novinari su dobili više javno dostupnih informacija, na osnovu kojih su mogli da postavljaju pitanja o kandidatima. Izabrani kandidati su nakon internog konkursa predstavljeni javnosti na konferenciji za novinare.*

---

### **PREPORUKE:**

- Potrebno je izmeniti Zakon o policiji i ukinuti izuzetak po kom se radni odnos u MUP-u zasniva bez konkursa onda kada je aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji predviđeno da se za pojedina radna mesta konkurs ne sprovodi. Pored toga, MUP treba da obezbedi potpunu transparentnost sprovođenja konkursa u okviru Zakona o policiji i Zakona o državnim službenicima;
- Potrebno je unaprediti AP24 tako da bude jasno koje korake Srbija planira da preduzme kako bi uspostavila jake zaštitne mere, kojima će obezbediti to da policija operativno ne zavisi od političkih interesa i zaštititi je od uticaja kriminala, što je jedno od prelaznih merila u procesu evropskih integracija;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi bolje da predstavlja personalne promene u Direkciji policije, tako što će ceo postupak napredovanja ili premeštaja biti transparentan. Prilikom postavljenja novih osoba na visoke pozicije u Direkciji policiji na lokalnom i nacionalnom nivou važno je javnosti predstaviti razloge zbog kojih su date osobe izabrane.

## **3.2. Migracije i azil**

U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi u Srbiji je bilo prisutno između 4100 (u februaru)<sup>214</sup> i 3610 (u avgustu 2018)<sup>215</sup> migranata i izbeglica. Dana 14. oktobra 2018. godine, na teritoriji Republike Srbije boravila su 3852 migranta i izbeglice, od kojih je 87% bilo smešteno u 15 centara za prihvatanje, tranzit i azil, dok se ostali nalaze: u određenim pograničnim područjima sa Mađarskom i Hrvatskom, u Beogradu, kao i u Loznici, blizu granice sa Bosnom i Hercegovinom.<sup>216</sup> Radi racionalizacije mreže prihvatnih centara i optimizacije troškova za predstojeću zimu, tokom avgusta su zatvoreni centri u Dimitrovgradu, Divljani i Preševu. Postoji mogućnost da se ovi centri ponovo aktiviraju ukoliko potrebe i situacija na terenu to budu zahtevali.

Prema podacima UNHCR-a, u periodu februar – jul 2018. godine, 4.288 migranata izrazilo je nameru da traži azil, 143 je podnelo zahteve za azil, a pozitivno je odlučeno u 23 slučaja. Tokom jula je došlo do blagog povećanja broja onih koji izražavaju nameru da traže azil i broja podnetih zahteva (1.021 izražena namera i 53 podneta zahteva za azil<sup>217</sup> u odnosu na 594 izražene namere i 14 zahteva za azil u februaru).<sup>218</sup> Od ukupnog broja lica koja su izrazila nameru da traže azil, 1108 lica su bila deca.<sup>219</sup> U poslednjoj nedelji aprila UNHCR i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja potpisali su Memorandum o razumevanju u pogledu „zajedničkog obezbeđivanja sigurnijeg i odgovarajućeg smeštaja za razdvojenu decu i decu bez pratnje, a ubrzo

---

213 <<https://www.mup.hr/novosti/782/interni-oglas-za-imenovanje-rukovodjeh-policijskih-sluzbenikaca>>

214 UNHCR Serbia Update.

215 UNHCR Serbia Update.

216 UNHCR Serbia Update, 1-14 October 2018.

217 UNHCR Serbia Snapshot, July 2018

218 UNHCR Serbia Snapshot, March 2018.

219 UNHCR Serbia Snapshot, July 2018.

nakon toga, prva takva četiri deteta su preseljena iz Centra za azil Krnjača u državne ustanove 'Zmaj' i 'Vodovodska' u Beogradu, specijalizovane za maloletnike bez pratnje".<sup>220</sup>

U saradnji sa Ministarstvom prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, ove godine će oko 40 dece biti uključeno u obavezni pripremni predškolski program, koji će se odvijati u prostorijama regionalnih škola i predškolskih ustanova.<sup>221</sup>

U izveštajnom periodu usvojeni su Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti stupio je na snagu u junu, a Zakon o strancima biće primenjivan od oktobra.

Na osnovu novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti usvojen je niz podzakonskih akata: Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil ili drugi objekat za smeštaj tražilaca azila;<sup>222</sup> Pravilnik o načinu vođenja i sadržini evidencija koje vodi Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije;<sup>223</sup> Pravilnik o načinu i postupku registracije i izgledu i sadržini potvrde o registraciji stranca koji je izrazio nameru da podnese zahtev za azil<sup>224</sup>; Pravilnik o sadržini i izgledu obrasca zahteva za azil i sadržini i izgledu obrazaca isprava koje se izdaju tražiocu azila i licu kojem je odobren azil ili privremena zaštita.<sup>225</sup> Pored toga, propisi usvojeni na osnovu Zakona o azilu (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 109/07) ostaju na snazi sve dok se ne usvoje novi, osim ako nisu u suprotnosti sa odredbama novog zakona. Osim toga, Pravilnik o putnim ispravama osoba kojima je odobren azil još uvek nije usvojen. Imajući u vidu da je prošlo relativno malo vremena od kada je Zakon stupio na snagu, adekvatna procena efektivnosti njegovih odredaba tek treba da bude sprovedena u predstojećem periodu.

Novi Zakon o strancima predviđa niz novina: mogućnost dodeljivanja privremenog boravka iz humanitarnih razloga, kao i tolerisanog statusa licu koje ne može biti vraćeno u svoju zemlju porekla zbog primene principa zabrane vraćanja (non-refoulement) ili koje ne može da napusti Srbiju zbog okolnosti koje ne zavise od njega; davanje dodatnih garancija, uključujući suspenzivni efekat žalbe na odluku vezanu za status stranaca, kao i na rešenje o vraćanju. Zakon, pored ovoga, bliže uređuje postupak vraćanja stranca koji ilegalno boravi na teritoriji Srbije i donosi još neke novine.

Tokom jula i avgusta usvojen je niz podzakonskih akata koji će se primenjivati od oktobra: Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju zahteva za izdavanje vize na graničnom prelazu i o izgledu obrasca o odbijanju zahteva za produženje roka važenja vize;<sup>226</sup> Pravilnik o izgledu pečata zabrane ulaska i načinu unošenja zabrane ulaska u stranu putnu ispravu;<sup>227</sup> Pravilnik o izgledu obrasca o odbijanju ulaska u Republiku Srbiju, o izgledu obrasca o odobrenju ulaska u Republiku Srbiju i načinu unosa podataka o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranaca<sup>228</sup> i Pravilnik o kućnom redu i pravilima boravka u prihvatilištu za strance.<sup>229</sup> Tokom predstojećeg perioda biće ključna priprema za implementaciju novog Zakona o strancima kako bi se osiguralo ispunjavanje svih neophodnih preduslova za njegovu implementaciju. Posebno je važno da se razmotri mogućnost za usvajanje uredbe o tolerisanom statusu i kako će se primenjivati odredbe vezane za privremeni boravak iz humanitarnih razloga.

---

220 UNHCR Inter-agency Operational Update Serbia, April-June 2018.

221 <<http://www.kirs.gov.rs/articles/navigate.php?type=3&lang=SER&id=3558&date=0>>

222 Službeni glasnik RS, 57/2018-32.

223 Službeni glasnik RS, 48/2018-150.

224 Službeni glasnik RS, 42/2018-44.

225 Službeni glasnik RS, 42/2018-47.

226 Službeni glasnik RS, 63/2018-7.

227 Službeni glasnik RS, 57/2018-32.

228 Službeni glasnik RS, 50/2018-65.

229 Službeni glasnik RS, 42/2018-41.



Potrebno je napomenuti da je započet proces pripreme nove Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama: radna grupa je pripremila prvi radni tekst Strategije sa Akcionim planom, a javna rasprava održana je 11. jula 2018. godine. Revidirana druga verzija dokumenta, u koju su integrisani komentari sa javne rasprave, i dalje nije javno dostupna.<sup>230</sup>

Jednu od novina u Nacrtu revidirane verzije Akcionog plana za Poglavlje 24 predstavlja i to što Akcioni plan prvi put, u okviru potpoglavlja Migracije, označava krijumčarenje migranata kao „jednu od prioritarnih tema” koja ima izuzetan uticaj na stanje bezbednosti i vladavine prava u Republici Srbiji.<sup>231</sup> AP sadrži informacije koje se odnose na krivične prijave i krivične postupke protiv krijumčara ljudima, ali ove informacije nisu praćene merama koje bi podržale napore nadležnih organa u borbi protiv ove vrste kriminalnih aktivnosti u budućnosti. Formiranje Stalne udarne grupe za borbu protiv krijumčarenja migranata i donošenje mera za poboljšanje kontrole granica značajno su doprineli povećanju broja identifikovanih aktivnosti krijumčarenja migranata i broja krivičnih prijava vezanih za krivično delo nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi.<sup>232</sup> Međutim, praksa relevantnih sudova u vezi sa krivičnim postupcima koji su usledili pokazuje da sudske vlasti nisu posvetile dužnu pažnju pitanju zaštite prava krijumčarenih migranata: okolnosti vezane za način prevoza krijumčarenih migranata ili samo krijumčarenje nisu uzeti kao relevantni za kvalifikaciju krivičnog dela i za izricanje kazne.

---

## PREPORUKE:

- Suštinski je značajno osigurati sve neophodne preduslove za potpunu i delotvornu primenu Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti;
- Stupanjem na snagu Zakona o strancima stvoriće se pravne pretpostavke za rešavanje pravnog statusa lica koja su u određenom vremenskom periodu boravila u Republici Srbiji bez regulisanog statusa. Stoga je presudno da se njihov boravak ozakoni u najkraćem mogućem roku ili da se preduzmu mere vezane za osobe koje nezakonito borave na teritoriji Republike Srbije;
- Od presudnog je značaja da se prate efekti sprovođenja Zakona o azilu i privremenoj zaštiti;
- Neophodno je nastaviti izradu Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama u Republici Srbiji i reviziju Akcionog plana za poglavlje 24, a posebno je značajno da ova dva dokumenta budu komplementarna;
- Potrebno je relevantnim strateškim dokumentima predvideti preciznije mere i aktivnosti koje se odnose na oblast krijumčarenja ljudi.

## 3.3 Nasilje u sportu

### Bez ideje kako se boriti protiv huliganizma

U prvih šest meseci 2018. godine nije sprovedena nijedna aktivnost iz Nacionalnog akcionog plana za borbu protiv nasilja u sportu.<sup>233</sup> Pri tome, nepoznata je i budućnost Nacionalne strategije za borbu protiv nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, čiji rok važenja ističe ove godine. Ne postoje informacije o tome da li je u toku izrada novog plana. Iako je Vlada još u avgustu 2017. godine donela odluku o formiranju Nacionalnog saveta za sprečavanje negativnih pojava u

---

230 Grupa 484 je učestvovala na javnoj raspravi, dala komentare na prvi radni tekst Strategije i predložila određene izmene. Dokument će biti postavljen na internet strani prEUgovora do kraja novembra 2018. godine.

231 Revidirana verzija AP za Poglavlje 24.

232 *Izveštaj Javnog tužilaštva o radu javnih tužilaca u borbi protiv kriminala i zaštiti Ustava i zakonitosti u 2016. i 2017. godini* <<http://www.rjt.gov.rs/sr/informacije-o-radu>>

233 Ministarstvo unutrašnjih poslova. „Akcioni plan za Poglavlje 24 – Izveštaj za period januar – jun 2018. godine”. Beograd, jul 2018: 35. <<https://goo.gl/Xnjkek>> 22. septembar 2018.

sportu,<sup>234</sup> konstitutivna sednica održana je tek četiri meseci kasnije,<sup>235</sup> odnosno u decembru 2017. godine. Nakon toga, o radu Saveta ne postoje javno dostupne informacije.

Kaznena politika je blaga i ne odvraća buduće prestupnike, jer su osude najčešće uslovne. Tokom 2016. godine zbog nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi uslovno je osuđeno čak 81 od 121 lica, dok je 20 osoba dobilo kaznu zatvora. U Valjevu je bilo čak više pravosnažno kažnjenih igrača nego huligana.<sup>236</sup> U odnosu na veliki broj incidenata na utakmicama izuzetno je mali broj zabrana prisustvovanja utakmicama. U periodu od 2011. do 2015. godine evidentirano je 434 slučaja narušavanja javnog reda i mira.<sup>237</sup> Pored toga, mera se ne izvršava na odgovarajući način. Prema podacima MUP-a, u Srbiji je 188 osoba kažnjeno izricanjem zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama do kraja maja 2017. godine. Nije poznat broj huligana koji su prekršili ovu zaštitnu meru, ali su pojedini „poznati huligani” viđeni na utakmicama bez obzira na zabranu. Sud nije zainteresovan za to da li se mera izvršava, jer policiji ne dostavlja presudu samostalno, već naknado, po zahtevu policije. Sud ne reaguje na obaveštenja policije o neizvršavanju mera zabrane prisustvovanja.<sup>238</sup>

Suština problema poznata je od ranije. Vođe navijačkih grupa u Srbiji povezane su na nasilnim incidentima i kriminalnim aktivnostima. Istraživanje iz 2012. godine izvršeno na uzorku od 30 vođa navijačkih grupa pokazuje da je da je protiv njih podneto 279 krivičnih prijava, od kojih 26 zbog krivičnih dela nasilja, 11 zbog nasilja na sportskoj priredbi i 16 zbog krivičnih dela protiv državnih organa. Od ukupnog uzorka, 12 vođa navijača povezano je sa krivičnim delima vezanim za drogu, a 22 sa imovinskim kriminalitetom. Vođe navijača iz uzorka izvršile su tri ubistva, s tim da je jedan od 30 analiziranih vođa navijača ubijen u julu 2012. godine.<sup>239</sup> U periodu od 2011. do 2015. godine evidentirano je 158 nasilnih događaja, u kojima su učestvovali navijači, dok je 17 vođa i pripadnika navijačkih grupa izgubilo život.<sup>240</sup>

---

## PREPORUKE:

- Potrebno je pokrenuti javnu raspravu o novom planu za sprečavanje nasilja u sportu, sa posebnim naglaskom stavljenim na to da se utvrdi jasna uloga Nacionalnog saveta za sprečavanje negativnih pojava u sportu;
- Nužno je regulisati rad redara, kvalitetno ih obučiti i razmisliti o profesionalizaciji ove profesije. Mera zabrane prisustvovanja mora biti izvršavana u praksi. Tužioc i sudije treba da prisustvuju utakmicama, posebno visokorizičnim, kako bi prekršioc bili odmah procesuirani i osuđeni za prekršaj.

---

234 „Odluka o obrazovanju Nacionalnog saveta za sprečavanje negativnih pojava u sportu”, Službeni glasnik RS, br. 79/2017.

235 „Nacionalni savet za sprečavanje negativnih pojava u sportu održao prvi sastanak”. Beta, 9. decembar 2017. <<https://beta.rs/politika/79498-nacionalni-savet-za-sprecavanje-negativnih-pojava-u-sportu-odrzao-prvi-sastanak>> 22. septembra 2018.

236 Marković, Saša. „Mera bezbednosti 'Zabrana prisustvovanja određenim sportskim priredbama' u praksi policije i pravosuđa”. *Nauka, bezbednost, policija*, 21(1), 2016: 133–160.

237 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direkcija policije. *Strateška procena javne bezbednosti*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2017: 74.

238 Dimovski, Dragan i Ivan Ilić. „Nasilje u sportu u Republici Srbiji – primer područja višeg suda u Nišu”. *Nauka, bezbednost, policija*, 20(1), 2015: 119–133.

239 Milojević, Saša; Simonović, Branislav; Janković, Bojan; Otašević, Božidar i Veljko Turanjanin. *Mladi i huliganizam na sportskim priredbama*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, 2014: 40.

240 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Direkcija policije. *Strateška procena javne bezbednosti*. Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2017: 72.

## 3.4. Borba protiv organizovanog kriminala

### Rekordni broj mafijaških ubistava

Ne postoji odgovarajući odgovor institucija, pre svega tužilaštva i policije, na to što je ove godine izvršen rekordan broj ubistava osoba povezanih sa kriminalom. Institut oduzimanja imovine stečene kriminalom često se koristi u praksi, ali ne daje očekivane rezultate. Srbija je dobila još jednu šansu da reši ilegalno posedovanje, zloupotrebe i krijumčarenje lakog i malokalibarskog oružja.

### Kriminalni obračuni bez epiloga na sudu

Broj mafijaških ubistava raste, dok se istovremeno smanjuje ukupan broj ubistava. Prema bazi ubistava izvršenih od 2012. godine na teritoriji Srbije, a koja imaju odlike mafijaških likvidacija, tokom 2018. godine izvršeno je preko 20 ubistava, što predstavlja rekordan broj u poslednje četiri godine.<sup>241</sup> Paralelno, u Srbiji se broj ubistava tokom 2017. smanjio za četvrtinu u odnosu na 2016. godinu. Na primer, 123 ubistva desila su se 2016, dok ih je 2017. bilo 91, što je podatak koji ohrabruje. Iako je broj ubistava manji, nevolja je što se broj mafijaških ubistava, u odnosu na ukupan broj ubistava u Srbiji prethodne godine, procentualno udvostručio u 2017: sa 8,1 na 17,6 procenata. Prošle godine je skoro svako šesto ubistvo u Srbiji bilo povezano sa mafijom iako je zabeležen rekordno najmanji broj ubistava u poslednjoj deceniji.

**Tabela 1: Ubistva u Srbiji**

	Ukupan broj ubistava	Stopa ubistava na 100.000 stanovnika	Ukupan broj mafijaških ubistava	Procenat mafijaških ubistava u odnosu na ukupan broj ubistava
2018.			21	
2017.	91	1,30	16	17,6%
2016.	123	1,75	10	8,1%
2015.	102	1,44	18	17,7%
2014.	114	1,60	9	7,9%
2013.	152	2,13	9	6%
2012.	118	1,64	6	5%

Posebno su zanimljive 2015. i 2017, i to može da se poveže sa sukobom između „škaljarskog” i „kavačkog klana”. Njihov sukob počeo je krajem 2014. godine, nakon krađe heroina u Valensiji. Tada su automatski počela i ubistva. Porast broja ubistava desio se i 2017, jer se u maju te godine dogodila još jedna krađa. Upravo u te dve godine dolazi do rasta broja mafijaških ubistava u Srbiji.

Odgovor institucija zabrinjava. Od 2012. godine pravosnažno je rešeno tek 8 od 89 izvršenih ubistava, a u poslednje dve godine nijedan slučaj mafijaškog ubistva nije dobio svoj epilog na sudu. U čak 58 slučajeva učinioci nisu poznati. Problem leži u kapacitetima tužilaštva i policije, što se jasno vidi iz statistike RJT-a: 2017. godine tužilaštvo je naredilo 109 istraga, od kojih 81 nije završena tokom te godine. Sporo se rešavaju slučajevi ubistava. Teško je rešiti jedno ubistvo za godinu dana. Drugi problem predstavlja to što tužilaštvo odbacuje značajan broj krivičnih prijava za ubistvo i nešto manji broj prijava za teško ubistvo: od 146 krivičnih prijava za ubistvo u Srbiji, 33 prijave su odmah odbačene.

241 <<https://www.crnaknjiga.rs/>>

Dobro je to što kada slučaj konačno dođe na sud, on ipak bude rešen i osuđeni budu kažnjeni zatvorskom kaznom. Pored toga, nakon više od dve godine otkako su počela mafijaška ubistva u Srbiji i Crnoj Gori, ministarstva unutrašnjih poslova ove dve zemlje konačno su u avgustu 2018. godine potpisala sedam sporazuma, čije sprovođenje bi trebalo da unapredi saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala.

## Bez rezultata očekivanih od primene Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalom

Rezultati primene Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela su i dalje slabi. U najvećem broju slučajeva imovina stečena kriminalom oduzima se privremeno i vraća onima kojima je zaplenjena. U periodu od 2009. do kraja 2016. godine Direkciji za upravljanje oduzetom imovinom dodeljeno je 565 raznih nepokretnosti (kuće, stanovi, poslovni prostori itd.) na upravljanje. Samo je osam% te imovine trajno oduzeto (47 nepokretnosti), dok je 370 nepokretnosti vraćeno.<sup>242</sup>

Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom ne obavlja svoj posao dovoljno transparentno, niti poseduje uređenu evidenciju i bazu podataka.<sup>243</sup> Poslednji godišnji izveštaj o radu Direkcije, koji je dostupan javnosti na internet prezentaciji Ministarstva pravde, jeste iz 2014. godine,<sup>244</sup> dok je informator o radu poslednji put ažuriran u junu 2015. godine.<sup>245</sup> Zbog toga je teško proceniti da li Direkcija „domaćinski“ upravlja imovinom kako zakon nalaže.<sup>246</sup>

---

### Rekorderi privremeno oduzete, a zatim i vraćene imovine

*Slaviši Čakareviću je zbog sumnje da je izvršio poresku utaju oduzeto 32 jedinice razne imovine, počev od novca, preko stambenog prostora, pa sve do zemljišta. Zbog iste sumnje Vasiliju Čoloviću oduzeto je 25 jedinica imovine, najviše stanova. I jednom i drugom je sva imovina vraćena. Dragoslava Kosmajca je predsednik Republike identifikovao kao najvećeg narko-dilera u Srbiji. Njemu je oduzeto 18 jedinica razne nepokretne imovine, a već mu je deo imovine vraćen jer na sudu nije dokazano da je izvršio krivično delo zloupotrebe službenog položaja.<sup>247</sup>*

---

## Nova šansa za rešavanje ilegalnog oružja

Sistem teritorijalne odbrane, oružani sukobi u bivšoj Jugoslaviji i kult oružja uticali su na to da građani Srbije budu praktično naoružani, zbog čega se u svetskim medijima često pojavljuju u negativnom kontekstu. Najnovije procene su da u Srbiji postoji preko 1,5 miliona ilegalnog i 1,1 milion legalnog oružja.<sup>248</sup> Ipak, tačan broj ilegalnog oružja u Srbiji nije moguće precizno odrediti. Predstavnici MUP-a su samo jednom u skorijem periodu, i to u Narodnoj skupštini, izneli procenu da u Srbiji ima između 200 i 900 hiljada komada ilegalnog oružja.<sup>249</sup> Čiju god procenu da uzmemo kao najrelevantniju, očigledno je da nagomilane količine oružja nedvosmisleno predstavljaju jedan od ozbiljnih bezbednosnih problema u Srbiji. Pri tome, potrebno je istaći da Srbija, osim što je zemlja porekla, predstavlja i tranzitni prostor za krijumčarenje oružja ka Zapadnoj Evropi.<sup>250</sup>

Na samitu u Londonu posvećenom Zapadnom Balkanu u julu 2018. godine usvojena je Mapa puta za rešavanje ilegalnog posedovanja, zloupotrebe i krijumčarenja lakog i malokalibarskog oružja.<sup>251</sup> Ukoliko se ona prati, može se rešiti ili barem smanjiti problem oružja u regionu. Mapa je deo

---

242 Isto.

243 Veljković, Jelena i Natalija Jovanović. „Borba protiv kriminala: više imovine vraćeno nego što je trajno oduzeto“. 17. maj 2018. <<http://imovina.javno.rs/>> 25. septembar 2018.

244 <<https://direkcija.mpravde.gov.rs/tekst/177/izvestaj-o-radu.php>>

245 <<https://direkcija.mpravde.gov.rs/tekst/301/informator-o-radu-direkcije-za-upravljanje-oduzetom-imovinom.php>>

246 „Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela“, Službeni glasnik RS, br. 32/2013 i 94/2016: čl. 49.

247 <<http://imovina.javno.rs/baza-podataka>>

248 <<http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/tools/global-firearms-holdings.html>>

249 <[http://www.parlament.gov.rs/27.\\_\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_evropske\\_integracije.24355.941.html](http://www.parlament.gov.rs/27.__sednica_Odbora_za_evropske_integracije.24355.941.html)>

250 Savona, Ernesto i Mancuso Marina. (urs.). *Fighting Illicit Firearms Trafficking Routes and Actors at European Level*: Milano: Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore, 2017.

251 <<http://www.seesac.org/f/docs/News-SALW/Roadmap-for-sustainable-solution.pdf>>

Berlinskog procesa, diplomatske inicijative povezane sa budućim proširenjem EU. Ovo je važno, jer će kandidati i potencijalni kandidati iz regiona sprovođenjem Mape istovremeno ispunjavati i uslove za ostvarivanje punopravnog članstva u EU u delu koji se odnosi na Poglavlja 24 o bezbednosti, slobodi i pravdi. Jednoglasno usvajanje mape puta o oružju predstavlja i te kako važan korak za mir u regionu.<sup>252</sup> Kreatori mape puta uočili su da rasprostranjenost vatrenog oružja predstavlja ozbiljan bezbednosni problem i smatraju da se ispunjavanjem sedam specifičnih ciljeva tokom sledećih šest godina mogu bolje kontrolisati i smanjivati nagomilani viškovi naoružanja i municije.

---

## PREPORUKE:

- Rešavanje mafijaških ubistava trebalo bi da bude jedan od ključnih faktora za smanjenje kriminala i povećanje percepcije bezbednosti kod građana Srbije. Pored jasne politike smanjenja nasilja, neophodno je da tužilaštvo preuzme glavnu ulogu tokom vođenja istraga, koja za sada postoji samo „na papiru“;
- Potrebno je sprovesti aktivnosti koje će doprineti tome da imovina stečena kriminalom bude trajno oduzeta. Važno je redovno sprovesti nadzor nad radom Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom, čiji bi rad trebalo da bude transparentniji. Potrebno je pokrenuti raspravu u Narodnoj skupštini o sprovođenju Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela;
- Potrebno je da Mapa puta za rešavanje ilegalnog posedovanja, zloupotrebe i krijumčarenja lakog i malokalibarskog oružja bude odlučno i brzo sprovedena, ali takav treba da bude i dogovor lidera u regionu, koji su se za samo šest meseci saglasili da oružje bude opet na meti rada institucija.

### 3.3.1 Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

#### Pomoći žrtvama, otvoriti skloništa

Sprovođenje Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom, i zaštite žrtava za period od 2017. do 2022. godine i pratećeg Akcionog plana za period 2017–2018. (Aktivnost 6.2.8.2) usledilo je nakon usvajanja ova dva dokumenta u avgustu 2017. godine. Posebna radna grupa za sprovođenje Strategije, koja se sastoji od predstavnika relevantnih ministarstava i državnih agencija, kao i predstavnika dve OCD (ASTRA i Atina), odabrane procedurom javnog poziva, održava redovne kvartalne sastanke.

**Izrada novog Akcionog plana započeta je u julu 2018. godine,** nešto manje od godinu dana nakon početka sprovođenja Strategije. Iako je ovo previše kratak period da bi se formulisale naučene lekcije, novi Akcioni plan ipak predstavlja važnu priliku da se unesu novine i izmene, jer je postojeći Akcioni plan razvijen šest godina pre usvajanja i odgovara potpuno drugačijoj situaciji, kao i drugačijim prilikama za finansiranje u oblasti suzbijanja trgovine ljudima u Srbiji. U ovom trenutku suštinski je važno realno oceniti i isplanirati aktivnosti koje je moguće sprovesti na osnovu postojećih kapaciteta i resursa, vodeći istovremeno računa o potrebama, a posebno o potrebama žrtava. Takođe, treba imati u vidu da su i u implementaciju Strategije i u izradu novog Akcionog plana uključeni mnogi državni akteri, koji još ne shvataju svoju ulogu u ovom procesu i nemaju kapaciteta da je ispune.

**Reorganizovanje policije je započeto 2017. godine** kako bi se nadležnost za istrage trgovine ljudima prebacila sa Uprave granične policije na upravu kriminalističke policije (delimično obuhvaćeno Aktivnošću 6.2.8.10 Akcionog plana za Poglavlje 24). Ovaj proces još traje. Da bi se ublažio negativni uticaj reorganizacije na istrage trgovine ljudima, policija je osnovala privremene udarne grupe na nivou policijskih uprava, koje će raditi na suzbijanju trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi. Pošto ovo još nije zvanična struktura, OCD koje su aktivno uključene u identifikaciju žrtava i pružanje pomoći još nisu dobile spisak i kontakte lokalnih policijskih koordinatora, kojima se

---

252 Stojanović, Filip i Saša Đorđević. „Oružje ponovo na meti“. Beograd, 21. jul 2018. <<http://bezbednost.org/Sve-publikacije/6831/Oruzje-ponovo-na-meti.shtml>> 25. septembar 2018.

slučajevi prijavljuju, niti su pozvane da svoj rad predstave ovim novim strukturama (iako Aktivnost 6.2.8.8 predviđa učestvovanje organizacija civilnog društva u obukama i seminarima za policijske službenike i tužioce). Uprkos reorganizaciji, u prvih osam meseci 2018. godine više od jedne trećine prijava žrtava trgovine ljudima upućenih Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima radi identifikacije dolazi iz policije.<sup>253</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova je sa Republičkim javnim tužilaštvom i Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u ime Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, potpisalo 28. juna 2018. godine Protokol o saradnji u oblasti identifikacije žrtava trgovine ljudima, pružanja pomoći i zaštite bezbednosti žrtava, prevencije trgovine ljudima i statističkog izveštavanja radi istraživanja fenomena trgovine ljudima. Ovaj dokument još nije javno dostupan. Sporazum o saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova i organizacija ASTRA i Atina nalazi se u završnoj fazi i uskoro se očekuje njegovo potpisivanje. Ovaj sporazum definiše okvir i oblasti saradnje, kao i uloge potpisnika. Očekuje se da će Sporazum formalizirati i unaprediti saradnju policije i specijalizovanih organizacija civilnog društva, koja aktivno postoji u poslednjih 15 godina.

Kada je reč o Aktivnosti 6.2.8.6 u vezi sa proaktivnom identifikacijom i adekvatnom zaštitom žrtava, sklonište za urgentno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima još nije otvoreno. Predviđeno je da ovo sklonište bude jedna od dve jedinice Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima u vreme njegovog osnivanja 2012. godine, ali ono još ne postoji. Ako ne računamo licenciranu uslugu stanovanja uz podršku koju pruža organizacija civilnog društva, možemo reći da Srbija nema specijalizovano sklonište za žrtve trgovine ljudima. Kada postoji potreba, žrtve trgovine ljudima smeštaju se u sigurne kuće za porodično nasilje iako se to ne smatra dobrom praksom. U ovom trenutku otvaranje skloništa najavljeno je za oktobar i nalaziće se u objektu u Maloj Krsni (65 km od Beograda). Za rad u skloništu biće angažovano deset novih zaposlenih. Ostaje da se vidi da li će to biti dovoljno, pošto vođenje ovakvog skloništa podrazumeva dvadesetčetvorčasovno prisustvo, iako je reč o skloništu malog kapaciteta, koje prima do 6 osoba. S druge strane, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima ima samo četiri voditelja slučaja, koji su zaduženi za konačnu identifikaciju svih žrtava na teritoriji Srbije, kao i za koordinaciju pomoći. Uz to oni, po sopstvenom izboru, u većini slučajeva pružaju direktnu pomoć. Svakako je neophodno obezbediti dovoljan broj zaposlenih u skloništu kako bi ono moglo da ispuni svoju svrhu, ali potrebno je ojačati i kapacitete samog Centra. Sredinom septembra, kada ovaj izveštaj nastaje, još nisu angažovani zaposleni za rad u skloništu.

**U prvih osam meseci 2018. godine Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima radio je na 115 prijava preliminarne identifikacije i identifikovao 31 žrtvu.** Prema raspoloživim podacima, sve žrtve, osim dve, jesu osobe ženskog pola. Većina žrtava su državljanke Srbije (samo tri žrtve su strani državljani) izložene seksualnoj eksploataciji, prinudnom braku ili pripadaju širokoj kategoriji koja se označava kao „višestruka eksploatacija”. Zabeležen je i manji broj slučajeva radne eksploatacije, prinudnog prosjačenja i prinude na vršenje krivičnih dela. U samo šest slučajeva reč je o transnacionalnoj trgovini ljudima. Većinu prijava podneli su policija (44), sistem socijalne zaštite (27), javno tužilaštvo (20) i OCD (17).<sup>254</sup> Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima još ne vodi evidenciju o broju pozitivnih identifikacija, na osnovu čega bi bilo moguće istražiti kvalitet preliminarne prijave koje su podneli akteri koji uspostavljaju prvi kontakt sa mogućim žrtvama.

**Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i dalje ne upućuje žrtve da pomoć potraže od organizacija civilnog društva,** već pokušava sve da organizuje oslanjajući se na centre za socijalni rad, iako se ponekad u praksi pokazuje da oni nemaju kapacitete da pruže pomoć ni iz svoje osnovne nadležnosti, a kamoli specijalizovane usluge, ili pomoć pruža sam. Tokom 2018. godine, Centar nijedan slučaj nije uputio na ASTRU. I dalje nije moguće dobiti informaciju o tome šta se žrtvama trgovine ljudima nudi i da li ih Centar uopšte obaveštava o raspoloživoj pomoći i uslugama.

---

253 Izračunato na osnovu mesečnih izveštaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima: <<http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika>> 10. septembar 2018. godine.

254 Izračunato na osnovu mesečnih izveštaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima: <<http://www.centarzztlj.rs/index.php/statistika>> 10. septembar 2018. godine.

---

### **Alarm: Case study**

*U julu 2018. godine, putem ASTRA SOS telefona se obratila žrtva trgovine ljudima koju je otac prodao jednoj porodici u Beču kad je imala 12 godina. Osim prinudnog braka, bila je seksualno zlostavljana i izložena fizičkom i psihološkom nasilju, a tokom svih šest godina koje je tu provela, bila je prinuđena da prosi. Neko vreme nakon što je pobjegla, udala se za čoveka koji je takođe bio žrtva trgovine ljudima – roditelji su ga kao bebu prodali porodici u Danskoj, gde je bio primoran da krade i prosi. Pošto ona nije mogla da dobije dozvolu boravka u Danskoj, odlučili su da se vrate u Srbiju, sa dvoje dece.*

*Kada su došli u Srbiju, prijavili su policiji trgovinu ljudima koju su preživeli, koja je zatim obavestila Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i nadležan centar za socijalni rad. Međutim, kad su pokušali da se prijave za pomoć u centru za socijalni rad, izbačeni su iz kancelarije. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima ih nije posetio dok se nisu obratili ASTRI dva meseca kasnije. I nakon poziva Centra, centar za socijalni rad nije kontaktirao porodicu ni narednih mesec i po dana, iako im je hitno bila potrebna novčana pomoć. Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima nije imao sredstva u svom budžetu da obezbedi urgentnu pomoć ovoj porodici, jer njihove finansijske procedure ne dozvoljavaju hitne intervencije. ASTRA je obezbedila hranu, higijenske pakete i odeću, ali centar za socijalni rad je jedina instanca koja može da pruži dugoročno rešenje. ASTRA je pokušala da sa Crvenim krstom u mestu u kome ova porodica živi organizuje pomoć, ali rečeno nam je da Crvenom krstu nije dozvoljeno da deli pakete hrane ili da omogući pristup narodnoj kuhinji bez procene centra za socijalni rad. Zahvaljujući intervenciji voditelja slučaja Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, lokalni centar za socijalni rad je zakazao sastanak sa porodicom, ali kad su došli, rečeno im je da dođu sutradan. Da bismo sprečili da se to ponovi, voditeljka slučaja iz ASTRE je otišla u centar za socijalni rad kao pratnja porodici. Na kraju su dobili jednokratnu pomoć i započeli proceduru za odobravanje dugoročne finansijske materijalne pomoći. Bilo je potrebno pet meseci od prvog kontakta ove porodice sa centrom za socijalni rad do dobijanja jednokratne pomoći.*

*Pet meseci bez odgovora je veoma dugačak period za nekoga ko je preživeo trgovinu ljudima i ko još uvek nije integrisan u društvo. Postavlja se pitanje kako je moguća reintegracija žrtava trgovine ljudima, kada sistem socijalne zaštite ne prepoznaje urgentnost neke situacije, odnosno kada nisu zadovoljene osnovne egzistencijalne potrebe korisnika.*

### **ASTRA baza podataka br. 5616**

---

**Rad na Standardnim operativnim procedurama (SOP) u slučajevima trgovine ljudima započet je 2018. godine** uz podršku Međunarodne organizacije za migracije. Do sada su razvijena dva nacrtta ovog dokumenta tokom tri runde konsultacija sa relevantnim akterima. Standardne operativne procedure razvijene su po uzoru na makedonski SOP iako ovaj dokument nije dobio dobre ocene i trenutno se radi novi. Iako nije zahvalno osvrutati se na dokument koji je u fazi izrade, ipak se neki zaključci mogu izvući. Naime, čini se da je svrha ovog dokumenta da se ojača uloga Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima. U nekim delovima dokumenta Centru se dodeljuju uloge i odgovornosti, koje su obično rezervisane za policiju i tužilaštvo. Osim toga, uloga i ekspertiza OCD kao specijalizovanih pružalaca pomoći jedva se spominju iako OCD imaju formalizovanu saradnju sa svim relevantni državnim institucijama. Što je najvažnije, umesto da se u centru svih procedura nalazi žrtva trgovine ljudima, imamo procedure koje su fokusirane na Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima. Ako bi bio usvojen, ovakav dokument ne bi doneo nikakvu korist samim žrtvama niti bi bilo šta razjasnio, već bi samo doprineo konfuziji i uništio godine izgradnje sistema pomoći i zaštite žrtava trgovine ljudima u Srbiji.

---

### **PREPORUKE:**

- 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, a koje se zasnivaju na principima poštovanja volje žrtve, postupanja u njenom najboljem interesu i nediskriminacije;
- Bez odlaganja je potrebno formirati sklonište za hitno zbrinjavanje žrtava trgovine ljudima, kao i specijalizovana skloništa za decu žrtve, kao i razviti specijalizovane programe podrške i zaštite koji odgovaraju potrebama dece žrtava;
- Bez odlaganja je potrebno ustanoviti državni mehanizam, koji će omogućiti manje traumatičan i efikasniji pristup kompenzaciji za žrtve trgovine ljudima;

- Potrebno je izmeniti Krivični zakonik Srbije tako da je slučajeve eksploatacije rada moguće adekvatno krivično goniti;
- Potrebno je izmeniti Krivični zakonik Srbije tako da odlučivanje o imovinskopravnom zahtevu žrtve trgovine ljudima postane obavezno u krivičnom postupku, umesto što se žrtve upućuju na parnični postupak;
- Potrebno je razviti i koristiti indikatore za identifikaciju maloletnih i punoletnih žrtava trgovine ljudim u svim fazama i za sve oblike trgovine ljudima. Oni treba da budu jasno definisani i formalno usvojeni, i na nivou primarne i na nivou konačne identifikacije. Osim toga, treba razviti nove metode, koje će omogućiti samoidentifikaciju (mogućih) žrtava;
- 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 jasno postavljenom linijom komunikacije;
- Potrebno je dosledno sprovoditi postojeće memorandume o saradnji između državnih institucija i OCD-a, posebno u oblasti direktne pomoći žrtvama.

### 3.5. Borba protiv terorizma

#### Psi rata: za Putina u Ukrajini, za Asada u Siriji

Usvajanjem Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv terorizma za period 2017–2021. godine i pratećeg Akcionog plana u jesen 2017, Srbija je napravila konkretne korake ka finaliziranju strateškog i pravnog okvira za tu oblast. Uprkos skoro dve godine kašnjenja, Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je Nacrt zakona o kritičnoj infrastrukturi s ciljem usaglašavanja domaćeg zakonodavstva s Direktivom Saveta 2008/114/EK. Usvajanje Zakona očekuje se krajem 2018. godine. Pored toga, u maju 2018, Vlada je usvojila Nacionalnu procenu rizika od pranja novca i Procenu rizika od finansiranja terorizma.<sup>255</sup> Ministarstvo unutrašnjih poslova utvrdilo je i model za uspostavljanje jedinstvene nacionalne baze podataka za razmenu informacija u vezi s terorizmom, iako je sprovođenje odloženo zbog budžetskih ograničenja.

Međutim, iako je Krivični zakonik izmenjen u jesen 2014, kada je propisano da se učestvovanje u ratu, povezivanje sa oružanim grupama ili organizovanje učestvovanja u ratu ili oružanom sukobu u stranoj državi kažnjava kaznom zatvora do deset godina, državljani Srbije koji učestvuju u oružanim sukobima u Ukrajini, Siriji ili Iraku tretirani su dosta drugačije. Naime, prema informacijama koje su saopštili nadležni organi, ukupno 49 srpskih državljana uključilo se u sukob u Iraku ili Siriji.<sup>256</sup> Tužilaštvo je do sada podnelo prijave protiv sedam lica za terorizam, uključujući radikalizaciju i regrutovanje, a četvoro je optuženo za finansiranje terorizma. Za razliku od boraca koji se angažuju u sukobu u Siriji, oni koji idu u Ukrajinu čine to pod izgovorom isporučivanja humanitarne pomoći ili odlaženja na rad u Rusiju. Pre nego što su izmene Krivičnog zakona stupile na snagu 2014. godine, odlasci tih lica bili su praćeni na raznim društvenim mrežama, ali su te aktivnosti u međuvremenu smanjene. Štaviše, vest o smrti srpskog državljanina koji se borio u Siriji ukazala je na činjenicu da se brojni Srbi koji su se borili na proruskoj strani u Ukrajini sada bore na strani Asada, te da ih angažuje privatna ruska vojna kompanija pod nazivom „Vagner“.<sup>257</sup>

Kao što je utvrđeno u jednoj studiji o pokretačima ekstremizma u Srbiji, koju je sproveo BCBP, različit tretman boraca koji su se borili na proruskoj strani u Ukrajini i protiv Asada u Siriji od strane srpskih vlasti predstavlja jedan od glavnih pokretača radikalizacije. Proruski borci u Ukrajini krivično su gonjeni kao borci u stranoj državi, dok su potonji gonjeni zbog terorizma, što je stvorilo utisak među brojnim muslimanima u Srbiji da su srpske vlasti antimuslimanske.

255 Dostupno samo na srpskom: <http://mtt.gov.rs/download/Sazetak%20NRA%20za%20javnost.pdf?script=lat>.

256 Videti: P. Petrović and I. Stakić. (2018). Western Balkans Extremism Research Forum: Serbia Report. British Council. Dostupno na adresi: [https://www.britishcouncil.rs/sites/default/files/erf\\_report\\_serbia\\_2018.pdf](https://www.britishcouncil.rs/sites/default/files/erf_report_serbia_2018.pdf).

257 Ibid, str. 33.



Za razliku od većine zemalja regiona zapadnog Balkana, u kojima islamski ekstremizam predstavlja dominantan oblik nasilne radikalizacije, u Srbiji postoje dva glavna oblika ekstremizma – islamski i desničarski. Desničarski ekstremizam podstaknut je političkim mejnstrimom tokom '90-ih godina, tokom vladavine Slobodana Miloševića, kada je omogućena legitimizacija srpskog desničarskog ekstremizma. Iako su srpske ekstremne desničarske grupe sarađivale sa srpskim režimom tog vremena tokom ratova '90-ih, a pojedine su u znatnoj meri funkcionisale kao paravojne formacije, one su nastavile da postoje nakon demokratskih promena 2000. godine, pa su čak i konsolidovale svoje pozicije u okviru novih društveno-političkih struktura. U današnjoj Srbiji, ekstremne desničarske organizacije marginalne su u institucionalnom smislu, tj. velika većina njih nalazi se izvan skupštinske politike. Međutim, njihov uticaj na javnost znatno je veći zbog povećane tolerancije državnih institucija prema njima i, u pojedinim slučajevima, zbog kompatibilnosti njihovih programa s mejnstrim diskursom. Prema proceni Policije Srbije, u Srbiji postoji oko 30 aktivnih ekstremističkih grupa, koje zajedno broje oko 5000 članova. Većina krajnje desničarskih grupa u Srbiji registrovane su kao organizacije civilnog društva, kao što su SNP „Naši“ i SNP „1389“, ili nisu uopšte registrovane, kao što su brojne grupe huligana na fudbalskim utakmicama i neonacističke organizacije „Nacionalni stroj“, „Srbska akcija“ i „Krv i čast“. Te grupe takođe su dale borce za ukrajinski sukob i bile su aktivne u zaplašivanju srpskih organizacija za ljudska prava koja se bave rodnom ravnopravnošću i tranzicionom pravdom.

---

## **PREPORUKE:**

- Napori Vlade Srbije i međunarodnih partnera u suočavanju s pretnjom islamskog ekstremizma su dobrodošli, ali je potrebno istaći potrebu za borbom i protiv drugih vidova ekstremizma, a ne samo islamskog. To se pre svega odnosi na borbu protiv desničarskog i etničko-političkog ekstremizma koji je uzrokovao brojne incidente u zemlji i predstavlja jedan od glavnih pokretača islamskog ekstremizma. Posebnu pažnju treba posvetiti ispitivanju veza između desničarskog ekstremizma, huliganizma u fudbalu i govora mržnje;
- Potrebno je ojačati aktivnosti sprečavanja nasilnog ekstremizma naročito u vezi s grupama koje se osećaju društveno izopštenima, kao što su mladi, etničke i verske manjine. Tokom sprovođenja aktivnosti sprečavanja, te grupe ne treba tretirati kao potencijalni rizik, već kao partnere u sprečavanju radikalizacije njihovih vršnjaka. Stoga je potrebno pružiti podršku u organizovanju formalnih i neformalnih edukativnih programa, sportskih aktivnosti i drugih aktivnosti u zajednici, u partnerstvu s grupama mladih i manjina, i lokalnim civilnim društvom;
- Potrebno je obezbediti više resursa i pružiti stručnu podršku državnim organima koji su zaduženi za reintegraciju i rehabilitaciju boraca u inostranstvu;
- Potrebno je predvideti odgovarajuće kazne za sve teroriste koji se bore u stranim zemljama, bez obzira na to da li su se borili u Siriji, Iraku i Ukrajini, kao i njihovu naknadnu društvenu reintegraciju;
- Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma ne sme biti korišćeno za smanjivanje prostora za rad civilnog društva i ograničavanje aktivnosti legitimnog civilnog društva koje poštuju zakone. Organizacije civilnog društva treba da prate efekte novog pristupa zasnovanog na riziku koji je ustanovila Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) na sprovođenje preporuke br. 8 u svojim zemljama u odnosu na međunarodno zakonodavstvo o ljudskim pravima i principe i standarde koji podstiču stvaranje okruženja za razvoj civilnog društva (npr. preporuka za uvođenje obavezne registracije neprofitnih organizacija u Bosni i Hercegovini može ograničiti slobodu udruživanja). Države treba da budu odgovorne za mere preduzete kao odgovor na procese procene FATF. Utvrđivanje podskupa neprofitnih organizacija koje se nalaze u visokom riziku od zloupotrebe finansiranja terorizma (ako postoje) treba da bude zasnovano na informacijama iz različitih relevantnih izvora; regulatora, bezbednosnih institucija (npr. policije i obaveštajnih agencija), donatora, poreskih organa, neprofitnih organizacija i korisnika.







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

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