

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Jelena Pejić Nikić, ur.
Beograd, novembar 2020.



Kingdom of the Netherlands

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Urednica:
Jelena Pejić Nikić

Beograd, novembar 2020.

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

Izdavač

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

Urednica

Jelena Pejić Nikić

Autori

Branko Čečen, Bojan Elek, Gordana Grujičić, Marija Ignjatijević, Tanja Ignjatović,
Milan Igrutinović, Jasmina Krunic, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić,
Jelena Pejić Nikić, Isidora Stakić

Prevod

Siena, Lexicon, Infoprevodi

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 100 komada

ISBN 978-86-6237-209-3

CIP – Каталогизacija u publikaciji -
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)
340.137(4-672EU:497.11)
341.231.14(497.11)

PREUGOVOR alarm : izveštaj o napretku Srbije u Poglavljima 23 i 24 / [autori Branko Čečen ... et al.]; urednik Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2020 (Beograd : Unagraf). - 80 str. : ilustr. ; 30 cm

Izv. stv. nasl.: Preugovor Alarm. - Tiraž 100. - Spisak skraćenica> str. 8-9. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-6237-209-3

1. Чечен, Бранко, 1968- [аутор]

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

COBISS.SR-ID 25829129



Kingdom of the Netherlands

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

O prEUgovoru

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

www.prEUgovor.org
www.facebook.com/prEUgovor
www.twitter.com/prEUgovor

Organizacije članice prEUgovora su:

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

Autonomni ženski centar (AŽC)
www.womenngo.org.rs

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

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

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

Grupa 484
www.grupa484.org.rs

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

O prEUgovor Alarm izveštaju

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

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

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

SADRŽAJ

O prEUgovoru	3
O prEUgovor Alarm izveštaju	4
Spisak skraćenica	8
Sažetak	10
Ključne poruke	13
1. DEMOKRATIJA	15
1.1. Izborna kampanja i izbori	15
1.1.1. Ponovno određivanje datuma izbora u odsustvu zakonskih rokova	15
ALARM: Pravila promenjena usred izbornog postupka	16
1.1.2. Regularnost i ishod izbora	16
1.1.3. Izborna kampanja: zloupotrebe javnih resursa za političku promociju i predsednička kampanja za parlamentarne izbore	17
1.1.4. Efekti reforme izbornog zakonodavstva i međustranačkog dijaloga	19
PREPORUKE	23
1.2. Skupština: pasivnost i izmena izbornih pravila tokom kampanje	24
1.2.1. Odnosi sa nezavisnim organima	24
1.2.2. Zakonodavna delatnost	25
PREPORUKE	26
1.3. Civilno društvo pod sve većim pritiskom: od stranih plaćenika do finansijera terorizma	26
PREPORUKE	30
2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI	31
2.1. Dijalog Beograda i Prištine	31
2.2. Multilateralne teme	32
2.3. Bilateralni odnosi	33
PREPORUKE	34
3. ANTIDISKRIMINACIONA POLITIKA I RODNA RAVNOPRAVNOST	35
PREPORUKE	38
4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	39
4.1. Uvod	39
PREPORUKE	40
4.2. Pravosuđe	40
4.2.1. Nezavisnost: neodgovarajuća i zakočena ustavna reforma pravosuđa	40
PREPORUKE	41
4.3. Borba protiv korupcije	42
4.3.1. Odsustvo strateškog okvira, nepostojanje političke volje i delotvornog praćenja	42
4.3.2. Propisi za prevenciju korupcije	43
ALARM: Nastavak zaobilaženja primene Zakona o javnim nabavkama	44
4.3.3. Gonjenje korupcije	45
4.3.4. Sprovođenje zakona i javnih politika	46
PREPORUKE	50
4.3.5. Pristup informacijama od javnog značaja	51
PREPORUKE	52
4.3.6. Borba protiv korupcije u policiji	52
PREPORUKE	54

4.4. Osnovna prava	54
4.4.1. Nasilje nad ženama	54
ALARM: Nužna bolja zaštita i podrška žrtvama nasilja u vreme pandemije COVID-19	55
PREPORUKE	58
4.4.2. Prava deteta	58
PREPORUKE	59
4.4.3. Jačanje procesnih garancija	59
PREPORUKE	62
4.4.4. Zaštita podataka o ličnosti	62
PREPORUKE	63
5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	64
5.1. Reforma policije	64
ALARM: Policijska brutalnost tokom protesta u julu 2020. godine	65
PREPORUKE	66
5.2. Migracije i azil	66
ALARM: Žičana ograda na granici sa Severnom Makedonijom	69
PREPORUKE	69
5.3. Borba protiv organizovanog kriminala	70
PREPORUKE	72
5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	72
ALARM: Radna eksploatacija radnika migranata na državnim projektima kapitalnih investicija – nema naučenih lekcija, nema odgovora	78
PREPORUKE	79
5.5. Desničarski ekstremizam	80
PREPORUKA	80

SPISAK ISTRAŽIVAČKIH PRIČA

Istraživačka priča 1: Troškovi rada Narodne skupštine	25
Istraživačka priča 2: Suđenja učesnicima protesta: nepravilnosti i zabrinjavajuće poverenje u svedočenja policajaca, ignorisanje policijske brutalnosti	41
Istraživačka priča 3: Ugovor o nabavci tajno dodeljen kompaniji sa političkim vezama, koja trguje preparatima za koke nosilje	45
Istraživačka priča 4: Finansijske zloupotrebe utvrđene u svim školama u kojima je Budžetska inspekcija grada Beograda izvršila kontrolu	48
Istraživačka priča 5: Nekažnjavanje policajca, funkcionera vladajuće stranke, za vraćanje oružja masovnom ubici	53

SPISAK TABELA I GRAFIKONA

Grafikon 1: Troškovi srpskih poslanika od 2016. do 2019. godine	25
Grafikon 2: Broj krivičnih prijavi koje je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a podneo tokom poslednjih pet godina	53
Grafikon 3: Pružena besplatna pravna podrška tokom prve godine primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	61
Grafikon 4: Statistika ASTRA SOS linije maj – septembar 2019. u odnosu na 2020.	77
Tabela 1: Pojavljivanja partijskih lidera na naslovnim stranama dnevne štampe tokom izborne kampanje ..	18
Tabela 2: Evaluacija primene AP (2016–2018) za Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost	37
Tabela 3: Osude u slučajevima korupcije 2018–2019.	46
Tabela 4: Broj usluga besplatne pravne pomoći AŽC-a od 1. oktobra 2019. do 1. juna 2020. godine	61
Tabela 5: Statistički podaci o azilu od marta do avgusta 2020. godine	68
Tabela 6: Odstupanja u izveštavanju Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima	76

Spisak skraćenica

AKPA	Alumni klub Pravosudne akademije
AP	Akcioni plan
AP 23	Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
AP 24	Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
ASTRA	Akcija protiv trgovine ljudima
AŽC	Autonomni ženski centar
BCBP	Beogradski centar za bezbednosnu politiku
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
BIRN	Balkanska istraživačka mreža
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
CEFTA	Centralnoevropska zona slobodne trgovine
CEKOR	Centar za ekologiju i održivi razvoj
CINS	Centar za istraživačko novinarstvo Srbije
CPWG	Radna grupa za zaštitu dece migranata
DFC	Američka međunarodna korporacija za finansiranje razvoja
DJB	Dosta je bilo
DVT	Državno veće tužilaca
ENEMO	Evropska mreža posmatrača izbora
EPS	Elektroprivreda Srbije
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
EXIM	Izvozno-uvozna banka Sjedinjenih Američkih Država
FATF	Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (eng. <i>Financial Action Task Force</i>)
GAP	Globalni akcioni plan
GONGO	Vladina nevladina organizacija (eng. <i>Government-Organized Non-Governmental Organization</i>)
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
ICCS	Međunarodna klasifikacija krivičnih dela za potrebe statistike
ILP	Model policijskog rada zasnovanog na obaveštajnim podacima (eng. <i>intelligence-led policing</i>)
IPA	Instrument Evropske unije za pretpristupnu pomoć
JJI	Jadransko-jonska inicijativa
JP	Javno preduzeće
JKP	Javno komunalno preduzeće
JUKOM	Komitet pravnika za ljudska prava
KIRS	Komesarijat za izbeglice i migracije
MFF	Višegodišnji finansijski okvir EU

MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU
SRP	Strategija reforme pravosuđa
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PSG	Pokret slobodnih građana
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RIK	Republička izborna komisija
RTS	Radio-televizija Srbije
SAD	Sjedinjene Američke Države
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja (inicijativa EU i OECD)
SNS	Srpska napredna stranka
SOCTA	Procena pretnji od teškog i organizovanog kriminala
SPAS	Srpski patriotski savez
SPC	Srpska pravoslavna crkva
SPS-JS	Socijalistička partija Srbije i Jedinstvena Srbija
TIP	Izveštaj američkog Stejt departmenta o trgovini ljudima
TS	Transparentnost Srbija
VSS	Visoki savet sudstva
ZB	Zapadni Balkan

Sažetak

Nalazi koalicije prEUgovor, koja je pratila reforme u poglavljima 23 i 24, kao i u određenim političkim kriterijumima procesa pristupanja EU, ukazuju da u većini oblasti nije bilo napretka u periodu od maja do oktobra 2020. Izveštajni period počeo je ukidanjem vanrednog stanja proglašenog zbog pandemije COVID-19. Usledili su opšti izbori krajem juna, protesti protiv zvaničnog upravljanja pandemijskom krizom u julu, konstituisanje Narodne skupštine početkom avgusta, dok se na formiranje Vlade čekalo sve do kraja oktobra. Iako usled ovih okolnosti gotovo da nije bilo normativne delatnosti, usvojeni su važni strateški akti, a među njima i dugo očekivani revidirani akcioni planovi za poglavlja 23 i 24.

POLITIČKI KRITERIJUMI

Parlamentarni, pokrajinski i lokalni izbori održani su 21. juna. Čak i nakon skupštinskog dijaloga o izbornim uslovima, u kome je posredovao Evropski parlament, deo opozicije nastavio je da bojkotuje izbore, s obzirom na to da ključni sistemski nedostaci nisu rešeni zakonodavnim izmenama krajem 2019. godine. Na parlamentarnim izborima učestvovala je ukupno 21 izborna lista, dok je poslaničke mandate osvojilo samo sedam, od čega su četiri manjinske liste. Lista Srpske napredne stranke (SNS) osvojila je 188 od 250 poslaničkih mesta. Ovakvim rezultatima prethodila je dominantna funkcionerska kampanja, u kojoj je glavni akter bio predsednik Srbije i predsednik SNS-a Aleksandar Vučić. Narodna skupština je u maju ponovo menjala izborna pravila, i to tokom izbornog postupka, što je suprotno osnovnim demokratskim standardima. Do kraja maja javnost nije mogla da prati šta radi Nadzorni odbor, izabran decembra 2019. kao rezultat međustranačkog dijaloga, te građani i učesnici na izborima, nisu mogli da mu se obrate. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) počelo je da objavljuje nalaze svog monitoringa, ali od januara nije objavilo nijednu odluku po podnetim prijavama. Agencija za sprečavanje korupcije donela je 34 odluke po prijavama zbog kršenja pravila o finansiranju kampanje, ali je većina prijava odbijena. I dalje nema informacija o tome da je bilo krivičnog gonjenja za zloupotrebe u ranijim izbornim kampanjama. Tužilaštvo nije pokretalo postupke ni kada su krivične prijave podnete.

Narodna skupština nije delotvorno nadzirala rad izvršne vlasti tokom izveštajnog perioda, iako su Skupština i Vlada radile u punom kapacitetu do 3. avgusta, kada su verifikovani mandati poslanika u novom sazivu. Jedina aktivnost Skupštine u ovom periodu sastojala se od potvrđivanja uredbi koje je Vlada donela tokom vanrednog stanja. Skupština nije razmatrala ranije podnete izveštaje Vlade i nezavisnih državnih organa, nije donosila odluke o izboru državnih funkcionera, izuzev o izboru članova Republičke izborne komisije (RIK), iako je mandat Poverenice za zaštitu ravnopravnosti istekao još krajem maja.

Rad organizacija **civilnog društva** i aktivista i dalje se ometa i diskredituje uz podršku proračunskih tabloida i tzv. vladinih nevladinih organizacija (eng. GONGO), ali i zloupotrebom institucija. Još uvek nije razjašnjeno po kom osnovu sumnje su se u julu 2020. godine desetine pojedinaca i organizacija našle pod kontrolom Uprave za sprečavanje pranja novca.

Pandemija COVID-19 bitno je uticala na usporavanje tempa **regionalnih odnosa**. U posmatranom periodu nije bilo opipljivog napretka Srbije u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja sa susedima. Određeni napredak postignut je u pregovorima Beograda i Prištine na dva koloseka, nastavkom dijaloga posredstvom EU i aktivnostima američke administracije. Delegacije Kosova i Srbije potpisale su u septembru dva odvojena dokumenta sporne pravne prirode, u kojima se potvrđuju ranije potpisana pisma o namerama, odredbe koje su već deo briselskog dijaloga, a neke od odredaba nimalo nisu povezane sa odnosima dveju strana.

U periodu izveštavanja oblast **antidiskriminacione politike** trpela je zbog blokade rada Poverenice za zaštitu ravnopravnosti usled neblagovremenog (re)izbora. Preporuke CEDAW Komiteta nisu integrisane u nacrt zakona i strategija, koji čekaju na usvajanje, niti u Revidirani AP za Poglavlje 23.

POGLAVLJE 23

Gotovo čitav proces EU integracija u oblasti Poglavlja 23 bio je prekinut u periodu na koji se odnosi ovaj Alarm izveštaj. Nema pokazatelja da je Vlada pratila sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 tokom 2019. i 2020. godine, s obzirom na to da se poslednji objavljeni kvartalni izveštaj odnosi na stanje zaključno sa krajem 2018. godine. Vlada je u julu usvojila Revidirani AP 23 i novu petogodišnju Strategiju za reformu pravosuđa. Sprovođenje aktivnosti iz oba akta pratiće novoformirano koordinaciono telo, o čijem radu već mesecima nema nikakvih informacija.

Ništa nije u međuvremenu urađeno kada je reč o ustavnim izmenama. Nacrt ustavnih amandmana koji je izradila Vlada neće dovesti do unapređenja nezavisnosti **pravosuđa**, a negativna kampanja protiv tužilaca i sudija promoviše upravo suprotan cilj – potrebu da se uspostavi veća kontrola zakonodavne nad sudskom granom vlasti.

Nije bilo napretka kada je reč o pravnom okviru za **borbu protiv korupcije**. Mada su primetna neka poboljšanja kada je reč o kontroli finansiranja izborne kampanje i primeni Zakona o lobiranju, nastavljen je trend nazadovanja kada je reč o primeni postojećih antikorupcijskih propisa. Kriza izazvana pandemijom COVID-19 dodatno je iskorišćena kako bi se građanima ograničio pristup informacijama čak i nakon ukidanja vanrednog stanja. Vlada je nastavila da neposredno dogovara poslove umesto da organizuje nadmetanje prilikom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima nije sprovedena. Vlada je nastavila da imenuje vršioce dužnosti čak i kada je prešla u tehnički mandat. Borba protiv korupcije na visokom nivou i dalje je slaba tačka u ovoj oblasti.

Nema napretka kada je reč o strateškom okviru i monitoringu u oblasti prevencije i suzbijanja **nasilja nad ženama**. Konfuzija može nastati u pogledu postupanja socijalnih službi zbog preklapanja i nejasne podele nadležnosti između Ministarstva za socijalnu politiku i novoformiranog Ministarstva za brigu o porodici i demografiju. Vlada je u maju usvojila novu trogodišnju Strategiju za prevenciju i zaštitu dece i prateći Akcioni plan. Savet za **prava deteta** nije održao nijedan sastanak 2020. godine. Svako treće novorođeno dete i dalje pogađaju diskriminatorni članovi Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom. Kada je reč o **jačanju procesnih garancija**, Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i prateći AP usvojeni su krajem jula, a podaci o primeni novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz zvaničnog i iz nezavisnog izveštaja nisu podudarni. Iako su uočene pozitivne promene u oblasti **zaštite podataka o ličnosti**, i dalje među institucijama i političkim strankama postoji nerazumevanje osnovnih standarda i propisa, što se videlo tokom izborne kampanje i prilikom uvođenja sistema pametnog nadzora u Beogradu.

POGLAVLJE 24

Organizaciona reforma policije i dalje je ključni preduslov za uspešno sprovođenje svih ostalih reformi iz Poglavlja 24, a nije adekvatno obrađena u Revidiranom Akcionom planu. Ovo naročito zabrinjava zato što se ovaj proces do sada koristio kao izgovor za ukidanje kontrolnih mehanizama i za uvođenje samovolje u odlučivanje, a samim tim i za stavljanje policije pod kontrolu najviših političkih ešalona u MUP-u. Tokom protesta koji su usledili nakon izbora i najave ponovnog uvođenja policijskog časa policija se nasilno sukobila sa demonstrantima. Snimljeno je više slučajeva prekomerne upotrebe sile, ali nema dokaza da je ijedan pravilno istražen. Prekršajni sudovi u Beogradu i Novom Sadu doneli su po hitnom postupku 43 presude učesnicima protesta, uglavnom se oslanjajući isključivo na svedočenja policajaca, dok su izjave građana smatrane neistinitim.

U oblasti **migracija i azila** neophodno je pokrenuti reviziju krovnih strateških dokumenata koji ističu krajem godine. Broj migranata i izbeglica u Srbiji značajno se smanjio od marta do avgusta 2020, dok je u istom periodu zabeležen porast broja primećenih novopridošlica. Nadležni organi su nakon ukidanja vanrednog stanja ponovo počeli da sprovode registraciju i postupak odobravanja prava na azil. Zabeležene su sporadične antimigrantske akcije. Zabrinjavaju vesti o postavljanju žičane ograde na granici sa Severnom Makedonijom, što potencijalno vodi ka političkoj nestabilnosti i obično uključuje rizik od kršenja međunarodnih izvora ljudskih prava.

Borba protiv organizovanog kriminala i dalje predstavlja prioritet Vlade Srbije mada su neophodni bolji rezultati kada je reč o krivičnom gonjenju organizovanih kriminalnih grupa. Nedovoljna transparentnost statističkih podataka koji se odnose na kriminal sprečava mogućnost kvalitetne procene ishoda sprovedenih reformi. Pandemija COVID-19 je, uz to, bitno uticala na trendove delanja organizovanog kriminala, te je neophodno prilagoditi strateška dokumenta i operativne planove policije.

Strateški i zakonodavni okvir u oblasti **borbe protiv trgovine ljudima** nalazi se ili u procesu konsultacija ili na čekanju. U izveštajnom periodu udvostručio se broj poziva upućenih ASTRA SOS telefonu i broj terenskih intervencija. Položaj žrtava trgovine ljudima i srodnih krivičnih dela pred sudom nije se značajno poboljšao u odnosu na prethodne godine. Više od 70% žrtava trgovine ljudima ranije je bilo izloženo nekoj vrsti nasilja, većina žrtava su žene, a najveći broj je devojčica. Nastavlja se radna eksploatacija radnika migranata zaposlenih na kapitalnim državnim infrastrukturnim projektima uz bezobzirno kršenje domaćih i međunarodnih pravila i standarda.

Kada je reč o borbi protiv nasilnog **ekstremizma**, krajnja desnica u Srbiji i dalje se prikazuje kao normalna pojava, koju državne institucije i provladini mediji podržavaju, tolerišu ili ignorišu.

Ključne poruke

Imajući u vidu ključne nalaze predstavljene u ovom izveštaju, kao i važan razvoj događaja u Evropskoj uniji i regionu, koalicija prEUgovor:

1. **Pozdravlja ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan**, koji je predstavila Evropska komisija u oktobru,¹ kao priliku da se podstakne održivi ekonomski rast u regionu. Međutim, da bi bili delotvorni, novi fondovi treba da budu povezani sa ostvarivanjem solidnog napretka u poštovanju standarda vladavine prava u državama koje teže učlanjenju. U tom smislu, od suštinskog je značaja da Srbija prestane da zaobilazi standarde EU i sopstvene zakone time što velike infrastrukturne projekte izuzima iz pravila javnih nabavki.
2. Poziva kako EU, tako i Vladu Republike Srbije da **neotvaranje novih pregovaračkih poglavlja u 2020. godini jasno protumače kao rezultat izostanka napretka u poglavljima 23 i 24** kako bi se prioritizovale neophodne reforme u zemlji.
3. Poziva Vladu Srbije da formalizuje **odluku o prihvatanju nove metodologije proširenja**, koja je do sada pomenuta samo u izjavi koju je predsednik Vučić dao novinarima u julu 2020. godine.² Primena novog pregovaračkog okvira u svim zapadnobalkanskim zemljama kandidatima (Albanija, Crna Gora, Severna Makedonija, Srbija) mogla bi ubrzati dinamiku i podstaći pozitivno regionalno nadmetanje u procesu pristupanja EU.
4. Poziva Vladu Srbije da za **novog šefa Pregovaračkog tima** imenuje osobu sa relevantnom ekspertizom u evropskim poslovima i sa iskustvom u javnoj upravi. Ovo mesto je upražnjeno od septembra 2019.
5. Ponavlja da **ključni izazovi, utvrđeni tokom dosadašnjeg sprovođenja reformi u oblasti vladavine prava, nisu u potpunosti rešeni u revidiranim akcionim planovima za Poglavlje 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i Poglavlje 24 (Pravda, sloboda, bezbednost)**. Novi mehanizam za koordinaciju i monitoring za AP 23 uspostavljen je, ne uzimajući u obzir izazove s kojim se suočavao njegov prethodnik. Ovaj mehanizam treba što pre da postane operativan i transparentan.
6. Poziva novu Narodnu skupštinu i Vladu Republike Srbije da ubrzaju sprovođenje aktivnosti koje su predviđene novim Akcionim planom za poglavlja 23 i 24 pošto je usled pandemije i opštih izbora, iako su institucije mogle da rade u punom kapacitetu, malo urađeno u periodu izveštavanja. **Ubrzavanje reformskih aktivnosti kako bi se poštovali zadati rokovi ne treba, međutim, da ide na uštrb procesa konsultacija**, koji prethode usvajanju normativnih i strateških akata. Preraspodela nadležnosti novoformiranim ministarstvima mogla bi dovesti do konfuzije i daljih odlaganja sprovođenja reformi.
7. Izražava zabrinutost zbog nedostatka dijaloga u medijima i ključnim političkim institucijama kao što je Narodna skupština. Skupština, čiji rad je prethodno bojkotovala većina opozicionih stranaka, nakon junskih izbora radi bez opozicije (osim predstavnika bošnjačkih i albanskih manjinskih stranaka). U okolnostima kada se dijalog između svih relevantnih političkih aktera ne može obezbediti korišćenjem parlamentarnih mehanizama, postoji sve veća potreba za **suštinskom raspravom o pitanjima od javnog interesa**, kako u medijima, tako i korišćenjem drugih mehanizama društvenog dijaloga, kao što je organizovanje javnih slušanja u Skupštini, održavanje javnih konsultacija u vezi sa kreiranjem politika ili učestvovanje u međustranačkom dijalogu o ključnim pitanjima, uz posredovanje EU.
8. Pozdravlja uključivanje Evropskog parlamenta u međustranački dijalog kako bi pratio sprovođenje obaveza preuzetih na jesen 2019. godine u vezi sa izbornim uslovima i kako bi procenio da li su reforme sprovedene nakon dijaloga dovele do poboljšanja u praksi. **Uspostavljanje dijaloga između**

1 Dokument je na srpskom jeziku dostupan na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/ekonomski_i_investicioni_plan_zb/Ekonomski_i_investicioni_plan.pdf, 2. 11. 2020.

2 „Srbija prihvatila novu metodologiju u pregovorima sa EU”, *Nova S*, 10. 7. 2020, <https://bit.ly/2SIO6SU>, 30. 9. 2020.

svih relevantnih političkih aktera je suštinski značajno za dalje unapređenje izbornih uslova, i to pravovremeno, pre narednih (redovnih predsedničkih i verovatno vanrednih parlamentarnih) izbora 2022. godine. Finansiranje političkih partija, na primer, ostaje jedno od kritičnih pitanja, prema zaključcima ODIHR-a.

9. **Poziva EU da uključi države Zapadnog Balkana u rad Konferencije o budućnosti Evrope** i time im uputi jasnu poruku da imaju perspektivu članstva. Koalicija prEUgovor smatra da **unutrašnja reforma EU i njeno proširenje nisu procesi koji se međusobno isključuju.**
10. Pozdravlja objavljivanje prvog izveštaja o stanju vladavine prava u Evropskoj uniji.³ Izveštaj je utvrdio da u mnogim državama članicama EU postoje visoki standardi, ali ukazao i da se neke od njih suočavaju sa rastućim izazovima. **Dalje nazadovanje vladavine prava u pojedinim državama članicama veoma negativno utiče na reformske procese u državama koje teže učlanjenju.** Evropska unija treba da upotrebi raspoložive mehanizme kako bi delotvorno odgovorila na ove razvoje događaja, dajući tako pozitivan primer zemljama u procesu pristupanja.
11. Poziva Evropsku uniju da unapredi svoj skup alati za saradnju sa Zapadnim Balkanom kako bi se pozabavila elementima zarobljavanja države, koje je prisutno u čitavom regionu Zapadnog Balkana, kao što je i navedeno u Strategiji proširenja za 2018. godinu. Ovo bi se moglo postići **naručivanjem nezavisne analize mehanizama koji ugrožavaju demokratiju i vode ka zarobljavanju državnih institucija u političke svrhe.**⁴ Dodatna vrednost takvog instrumenta leži u tome što bi se njime omogućilo sveobuhvatnije bavljenje problemom zarobljavanja države i naglašavanje veza između različitih oblasti, koje su inače podeljene u različite celine redovnih izveštaja Evropske komisije, kao što su to, na primer, kontrola medija, pravosuđe i borba protiv organizovanog kriminala. Na taj način EU bi mogla da se detaljno posveti ključnim pitanjima, koja nisu obuhvaćena pravnim tekovinama EU (acquis), kao što su reforma obaveštajnih službi, izbori ili politička kontrola nad javnim preduzećima. Nalazi i preporuke analize trebalo bi da budu javni i da se u svakoj od zemalja Zapadnog Balkana iskoriste za pokretanje nacionalnog dijaloga između vlasti i društva o reformama koje su prioritetno značajne za rešavanje utvrđenih problema. Evropska komisija i države članice EU trebalo bi da te ocene podrže svojim autoritetom, tako što bi obezbedile da se dalji napredak u svim ocenjenim državama meri u odnosu na ostvarivanje preporuka sadržanih u posebnim izveštajima o stanju vladavine prava.
12. **Poziva najviše zvaničnike i nosioce javnih funkcija u Srbiji da odlučno osude i odgovore na napade** na organizacije civilnog društva, istraživačke novinare, sindikate, opoziciju i **sve one koji predstavljaju kritički glas društva i ukazuju na probleme u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi, kao i da se uzdrže od učestvovanja u takvim napadima.** Konstatujemo, sa žaljenjem, da se ovi napadi uporno nastavljaju i da ih ne čine samo provladini mediji, tzv. vladine nevladine organizacije (GONGO) i pojedinci na društvenim mrežama, već i najviši zvaničnici u svojim izjavama. Koalicija je zabrinuta da se zastrašivanje kritičkih glasova nastavlja institucionalnim kanalima. Procureli spisak 37 organizacija civilnog društva i 20 pojedinaca čiji su se bankovni računi našli pod istragom Uprave za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma Ministarstva finansija u julu 2020. godine zbog **„osnova sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma“** stvara ozbiljnu bojazan da se **institucije i mehanizmi za sprečavanje pranja novca zloupotrebljavaju kako bi se zastrašili oni koji kritikuju vlast.** Većina organizacija i pojedinaca koji su se našli na spisku već godinama kontinuirano pozivaju institucije i funkcionere na odgovornost, ali i otkrivaju slučajeve kršenja ljudskih prava, zloupotrebe službenog položaja i korupcije. Vrlo je upitno da li bilo ko od njih ispunjava jedan kriterijum koji bi predstavljao osnov sumnje, dok zvanična objašnjenja – da nije reč o istrazi već o strateškoj analizi i proceni rizika – ostaju neubedljiva. Javnost treba da bude informisana o osnovama sumnje koji se koriste u ovom slučaju, te o rezultatima istrage kako pojedinci i organizacije ne bi ostali javno etiketirani kao osumnjičeni za pranje novca i finansiranje terorizma.

3 Izveštaj na engleskom jeziku dostupan je na: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en, 30. 9. 2020.

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

1. DEMOKRATIJA

1.1. Izborna kampanja i izbori

1.1.1. Ponovno određivanje datuma izbora u odsustvu zakonskih rokova

Izbori za narodne poslanike, poslanike u vojvođanskoj Skupštini, kao i za odbornike u skupštinama većine gradova i opština (130 od 145),⁵ prvo su bili zakazani za 26. april 2020.⁶ Na početku vanrednog stanja „prekinute su izborne radnje“, ali nije bio određen novi izborni dan. Novi datum za glasanje, i to 21. jun 2020, prvi je najavio predsednik Vučić 4. maja 2020. godine.⁷

Skupština je ukinula vanredno stanje 6. maja 2020. Međutim, „prekinute izborne radnje“ nisu automatski nastupljene donošenjem te odluke. *Zakonom o važenju uredaba koje je Vlada uz supotpis predsednika Republike donela za vreme vanrednog stanja i koje je Narodna skupština potvrdila* predviđena je obaveza tela za sprovođenje izbora da odluke o nastavku izbornih radnji donesu tek od 11. maja, što je Republička izborna komisija (RIK) i učinila.⁸ Pre toga, 10. maja 2020, predsednik Srbije doneo je odluku da se izbori zakažu za 21. jun.⁹

Novoodređeni datum izbora omogućio je da izborna kampanja ukupno traje otprilike onoliko koliko je originalno bilo planirano (oko 7 nedelja), budući da je, pored 11 dana koliko je trajala kampanja u martu, preostalo još šest sedmica. Međutim, nije postojala zakonska obaveza da se izbori održe baš tada, jer nijednom odredbom nije propisano minimalno trajanje izborne kampanje. Na osnovu Ustava,¹⁰ izbori su morali da budu održani u roku od 60 dana od dana raspisivanja, ali je taj rok već istekao dok je na snazi bilo vanredno stanje. Budući da izbori nisu održani čim je vanredno stanje ukinuto, nijedna norma nije 21. jun činila ispravnijim terminom od bilo kog drugog datuma.

Devet izbornih lista bilo je proglašeno pre proglašenja vanrednog stanja,¹¹ a još 12 stranaka, koalicija i grupa građana podnelo je liste u nastavku kampanje.

Većina opozicionih partija koje su još juna 2019. nagovestile bojkot u slučaju da se ne ispune njihovi zahtevi, ostala je pri takvom stavu, kako u martu, tako i u maju 2020. Neke su, međutim, ipak odlučile da učestvuju, uključujući u to i Novu stranku, kao i grupe građana „Pokret slobodnih građana“ (PSG), „Suverenisti“ (DJB) i „1 od 5 miliona“. Izbore su bojkotovale stranke okupljene u „Savezu za Srbiju“, dok su neki članovi tih partija ipak učestvovali na lokalnim izborima u nekoliko gradova i opština.

5 Izbori nisu održani u gradovima Zaječar, Bor i Beograd kao ni u opštinama Kosjerić, Lučani, Arandelovac, Negotin, Majdanpek, Mionica, Medveđa, Preševo, Kula, Doljevac, Kladovo i Smederevska Palanka.

6 <http://rs.n1info.com/Vesti/a574772/Predsednik-Vucic-raspisao-parlamentarne-izbore-za-26.-april.html>

7 <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-52537656>

8 <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/2642/Resenje%20o%20nastavku%20izbornih%20radnji.doc>. Kao što smo objasnili u prethodnom Alarm izveštaju, pojam „izborne kampanje“ nije definisan izbornim propisima, već samo u vezi sa finansiranjem izborne kampanje. „Izborne radnje“ koje su bile prekinute Uredbom Vlade i odlukama RIK-a odnose se na preduzimanje formalnih poteza učesnika na izborima (npr. na podnošenje izbornih lista), ali tim aktima nije bilo zabranjeno vođenje izborne kampanje. Stoga su političke stranke mogle da preduzimaju takve aktivnosti i tokom vanrednog stanja, a ukoliko su imale neke troškove u vezi sa takvim aktivnostima, o njima su morale da izveste u izveštaju o troškovima izborne kampanje. Videti: J. Pejić Nikić (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, Koalicija prEUgovor, maj 2020, str. 17, <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

9 <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/2711/izmena%20odluke%20o%20raspisivanju%20.pdf>

10 Ustav Republike Srbije, član 101, stav 1.

11 <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/1937/izborne-liste.php>, 10. 4. 2020.

✖ **ALARM: Pravila promenjena usred izbornog postupka**

Najveće kršenje izbornih pravila i standarda predstavlja činjenica da je Narodna skupština izmenila pravila tokom samog izbornog postupka.

Na sednici održanoj 10. maja Skupština je izmenila Zakon o izboru narodnih poslanika,¹² kao i Zakon o lokalnim izborima.¹³ Izmenama je omogućeno da se potpisi podrške overe ne samo kod javnih beležnika i u sudovima, već i u opštinskim upravama. Za ove promene postojao je legitiman razlog, a tu odluku nisu osporavale partije kojima je ona najviše štetila – one koje su izborne liste podnele pod restriktivnijim uslovima. S druge strane, neke od stranaka koje su bojkotovale izbore su ove izmene zakona osporile pred Ustavnim sudom.¹⁴

1.1.2. Regularnost i ishod izbora

Junski izbori su doneli nadmoćnu pobedu Srpskoj naprednoj stranci (SNS), koja je osvojila čak 188 od 250 poslaničkih mesta. Koalicija Socijalističke partije Srbije i Jedinstvene Srbije (SPS–JS) uglavnom je zadržala svoj položaj u Skupštini, dok je Srpski partriotski savez (SPAS) prvi put postao parlamentarna stranka, koja je jedina iskoristila iznenadno smanjenje izbornog cenzusa (sa 5% na 3%). Četiri liste nacionalnih manjina su takođe imale koristi od veoma spornih izmena zakona, jer su glasovi koje su dobile te liste bili vrednovani za 35% više od onih koje su imale „nemanjinske” liste. Ostale izborne liste nisu uspele da pređu ni smanjeni cenzus iako su se neke od njih trudile da do birača dospeju plaćenim oglasima i terenskom kampanjom (Pokret obnove Kraljevine Srbije – POKS, Ujedinjena demokratska Srbija – UDS, PSG, Suverenisti, Srpska radikalna stranka – SRS i pokret METLA 2020).

Proglašeni bojkot parlamentarnih izbora uticao je na smanjeni odziv birača u nekoliko većih gradova, kao i na ukupan skor opozicionih lista. Međutim, ako bi se sudilo po zvaničnim rezultatima, to nije doveo do značajnog smanjenja ukupnog broja izašlih birača. Nema sumnje da opozicione partije koje su učestvovalе na izborima nisu u potpunosti kontrolisale izborni postupak, jer nisu iskoristile zakonsku mogućnost da odrede svoje članove u proširenom sastavu biračkih odbora na svim mestima.¹⁵ Neke od njih, a naročito lista „Suverenisti” (to jest grupa koja je ranije nastupala na izborima pod nazivom „Dosta je bilo” – DJB i koja je bila zastupljena u prethodnom sazivu Skupštine), organizovale su proveru glasačkih listića sa nekoliko izbornih mesta. Tim proverama je ustanovljeno da postoje značajne razlike između tih podataka i podataka iz zvaničnih zapisnika. Predstavnici ove grupe građana podneli su veliki broj prigovora i tužbi RIK-u i Upravnom sudu, a nastavili su da osporaju njihove odluke pred Ustavnim sudom i nakon što je RIK objavio podatke o konačnim rezultatima izbora, a Skupština verifikovala mandate novih poslanika.¹⁶

Nakon što je RIK objavio kopije originalnih zapisnika sa biračkih mesta (u većini slučajeva se to dogodilo dva do tri dana posle izbora, ali u nekim slučajevima tek 10 dana kasnije),¹⁷ postojalo je jasno da mnogi od njih nisu sačinjeni u skladu sa pravilima. Na primer, neke izveštaje je potpisivalo isto lice, umesto svi članovi biračkog odbora.¹⁸ Samo je mali deo ovih nepravilnosti bio osporen u postupku pred RIK-om. Nema podataka ni da su u vezi sa ovim krivotvorenjima započete krivične istrage. Republička izborna komisija je utvrdila da je došlo do nepravilnosti zbog kojih su izbori morali biti ponovljeni na samo 234 mesta (oko 3% ukupnog broja).¹⁹ Ponovljeno glasanje je organizovano u julu. Ovo ponavljanje nije dovelo do promena u ishodu izbora.

12 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/566-20.pdf>

13 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/565-20.pdf>

14 <https://dveri.rs/2020/07/20/57638/inicijativa-ustavnom-sudu-srbije-za-ponistavanje-izbora/>

15 U tom pogledu rečit je DJB, koja je imala svoje predstavnike na ¼ biračkih mesta, <https://twitter.com/sasaradulovich/status/1277269972427968513>.

16 <https://dostajebilo.rs/blog/2020/09/01/djb-podneo-cetvrtu-zalbu-ustavnom-sudu-na-resenja-rik-a-i-presude-upravnog-suda/>

17 <https://www.rik.parlament.gov.rs/zapisnici/8799>

18 <https://twitter.com/charliewaffles/status/1276928988254961664>

19 <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-srbija-ponavljanje-glasanja/30696763.html>

1.1.3. Izborna kampanja: zloupotrebe javnih resursa za političku promociju i predsednička kampanja za parlamentarne izbore

Predsednik Republike, Vlada i direktori javnih preduzeća i na ovim izborima nastavili su da koriste javne resurse za vođenje političke kampanje, naročito kada je reč o prilikama za političko promovisanje.

Očekivalo se da će program „Srbija 2025“ s kraja 2019, svojevrsna kampanja pre kampanje vladajućih stranaka, biti okosnica i izborne kampanje.²⁰ Na kraju je ovaj program bio samo jedan od elemenata predizborne promocije jer je kriza izazvana pandemijom COVID-19 promenila prioritete, kako birača, tako i vladine propagande.

Funkcionerska kampanja u brojevima

Monitoring organizacije „Transparentnost Srbije“, članice koalicije prEUgovor, pokazuje da je i na ovim izborima **funkcionerska kampanja odnela prevagu nad drugim vidovima političke promocije**.²¹

Iako su 21. juna održani izbori na svim nivoima, izuzev predsedničkih, **predsednik Srbije Aleksandar Vučić dominirao je izbornom kampanjom i zasenio je, ne samo ostale aktere iz Srpske napredne stranke i drugih partija sa liste koja je nosila njegovo ime, nego i sve druge učesnike izbora**. Iako sam predsednik Vučić nije imao veliki broj promotivnih aktivnosti, one su pažljivo uklopljene sa drugim oblicima promocije, tako da je on u potpunosti ovladao medijskim prostorom. Izveštaji sa 16 promotivnih aktivnosti na kojima se pojavio dobili su ogroman prostor u medijima. On je na tim događajima govorio o nizu drugih tema i aktuelnosti, što mu je dalo dodatni prostor u raznim segmentima medijskog izveštavanja. Uz to je redovno gostovao na raznim TV stanicama i organizovao „obraćanja naciji“.

Predizborni TV spotovi i drugo plaćeno oglašavanje liste Srpske napredne stranke „Aleksandar Vučić za našu decu“ bili su takođe u potpunosti personifikovani u Aleksandru Vučiću. Iako A. Vučić nije bio kandidat na ovim izborima, u jednom spotu se mogao čuti poziv – Glasajte za čoveka koji radi za našu decu – Aleksandar Vučić za našu decu.

Drugi stranački funkcioneri nisu bili vidljivi (izuzev kao državni funkcioneri u funkcionerskoj kampanji), SNS zbog epidemije nije organizovala javne skupove, a jedine stranačke aktivnosti bile su virtuelne video-konferencije, zapravo obraćanja Aleksandra Vučića aktivistima.

Aleksandar Vučić je tokom kampanje imao 16 promotivnih aktivnosti i jedan je od malobrojnih funkcionera čiji je broj promotivnih aktivnosti smanjen u odnosu na posmatrani neizborni period u 2019. godini, kada ih je bilo čak 41.²² Prisustvo Aleksandra Vučića, ostvareno promotivnim aktivnostima umerenog intenziteta, medijskim prisustvom u gostovanjima i „obraćanjima“ u funkciji predsednika Republike, te plaćenim oglašavanjem, u potpunosti je zaokruženo u nastupima drugih funkcionera, koji su redovno zahvaljivali Aleksandru Vučiću na svemu što su predstavljali kao rezultat svog rada, rada Vlade ili rada lokalne samouprave.

Članovi Vlade, njih 13 obuhvaćeno uzorkom istraživanja TS, imali su tokom kampanje 229 promotivnih aktivnosti, što je 90% više nego u istom periodu u neizbornoj 2019. godini. Među njima, najviše promotivnih aktivnosti imali su Aleksandar Vulin (36), Ana Brnabić (34), Mladen Šarčević (28), Zoran Đorđević (27) i Zorana Mihajlović (24). Najveći procentualni rast u odnosu na 2019. imao je Ivica Dačić,

20 Objašnjeno detaljnije u: J. Pejić Nikić, (ur.). „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, Koalicija prEUgovor, maj 2020, str. 17, <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u-shtml>.

21 „Predsednički izbori za Skupštinu Srbije“, Transparentnost Srbije, Beograd, jun 2020, https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2020_jun_2020_-_konacni_izvestaj.pdf.

22 Razlog za to je, između ostalog, činjenica da je tokom prve polovine 2019. trajala jedna od najintenzivnijih promotivnih kampanja svih vremena u Srbiji. U pitanju je kampanja „Budućnost Srbije“, tokom koje je A. Vučić vršio promocije u svim okruzima. Jednodnevne posete okruzima su se sastojale od poseta nekoliko gradova, promocija u fabrikama, školama, zdravstvenim ustanovama i drugim institucijama. „Predsednički izbori za Skupštinu Srbije“, op. cit., str. 9.

koji je utrostručio broj promotivnih aktivnosti (sa 6 na 18). Među lokalnim funkcionerima prvo mesto pripalo je Goranu Vesiću (zameniku gradonačelnika Beograda), koji je imao 46 promotivnih aktivnosti. Izbori za Grad Beograd održani su 2018. godine, ali Vesić se i ovog puta, kao i 2016. godine, najčešće pojavljivao sa predsednicima gradskih opština iz SNS-a i time pomagao njihovom nastupu na lokalnim izborima. Funkcionersku kampanju su takođe vodili i direktori preduzeća u vlasništvu države, a naročito se po tome isticao vršilac dužnosti direktora Elektroprivrede Srbije (EPS), koji se tokom deset dana pre održavanja izbora sastajao sa predsednicima opština.

Medijsko praćenje izborne kampanje

Aleksandar Vučić je bio dominantan i na naslovnim stranicama dnevne štampe (videti u Tabeli 1), uglavnom u pozitivnom kontekstu.²³ U negativnom kontekstu, on se pojavio samo na naslovnici lista „Danas“ (u prethodnom izbornom ciklusu prema njemu je bio kritičan i dnevni listi „Vesti“). Lideri opozicionih stranaka koje su bojkotovale izbore (Dragan Đilas, Vuk Jeremić i Boško Obradović) pojavljivali su se na naslovnim stranicama uglavnom u negativnom kontekstu i retko su bili glavna tema broja.

Tabela 1: Pojavljivanja partijskih lidera na naslovnim stranama dnevne štampe tokom izborne kampanje

	Broj pojavljivanja na naslovnim stranicama dnevne štampe*				Od toga kao glavna tema broja			
	pozitivno	neutralno	negativno	ukupno	pozitivno	neutralno	negativno	ukupno
Aleksandar Vučić	286	21	30	337	121	8	21	150
Drugi sa liste SNS	121	8	21	150	19	0	4	23
Ivica Dačić i SPS-JS	30	5	11	46	5	2	6	13
Dragan Đilas	7	5	90	102	2	0	32	34
Vuk Jeremić	2	0	19	21	0	0	9	9
Boško Obradović	9	2	46	57	1	0	15	16

* 11 nacionalnih i regionalnih dnevnih novina

U predizbornim blokovima TV stanice nisu predstavljale programe izbornih lista, već su ih puštale da se same predstavljaju, emitujući snimljeni materijal koje su im liste dostavljale. Uočljivo je da u tim blokovima gotovo nije bilo predstavljanja vladajuće SNS ili su predstavljane samo aktivnosti lokalnih odbora. Za tim praktično nije ni bilo potrebe jer su u centralnim dnevnicima na TV stanicama sa nacionalnom frekvencijom značajan deo zauzeli prilozi o aktivnostima Aleksandra Vučića, koji je bio središnja figura SNS-a u kampanji na svim izbornim nivoima, kao i vesti o aktivnostima ministara. Pored priloga o promotivnim aktivnostima predsednika Vučića, on se pojavljivao i u priložima o drugim temama – u izjavama datim tokom promotivnih aktivnosti o drugim aktuelnim temama.

O dominaciji funkcionerske kampanje u odnosu na „ravnopravno predstavljanje svih učesnika“ u posebnim izbornim blokovima svedoči i sledeći primer. U jednom posmatranom danu, na početku kampanje, u centralnim informativnim emisijama pet TV stanica (*RTS, Prva, Pink, N1 i Studio B*) Aleksandar Vučić bio je prisutan 2580 sekundi u ukupno 11 priloga, Šarčević 180, Ana Brnabić 105, Ivica Dačić 57. Svi ostali funkcioneri bili su zastupljeni sa 1.69 sekundi, pri čemu je uglavnom reč o vremenu koje su dobili gradski i opštinski funkcioneri u dnevniku TV *Studio B*. S druge strane, izborni blokovi su ukupno u svih 5 dnevnika trajali svega 1253 sekunde.

23 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Funkcionerska_kampanja_2020_jun_2020_-_konacni_izvestaj.pdf

Ekstremni slučaj je TV *Pink*, u čijim je centralnim informativnim emisijama A. Vučić dominirao u prvom delu dnevnika. Potom se SNS nije pojavljivao u izbornom bloku, ali je zatim često sledio specijalni prilog, u kome je dat integralni snimak Vučićevog govora na promotivnom događaju tog dana, da bi potom ponovo usledile vesti u kojima figuriraju i drugi državni zvaničnici.

Međunarodni posmatrači takođe kritikuju dominantnu ulogu predsednika države u izornoj kampanji

Ovu pojavu ponovo su zabeležili i posmatrači iz OEBS-ove Kancelarije za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR). Uršula Gacek, koja je bila na čelu specijalne misije za praćenje izbora, navela je na konferenciji za novinare 22. juna da je „dvojna uloga predsednika Srbije, koji je ujedno i lider vladajuće stranke, bacila senku na liniju između njegovih zvaničnih dužnosti i izborne kampanje”. „Takvo ponašanje”, kako je rekla, „predstavlja kršenje obaveza svih zemlja članica OEBS-a da poštuju jasnu podelu između države i političkih stranaka”.²⁴ Nakon izbora ODIHR je objavio preliminarne,²⁵ a tek 7. oktobra 2020. i konačni izveštaj o praćenju ove kampanje.²⁶

I predstavnici Evropske mreže posmatrača izbora (ENEMO) primetili su da su nejednaka medijska zastupljenost, zloupotreba javnih sredstava i oblici funkcionerske kampanje otežali razlikovanje granice između države i vladajućih stranaka, uprkos tome što je predizborna kampanja bila uglavnom konkurentna. „Pandemija virusa COVID-19 i pribegavanje funkcionerskoj kampanji doveli su do atipične dominacije vladajuće stranke i pre i tokom kampanje”, a funkcionerska kampanja predsednika Srpske napredne stranke Aleksandra Vučića, koji je istovremeno i predsednik države, negativno je uticala na jednakost učesnika, dajući SNS-u prednost u medijskoj pokrivenosti i zastupljenosti na društvenim mrežama.²⁷

1.1.4. Efekti reforme izbornog zakonodavstva i međustranačkog dijaloga

Nakon dobijenih preporuka ODIHR-a iz 2016. i 2017, kao i nakon međustranačkog dijaloga iz 2019, Vlada Srbije je predložila, a Skupština usvojila niz izmena zakona, za koje se tvrdilo da će smanjiti mogućnosti za zloupotrebu javnih resursa u političkoj promociji. Kao što je objašnjeno u ranijim Alarm izveštajima, ovim izmenama zakona ista pitanja uglavnom su uređena drugim rečima, bez izmene suštine. Kao nove, potencijalno korisne odredbe uočili smo uvođenje rokova u kojima je Agencija za sprečavanje korupcije trebalo da odluči o prijavljenim nepravilnostima u finansiranju kampanje. Kada je reč o institucijama, rezultat međustranačkog dijaloga bila je izmena sastava Saveta Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i uspostavljanje Nadzornog odbora.

Nadzorni odbor – rezultati ispod veoma niskih očekivanja

Dugo vremena nije bilo **nijedne javno dostupne informacije o aktivnostima Nadzornog odbora**, izabranog decembra 2019. Ovo telo nema sopstvenu internet prezentaciju, niti su se podaci o njegovom radu mogli naći na prezentaciji Narodne skupštine, koja ga je izabrala. Posledica toga je situacija u **kojoj građani i učesnici na izborima, koji bi želeli da se prituže Odboru, ne mogu da koriste ovaj zakonski mehanizam.**

Organizacija „Transparentnost Srbija” uputila je Narodnoj skupštini inicijativu i zahtev u vezi sa delovanjem Nadzornog odbora za izbore i pozvala Skupštinu da obezbedi uslove za ispunjavanje zakonskih obaveza Nadzornog odbora.²⁸ Narodna skupština je krajem maja 2020. postupila po ovoj inicijativi i objavila je na svojoj internet strani baner koji vodi ka informacijama o radu Nadzornog odbora, formiranog za izbore. Međutim, Skupština je nakon izbora uklonila sa sajta sve informacije o radu Nadzornog odbora.

24 <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/parliamentary-elections-2020>

25 <https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/455164.pdf>

26 <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/467232.pdf>

27 <http://enemo.eu/uploads/file-manager/ENEMOPreliminarniizvetajSRB.pdf>

28 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Zahtev_i_inicijativa_Narodnoj_skup%C5%A1tini_-_Nadzorni_odbora.pdf

Organizacija „Transparentnost Srbija“ koristila je ovaj mehanizam da bi ukazala na probleme za čije rešavanje ili nije nadležan nijedan drugi organ ili nijedan od nadležnih organa tim pitanjima ne želi da se bavi. Između ostalog, Nadzornom odboru je pružena prilika da odlučuje o spornim situacijama u vezi sa kojima se TS već obraćala Agenciji za sprečavanje korupcije, ali je Agencija zaključila da nije povređen Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, tumačeći preusko pojam javnih resursa.²⁹

Način predlaganja članova ovog tela ne pruža garancije nezavisnog postupanja, budući da je polovina članova izabrana na predlog Vlade, a druga polovina na predlog poslaničkih grupa, to jest stranaka koje učestvuju na izborima. Ipak, trebalo je članovima koji su izabrani dati priliku da u praksi pokažu u kojoj su meri spremni da ispune svoju zakonsku ulogu.³⁰ Međutim, ova prilika nije iskorišćena. Nadzorni odbor je, očigledno, nepravilno postupio razmatrajući prijave, zaključivši da se one ne odnose na pitanja iz njegove nadležnosti. Naime, prijave se nisu odnosile na oglašavanje na društvenim mrežama kao takvo (što nije u ingerenciji NO), već na aktivnosti konkretnih političkih stranaka (SNS i SPS) tokom kampanje, što spada u nadležnost Nadzornog odbora.

Regulatorno telo za elektronske medije objavilo nalaze monitoringa, ali ne i prijave

Regulatorno telo za elektronske medije ispunilo je svoja obećanja iz decembra 2019, počevši da objavljuje statističke podatke o monitoringu zastupljenosti političkih stranaka u programima glavnih TV stanica.³¹ To predstavlja unapređenje u poređenju sa prethodnim izborima, kada javnost nije dobila informacije čak ni nakon završetka izbora. S druge strane, na stranicama REM-a koje se odnose na postupanje po prijavama nema nijedne odluke koja je doneta nakon 6. 1. 2020.³²

Tokom izborne kampanje REM je doneo nekoliko odluka u vezi sa spotovima koji su emitovani na elektronskim medijima. Pre nego što je kampanja zvanično počela Savet REM-a je, na sednici od 2. marta 2020, odlučio da svojim monitoringom obuhvati i TV stanice *N1* i *Nova S*, ali zapisnik sa ove sednice nije dostupan. U odgovoru datom TV *N1*, REM navodi da je odluka doneta u skladu sa načelima koja je Savet objavio na svojoj internet stranici, a koja se odnose na sve pružaoce medijskih usluga, čiji su programi dostupni građanima Srbije.³³ Na sednici održanoj 12. juna, devet dana pre izbora, REM je naložio obustavljanje emitovanja oglasa koji pozivaju na bojkog izbora. Kako je saopšteno, svako dalje emitovanje takvih oglasa predstavljalo bi osnovu za primenu mera u skladu sa Zakonom o elektronskim medijima.³⁴ Ove spotove su emitovale TV stanice *N1* i *Nova S*. Odlukom donetom 1. juna REM je zabranio dalje emitovanje jednog od spotova liste SNS – „Za našu decu“. U pitanju je spot na kojem lider ove stranke Aleksandar Vučić razgovara sa četvorogodišnjom ili petogodišnjom devojčicom,³⁵ a osnov za zabranu je bila zaštita maloletnika.

Agencija za sprečavanje korupcije: o prijavama nepravilnosti rešeno na vreme, ali su odbijene i neke prijave koje su ukazivale na povredu zakona

Tokom kampanje Agencija za sprečavanje korupcije objavila je da je angažovala 120 posmatrača radi prikupljanja podataka koje Agencija koristi tokom uporedne analize, poredeći ih sa podacima iz izveštaja o troškovima izborne kampanje.³⁶ Do sada Agencija nije objavljivala nalaze posmatrača niti spisak aktivnosti političkih subjekata, koji su na ovaj način praćeni tokom kampanje. Dosadašnja praksa bila je slična. Najveći nedostatak tokom dosadašnjih izbornih procesa bilo je to što posmatrači nisu pratili pojedine aspekte izborne kampanje, koji su značajni za ocenjivanje potpunosti izveštaja o troškovima kampanje, uključujući u to i troškove oglašavanja na TV i radio stanicama. U vezi sa tim, treba reći da je Agencija

29 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ACAS_odgovor_-_SNS_nije_povredila_zakon_-_javni_objekti.pdf

30 <https://www.danas.rs/politika/ko-su-kandidati-za-clanove-nadzornog-odbora-za-pracenje-izbora/>

31 <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izbori/izbori-2020-godine>

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

33 <http://rs.n1info.com/Vesti/a575238/REM-stavio-TV-N1-i-TV-Nova-S-pod-nadzor-tokom-predizborne-kampanje.html>

34 <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2020/06/saopstenje-saveta-rem-a>

35 <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2020/06/odluka-saveta-povodom-politicke-oglasne-poruke-spot-a-srpske-napredne-stranke>

36 <http://www.acas.rs/ucესnici-izborne-kampanje-i-posmatraci-agencije/?pismo=lat>

koristila nalaze monitoringa REM-a, koji takođe ne pokrivaju sva bitna pitanja (npr. cenu emitovanja oglasa). Najveću nepoznanicu, koja je značajna za ovu izbornu kampanju, predstavlja pitanje da li je monitoring obezbedio prikupljanje podataka o oglašavanju na društvenim mrežama i u onlajn medijima.

Kada je reč o postupanju po prijavama zbog kršenja pravila o finansiranju kampanje, Agencija se javnosti obraćala nekoliko puta i objavila ukupno 34 odluke.

Većina prijava je odbijena, jer Agencija nije utvrdila da bi moglo biti povrede Zakona. To je bio slučaj sa prijavom protiv SNS-a zbog korišćenja razgovora koji je predsednik Srbije vodio sa predsednikom Evropske narodne partije (24. 6), korišćenja prostora u vlasništvu države ili lokalne samouprave i resursa EPS-a i preduzeća „Srbija voz“ za izradu promotivnog spota SNS-a (24. 6). Agencija je ustanovila da se u spotu „koriste ranije javno dostupni i objavljeni video-snimci“ (kad je reč o imovini javnih preduzeća), a da je za izradu spota korišćen prostor Predsedništva Srbije, kao i da je to dozvoljeno zato što Aleksandar Vučić „tokom vršenja javne funkcije ima pravo na bezbednosnu zaštitu, pa samim tim je, iz razloga lične bezbednosti, to pravo imao i tokom snimanja navedenog spota na navedenom prostoru“.³⁷

U odluci donetoj 18. 6. 2020. Agencija je ustanovila da je Srpska napredna stranka prekršila pravila time što je snimila i objavila spot u kojem se koriste resursi i oznake JP EPS-a. U vezi sa tim stranci je izdata mera upozorenja. U drugoj odluci (od 14. 7) Agencija je utvrdila da je Srpska napredna stranka prekršila zakon time što je tokom kampanje za lokalne izbore u Surčinu koristila opštinski sportski centar „Integral“. Takođe, prema odluci Agencije od 1. 7, opštinski odbor SNS-a u Osečini prekršio je zakon objavljivanjem video-snimka na kojem direktor preduzeća „Krušik – plastika“ daje izjavu u prostorijama ove firme, sa radnicima u pozadini.³⁸

Grupa građana „Novi ljudi za bolju Topolu“ je, prema nalazima Agencije, prekršila Zakon time što je koristila javne resurse – prostorije osnovne škole. Takođe je utvrđeno da je koalicija SPS-JS u Valjevu povredila pravila jer je koristila resurse JKP „Vodovod“ i JKP „Toplana“ za snimanje svog spota. Srpska napredna stranka je takođe povredila Zakon prilikom izrade svog promotivnog spota u KBC „Zvezdara“. Nije poznato da li su u vezi sa time preduzimane i druge mere, poput podnošenja krivičnih ili prekršajnih postupaka, postupka za utvrđivanje odgovornosti u samom JP, odnosno u javnim ustanovama za zloupotrebe, ili postupak za zabranu emitovanja TV spota. Šestog jula je Agencija donela preporuku za razrešenje predsednika opštine Novi Kneževac, zato što je u intervjuu, objavljenom na zvaničnoj internet stranici opštine, pozvao građane da glasaju za listu „Aleksandar Vučić – za našu decu“.

Odbijena je prijava u vezi sa tim da su lokalni funkcioneri u Velikom Gradištu koristili projekat koji finansira Ministarstvo kulture, zatim u vezi sa tim da su u Zaječaru korišćena javna preduzeća i javne ustanove za potrebe finansiranja kampanje (zato što je u pitanju „lični facebook nalog“ gradonačelnika), kao i u vezi sa tim da su korišćeni resursi JP „Putevi Srbije“ u korist SNS-a (asfaltiranje u Kukulovcima kod Leskovca), što je argumentovano time da JP „Putevi Srbije“ „nije izvodilo radove u tom selu na zahtev SNS-a“, već iz sredstava kojima zakonito raspolaže (odluka od 22. 6). S druge strane, Agencija je odlukom donetom 6. avgusta utvrdila da je opoziciona lista „Nebojša Zelenović – za Šabac“ prekršila zakon jer je koristila javne resurse za izbornu kampanju (snimanje u objektu gradskog bazena). Iz istog razloga Agencija je 17. 6. donela i meru javnog objavljivanja preporuke za razrešenje Nebojše Zelenovića sa mesta gradonačelnika Šapca.³⁹

Nije pokrenut postupak protiv SNS-a zbog povrede Zakona u Paraćinu (korišćenje resursa JP EPS-a) tokom akcije ove političke stranke.

Odbačena je prijava protiv SNS-a u Nišu, jer je ocenjeno da se prijava odnosi na objave na ličnom profilu niškog gradonačelnika. Prijava iz Trstenika odbačena je jer se odnosila na aktivnosti koje su finansirane iz ličnih sredstava (akcija promovisana na skupu uz oznake političke stranke). U Bajinoj Bašti odbačena prijava odnosila se na objavu sa stranačkog FB naloga, gde je bilo reči o radovima finansiranim iz lokalnog budžeta. Sličan je i slučaj u vezi sa prijavama za kršenje zakona u Rakovici, Novom Kneževcu, Gornjem

37 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/ACAS_odgovor_-_SNS_nije_povredila_zakon_-_javni_objekti.pdf

38 Sve odluke Agencije koje se odnose na postupanje po prijavama dostupne su ovde: <http://www.acas.rs/odluke-agencije-po-prijavama/>.

39 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/07/Zelenovic.pdf>

Milanovcu (SNS), te u vezi sa prijavom protiv koalicije SPS-JS na Zvezdari, SNS-a u Kovinu, SPAS-a na Novom Beogradu, SNS-a u Temerinu, SNS-a u Trsteniku, SNS-a i SPS-a zbog objava aktivnosti državnih funkcionera na stranačkom FB nalogu uz oznake kampanje, kao i zbog stranačkog spota SNS-a, u kojem se prikazuju snimci poseta funkcionera javnim ustanovama. Zbog manjka dokaza da je povređen zakon, Agencija je odbila prijavu prema kojoj su aktivisti SNS-a u opštini Čukarica građanima nudili pakete pomoći i uvodili ih u evidenciju za besplatna putovanja po Srbiji. Agencija je odbila 30. juna i prijavu protiv SNS-a zbog objavljivanja video-spota, u kojem se vide snimci COVID bolnica, slike volontera koji pomažu građanima tokom vanrednog stanja i doktor koji daje izjavu ispred bolnice.

Agencijaj je 20. 7. odbila prijavu protiv „Srpskog patriotskog saveza – Aleksandar Šapić“, ukazavši da nema dokaza da je ta partija tokom izborne kampanje distribuirala hranu građanima Novog Beograda, što zakon zabranjuje. Druga prijava protiv iste liste odbijena je nedelju dana ranije. Tada je prijavljeno da su građanima deljeni leci za besplatan ulazak na bazen u okviru sportskog centra na Novom Beogradu (opština čiji je Alekandar Šapić predsednik).

Agencija je propustila da reaguje na osnovu saznanja o приметnim problematičnim pitanjima u vezi sa finansiranjem partija. Tokom vanrednog stanja javile su se optužbe, koje nisu proverene,⁴⁰ da su aktivisti vladajućih stranaka uključeni u opštinske „volonterske servise“, koji pružaju pomoć starijim sugrađanima.

Agencija je 18. 6. 2020. (tri dana pred izbore, a slična upozorenja su davana ranijih godina) ukazala političkim subjektima na to „da podela promotivnog materijala u vidu paketa sa životnim namirnicama, ili osnovnim higijenskim priborom, nije predviđena Zakonom o finansiranju političkih aktivnosti“.⁴¹

Agencija za sada nije istraživala moguće povrede pravila o finansiranju kampanje koje je vršila vladajuća SNS nakon što je kompanija Tviter (*Twitter*) objavila da je obrisala 8.558 naloga, koji su služili za promovisanje te partije i njenog predsednika. Kada je upitan u vezi sa tim, direktor Agencije rekao je da ne bi bilo moguće ispitati slučaj u ovom trenutku, a da se službenici Agencije ne izlože zdravstvenoj opasnosti.⁴²

Pasivno javno tužilaštvo i krivične prijave odbačene bez osnova

I dalje nema informacija o tome da je bilo krivičnog gonjenja za zloupotrebe u ranijim izbornim kampanjama. Javna tužilaštva nisu učinila ništa kako bi građane obavestila o mogućim krivičnim delima, koja su u vezi sa izborima i finansiranjem kampanje, i kako bi im ukazala na bezbedne kanale komunikacije radi prijavljivanja sumnji u izvršenje takvih krivičnih dela. Tužilaštvo nije pokretalo postupke ni kada su krivične prijave podnete.

Jedan takav primer je odluka Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije Višeg javnog tužilaštva u Nišu da odbaci krivičnu prijavu organizacije „Transparentnost Srbija“ protiv v.d. direktora JP „Putevi Srbije“ Zorana Drobnjaka, što je učinjeno bez valjanih argumenata. Prijava se odnosila na davanje mita u vezi sa glasanjem na parlamentarnim izborima 21. juna 2020. tokom predizborne posete direktora selu Kukulovce pored Leskovca.

Iako je utvrđivanje uzročno-posledične veze nešto što bi trebalo da bude standardni deo rada tužilaca, VJT je propustilo da utvrdi vezu između: a) objavljenih vesti da stanovnici ovog sela, koji su podržali kandidata SNS-a za predsednika na prošlim izborima, najavljuju bojkot parlamentarnih izbora zbog neispunjenih obećanja; b) posete vršioca dužnosti direktora JP „Putevi Srbije“ i gradonačelnika Leskovca tom selu samo dva dana nakon te objave i c) obećanja meštanima koje je bilo praćeno rečima „(...) i sada da izađete na glasanje...“.⁴³

40 E. g. <https://www.danas.rs/politika/szs-sns-zloupotrebljava-rad-volontera/>

41 <http://www.acas.rs/paketi-humanitarne-pomoci-u-izornoj-kampanji/>

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

43 <https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/saoptenja/11650-niski-tuzilac-nije-ispitao-da-li-je-drobnjak-zloupotrebio-polozaj-u-ukulovcima>

PREPORUKE

- Narodna skupština treba da organizuje javno slušanje, na kojem bi bile razmotrene preporuke ODIHR-a u vezi sa ovogodišnjim izborima.
- Narodna skupština treba da od parlamenta EU zatraži da razmotri napredak u primeni dogovorenih reformi, kao i u primeni novih preporuka ODIHR-a.
- Treba unaprediti pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, izbornom kampanjom i nadzorom nad finansiranjem kampanje. Potrebne su promene u Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti, uređenje „funkcionerske kampanje” i poboljšanje pravila radi sprečavanja zloupotrebe javnih sredstava. Javna tužilaštva, Agencija za sprečavanje korupcije i REM treba aktivno da predupređuju i ispituju kršenja zakona.
- Ustavni sud treba da razmotri ustavnost poslednjih izmena u zakonima koji uređuju izbore i da odluči u svim predmetima u vezi sa izborima, gde su podnete ustavne žalbe.
- Veće Agencije za sprečavanje korupcije, kada njegovi članovi budu izabrani, treba da odluči o sukobu interesa direktora Agencije tokom postupanja u svim predmetima u kojima se kontroliše finansiranje partije čiji je bio član (SNS).
- Narodna skupština treba ponovo da objavi sve informacije koje se odnose na rad Nadzornog odbora formiranog za izbore, da otvori raspravu o radu ovog tela i da unapredi ovaj mehanizam nadzora izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika.

1.2. Skupština: pasivnost i izmena izbornih pravila tokom kampanje

Narodna skupština nije delotvorno nadzirala rad izvršne vlasti tokom ovog perioda. I Skupština i Vlada radile su u punom kapacitetu do 3. 8. 2020, kada su verifikovani mandati poslanika u novom sazivu.⁴⁴ Međutim, jedina aktivnost Skupštine u ovom periodu sastojala se od potvrđivanja uredbi koje je Vlada donela tokom vanrednog stanja. Skupština nije razmatrala izveštaje koje je Vlada podnosila u ranijem periodu, ni u plenumu, ni na odborima (npr. godišnji izveštaji, kvartalni izveštaji ministarstava).

U oblasti demokratske kontrole sektora bezbednosti nije bilo skupštinskih aktivnosti za izveštavanje.

1.2.1. Odnosi sa nezavisnim organima

Izborna ovlašćenja: čelnici nezavisnih državnih organa koji nedostaju

Tokom ovog izveštajnog perioda Skupština, iako je imala ovlašćenja za to, nije donosila odluke o izboru državnih funkcionera, izuzev o izboru članova RIK-a.⁴⁵

Mada je mandat Poverenice za ravnopravnost Brankice Janković istekao 27. maja 2020. godine,⁴⁶ postupak izbora novog čelnika ove institucije nije pokrenut. Na internet stranici ove institucije nema informacija o bilo kakvim aktivnostima nakon isteka mandata Poverenice.⁴⁷

Slično tome, postupak izbora članova Veća Agencije za sprečavanje korupcije, koji je trebalo da bude okončan njihovim izborom u Skupštini pre 1. 9. 2020, nije ni počeo do tog dana. Skupština se nije obraćala Ministarstvu pravde kako bi ubrzala pripreme radnje, za koje je ono bilo nadležno (donošenje podzakonskih akata).

Razmatranje godišnjih izveštaja: nije bilo praćenja načina na koji se sprovode usvojeni zaključci, niti su usvajani zaključci u vezi sa novim izveštajima

U ovom periodu Narodna skupština nije usvajala zaključke povodom izveštaja nezavisnih državnih organa. Skupštinski odbori nisu ni predložili zaključke povodom tih izveštaja. Štaviše, na internet stranici Skupštine nisu ni objavljeni podneti godišnji izveštaji nezavisnih državnih organa, koje su ovi podnosili tokom prve polovine 2020. godine.⁴⁸

Postoji nekoliko zaključaka koje su resorni odbori predložili u prethodnom periodu, ali Skupština o njima nije odlučivala u plenumu. Među njima su i izveštaj o radu Agencije za borbu protiv korupcije za 2018, u vezi sa kojim je juna 2019. odbor nadležan za poslove finansija predložio zaključke, kao i više predloga zaključaka istog odbora povodom izveštaja drugih organa iz maja 2019. Takođe, na čekanju su i neki od predloga koji se odnose na još starije izveštaje (iz 2017. i iz ranijih godina).

Skupština nije preduzela nijednu javno vidljivu aktivnost, koja bi se odnosila na praćenje izvršenja usvojenih zaključaka i preporuka na osnovu izveštaja nezavisnih državnih organa.

44 <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/4037553/skupstina-mandati-zakletva-novi-saziv.html>

45 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS20-20.pdf

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

47 <http://ravnopravnost.gov.rs/obelezeno-deset-godina-od-osnivanja-poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti/>

48 <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji/-u-sazivu-od-3-juna-2016.4246.html>, 20. 10. 2020.

1.2.2. Zakonodavna delatnost

Ovlašćenja Narodne skupštine nisu bila ograničena tokom trajanja vanrednog stanja. Međutim, najviše predstavničko telo je svojevolljno ograničilo svoje delovanje na odobravanje uredaba koje je Vlada donosila tokom vanrednog stanja i na usvajanje izmena u izbornim zakonima.

Narodna skupština se 29. 4. 2020. sastala prvi put nakon proglašenja vanrednog stanja i potvrdila sve uredbe koje je Vlada prethodno donela, uz supotpis predsednika Republike⁴⁹ (o čemu smo detaljno pisali u prethodnom Alarm izveštaju).⁵⁰ Na sednici održanoj 6. maja jednim zakonom je određen prestanak važenja svih tih uredaba.⁵¹ Na sednici održanoj 10. maja Skupština je usvojila manje izmene Zakona o sprečavanju širenja zaraznih bolesti⁵² (visina prekršajnih kazni), kao i dopune dva zakona koji se odnose na izbore, o čemu smo pisali u odeljku 1.1. ovog izveštaja.

Istraživačka priča 1: Troškovi rada Narodne skupštine

Prema istraživanju koje je sproveo CINS,⁵³ za plate, troškove i doprinose poslanika u Narodnoj skupštini tokom četiri godine potrošeno je 1,4 milijarde, odnosno 1,9 milijardi dinara (više od 16 miliona evra). Poslanici su, između ostalog, novac dobijali za plate, gorivo, službena putovanja, iznajmljivanje apartmana i hotelske rezervacije. **Najviše novca isplaćeno je onim poslanicima koji su bili najmanje aktivni za skupštinskom govornicom.**

Baza podataka o troškovima poslanika, koju je sačinio *Centar za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS), pokazuje da je od početka 2016. do kraja 2019. godine kroz Skupštinu Srbije prošlo 402 poslanika. Novinari CINS-a analizirali su podatke koje su dobili od same Skupštine, ali među njima nije bilo onih koji su se odnosili na isplate funkcionerki *Srpske napredne stranke*/predsednici Skupštine Maji Gojković. Novinari CINS-a saznali su i da su građani platili 44,6 miliona dinara za pokrivanje troškova 15 poslanika koji im se ni jedan jedini put nisu obratili. Od njih je devetoro provelo u Skupštini sve četiri godine mandata.

Grafikon 1: Troškovi srpskih poslanika od 2016. do 2019. godine



Izvor: Narodna skupština Republike Srbije

49 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/531-20.pdf>

50 Pejić Nikić J., (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, Koalicija prEUgovor, maj 2020, str. 31–33, <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>.

51 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/556-20.pdf>

52 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2020/567-20.pdf>

53 „Za narodne poslanike 1,4 miliona dinara, novac i neaktivnima“, CINS, 15. 6. 2020, <https://www.cins.rs/za-narodne-poslanike-14-milijarde-dinara-novac-i-neaktivnima/>, 6. 10. 2020.

PREPORUKE

- Nova skupštinska većina treba da razmotri sve predloge koje su podneli opozicioni narodni poslanici, uključujući u to i one čiji predlagači više nisu u Skupštini. Takođe, Skupština treba da organizuje javna slušanja o najspornijim pitanjima u vezi sa zakonima i njihovom primenom.
- Novi saziv Narodne skupštine treba odmah da započne razmatranje izveštaja nezavisnih državnih organa za 2019. i da sačini zaključke koji će biti relevantni s obzirom na sadržaj tih izveštaja, kao i da jasno odredi zadatke Vlade i rokove za sprovođenje zaključaka u vezi sa ovim izveštajima.
- Narodna skupština treba da pokrene postupak za izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i da izabere sve preostale čelnike nezavisnih državnih organa, odnosno da pozove nadležna tela da predlože kandidate (dva zamenika Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, jedan zamenik Zaštitnika građana, pet članova Veća Agencije za sprečavanje korupcije).
- Narodna skupština treba odmah da preduzme sve potrebne mere kako bi ispunio preporuke GRECO.

1.3. Civilno društvo pod sve većim pritiskom: od stranih plaćenika do finansijera terorizma

Pravni mehanizmi se zloupotrebljavaju za zastrašivanje i vršenje pritiska na civilno društvo i medije

Stalni pritisci i napadi na predstavnike medija i civilnog društva, kao i zastrašivanje i omalovažavanje kojima se služe funkcioneri i GONGO organizacije, dodatno su tokom prethodnog perioda doprineli smanjenju prostora za delovanje civilnog društva u Srbiji. Ovog puta vladine institucije otišle su i korak dalje: Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma zloupotrebljen je kako bi se suzbili kritički glasovi i zastrašili nezavisni mediji i organizacije civilnog društva.

U julu 2020. godine Uprava za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija zatražila je od više komercijalnih banaka uvid u finansijske transakcije 20 fizičkih lica i 37 organizacija koje deluju u Srbiji. Zahtev je poslat tajno, ali su ga novinari 27. jula ipak objavili.⁵⁴ U dokumentu koji je Uprava poslala bankama pisalo je da se podaci traže kako bi se utvrdilo da li su određene organizacije i pojedinci povezani sa finansiranjem terorizma ili sa pranjem novca. Na spisku su bila istaknuta medijska udruženja i portali istraživačkih novinara, kao i organizacije civilnog društva i fizička lica koja se bave zaštitom ljudskih prava, ratnim zločinima, transparentnošću, jačanjem demokratije i vladavine prava, umetnošću, filmskom produkcijom, filantropskim radom itd. Većinu organizacija i pojedinaca koji su se našli na spisku povezuje to što kontinuirano pozivaju institucije i funkcionere na odgovornost, ali i otkrivaju slučajeve kršenja ljudskih prava, zloupotrebe službenog položaja i korupcije.

Vršilac dužnosti direktora Uprave za sprečavanje pranja novca⁵⁵ i drugi zvaničnici⁵⁶ saopštili su da zahtev koji je upućen bankama predstavlja deo redovnih nadzornih aktivnosti. Zakonski okvir, međutim, ne predviđa redovan nadzor – istraga se može pokrenuti isključivo ukoliko postoji „osnov sumnje” da je reč o pranju novca ili finansiranju terorizma. Kako bi opravdala pokretanje finansijske istrage, i sama Uprava se pozvala na član 73 Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma.⁵⁷ Pomenutim članom utvrđeno je da je za pokretanje istrage neophodno postojanje „**osnova sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma**”. U Zakonu o krivičnom postupku, osnov sumnje je utvrđen

54 „NewsmaxAdria – Dnevni pregled – 27. 7. 2020”, Nova.rs, 27. 7. 2020, <https://cutt.ly/mgeaAt7>, 29. 9. 2020.

55 Ibid.

56 „Istinomer 'Fakat': Siniša Mali o spisku Uprave za sprečavanje pranja novca”, N1, 12. 8. 2020, <https://cutt.ly/Agw8S5t>, 29. 9. 2020. „Vučić bi želeo da ga 'obrađuje' Uprava, međunarodne organizacije zabrinute”, N1, 1. 8. 2020, <https://cutt.ly/Sgw8P8q>, 29. 9. 2020.

57 „Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma”, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 113/2017 i 91/2019, <https://cutt.ly/Ygw8PgM>

kao skup činjenica, koje posredno ukazuju na to da je počinjeno određeno krivično delo ili da je neko lice počinilo krivično delo.⁵⁸ Sporno je pitanje da li bilo koja od organizacija civilnog društva i pojedinaca sa spiska ispunjavaju ijedan kriterijum koji bi predstavljao osnov sumnje, što pokreće sumnju u stvarne namere ove finansijske istrage – da li se selektivnim spisakom organizacija i pojedinaca, sačinjenim bez osnova sumnje, **institucije i mehanizmi za sprečavanje pranja novca zloupotrebljavaju kako bi se zastrašili oni koji kritikuju vlast.**

Istog dana, vršilac dužnosti direktora Uprave za sprečavanje pranja novca izjavio je da su „svi kriterijumi za nadzor i kontrolu neprofitnih organizacija dostupni javnosti“, ne objasnivši pritom pozivanje na član Zakona, po kojem je neophodno postojanje osnova sumnje.⁵⁹ Nekoliko dana kasnije, vršilac dužnosti je doveo u pitanje autentičnost „procurelog“ dokumenta, tvrdeći da spisak nije potpun.⁶⁰ Zaštitnik građana je započeo postupak kontrole tek pošto je slučaj dospelo u javnost, ali je do sada samo potvrdio navode Uprave da spisak nije potpun.⁶¹ To što je spisak opširniji, međutim, ne opravdava delovanje Uprave. Naprotiv, Uprava za sprečavanje pranja novca jeste finansijsko-obaveštajna služba sa veoma specifičnim nadležnostima, koja bi trebalo da postupa na osnovu zahteva relevantnih institucija ili na osnovu postojanja osnova sumnje.

Istragu su podržale tzv. vladine nevladine organizacije (GONGO), poput Udruženja sudija i tužilaca⁶² i Nacionalne avangarde.⁶³ One su pozdravile inicijativu i pozvale Upravu da u spisak uvrsti još organizacija i pojedinaca. Ove organizacije glasno promovišu i podržavaju akcije koje preduzima vlast i često se koriste za diskreditovanje rada uglednih organizacija civilnog društva s jedne, i simuliranje dijaloga, s druge strane.⁶⁴

Javnost još nije obaveštena o razlozima za pokretanje ove istrage. Uprava nije objasnila šta je dovelo do osnovane sumnje, niti je navela da je reč bila o predistražnom postupku (koji je naložilo tužilaštvo, policija ili neka od obaveštajnih službi). Organizacije civilnog društva okupljene u Radnoj grupi za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji organizovale su 15. oktobra panel-diskusiju posvećenu ovoj temi. Vršilac dužnosti direktora Uprave za sprečavanje pranja novca učestvovao je u raspravi, ali nije dao jasno objašnjenje. Naime, ponovio je da je Uprava svoj posao radila u skladu sa zakonom i međunarodnim preporukama, i istakao da nije bila u pitanju istraga, već strateška analiza i procena rizika. Takođe je izjavio da nije bila reč o „spisku“, već o uzorku od 103 ili 104 pravna i fizička lica.⁶⁵

Nedostatak informacija i zbunjujuće izjave različitih zvaničnika dodatno sugerišu da je istraga predstavljala čin zastrašivanja i obračun sa organizacijama civilnog društva i slobodnim medijima. Više od 270 organizacija civilnog društva, medija i pojedinaca potpisalo je saopštenje u kome je od Ministarstva finansija i Uprave za sprečavanje pranja novca zatraženo da saopšte osnove sumnje zbog kojih je naloženo vanredno prikupljanje podataka o organizacijama i pojedincima sa spiska.⁶⁶ Potpisnici su upozorili da takva zloupotreba pravnih mehanizama i institucija za nezakonito vršenje pritiska na medije i civilno društvo predstavlja ozbiljan napad na slobodu udruživanja i informisanja.

58 „Zakon o krivičnom postupku“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019, <https://cutt.ly/Pgw8Osb>

59 „Uprava za sprečavanje pranja novca: Ukoliko ministri nisu ‘svete krave’, zašto bi to bile NVO“, *B92.net*, 28. 7. 2020, <https://cutt.ly/ngw94jh>, 28. 9. 2020.

60 „V.D. DIREKTORA UPRAVE ZA SPREČAVANJE PRANJA NOVCA: Spisak NVO i pojedinaca iz medija nije tačan“, *Novosti*, 29. 7. 2020, <https://cutt.ly/Tgw3wLa>, 28. 9. 2020.

61 „Još bez odgovora o kontroli računa NVO i medija, ombudsman kaže – spisak duži“, *N1*, 4. 9. 2020, <https://cutt.ly/Hgw3k2i>, 28. 9. 2020.

62 „Udruženje sudija i tužilaca: Podrška proveri tokova novca“, *Danas*, 29. 7. 2020, <https://cutt.ly/vgw3mc9>, 28. 9. 2020.

63 „Nacionalna avangarda: Pozivamo državu da proveri sve NVO, uključujući i nas“, *Nacionalna avangarda*, 6. 8. 2020, <https://cutt.ly/bgw3DOS>, 28. 9. 2020.

64 Dragan Popović, Maja Stojanović, Bojana Selaković, *Udruženja građana: Sužavanje prostora za delovanje, Srbija, 2014–2018*, Građanske inicijative, novembar 2018. godine, str. 58–71, <https://cutt.ly/Fgw8kO6>, 30. 9. 2020. *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2020. godine, str. 37, <https://cutt.ly/mgw8mmw>, 30. 9. 2020.

65 „Održan skup #OtvorenoOSpisku“, Građanske inicijative, 15. 10. 2020, <https://cutt.ly/YgRsl7t>, 25. 10. 2020.

66 „Civilno društvo i mediji neće odustati od borbe za demokratsku i slobodnu Srbiju“, Građanske inicijative, 28. 7. 2020, <https://cutt.ly/ggw8YkA>, 30. 9. 2020.

Ova istraga se direktno uklapa u desničarski populistički narativ o civilnom društvu i nezavisnim medijima u Srbiji kao „stranim plaćenicima“, koje finansiraju sumnjivi spoljni elementi. To bi moglo da naškodi ionako krhkom ugledu nezavisnih medija i organizacija civilnog društva u Srbiji, koje je već podriveno dugogodišnjom negativnom kampanjom.

Doprinos organizacija civilnog društva nastojanjima da se spreči pranje novca

Štaviše, organizacije civilnog društva sa spiska Uprave su tokom prethodnog perioda znatno doprinele stvaranju i primeni mehanizama i aktivnosti usmerenih ka tome da se ojača prevencija i spreče pranje novca i finansiranje terorizma. U okviru Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, Radna grupa za Poglavlje 24 organizovala je dijalog organizacija civilnog društva i relevantnih institucija o mogućoj zloupotrebi neprofitnih organizacija za potrebe finansiranja terorizma.⁶⁷ Dijalog je okupio 57 predstavnika istaknutih organizacija za zaštitu ljudskih prava i Uprave za sprečavanje pranja novca, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, Bezbednosno-obaveštajne agencije (BIA) i Ministarstva unutrašnjih poslova. Glavni zaključak sastanka bio je da, **iako finansijska kontrola neprofitnih organizacija jeste obaveza Republike Srbije, ona ne sme da se zloupotrebljava kako bi se smanjio prostor za rad civilnog društva i ugrozilo demokratsko pravo na udruživanje i delovanje.**

Brojne organizacije civilnog društva su dale komentare i sugestije kada je Nacrt zakona o sprečavanju pranja novca bio predmet javne rasprave, dok su neke aktivno uključene u nastojanja Vlade i međunarodnih tela da se ojačaju mehanizmi za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Na primer, Građanske inicijative bile su uključene u aktivnosti vezane za obrazovanje organizacija građanskog društva o zloupotrebi neprofitnih organizacija za finansiranje terorizma, a doprinele su i izveštavanju o ispunjavanju preporuke međuvladine organizacije FATF u vezi sa neprofitnim organizacijama.⁶⁸ Konačno, mnoge organizacije i pojedinci koji su se našli na spisku Uprave sprovode istraživanja i organizuju aktivnosti koje se odnose na sprečavanje radikalizacije i nasilnog ekstremizma, te na praćenje reformi vezanih za borbu protiv terorizma u Srbiji.⁶⁹

Kampanje omalovažavanja organizacija civilnog društva

Organizacije civilnog društva i njihovi predstavnici su tokom izveštajnog perioda i dalje bili **meta raznih kampanja blaćenja**, koje su vodile GONGO organizacije, sumnjivi internet portali i političari. Tokom poslednjih nekoliko meseci portal *Prismotra* objavio je **niz članaka u kojima su organizacije civilnog društva i njihovi predstavnici označavani kao državni neprijatelji i izdajnici**. Neke od organizacija koje su se nedavno našle na meti ovog portala su: Centar za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR),⁷⁰ Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP),⁷¹ Fond za humanitarno pravo,⁷² kao i razni drugi aktivisti i novinari. Na ovom portalu nema podataka o uređivačkoj strukturi, vlasništvu ili zaposlenima, a ne može se pronaći ni u registru medija. Članci se objavljuju uglavnom nakon što organizacije ili pojedinci dignu glas protiv neke izjave ili aktivnosti pripadnika vlasti. Na primer, istraživač BCBP-a Saša Đorđević komentarisao je u junu 2020. godine napad na novinarku KRIK-a, koja je sina predsednika Republike fotografisala sa ljudima iz kriminalnog miljea. Nakon te izjave, istraživač BCBP-a našao se u video-snimku GONGO „Nacionalna avangarda“,⁷³ a BCBP-u je posvećen prvi članak

67 „Borba protiv finansiranja terorizma ne sme da ugrozi pravo na udruživanje“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 24. 11. 2017, <https://cutt.ly/pgw8FVO>, 30. 9. 2020.

68 „Vlast optužila organizacije koje su kritične prema postupcima Vlade da finansiraju terorizam“, Građanske inicijative, 28. 7. 2020, <https://cutt.ly/ogw8KYF>, 30. 9. 2020.

69 Beogradski centar za bezbednosnu politiku sproveo je prvu osnovnu studiju o radikalizaciji i nasilnom ekstremizmu u Srbiji; za više informacija videti: Predrag Petrović, Isidora Stakić, *Izveštaj za Srbiju*, Forum za istraživanje ekstremizma na Zapadnom Balkanu, april 2018. godine, <https://cutt.ly/agw85uY>, 30. 9. 2020; U izveštajima pod nazivom *PreUgovor Alarm* prate se reforme u oblasti borbe protiv terorizma: <http://www.preugovor.org/Publications/1131/Alarm-Reports.shtml>; Helsinški komitet za ljudska prava u Srbiji bavi se temom ekstremizma: <https://www.helsinki.org.rs/serbian/ekstremizam.html>.

70 „Kakve veze ima CEKOR sa sektama?“, *Prismotra*, 25. 9. 2020, <https://cutt.ly/vgw4IIE>, 30. 9. 2020.

71 „Ko su članovi NATO lobističke agencije BCBP?“, *Prismotra*, 14. 6. 2020, <https://cutt.ly/ygw4Smm>, 30. 9. 2020.

72 „Koliko je bogata Nataša Kandić? Da li joj ovaj novac treba oduzeti?“, *Prismotra*, 20. 9. 2020, <https://cutt.ly/mgw4XIF>, 30. 9. 2020.

73 „Da li Saša Đorđević svojom izjavom ugrožava bezbednost predsednikovog sina?“, Nacionalna avangarda, 13. 6. 2020, <https://cutt.ly/zgw7q58>, 30. 9. 2020.

koji se pojavio na portalu *Prismotra*. U članku je BCBP opisan kao organizacija za destabilizaciju, koja zapošljava agente i bavi se izazivanjem nereda.⁷⁴ Slično tome, kada je organizacija CEKOR vladinim institucijama i javnim preduzećima uputila zahtev u kome se traže podaci o stanju zaštite životne sredine u Srbiji, posvećena joj je serija članaka u kojima je označena kao antikineska propagandna organizacija stranih agenata, obučenih za ekonomsko uništavanje zemlje.⁷⁵ Dodatno zabrinjava to što je ove članke objavilo i nekoliko lokalnih medija, koji se finansiraju iz državnog budžeta. Ovo ukazuje da je reč o sinhronizovanom napadu, usmerenom na to da se oni koji kritikuju vlast diskredituju i predstave kao neprijatelji države i građana.⁷⁶ Osim diskreditovanja njihovog delovanja, ova vrsta negativne kampanje ugrožava organizacije civilnog društva i direktno targetira one koji u njima rade. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU), koji okuplja više od 760 organizacija i veliki broj pojedinaca koji prate proces pristupanja Srbije EU, najoštrije je osudio ove članke, u kojima se preti organizacijama civilnog društva, istraživačkim novinarima i aktivistima, i zatražio reakciju policije i tužilaštva.⁷⁷

U prethodnom periodu bilo je i **nekoliko politički motivisanih napada na aktiviste**. Mladi novosadski aktivista Milan Vujić fizički je napadnut u avgustu 2020. godine zbog nečega što je objavio na društvenim mrežama.⁷⁸ Napadač je identifikovan i priveden. Međutim, dva meseca kasnije, slučaj još nije dobio epilog.

Bilo je i pokušaja da se provali u prostorije pokreta „Ne da(vi)mo Beograd“, lokalnog političkog pokreta iz Beograda⁷⁹, a na zgradi u kojoj se nalaze njihove prostorije osvanuli su grafiti mržnje (ovaj incident policija nije rasvetlila do dana pisanja ovog izveštaja). S obzirom na to da je materijalna šteta bila zanemarljiva, može se zaključiti da je reč bila o politički motivisanim aktima zastrašivanja. Takođe, istaknuta aktivistkinja udruženja građana u Nišu Jana Krstić verbalno je napadnuta zato što je nosila majicu sa simbolom „Ne da(vi)mo Beograd“.⁸⁰ Još više zabrinjava dugogodišnja negativna kampanja koju, zbog podizanja svesti građana o lokalnim i nacionalnim problemima, protiv te organizacije sprovode političari i režimski tabloidi. Na primer, malo pre nego što je došlo do pomenutih napada, zamenik gradonačelnika Beograda verbalno je napadao pokret „Ne da(vi)mo Beograd“ i njegove aktiviste, kako na društvenim mrežama, tako i u tradicionalnim medijima.

Neki novinari i predstavnici civilnog društva izloženi su **pretnjama na internetu** zato što su javno kritikovali određene poteze vlasti. Istraživač organizacije BIRODI Zoran Gavrilović pretrpeo je na društvenim mrežama salvu uvreda i pretnji pošto je u jednoj TV emisiji kritikovao rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u vreme predizborne kampanje.⁸¹

Uz sve to, jedna (u to vreme) parlamentarna stranka i jedna neformalna desničarska grupa su, usred predizborne kampanje u junu mesecu, podnele **inicijative za zabranu rada nevladinih organizacija**. Naime, Srpska radikalna stranka predložila je zakon kojim bi se zabranilo državno finansiranje nevladinih organizacija,⁸² dok je pokret „Balternativa“ pokrenuo peticiju za zabranu rada pet organizacija civilnog društva.⁸³ Inicijative nisu privukle veću pažnju, niti su imale bilo kakve posledice, ali su ipak doprinele negativnom narativu, kojem je civilno društvo u Srbiji kontinuirano izloženo još od devedesetih godina dvadesetog veka.

74 „Ko su članovi NATO lobističke agencije BCBP?“, *Prismotra*, 14. 6. 2020, <https://cutt.ly/ygw4Smm>, 30. 9. 2020.

75 „Nakon traženja informacija o EPS-u, napadi jednog portala na CEKOR“, *N1*, 25. 8. 2020, <https://cutt.ly/ygw7pCd>, 29. 9. 2020.

76 „Sinhronizovani napadi na novinare i civilno društvo: Hajke opskurnog portala prenose režimske televizije“, *Cenzolovka*, 18. 6. 2020, <https://cutt.ly/Zgw7lWK>, 29. 9. 2020.

77 „Saopštenje za javnost u vezi sa napadom na članove i osnivače Nacionalnog konventa“, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, <https://cutt.ly/SgFA5IT>, 30. 9. 2020.

78 „Mesec ipo dana od napada, Milan Vujić kaže – nije bilo ni saslušanja“, *N1*, 1. 10. 2020. <https://cutt.ly/Jgw7GFu>, 1. 10. 2020.

79 „Treći napad na Ne davimo Beograd za samo nedelju dana: Kukasti krstovi i grafiti mržnje“, *Don't let Belgrade d(r)own*, 18. 9. 2020, <https://cutt.ly/Vgw7Xdn>, 30. 9. 2020.

80 „Jana Krstić verbalno napadnuta u Nišu zbog majice sa logom NDMBGD“, *Danas*, 1. 6. 2020, <https://www.danas.rs/drustvo/gf-jana-krstic-verbalno-napadnuta-u-nisu-zbog-majce-sa-logom-ndmbgd/>, 30. 9. 2020.

81 „Pretnje Gavriloviću nakon gostovanja na N1“, *Danas*, 3. 6. 2020, <https://cutt.ly/ggw78PW>, 30. 9. 2020.

82 „SRS predlaže zabranu finansiranja NVO 'koje rade protiv Srbije'“, 23. 5. 2020, <https://cutt.ly/Sgw76jJ>, 30. 9. 2020.

83 „Peticija za zabranu NVO“, *Balternativa*, <https://cutt.ly/fgw5ieF>, 30. 9. 2020.

Etiketiranje, pritisci i napadi na organizacije civilnog društva i pojedince učestali su tokom prethodnog perioda, ali su nadležni organi najčešće reagovali samo formalno ili nisu uopšte reagovali. To ne samo da potkopava legitimitet civilnog društva u javnosti, već i ometa rad ovih organizacija, sužava prostor za dijalog i pretvara ih u mete političkih protivnika. Kontinuirano targetiranje, vređanje i napadi doprinose većoj polarizaciji društva i stvaranju atmosferu u kojoj se verbalni i fizički obračuni sa političkim protivnicima relativizuju i postaju deo normalne svakodnevice.

PREPORUKE

- Ministarstvo finansija i Uprava za sprečavanje pranja novca treba da obaveste javnost o osnovama sumnje, zbog kojih je komercijalnim bankama naloženo da vanredno prikupe podatke o organizacijama civilnog društva, medijima i pojedincima.
- Ministarstvo finansija i Uprava za sprečavanje pranja novca treba da informišu javnost o rezultatima istrage kako pojedinci i organizacije ne bi ostali javno etiketirani kao osumnjičeni za pranje novca i finansiranje terorizma.
- Policija i tužilaštvo treba da preduzmu temeljnu istragu incidenata i napada na aktiviste i novinare.
- Funkcioneri bi trebalo da se suzdrže od toga da predstavnike civilnog društva, medija i opozicije nazivaju stranim plaćenicima i pretnjom po bezbednost države.
- Državne institucije bi trebalo da osude kampanje blaćenja, koje se prema predstavnicima civilnog društva, medija i opozicije sprovode u tabloidima i na društvenim mrežama.
- Državne institucije bi trebalo aktivno da se uključe u smisleni dijalog sa akterima civilnog društva.

2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI

Pandemija COVID-19 bitno je uticala na usporavanje tempa regionalnih odnosa i nametnula novu dominantnu društvenu temu. U tom kontekstu u posmatranom periodu nije bilo opipljivog napretka Srbije u rešavanju otvorenih bilateralnih pitanja sa susedima. Određeni napredak postignut je u pregovorima Beograda i Prištine na dva koloseka, nastavkom dijaloga posredstvom EU i aktivnostima američke administracije.

Kao i čitav evropski kontinent i znatni delovi sveta, države Zapadnog Balkana, uključujući u to i Srbiju, pogođene su pandemijom COVID-19. Barem dva naleta pandemije ostavila su za sobom više od 3000 mrtvih u regionu, napregle bolničke kapacitete do ivice pucanja, poremetile uobičajen životni ritam i ugrozile čitave ekonomske sektore, pre svih turizam i ugostiteljstvo. Pandemija je nesporno ključni svetski događaj 2020. godine, pa je i na ovim prostorima uticala na usporavanje političke dinamike i regionalnih odnosa.

S obzirom na to da su Albanija i Severna Makedonija nužno vezane za „novu metodologiju” pregovaranja, imajući u vidu vreme odobravanja početka pregovora, te to da je Crna Gora kao druga država kandidat u pregovorima takođe prihvatila „novu metodologiju”,⁸⁴ praktično će čitav region koristiti novi pregovarački okvir. Evropska unija je na taj način uspeła da pojednostavi okvir, s obzirom na to da će moći efektivnije da usmerava proces na regionalnom nivou i da lakše meri napredak svake države kandidata. Time će otvoriti mogućnosti za regionalnu razmenu upravnih praksi.

2.1. Dijalog Beograda i Prištine

Možda je najveći pomak u regionalnim odnosima napravljen obnavljanjem pregovora između Beograda i Prištine. Povratak pregovorima pod okriljem EU omogućen je ranijim ukidanjem kosovskih taksi na robu iz Srbije, što je bio jedan od prvih poteza novog kosovskog premijera Avdulaha Hotija, te okončanjem prvog talasa pandemije COVID-19. Nemačka kancelarka Merkel i francuski predsednik Makron bili su 10. jula domaćini samita Beograd–Priština, na kojem su strane potvrdile svoju posvećenost normalizaciji uzajamnih odnosa. Posle dvadeset meseci stagnacije, dijalog između Beograda i Prištine uz posredovanje EU zvanično je ponovo pokrenut 12. jula sastankom dve delegacije, srpske koju je predvodio predsednik Vučić i kosovske na čelu sa premijerom Hotijem. Sledeća runda političkog dijaloga održana je u Briselu 16. jula, uz posredovanje specijalnog predstavnika EU Miroslava Lajčaka. Glavne teme tog sastanka bile su vezane za pitanja nestalih i raseljenih lica i za ekonomska pitanja. Dogovoreno je da se do septembra na nivou pregovaračkih timova pretresu zaostale teme, pri čemu Srbija insistira na ispunjavanju kosovske obaveze o uspostavljanju Zajednice srpskih opština, a da se od septembra pokrenu teme poput onih vezanih za imovinska pitanja. Sastanci na ekspertskom nivou uz posredovanje EU održani su 23. i 30. jula, 30. avgusta i 6. septembra, a glavne teme bile su privredna saradnja i pitanja nestalih lica.

Jedan od važnijih aspekata pregovora poslednjih meseci jeste **kompetitivni interes Vašingtona da učestvuje u pregovorima o temama koje su prema mišljenju SAD značajne.** To je jednim delom nastavak razgovora koji su doveli do ekonomskih sporazume početkom 2020. godine (o avionskom i železničkom saobraćaju). Međutim, najavljivani sastanak predsednika A. Vučića i H. Tačija u Vašingtonu krajem juna otkazan je kada je tužilac Specijalnog suda za zločine OVK (u Hagu) objavio optužnicu protiv Hašima Tačija i time mu efektivno onemogućio da predstavlja Kosovo na sastanku koji je ubrzo nakon toga otkazan. Američka strana je organizovala novi sastanak, na kome je Kosovo predstavljao predsednik Vlade Hoti. **Sastanak je održan 2–3. septembra u Vašingtonu**, pri čemu je organizovano da delegacije dve pregovaračke strane primi i predsednik SAD Donald Trampa u Beloj kući.⁸⁵

⁸⁴ „Crna Gora prihvatila novu metodologiju pristupanja EU”, *Radio Slobodna Evropa*, 15. 5. 2020, <https://bit.ly/2SmauLG>, 30. 9. 2020.

⁸⁵ Sastanak na visokom nivou predstavnika Beograda i Prištine u Beloj kući, koji je bio otkazan u junu, ponovo je zakazan za 3. i 4. septembar. Nakon prvog dana pregovora predsednik Srbije tvrdio je da je njegovoj delegaciji predstavljen papir koji implicira da Srbija prizna državnost Kosova i koji je on odlučno odbio da potpiše. Trampov specijalni izaslanik za dijalog Beograda i Prištine Ričard Grenel negirao je da se od Srbije zahtevalo da prizna nezavisnost Kosova. <https://prishtinainsight.com/grenell-denies-serbian-ministers-recognition-claims>

Delegacije Kosova i Srbije potpisale su 4. septembra dva odvojena dokumenta koja, prema rečima pravnih stručnjaka,⁸⁶ ne predstavljaju pravno obavezujući međunarodni sporazum, već izjave o namerama. Sadržaj ovih dokumenata⁸⁷ bio je iznenađenje za sve. Iako je najavljeno da će to biti sporazum o ekonomskoj saradnji, opšti je utisak da ta dokumenta imaju manje veze sa odnosima Srbije i Kosova, a više sa promocijom interesa Trampove administracije.

Dokumenta potvrđuju ranije potpisana pisma o namerama, koja se odnose na (ponovnu) izgradnju infrastrukturnih veza između Kosova i Srbije, odnosno na izgradnju železnice i auto-puta. Tokom ovih poduhvata Beograd i Priština će blisko sarađivati sa Američkom međunarodnom korporacijom za finansiranje razvoja (DFC) i Izvozno-uvoznom bankom Sjedinjenih Država (EXIM). Dalje, dokumenta uključuju i odredbe koje su već sadržane u briselskim sporazumima ili odredbe o kojima se raspravlja u okviru briselskog dijaloga, poput međusobnog priznavanja diploma, operacionalizacije prelaza Merdare, pitanja nestalih lica itd.

Neke od odredaba nimalo nisu povezane sa odnosima Kosova i Srbije.⁸⁸ Ostale odredbe su više povezane sa međusobnim odnosima Beograda i Prištine, ali će se njihovi efekti tek videti u praksi. Na primer, Kosovo treba da se pridruži zoni *malog Šengena*, zajednički će se upravljati jezerom Gazivode/Ujman, Srbija se obavezuje da će zaustaviti kampanju otpriznavanja na godinu dana, a Kosovo se saglasilo da takođe godinu dana ne zahteva članstvo u međunarodnim organizacijama itd. Dokumenta potpisana u Vašingtonu Trampova administracija predstavila je kao „istorijska“, a zatim su to učinili i predsednik Vučić i mediji pod njegovom kontrolom. Međutim, sadržaj dokumenata sugerise da ne možemo govoriti o suštinskom napretku u odnosima Srbije i Kosova.

Samo nekoliko dana nakon samita u Vašingtonu, održana je još jedna runda briselskog dijaloga. Teme su se odnosile na ekonomsku saradnju, nestala i raseljena lica, ali je razgovarano i o nekim novim temama, kao što su status manjinskih zajednica i međusobna finansijska potraživanja između Kosova i Srbije.

2.2. Multilateralne teme

Stavljanjem potpisa predsednika Vlade Hotija na pomenuti sporazum, zamisao o *malom Šengenu*, koja datira od kraja 2019. godine kao skup mera o smanjenju prepreka za protok ljudi, roba i usluga između zainteresovanih zemalja (inicijalno Srbija, Albanija, Severna Makedonija), dobila je na snazi. *Mali Šengen* trenutno postoji samo na nivou načela i smernica o poželjnim regulatornim promenama, a ne kao formalni ugovorni odnos. Tokom septembra, izvesno i pod uticajem pomaka napravljenih u Vašingtonu, Predsedništvo BiH razmatralo je ovu ideju i najavilo pozitivne pomake u smeru prihvatanja ideje.⁸⁹ Ostaje da se vidi da li će, nakon parlamentarnih izbora u Crnoj Gori (30. avgust 2020) i očekivane promene vlasti, ovu ideju prihvatiti i zvanična Podgorica i kakva će joj biti formalna osnova.

Srbija je 31. maja 2020. godine završila svoje jednogodišnje **predsedavanje Jadransko-jonskom inicijativom** (JJI). Sastanci ovog foruma planirani za proleće 2020. godine otkazani su i zamenjeni video-konferencijama, kako su održani i sastanak Saveta JJI i ministarski sastanak Strategije EU za Jadransko-jonski region. Pored toga što je Severna Makedonija punopravno primljena u Strategiju EU za Jadransko-jonski region, u ovom periodu dodatno je ojačana i koordinacija zemalja članica na povezivanju relevantnih politika EU sa balkanskim zemljama (poput Novog zelenog dogovora i Podrške Zapadnom Balkanu u borbi protiv COVID-19 i u postpandemijskom oporavku, IPA III programa). Između ostalog, članice su obavezane da prihvate stav da je borba protiv klimatskih izazova primarni zadatak ove generacije.⁹⁰

86 <http://rs.n1info.com/Vesti/a639478/Utisak-nedelje-o-sporazumu-iz-Vasingtona.html>

87 <https://kossev.info/tekst-sporazuma-koji-je-u-vasingtonu-potpisao-aleksandar-vucic/>

88 Na primer, obe strane su se saglasile da Hezbolah proglase terorističkom organizacijom, da aktivno promovišu dekriminalizaciju homoseksualnosti, da diverzifikuju izvore snabdevanja energijom i da zabrane opremu 5G tehnologije iz nepouzdatih izvora. Srbija je pristala da svoju ambasadu u Izraelu premesti iz Tel Aviva u Jerusalim, dok je Kosovo pristalo na uzajamno priznanje sa Izraelom. Jasno je da ove odredbe služe interesima aktuelne američke administracije, s namerom da pomognu predsedniku Trampu da obezbedi podršku za predsedničke izbore u novembru. S druge strane, neke od ovih odredaba, poput one o izmeštanju ambasade u Jerusalim, neposredno ugrožavaju odnose Srbije sa EU.

89 „Sarajevo prihvata 'mini Šengen'“, *Politika*, 29. 9. 2020, <https://bit.ly/3l9z5jf>, 1. 10. 2020.

90 *Belgrade Declaration of the Adriatic and Ionian Council/EUSAIR Ministerial Meeting*, 18. 6. 2020, <https://bit.ly/34kPPgD>, 27. 9. 2020.

2.3. Bilateralni odnosi

U rešavanjima konkretnih **otvorenih pitanja** sa Hrvatskom (granično pitanje, pitanja nestalih) nije bilo posebnih pomaka. Granično pitanje nije bilo tema ni bilateralnih odnosa sa Bosnom i Hercegovinom tokom izveštajnog perioda. Očigledno je da postoje zastoji, karakterisani tvrdim stavovima obe strane (u oba slučaja), uz izbegavanje da se problemi rešavaju arbitražom. U uslovima usporenog i produženog procesa pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, povezanost rešavanja otvorenih pitanja sa mogućim učlanjenjem nema posebnu težinu.

U **odnosima Srbije i Crne Gore** i dalje postoje tenzije započete krajem 2019. godine, koje su povezane sa donošenjem crnogorskog zakona o slobodi veroispovesti, nejasnim statusom Srpske pravoslavne crkve (SPC) i s tim povezanih identitetskih i spoljopolitičkih tema. Crnogorski ministar spoljnih poslova Srđan Darmanović je početkom juna tim povodom izjavio da „za sada nema potrebe za alarmiranjem NATO-a u vezi sa trenutnim nesporazumima sa Srbijom”,⁹¹ a sledećeg meseca optužio je Srbiju da ima cilj „da se u Crnoj Gori promeni Vlada, obzirom da slede izbori, a na duži rok da se Crna Gora pretvori, u čak, iako bi bila nezavisna država pre svega u srpsku državu”.⁹² Na ovu izjavu ministar Dačić je odgovorio: „Milion puta smo rekli da nas ne interesuje mešanje u unutrašnje stvari Crne Gore, zanima nas samo položaj i prava srpskog naroda, što je apsolutno legitimno i u skladu sa svim međunarodnim konvencijama.”⁹³

Nešto mirnije su proteklih meseci tekli odnosi između **Srbije i Bosne i Hercegovine**. Poseta predsednika Vučića Banja Luci u julu poslužila je da se Republici Srpskoj uputi donacija medicinske opreme vredne 2,7 miliona evra, a ponovo je oslikala dvostruki kolosek odnosa prema BiH i Republici Srpskoj. Srpski član Predsedništva BiH Milorad Dodik je tokom posete aludirao na povezanost pitanja statusa Kosova i Republike Srpske, pojačavajući time utisak o specifičnim vezama Srbije sa srpskim narodom i političarima van Srbije.⁹⁴ Taj utisak jačaju i izjave ministra odbrane Aleksandra Vulina da „predsednik Srbije jeste, mora i treba da bude predsednik svih Srba gde god da žive i istakao da Aleksandar Vučić i treba da stvara srpski svet”.⁹⁵ Pored ove dinamike, dve zemlje oživele su i rad na razvoju zajedničke infrastrukture. Tu treba posebno pomenuti završavanje radova na jedinstvenom graničnom prelazu kod mosta na Drini između Bratunca i Ljubovije, koji bi trebalo da bude otvoren do kraja marta 2021. godine. To će biti prvi zajednički granični i carinski punkt između dve zemlje.⁹⁶

Odnosi sa **Mađarskom, Rumunijom, Bugarskom, Severnom Makedonijom i Albanijom** ostali su stabilni i u pozitivnom tonu. Posebno su napredovali **odnosi sa Mađarskom**, bazirani i na međusobnom razumevanju dve partije na vlasti (SNS i Fides), pa vlade dve zemlje do kraja godine planiraju novu zajedničku sednicu, a u izgledu je i potpisivanje sporazuma o strateškom partnerstvu.⁹⁷ Srbija je pokazala spremnost da minimizira nacionalističke nastupe mađarskih vlasti u vezi sa obeležavanjem stogodišnjice Trijanonskog sporazuma, kada su u zemlji prikazivane mape Mađarskog kraljevstva nastale pre 1920. godine, na kojima je tadašnja teritorija Mađarske obuhvatala i delove danas susednih zemalja.⁹⁸

91 „Crna Gora neće zvati NATO zbog Srbije, ali...”, *Politika*, 5. 6. 2020, <https://bit.ly/3l7R5Uj>, 27. 9. 2020.

92 „Darmanović: Cilj Vučićeve vlasti da Crna Gora postane srpska država”, *Danas*, 13. 7. 2020, <https://bit.ly/34mp7US>, 27. 9. 2020.

93 „Dačić: Darmanović nastavlja da vređa i napada Srbiju i predsednika Vučića”, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, 14. 7. 2020, <https://bit.ly/34hjGXu>, 27. 9. 2020.

94 „Vučić u Banjaluci: RS za Kosovo?”, *DW*, 23. 7. 2020, <https://bit.ly/33oZbsw>, 29. 9. 2020.

95 „Vulin: Vučić predsednik svih Srba, treba da stvara 'srpski svet'”, *N1*, 27. 9. 2020, <https://bit.ly/3cS3Oht>, 28. 9. 2020.

96 „Prvi zajednički prelaz između Srbije i BiH u martu”, Ministarstvo finansija Republike Srbije – Uprava carina, 18. 9. 2020, <https://bit.ly/36reLpq>, 28. 9. 2020.

97 „Dačić: Radimo na strateškom partnerstvu sa Mađarskom”, *RTV*, 17. 6. 2020, <https://bit.ly/3lbatbk>, 28. 9. 2020.

98 „Trijanon – praktična trauma Viktora Orbana”, *DW*, 4. 6. 2020, <https://bit.ly/36qEjTx>, 27. 9. 2020.

Pogled na šire spoljnopolitičko usaglašavanje Srbije sa Evropskom unijom

U prvoj polovini 2020. godine Srbija je samo polovično usaglasila svoje spoljne politike sa deklaracijama i merama u oblasti Spoljne i bezbednosne politike Evropske unije.⁹⁹ Srbija svoje politike nije usaglašavala sa deklaracijama vezanim za sankcije prema Rusiji povezane sa ratom u Ukrajini, te prema Venecueli, Mijanmaru, Iranu, Nikaragvi, Siriji, Turskoj i Gruziji. Na početku godine Srbija je odbila da se usaglasa sa deklaracijom o Belorusiji,¹⁰⁰ ali je to počela da čini od sredine avgusta, nakon što su osporeni predsednički izbori, proglašeni nelegitimni rezultati i širom zemlje organizovani protesti. Od tada do pisanja ovog izveštaja Srbija se usaglasila sa svim deklaracijama EU o Belorusiji.¹⁰¹

PREPORUKE

- Imajući u vidu pandemiju COVID-19, države ovog regiona trebalo bi da ostvare bolju koordinaciju u međusobnom informisanju o dinamici zaraze i preduzetim merama.
- Državni zvaničnici bi morali biti suzdržani i obazrivi u javnim nastupima, te pokazati viši nivo političke kulture od trenutnog.
- Dalji razvoj *malog Šengena* delom zavisi od volje Crne Gore i Bosne i Hercegovine (kao preostalih zemalja Zapadnog Balkana van ovog dogovora), ali pre svega od preuzimanja jasnijih institucionalnih obaveza zemalja regiona. Srbija bi u narednim mesecima trebalo da učini napor da ovu inicijativu konkretizuje i predloži posebna sektorska regulatorna rešenja.
- Evropska unija bi trebalo da posveti više pažnje razvoju *malog Šengena*, posebno koristeći iskustva iz Berlinskog procesa i razvoja Regionalne ekonomske oblasti.
- Beograd i Priština treba da ostanu posvećene dijalogu, a EU treba da preuzme glavnu posredničku ulogu i i jasno predstavi prednosti dijaloga za obe strane.

99 Za prvu polovinu godine to je 48% (12 od 25 poziva): *An analysis of Serbia's alignment with the European Union's foreign policy declarations and measures in 2020: Semi-annual Review*, ISAC Fund, August 2020, <https://bit.ly/33rdJrL>, 1. 10. 2020.

100 „Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain countries concerning restrictive measures against Belarus”, 31. 3. 2020, <https://bit.ly/36n7N4S>, 1. 10. 2020.

101 „Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the presidential elections”, 11. 8. 2020, <https://bit.ly/30KIEPd>, 1. 10. 2020; „Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the escalation of violence and intimidation against members of the Coordination Council”, 11. 9. 2020, <https://bit.ly/30uK3YF>, 1. 10. 2020; „Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the so-called 'inauguration' of Aleksandr Lukashenko”, 24. 9. 2020, <https://bit.ly/2ShGAZ8>, 1. 10. 2020.

3. ANTIDISKRIMINACIONA POLITIKA I RODNA RAVNOPRAVNOST

Pomeranje rokova bez kvalitativnih promena

Revizija AP za Poglavlje 23 uglavnom je odložila rokove za brojne aktivnosti koje su ostale neostvarene u prethodnom periodu, bez ozbiljne analize razloga za neefikasnost, kao i bez pokazatelja ostvarenih rezultata, uticaja i održivosti sprovedenih intervencija. Nemoguće je sagledati aktivnosti Sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti blokirana je (od maja 2020) jer novi poverenik/poverenica nije blagovremeno izabran/a. Krajem oktobra 2020, novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je preuzelo nadležnost nad antidiskriminacionom politikom i rodnom ravnopравnošću.

Revidirani AP za Poglavlje 23 usvojen je jula 2020. godine.¹⁰² Dokument sadrži kratak pregled „trenutnog preseka stanja“, u kom se konstatuje rešenost da se „unapređuje zakonodavni i normativni okvir u oblasti zaštite i promocije osnovnih prava, a u skladu sa pravnim tekovinama EU, međunarodnim i evropskim standardima i najboljim praksama“ (str. 182–185). Takođe, dat je i kratak pregled sprovedenih reformskih aktivnosti (str. 185–189), u kom se nabraja koji su zakoni i strategije usvojeni. Nema procene ostvarenih rezultata u odnosu na prelazna merila iako bi to moglo biti učinjeno.¹⁰³ Nije bilo osvrta na to koji su razlozi za neusvajanje znatnog broja zakona, strateških i akcionih planova, kao i drugih podzakonskih akata, što je trebalo da bude završeno do kraja 2018. godine. Nije dostupan izveštaj o sprovođenju AP za Poglavlje 23 za 2019. i prva dva kvartala 2020. godine,¹⁰⁴ te ostaje nejasno da li je izveštaj uopšte izrađen ili je proces revizije zaustavio tu aktivnost. Deo o Osnovnim pravima, koji se odnosi na *Načelo nediskriminacije i položaj osetljivih (ranjivih) društvenih grupa*, sada pod oznakom 3.4. (ranije 3.6), sadrži četiri prelazna merila.¹⁰⁵

Kada je reč o antidiskriminacionoj politici, uz tvrdnju da je sproveden AP za sprovođenje *Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije*, nema ocene o rezultatima ili postignutoj promeni, a konstatacija o praćenju nije sasvim precizna (poslednji, šesti izveštaj odnosi se na treći i četvrti kvartal 2017. godine,¹⁰⁶ a Savet za praćenje realizacije AP poslednji put sastao se maja 2017. godine¹⁰⁷). Nova strategija i AP još uvek nisu usvojeni. Ni novi *Zakon o zabrani diskriminacije* nije usvojen, ali od toga više uznemirava mogućnost da će do kraja godine biti usvojeno postojeće rešenje.

102 „Akcionni plan – Poglavlje 23 pravosuđe i osnovna prava“, Republika Srbija, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, jul 2020, <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, 25. 9. 2020.

103 Procena rezultata i uticaja sprovedenih mera i aktivnosti mogla je biti učinjena analizom dokumenta/izveštaja koji su navedeni kao indikatori uticaja, što je povratno moglo uticati na aktivnosti u Revidiranom AP za Poglavlje 23.

104 Navedena dokumenta nedostaju na internet strani Ministarstva pravde <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26470/izvestaji-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 25. 9. 2020, poslednji dostupni izveštaj je iz 31. 12. 2018. godine (polugodišnji, odnosno izveštaj za treći i četvrti kvartal 2018. godine).

105 Nekadašnja dva prelazna merila razdvojena su na četiri, i to: 3.4.1. borba protiv diskriminacije (17 aktivnosti); 3.4.2. rodna ravnopravnost (10 aktivnosti); 3.4.3. prava osoba sa invaliditetom (7 aktivnosti); 3.4.4. prava dece (22 aktivnosti).

106 „Šesti izveštaj o praćenju implementacije Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije“, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22571>, 25. 9. 2020.

107 „Savet za praćenje realizacije Akcionog plana za Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije“, Kancelarija za ljudska i manjinska prava, <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/19960>, 25. 9. 2020.

Informacije o aktivnostima *Sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti* pri Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja¹⁰⁸ rasute su po internet prezentaciji tog Ministarstva, tako da je teško sagledati aktuelne procese izrade dokumenata javnih politika.¹⁰⁹ Nije nađen izveštaj o aktivnostima ovog tela.

U skladu sa novim Zakonom o ministarstvima, koji je usvojen 26. oktobra 2020, novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je preuzelo nadležnost nad antidiskriminacionom politikom i rodnom ravnopravnošću. Ženske OCD se nadaju da će ova promena zaustaviti proces daljeg urušavanja ženskih prava u Srbiji poštovanjem preporuka CEDAW i GREVIO Komiteta.

Prevenција i zaštita od diskriminacije – na pauzi

Institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti blokirana je (od maja 2020) jer novi poverenik/poverenica nije blagovremeno izabran/a. Organizacije civilnog društva koje su podnele pritužbe za zaštitu od diskriminacije obavestene su da će se postupci nastaviti tek „nakon izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti”.¹¹⁰ Za razliku od slične situacije u 2019. godini, kada se kasnilo sa izborom novog Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, čiji zamenici su imali ovlašćenje da potpisuju u ime te institucije, institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti nema zamenika (zamenike).¹¹¹ Poslednja saopštenja na internet stranici Poverenika za zaštitu ravnopravnosti su iz maja 2020,¹¹² a poslednja mišljenja iz marta 2020.¹¹³

Teško je proceniti koliko će štete građanima naneti nefunkcionalnost sistema zaštite od diskriminacije, imajući u vidu dosadašnje pokazatelje – najveći broj pritužbi građana i građanki na diskriminaciju se obustavlja ili odbaci, a tek osam do dvanaest posto ima epilog u obliku mišljenja i preporuke Poverenice.¹¹⁴ Takođe, ova institucija godišnje vodi tek nekoliko sudskih postupaka.

Rodna ravnopravnost: nizak nivo delotvornosti, uticaja i održivosti sprovedenih aktivnosti

Preporuke CEDAW Komiteta nisu integrisane u nacrt zakona i strategija, koji čekaju na usvajanje, niti u Revidirani AP za Poglavlje 23. Nisu usvojeni ni Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti (niti je rađeno na njegovom unapređenju u skladu sa komentarima ženskih organizacija), ni AP (2019–2020) za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost. Prethodni AP (2016–2018) pokazao je nizak nivo delotvornosti, uticaja i održivosti sprovedenih intervencija. Uprkos obavezama, dostupno je vrlo malo podataka o tome koliko se sredstava zaista ulaže u rodnu ravnopravnost, ženska prava i ženske organizacije civilnog društva u Srbiji (i zemljama Zapadnog Balkana). Ti podaci su bitni, ne samo za delovanje na nacionalnom nivou, već i za procenu implementacije GAP-a II i izradu novog Višegodišnjeg finansijskog okvira EU (MFF), Instrumenta za pretprijetnu pomoć III (IPA III) i GAP-a III.

108 „Sektor za antidiskriminativnu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti”, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, <https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/struktura/sektori/sektor-za-antidiskriminacionu-politiku-i-unapredjenje-rodne-ravnopravnosti>, 25. 9. 2020.

109 Na linku „Dokumenta – Predlozi i nacrti” može se naći samo najava sprovođenja javne rasprave, i to iz 2018, kao i informacije o aktivnosti „otvorena vrata”, kalendar važnih događaja – koje ne bi trebalo da su pod ovim naslovom (Sektor za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti, <https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-antidiskriminacionu-politiku-i-unapredjenje-rodne-ravnopravnosti>). Slično je i kada je reč o drugim linkovima, na kojima bi trebalo da se nalaze informacije relevantne za rad tog tela, poput „Dokumenta – Izveštaji” (<https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/dokumenti/izvestaji/sektor-za-antidiskriminacionu-politiku-i-unapredjene-rodne>) ili „Dokumenta – Zakoni” (<https://www.minrzs.gov.rs/srb-lat/dokumenti/zakoni/sektor-za-antidiskriminacionu-politiku-i-unapredjenje-rodne-ravnopravnosti>), 25. 9. 2020.

110 „Zaštita od diskriminacije ‘na pauzi’”, *Danas*, 16. 6. 2020, <https://www.danas.rs/drustvo/zastita-od-diskriminacije-na-pauzi/>, 25. 9. 2020.

111 <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2019/09/ORGANIZACIONA-SEMA.pdf>, 29.10.2020

112 <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/o-nama-lat/saopstenja-lat/>, 29.10.2020

113 <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/misljenja-i-preporuke-lat/misljenja-i-preporuke-u-postupku-po-prituzbama-lat/>, 29.10.2020

114 T. Ignjatović, „Poverenik za zaštitu ravnopravnosti”, u D. Šabić (ur.), *Institucionalni barometar 2.0*, 2019, str. 101, Beograd, Koalicija prEUgovor – Beogradski centar za ljudska prava, <http://preugovor.org/Institucionalni-barometri/1565/Institucionalni-barometar-20.shtml>, 25. 9. 2020.

*Zaključna zapažanja Komiteta Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW)*¹¹⁵ **nisu potvrdila napredak** (osim u usvajanju pojedinih zakona i strategija), a ukazano je i na niz regresivnih pojava, neostvarenih obaveza i činjenica koje zabrinjavaju. Međutim, preporuke CEDAW Komiteta **nisu integrisane** u nacrt zakona i strategija koji čekaju na usvajanje, niti u Revidirani AP za Poglavlje 23. *Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti* još uvek nije usvojen, ali kao što je već rečeno, više zabrinjava mogućnost da sadašna verzija, bez izmena koje su predložile ženske organizacije, bude usvojena do kraja godine. **Nije usvojen**, iako je izrađen (avgusta 2019), AP za sprovođenje *Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2019–2020*.¹¹⁶

Izveštaj o evaluaciji prethodnog AP (za period 2016–2018) ne može se naći na internet strani *Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost*.¹¹⁷ U tom izveštaju (str. 7–11)¹¹⁸ ocena **delotvornosti** (pokazatelj do koje mere su rezultati intervencija doprineli ostvarivanju ciljeva), **uticaja** (do koje mere su ciljevi AP doprineli ostvarivanju strateškog cilja unapređenja rodne ravnopravnosti u svim oblastima i na svim nivoima) i **održivosti** (do koje mere su ostvareni pozitivni rezultati i efekti održivi u budućnosti) prikazana je u Tabeli 2.

Tabela 2: Evaluacija primene AP (2016–2018) za Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost

Cilj/Ocena	Delotvornost	Uticaj	Održivost
1. Promenjeni rodni obrasci i unapređena kultura rodne ravnopravnosti	SREDNJA	NISKA	NISKA
2. Povećana ravnopravnost muškaraca i žena kroz primenu politika i mera jednakih mogućnosti	NISKA	NISKA	NISKA
3. Sistematsko uvođenje rodne perspektive u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika	SREDNJA	SREDNJA	SREDNJA

U **zaključcima** izveštaja o evaluaciji AP (2016–2018) za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost konstatuje se da je ona delotvornija nego prethodna strategija, ali da nisu ostvareni zadovoljavajući rezultati, posebno na lokalnom nivou, kao i da najznačajnije ometajuće faktore predstavljaju fragmentiranost intervencija manjeg obima, nedostatak sredstava, nejasne kompetencije i slabi mehanizmi koordinacije. Navodi se da su procesi vidljiviji, ali se u većini oblasti ne vide uticaji (osim učestvovanja žena u zakonodavnoj oblasti, rodna statistika i zaštita od nasilja u porodici). Finansijski aspekti (u formulaciji i realizaciji) jesu najslabija karika, što znači da nisu sistematski definisani i da nedostaju evidencije o finansijskim aktivnostima, što onemogućava sagledavanje efikasnosti realizacije (str. 12–13).

Treba reći da *Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost* i dalje u potpunosti zavisi od donatorskih sredstava, te da nema kapaciteta da ispuni ulogu nacionalnog mehanizma koji koordinira rad (svih) organa državne uprave i drugih institucija u ovoj oblasti. Preklapanje njegovih nadležnosti sa nadležnostima ostalih tela otežava praćenje realizacije aktivnosti iz AP za Poglavlje 23. Nema godišnjih izveštaja o radu ovog tela.¹¹⁹

115 „Zaključna zapažanja u vezi sa četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije“, dostupno na strani Kancelarije za ljudska i manjinska prava, <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/156>, 25. 9. 2020.

116 „Dokumenti – Strategije“, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije-i-akcioni-planovi/javni-poziv-za-ucese-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-akcionog>, 25. 9. 2020.

117 „Dokumenta – Izveštaji“, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji>, 25. 9. 2020.

118 „Finalni izveštaj evaluacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost Republike Srbije“, SeCons, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost i UN Women, <https://www.secons.net/files/publications/99-publication.pdf>, 25. 9. 2020.

119 „Dokumenta – Izveštaji“, Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/izvestaji>, 25. 9. 2020.

Gde je novac za ženska prava?

Borbu protiv široko rasprostranjene rodne diskriminacije u Srbiji i zemljama Zapadnog Balkana (ZB) predvode organizacije za ženska prava. U izveštaju pod nazivom „Gde je novac za ženska prava?“ (Kvinna till Kvinna) analizirana su sredstva dostupna za njihov rad.¹²⁰ Evropska komisija (EK), Evropska spoljnopolićka služba i zemlje članice Evropske unije (EU) obavezale su se da će svojim spoljnim delovanjem raditi na unapređenju rodne ravnopravnosti, oslanjajući se, između ostalog, na drugi Akcioni plan EU za uspostavljanje rodne ravnopravnosti (GAP II). Uprkos pomenutim obavezama, dostupno je **vrlo malo podataka** o tome koliko se sredstava zaista ulaže u rodnu ravnopravnost, ženska prava i ženske organizacije civilnog društva. Ti podaci su bitni za procenu implementacije GAP-a II i izradu novog Višegodišnjeg finansijskog okvira EU (MFF), Instrumenta za pretpristupnu pomoć III (IPA III) i GAP-a III.

Ovo istraživanje je pokazalo da donatorima često **nedostaju sistemi za praćenje** utrošenih sredstava namenjenih ženama i devojčicama, ženskim pravima, rodnoj ravnopravnosti i ženskim organizacijama.¹²¹ Navodi se da analiza konteksta u kojem rade ženske organizacije otkriva da **nacionalizam, populizam, konzervativizam i pokret protiv rodne ravnopravnosti** (*anti-gender movement*) doprinose sužavanju prostora za delovanje aktivistkinja za ženska prava i ženskih organizacija. Politićko-finansijski kontekst u svim državama ZB utiće na to da se ženske organizacije i dalje uglavnom oslanjaju na male i nedovoljne iznose sredstava iz inostranih fondova. Na osnovu nalaza istraživanja, istaknute su preporuke za sve aktere, uključujući u to i EU, koja treba da uvede „obavezu ulaganja sredstava u rodnu ravnopravnost, jaćanje kapaciteta osoba na relevantnim pozicijama za integrisanje rodne perspektive u MFF i budžetske procese i sprovođenje analize budžeta iz rodne perspektive“, kao i ćitav niz mehanizama praćenja i analiza kako bi se procenili uticaji na ostvarivanje politika EU u ovoj oblasti (str. 122–126).

PREPORUKE

- Da bi bilo moguće pratiti stanje i napredak u antidiskriminacionoj politici u Srbiji, nužno je uvesti ozbiljnu analizu ostvarenih rezultata, uticaja i održivosti sprovedenih intervencija (koje su uglavnom fragmentarne i male po obimu, pre nego sistemske).
- Nužno je da preporuke relevantnih međunarodnih tela i rezultati eksternih evaluacija odlučujuće utiće na nacionalne zakone i strategije, kao i na njihovu primenu, uključujući u to i aktivnosti iz Revidiranog AP za Poglavlje 23.
- Treba sistematski sprećavati sužavanje prostora za delovanje aktivistkinja za prava žena i ženskih organizacija, što između ostalog uključuje i izdvajanje znatno više sredstava za ove teme i ženske organizacije civilnog društva, kako iz budžeta, tako i iz EU fondova.

120 „Gde je novac za ženska prava? Trendovi finansiranja na Zapadnom Balkanu“, Kvinna till Kvinna, <https://kvinna.org/2020/06/01/wheres-the-money-for-womens-rights-2020/>, 25. 9. 2020.

121 Istraživanje je obuhvatilo period od 2014. do 2019. godine u šest država ZB, prikupljanjem podataka i razgovorima sa sedamdeset i jednim donatorom i dvesta ćetrdeset i jednom ženskom organizacijom.

4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

4.1. Uvod

Nema pokazatelja da je Vlada pratila sprovođenje Akcionog plana tokom 2019. i 2020. godine. Iako je ranijih godina postojala praksa da se o tome kvartalno izveštava, poslednji objavljeni izveštaj odnosi se na stanje zaključno sa krajem 2018. godine. S obzirom na to, u ovom Alarm izveštaju od zvaničnih podataka koristimo one koji su objavljeni u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23. Ovaj dokument je Vlada usvojila 10. 7. 2020.¹²² Vlada je usvojila i novu Strategiju za reformu pravosuđa (SRP) za period 2020–2025.¹²³ na istoj sednici.¹²⁴ To se dogodilo nakon održanih parlamentarnih izbora, a pre sednice Skupštine na kojoj su verifikovani mandati narodnih poslanika (3. 8. 2020). **Govoto čitav proces EU integracija u oblasti Poglavlja 23 bio je prekinut u periodu na koji se odnosi ovaj Alarm izveštaj.**

Revidirani AP 23 donosi novu strukturu za praćenje sprovođenja aktivnosti, kako iz ovog AP, tako i iz SRP-a. Ti poslovi povereni su Koordinacionom telu za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (na dalje: Koordinaciono telo). Vlada je članove ovog tela imenovala takođe na sednici održanoj 10. jula 2020, a čine ga predstavnici 22 institucije – iz izvršne i iz sudske grane vlasti, kao i iz nezavisnih organa.¹²⁵ Mesecima nakon uspostavljanja ovog tela i dalje nema informacija o tome da li se ono uopšte sastajalo (bilo uživo ili onlajn), a konstitutivni sastanak je, prema Revidiranom Akcionom planu, trebalo da se održi najkasnije u roku od 30 dana.¹²⁶ Metodologija za praćenje sprovođenja se promenila, pa se umesto tromesečnih, sada sačinjavaju polugodišnji izveštaji.

Revidirani Akcioni plan je takođe predvideo da će u roku od 30 dana od uspostavljanja Koordinacionog tela, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom objaviti javni poziv za sistematsko, kontinuirano i institucionalizovano uključivanje organizacija civilnog društva u proces praćenja sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 23, koji će podrazumevati uspostavljanje ekspertske platforme za kontinuirani dijalog sa Koordinacionim telom i institucijama zaduženim za sprovođenje Akcionog plana. Pored toga, najmanje dva puta godišnje organizovaće se okrugli stolovi i debate sa predstavnicima relevantnih zainteresovanih strana kako bi razgovarali o izveštajima o sprovođenju Akcionog plana i drugim relevantnim pitanjima.¹²⁷ Nema javno dostupnih informacija o tome da je takav poziv objavljen.¹²⁸ Revidirani AP 23 predviđa da će mnoge aktivnosti biti okončane do kraja 2020, uključujući u to i mnoge bitne promene zakona. Malo je verovatno da će se ovi planovi ispuniti, posebno kada se ima u vidu potpuno odsustvo delovanja Narodne skupštine i činjenica da je Vlada izabrana tek krajem oktobra. Mada nije bilo pravnih prepreka da ministarstva, pa i Vlada kao takva (do avgusta 2020) pripreme nacрте zakona i organizuju raspravu o njima, nijedna javna rasprava nije bila oglašena niti organizovana od marta 2020.¹²⁹

122 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

123 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

124 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-i-strategija-razvoja-pravosudja-za-period-2020-2025-22072020.php>

125 <https://www.mpravde.gov.rs/files/Odluka%20o%20osnivanju%20Koordinacionog%20tela%20za%20spvodjenje%20AP23.PDF>

126 Revidirani AP 23 iz jula 2020, str. 7.

127 Revidirani AP 23 iz jula 2020, str. 8.

128 <http://civilnodrustvo.gov.rs/инфо-сервис/позиви/позиви.75.html#Јавне-расправе>

129 <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javne-rasprave>

PREPORUKE

- Slučajeve kada EU odluči da ne otvori nova pregovaračka poglavlja i EU i Vlada Srbije treba da tumače kao posledicu nepostojanja napretka u oblastima koje pokriva Poglavlje 23. Reforme u ovoj oblasti, u skladu sa tim, treba da budu prioritet.
- Koordinaciono telo za AP 23 treba blagovremeno da priprema i objavljuje izveštaje o sprovođenju AP, uključujući u to i evidencije o uspešnosti primene pojedinih mera (*track record*).
- Akcioni plan za Poglavlje 23 trebalo bi da nađe odgovarajući odraz u prioritetima Vlade, a Skupština bi o tim pitanjima trebalo da raspravlja nakon predstavljanja mandatarkinog ekspozea.
- Nadležna ministarstva trebalo bi da započnu što pre rad na nacrtima zakona čiju izmenu predviđa AP 23.
- Ministarstvo pravde treba da objavi informacije o konstitutivnoj sednici novouspostavljenog Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23.

4.2. Pravosuđe

4.2.1. Nezavisnost: neodgovarajuća i zakočena ustavna reforma pravosuđa

Nema promena u odnosu na prethodni izveštaj. U zastoju je postupak ustavnih promena, koji je predviđen Akcionim planom za Poglavlje 23 kako bi se obezbedile dodatne garancije nezavisnosti pravosuđa. Predlozi ustavnih promena, koje je pripremilo Ministarstvo pravde, ne pružaju odgovarajuće minimalne standarde nezavisnosti pravosuđa.¹³⁰ U međuvremenu se nastavlja kampanja političara iz vladajuće stranke protiv pojedinih sudija i tužilaca iako je nešto manje učestala nego u prethodnom periodu.

U Nacrtu AP 23 **rokovi** za sprovođenje ustavne reforme u oblasti pravosuđa, kao i za usklađivanje pravosudnih zakona sa novim ustavnim odredbama i za donošenje novih zakona koji bi bili u skladu sa izmenjenim Ustavom i mišljenjem Venecijanske komisije (aktivnost 1.1.1) **pomereni su sa II na IV kvartal 2021**, što je nešto realnije.

Društvo sudija Srbije uputilo je Visokom savetu sudstva (VSS) zahtev da, s obzirom na približavanje zakonskih rokova za izbor članova iz reda sudija, otkloni nedostatke zakona o tom telu, „nesumnjivo utvrđene u ranijim izbornim procesima“. U dopisu je zatraženo da se unapredi proces izbora članova Visokog saveta sudstva i omogući sudijama da se upoznaju sa kandidatima, uporede ih i izaberu one u čiju će stručnost, iskustvo, razumevanje pravosuđa, sposobnost donošenja odluke i shvatanja nezavisnosti biti uvereni, što bi bilo izuzetno značajno za funkcionisanje sudskog sistema. Društvo sudija je zatražilo i propisivanje obaveze svih kandidata da, pored biografija, dostave programe u kojima će izneti svoje viđenje načina rešavanja najvažnijih pitanja sudskog sistema iz nadležnosti VSS. Oni bi bili objavljeni na sajtu i dostavljeni upravama svih sudova kako bi se birači i javnost upoznali sa sudijama. Od izborne komisije Visokog saveta sudstva zatraženo je da primeni član 29, stav 2 Pravilnika o radu, tako da obezbedi stvarnu tajnost izbora određivanjem biračkih mesta u sedištim apelacionih sudova, a za sudije sudova republičkog ranga u sedištu beogradske apelacije.¹³¹ Alumni klub Pravosudne akademije (AKPA) takođe je pokrenuo inicijativu, ali za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o Visokom savetu sudstva, koje, kako se ističe, sprečavaju više od 400 novoizabranih sudija da učestvuju na ovim izborima i da se kandiduju za članove VSS.¹³²

¹³⁰ O tome čitajte više u prethodnim Alarm izveštajima.

¹³¹ <http://rs.n1info.com/Vesti/a639558/Drustvo-sudija-trazi-unapredjenje-procesa-izbora-clanova-Visokog-saveta-sudstva.html>

¹³² <https://www.danas.rs/drustvo/akpa-trazi-zabranu-sprovođenja-izbora-za-visoki-savet-sudstva-i-drzavno-vece-tuzilaca/>

Istraživačka priča 2: Suđenja učesnicima protesta: nepravilnosti i zabrinjavajuće poverenje u svedočenja policajaca, ignorisanje policijske brutalnosti

Nakon julskih protesta u Beogradu i Novom Sadu, prekršajni sudovi u ova dva grada doneli su po hitnom postupku 43 presude.¹³³ U skoro polovini predmeta odluka je doneta isključivo na osnovu svedočenja policajaca, dok su izjave građana smatrane neistinitim. Analiza CINS-a, koji je član koalicije prEUgovor, pokazuje da su u (međusobno sličnim) slučajevima za vređanje policajca ili nošenje baklje izricane presude u rasponu od minimalne novčane, pa sve do zatvorske kazne. Dvoje beogradskih sudija ističe se sa donošenjem 9 od 12 presuda, u kojima je izrečena zatvorska kazna.

Ukupno je u ova dva grada zabeleženo 82 prekršaja – vređanje i napad na policiju i posedovanje signalnih baklji. Većina presuda doneta je istog ili narednog dana. Izrečene su 43 presude, a na slobodu je pušteno 9 lica.

Nešto manje od polovine presuda doneto je isključivo na osnovu izjava policajaca, pri čemu su sudije odlučile da veruju policajcima, a ne građanima, smatrajući izjave pripadnika policije „ubedljivim, logičnim i nepristrasnim”.

U jednom takvom slučaju, policajac je jasno izjavio da nije siguran da li je flaša bila bačena prema kanti za smeće ili prema nekome drugom, ali je sudija smatrao da je to sasvim dovoljno da osudi umešano lice.

Optuženi su svedočili o policijskom nasilju tokom hapšenja, čija se znatna učestalost jasno videla na video-snimcima, koji su naširoko distribuirani putem društvenih mreža i nezavisnih medija (više o ovome u u odeljku 5.1). Sud, međutim, nije razmatrao nijedan od tih događaja niti je od bilo kog policajca zatraženo da dâ izjavu u vezi sa policijskim nasiljem.

Prekršajni apelacioni sud primio je 13 žalbi na ove presude, a 7 presuda je ukinuto.

PREPORUKE

- Narodna skupština bi trebalo službeno da pokrene postupak izmene Ustava i da uključi stručnjake iz akademskih krugova i građanskog društva u unapređivanje Nacrta izmena Ustava, koji je podnela Vlada, kako bi se ispunile sve preporuke GRECO.
- Nove izmene Ustava i Ustavni zakon o njihovoj primeni treba podneti Venecijanskoj komisiji kako bi ih ocenila.
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da objave detaljnije informacije o svojoj praksi u vezi sa odgovornošću sudija i tužilaca.
- Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca treba da unaprede svoje procedure za izbor sudija i tužilaca u VSS i DVT, koje će birati njihove kolege.

133 „Protesti: Sud na strani policije, u zatvor i zbog psovke”, CINS, 24. 7. 2020, <https://www.cins.rs/protesti-sud-na-strani-policije-u-zatvor-i-zbog-psovke/>, 6. 10. 2020.

4.3. Borba protiv korupcije

Uopšte uzev, nije bilo napretka kada je reč o pravnom okviru za borbu protiv korupcije. Mada su primetna neka poboljšanja kada je reč o kontroli finansiranja izborne kampanje i primeni Zakona o lobiranju, nastavljen je trend nazadovanja, primećen i u prethodnom periodu, u primeni postojećih antikorupcijskih propisa, naročito kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja i javnim nabavkama. Povrh toga, odlaganje početka primene novog Zakona o sprečavanju korupcije nije iskorišćen da se obave sve neophodne pripremne aktivnosti.

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

Tokom 2020. godine ministarstva nisu izradila nijedan nacrt zakona, koji je bio planiran Revidiranim AP 23 za ovu godinu, što predstavlja dokaz slabe političke volje da se ispune preuzete obaveze u oblasti borbe protiv korupcije.

Prethodni **sistem za praćenje i nadziranje primene strateških akata nije doneo rezultate**, a promene koje će doneti Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 u tom pogledu ne pružaju garancije da će stanje biti suštinski unapređeno. Revidirani AP 23 uzda se u to da će koordinaciono telo Vlade biti garant postojanja političke volje. Planira se usvajanje „Operativnog plana za sprečavanje korupcije u posebno rizičnim oblastima“ i uspostavljanje Koordinacionog tela za primenu Operativnog plana. Telo veoma sličnog ustrojstva i nadležnosti već je bilo uspostavljeno tokom primene prethodnog akcionog plana i nije imalo nikakve rezultate.

Činjenica da će sada Agencija za sprečavanje korupcije biti takođe uključena u praćenje primene AP 23, odnosno u praćenje potpoglavlja „Borba protiv korupcije“, stvorice osnovu za veću nezavisnost postupka praćenja i pružice više mogućnosti Skupštini da se uključi. Međutim, veoma sličan mehanizam je već postojao u periodu važenja Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013–2018, ali nije doneo nikakve rezultate.

Promene u strateškom i zakonskom okviru

Vlada Srbije je 30. 1. 2020. usvojila novu **Medijsku strategiju** za period 2020–2025. godine,¹³⁴ prvi takav akt nakon samo delimično primenjene Strategije za period 2011–2016. Akcioni plan i dalje razvija radna grupa, u koju su uključeni i predstavnici medijskih i novinarskih udruženja. Mere iz ove strategije mogu doneti unapređenje pravila za **oglašavanje javnog sektora**, koja trenutno nisu ni dosledna ni dovoljna.

Tokom ovog perioda Vlada je usvojila nekoliko strateških akata, koji potencijalno mogu biti značajni i za borbu protiv korupcije. Među njima su Strategija razvoja pravosuđa za period 2020–2025, Akcioni plan za sprovođenje Programa za pojednostavljivanje administrativnih postupaka i regulative e-Papir 2020–2021, Program za unapređenje pozicije Republike Srbije na rang-listi Svetske banke o uslovima poslovanja – *Doing Business* za 2020–2023. i Program za razvoj elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2020–2022, sa pratećim akcionim planom.¹³⁵

¹³⁴ <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>

¹³⁵ <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>

4.3.2. Propisi za prevenciju korupcije

Više registrovanih lobista, poštovanje pravila o postupanju po žalbama za finansiranje kampanje

Određeni **napredak u primeni preventivnih antikorupcijskih pravila** primećen je kada je reč o Zakonu o finansiranju političkih aktivnosti i Zakonu o lobiranju. Tako je Agencija tokom kampanje u velikoj meri poštovala novouspostavljenu obavezu da u roku od pet dana postupi po prijavama zbog kršenja pravila o finansiranju kampanje, donevši 36 takvih odluka.¹³⁶ Agencija je, takođe, objavila da za sedam izbornih lista nisu u roku podneti izveštaji o finansiranju izborne kampanje.¹³⁷ Kada je reč o primeni pravila o lobiranju, vidljiv je napredak u vezi sa održanim obukama i registracijom zainteresovanih lobista i lobističkih firmi, tako da ih sada ima ukupno 24 (od toga dve firme).¹³⁸ Agencija je organizovala i dve obuke za lobiste, a treća je bila najavljena za početak oktobra 2020. Zakon o lobiranju, međutim, ni na koji način nije povećao transparentnost zakonodavnog postupka. Nijedno od ministarstava nije izvestilo da je bilo susreta sa neregistrovanim lobistima iako se oni nesumnjivo dešavaju svakodnevno.

Agencija bez Veća

Nije zapažen napredak u primeni Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji je bio na snazi do 31. 8. 2020. Pravni sledbenik ovog zakona već je naišao na ozbiljne probleme.

Zakon o sprečavanju korupcije je „stupio na snagu” 29. 5. 2019, a „početak primene” bio je 1. 9. 2020, izuzev nekoliko članova, koji su primenjivani od stupanja na snagu. Reč je o pravilu da Agencija ima petočlano Veće, u koje se na pet godina biraju pravnici sa devetogodišnjim iskustvom. Članove Veća bira Narodna skupština posle javnog konkursa, koji raspisuje Ministarstvo pravde, a sprovodi Pravosudna akademija. Komisija za izbor članova na testu ocenjuje stručne osposobljenosti, znanja i veštine kandidata. Posebnim testom se ocenjuje i integritet kandidata. Postoji pravo na prigovor žalbenoj komisiji, posle čega komisija dostavlja rang-listu kandidata Ministarstvu pravde. Zatim ministar dostavlja poslanicima listu svih kandidata koji su imali više od 80 bodova na testu, a poslanici među njima biraju kandidate po svom nahođenju. Pre svega toga ministar pravde treba da aktom bliže uredi sprovođenje ovog konkursa i „program” (to jest, teme koje su obuhvaćene) za testiranje.

Za četrnaest meseci, tokom kojih je trebalo sve ovo obaviti, **ništa nije urađeno**. Tako je Ministarstvo pravde donelo neophodne pravilnike tek 4. 9. 2020, u doba kada je primena zakona već počela. Javni konkurs za članove Veća objavljen je na sajtovima Ministarstva, Agencije i Pravosudne akademije tek 22. 10. 2020.¹³⁹

Veće Agencije odlučuje o žalbama na odluke koje donosi direktor, zauzima načelne stavove za primenu zakona, nadzire rad direktora i prati njegovo imovinsko stanje. Pravo žalbe postoji u vezi sa brojnim odlukama koje potpisuje direktor, u slučajevima kada Agencija utvrdi da je neki funkcioner povredio zakon. To su, između ostalog, slučajevi kada se utvrdi da funkcioner nije na vreme podneo izveštaj o imovini i prihodima, da je taj izveštaj bio nepotpun, da je odlučivao u nekoj stvari u kojoj je imao i privatni interes, da je obavljao dodatni posao bez saglasnosti i slično. **U situaciji kada nema Veća Agencije, ni za jednu od utvrđenih povreda ne može biti izrečena mera** (na primer, preporuka za razrešenje), zato što funkcioner nije imao prilike da uloži žalbu.

¹³⁶ <http://www.acas.rs/odluke-agencije-po-prijavama/>

¹³⁷ <http://www.acas.rs/prekrsajne-prijave-zbog-kršenja-odredbi-zakona-o-finansiranju-politickih-aktivnosti/>

¹³⁸ http://www.acas.rs/pretraga_registra/#/acas/registarLobista

¹³⁹ <https://www.mpravde.gov.rs/vest/31085/raspisan-javni-konkurs-za-izbor-pet-clanova-veca-agencije-za-sprecavanje-korupcije.php>

Novi Zakon o javnim nabavkama – bez adekvatne pripreme, značajno manji broj oglašanih nabavki

Primena novog Zakona o javnim nabavkama počela je na vreme, 1. 7. 2020, ali period od donošenja zakona do početka primene nije bio dovoljan za pripremu kako naručilaca, tako i potencijalnih ponuđača. Usled ograničenja koja je nametnula pandemija COVID-19, bilo je teško organizovati obuke. Većina neophodnih smernica i podzakonskih akata objavljena je tek 1. 7, na dan kada je primena zakona počela,¹⁴⁰ a u vezi sa tekstovima tih akata nisu bili organizovani ni javna rasprava ni javne konsultacije. Novi Portal javnih nabavki funkcioniše.¹⁴¹ Međutim, ukupan broj oglašanih nabavki je daleko manji nego ranije – za prva tri meseca primene bilo ih je 1700, dok je tokom 2019. prosek objava bio 5000 mesečno. Iako ova situacija može biti posledica želje naručilaca da što više nabavki raspišu prema odredbama prethodnog zakona, sa čijim odredbama su bili dobro upoznati, ovaj pokazatelj može biti i posledica značajno podignutih pragova iznad kojih se nabavke moraju sprovesti, odnosno posledica većeg broja nabavki koje su ugovorene bez nadmetanja.

✖ ALARM: Nastavak zaobilazjenja primene Zakona o javnim nabavkama

Vlada je nastavila da neposredno dogovara poslove umesto da organizuje nadmetanje prilikom javnih nabavki i javno-privatnih partnerstava. Neki od primera su: poslovi sa firmom „Alstrom” vezani za projekat „Beogradski metro”; najava rada sa ruskom železničkom kompanijom na rekonstrukciji pruge Beograd–Bar; posao sa kineskom kompanijom CRBC u vezi sa izgradnjom tunela kroz Frušku goru;¹⁴² pregovori sa firmom „Pauer Čajna” (*Power China*) i „Azvirt” o izgradnji sektora C Obilaznice oko Beograda; najava izgradnje aerodroma u Trebinju (Republika Srpska, BiH) koji će finansirati Srbija; izgradnja sistema za pročišćavanje voda u Beogradu (sprovodi firma *China Machinery Engineering Corporation* – CMEC); pregovori sa kineskom firmom „Šandong” (*Shandong*) za izgradnju dva auto-puta; najava izgradnje brze pruge od Beograda do Niša sa „kineskim partnerima”; 6 milijardi evra vredan projekt „Beogradski metro” (ugovor za projektnu dokumentaciju potpisan sa francuskom firmom „Egis”); ugovor za izgradnju brze saobraćajnice koja će Valjevo povezati sa auto-putem (158 miliona evra) sa kineskom kompanijom „Šandong”, potpisan u junu 2020. itd.

Ministarka Mihajlović je 16. oktobra 2020. izjavila da je vrednost „zajedničkih projekata” Srbije i Kine oko 9 milijardi evra.¹⁴³

Zakon o ispitivanju porekla imovine – nove najave

Moglo bi se zaključiti da se sprovode neke aktivnosti u vezi sa primenom **Zakona o ispitivanju porekla imovine i posebnom porezu**, koji vlast predstavlja kao deo antikorupcijske regulative iako njegovo donošenje nije bilo predviđeno ni u AP 23 ni u ranijoj Nacionalnoj antikorupcijskoj strategiji. Navodno je Poreska uprava počela da priprema osnivanje posebne jedinice, koja bi bila zadužena za primenu novih pravila,¹⁴⁴ a obrazovanje te jedinice je najavljeno za decembar 2020. Nema informacija o tome da li će Ustavni sud ispitivati moguću neustavnost pojedinih odredaba ovog zakona pre nego što počne njegova primena.

140 <http://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>

141 <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

142 Sporazumom koji je usvojen na sednici Vlade predviđeno je da kineska banka Eksim finansira projekat ulaganjem 606 miliona evra.

143 <http://rs.n1info.com/Biznis/a428300/Mihajlovic-Vrednost-projekata-s-Kinom-9-milijardi-evra.html>

144 <https://www.blic.rs/vesti/politika/od-marta-cesljanje-imovine-novosti-formiran-tim-za-proveru-racuna-politicara/99pgjr7>

Istraživačka priča 3 Ugovor o nabavci tajno dodeljen kompaniji sa političkim vezama, koja trguje preparatima za koke nosilje

Republički fond za zdravstveno osiguranje Republike Srbije (RFZO) u julu je sa kompanijom „Second Sytle” zaključio ugovore o nabavci testova na bolest COVID-19 i pratećih reagensa vredne približno 109 miliona dinara (oko 925.000 evra bez PDV-a).¹⁴⁵ Ova kompanija, koja se ranije bavila prodajom preparata za koke nosilje, dobila je u martu novog vlasnika – Dragana Zeman, nekadašnju funkcionerku *Socijalističke partije Srbije* iz Mionice. Jedan od dva ugovora o nabavci zaključen je istog dana kada je Sektor za prevenciju, logistiku i delovanje u vanrednim situacijama podneo zahtev za nabavku baš tih proizvoda.

Istraživački novinari su prethodno otkrili da je **Vlada u martu obustavila javnu nabavku medicinske opreme i drugih proizvoda vezanih za pandemiju COVID-19, te da sada sprovodi nabavke bez ikakve obaveze da o tome obaveštava građane.** Novinari CINS-a uspeli su da dokumentuju samo jednu od tih nabavki. Sprovela ju je kompanija bez odgovarajućeg iskustva (koja se prethodno bavila trgovinom preparata za koke nosilje), ali sa jakim političkim vezama. Kada su novinari pokušali da je posete, kompanija je promenila adresu.

U julu 2020. godine RFZO je od svog Sektora za prevenciju, logistiku i delovanje u vanrednim situacijama primio zahtev za sprovođenje hitne nabavke. Sektor je 10. jula prvo zatražio nabavku PCR testova i neophodnih reagensa da bi 13. jula ponovo zatražio PCR testove i potrošni materijal potreban za uređaj koji vrši analizu.

Obe nabavke sprovedene su bez javnog tendera, a u dokumentaciji koja je objavljena na Portalu javnih nabavki stoji da je kriterijum za dodelu okvirnog ugovora bila najpristupačnija cena.

Fond za zdravstveno osiguranje zaključio je ugovore istog dana kada je od svog sektora primio zahteve. Jedna kompanija – „Second Sytle d.o.o.”, sa sedištem u Beogradu – predala je ponude za reagense u prvoj nabavi i za PCR testove u drugoj nabavci, pa su sa njom potpisani ugovori ukupne vrednosti oko 58 miliona dinara.

Međutim, kompanija se, u trenutku dodele ugovora, nije nalazila na adresi na kojoj je registrovana. Novinari CINS-a pokušali su da stupe u kontakt sa kompanijom i tako što su pozvali telefonski broj naveden u registru. Službenica koja se javila odbila je da se predstavi i zatražila da im se, za sve što nas zanima, obratimo elektronskom poštom. Na imejl nam niko nije odgovorio. Kad smo službenicu pitali da li se kompanija bavi prodajom jaja, kratko nam je rekla da smo sigurno negde nešto pogrešno pročitali.

Na pitanje da li je i dalje članica *Socijalističke partije Srbije* i da li se trenutno nalazi na nekom službenom položaju sadašnja vlasnica kompanije i nekadašnja članica lokalne skupštine u Mionici Dragana Zeman dala nam je negativan odgovor. Iz Fonda nisu odgovorili na pitanja koja smo im poslali u vezi sa ovim nabavkama.

4.3.3. Gonjenje korupcije

Raspoloživi podaci o učinku represivnih državnih organa potvrđuju prethodno utvrđen **trend porasta** broja slučajeva koji su okončani **sporazumima o priznanju krivice**. Ima i nekih pozitivnih pomaka kada je reč o strukturi krivičnih dela korupcije koja se gone (više slučajeva podmićivanja i nešto manje gonjenja manje specifičnog krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja). Međutim, **objavljeni podaci i dalje nisu sveobuhvatni**: nema jasnog poređenja sa prethodnim periodima; u statistikama se ne mogu pronaći potpuni podaci o oduzetoj imovinskoj koristi u slučajevima korupcije; nedostaju podaci o korišćenju udarnih grupa i finansijskih forenzičara u istragama korupcije, kao i podaci o finansijskim istragama koje su eventualno sprovedene uporedo sa krivičnim. Republički javni tužilac je objavio i izveštaj za 2019. godinu, ponovo na način koji je veoma nepogodan za pretragu i za dalje korišćenje.¹⁴⁶ Posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije i dalje ne objavljuju svoje periodične izveštaje.

145 „Nabavka PCR testova: od koka nosilja do milionskog posla s državom”, CINS, 19. 8. 2020, <https://www.cins.rs/nabavka-pcr-testova-od-koka-nosilja-do-milionskog-posla-s-drzavom/>, 6. 10. 2020; PCR testovi: „RFZO ‘greškom’ umanjio vrednost nabavke za 50 miliona”, CINS, 24. 8. 2020, <https://www.cins.rs/pcr-testovi-rfzo-greskom-umanjio-vrednost-nabavke-za-50-miliona/>, 6. 10. 2020.

146 http://www.rjt.gov.rs/docs/RAD_JAVNIH_TUZILASTAVA_2019.pdf

Tabela 3: Osude u slučajevima korupcije 2018–2019.

Osude za pojedina krivična dela po godinama	2018.	2019.
Davanje i primanje mita u vezi sa glasanjem	1	▼ 0
Zloupotreba službenog položaja	231	▼ 68
Kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i zamenika javnog tužioca	0	■ 0
Nenamensko korišćenje budžetskih sredstava	5	▼ 1
Trgovina uticajem	6	▲ 25
Primanje mita	63	▼ 15
Davanje mita	111	▼ 84

*Izvor: Godišnji izveštaji o radu Republičkog javnog tužilaštva za 2018. i 2019.

Od aprila 2020. nije bilo **napretka kada je reč o suzbijanju korupcije na visokom nivou**.

4.3.4. Sprovođenje zakona i javnih politika

Vlada nije objavila sveobuhvatan izveštaj o sprovođenju aktivnosti radi **ostvarivanja ciljeva** koji su postavljeni u ekspozu premijerke iz 2017, kao ni izveštaj vezan za ceo program i za delove koji se odnose na borbu protiv korupcije.¹⁴⁷ U ovom periodu uopšte **nisu organizovane javne rasprave o zakonima**.

Kada je reč o primeni **represivnih mera**, Vlada je nastavila da objavljuje informacije u posebnom delu sajta pod nazivom „Stop korupciji”,¹⁴⁸ gde su predstavljeni samo rezultati pojedinih policijskih akcija. U proteklih pet meseci (1. 5 – 29. 9. 2020) objavljeno je devet saopštenja koja se odnose na razne vidove kriminala, najviše u oblasti pranja novca, ali i neka koja se odnose na krivična dela sa elementom korupcije. Broj ovih objava bio je značajno manji nego u prethodnom izveštajnom periodu.¹⁴⁹ Sličan spisak policijskih akcija, ali ne u potpunosti identičan, može se pronaći i na internet stranicama Ministarstva unutrašnjih poslova.¹⁵⁰

Agencija za borbu protiv korupcije (od 1. 9. 2020. Agencija za sprečavanje korupcije) nastavila je prethodno uočeni trend manje kritičkog odnosa (ili makar manje vidljivog kritičkog odnosa) prema radu Vlade. Agencija nije javno komentarisala sadržaj Revidiranog AP 23.

Vlada i dalje postavlja vršioce dužnosti

Decenijsko očekivanje da će status službenika na položaju konačno biti usaglašen sa odredbama Zakona o državnim službenicima nije se ispunilo ni u ovom periodu. U najvećem broju slučajeva Vlada je jednostavno nastavila da postavlja „vršioce dužnosti”. Vlada Srbije je do kraja maja 2020. godine donela 21 rešenje na šest meseci i 212 rešenja kojim je v.d. status postojećim kadrovima produžen za još tri meseca. Sa ovom praksom nastavljeno je i nakon toga, uključujući u to i period nakon što je mandat Vlade postao „tehnički” (3. 8. 2020).¹⁵¹

147 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9257-ekspoz-e-korupciji>

148 Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>, 29 September 2020.

149 Videti pregled na: <http://preugovor.org/Articles/1588/Reporting-on-police-repression-of-corruption-in-shtml>

150 Na stranici sa svim saopštenjima Ministarstva: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/aktuelno/saopstenja>.

151 <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/437586>

Prethodnu godinu Srbija je završila, suprotno zakonu, sa tek nešto više od jedne trećine rukovodilaca u državnoj upravi, koje je Vlada imenovala nakon konkursa, dok ostatak čine vršioci dužnosti. To ukazuje na neznatan boljitak (oko 5%) u odnosu na situaciju krajem 2018.

PrEUgovor ističe da, pored pomenutog, **veliki problem predstavlja odsustvo podataka** o ispunjavanju ove obaveze Vlade. Naime, do sada nije objavljen jedinstven spisak državnih službenika koje postavlja Vlada. Građani Srbije mogu da steknu potpunu informaciju jedino detaljnom pretragom podataka sa svake sednice Vlade, svih raspisanih konkursa i pravilnika o sistematizaciji radnih mesta ili informatora o radu svakog od nekoliko desetina organa državne uprave, i to pod uslovom da su objavljeni i ažurirani. Članica koalicije prEUgovor, „Transparentnost Srbija“ takav spisak nije dobila ni nakon više upućenih zahteva za pristup informacijama iako je očigledno da bi on morao postojati.

Profesionalizacija javnih preduzeća: v.d. direktori kojima je istekao mandat

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

Imenovanje direktora na nivou centralne Vlade završeno je samo u malom broju javnih preduzeća. Umesto toga, Vlada je većinu prethodnih direktora zadržala kao „**vršioci dužnosti**“ (22 od ukupno 34). U čak 19 slučajeva istekao je i mandat statusa „vršioca dužnosti direktora“. U još tri kompanije nije bilo moguće utvrditi status direktora.

Sve odluke i ugovori koje je potpisalo tih 19 građana koji nezakonito rukovode javnim preduzećima posle isteka mandata jesu ništavi. To je već utvrđeno najmanje jednom sudskom presudom – u tom predmetu je zaposleni dobio spor protiv JP „Pošte Srbije“, jer je rešenje protiv njega doneto na osnovu pisanog ovlašćenja v.d. direktorke kojoj je istekao mandat.¹⁵²

S obzirom na to da ovakvo nezakonito stanje može doneti nesagledive štetne posledice, organizacija „Transparentnost Srbija“ podnela je Ministarstvu privrede predlog da izvrši nadzor tih 19 preduzeća, da o tome obavesti Vladu Srbije kao osnivača i da inicira pokretanje postupka za izbor direktora, kao i da obavesti druge nadležne organe o potrebi vršenja inspekcijanskog nadzora nad aktima javnih preduzeća koja su donela neovlašćena lica i o proglašavanju ovih akata ništavim.

Organizacija „Transparentnost Srbija“ je takođe dostavila Agenciji za privredne registre inicijativu da pokrene postupak **promene podataka o zastupnicima javnih preduzeća u registru** i da na taj način spreči dalje nastupanje štetnih posledica, koje netačni podaci mogu proizvesti u pravnom poretku i prometu.

U nekim od preduzeća nije okončan nijedan konkurs od 2012. godine, a njihovi v.d. direktori nisu se menjali sedam ili osam godina. Rekord drži JP „Putevi Srbije“ u kome v.d. status direktora traje devet godina.

Prema podacima TS, u 19 preduzeća nisu okončani konkursi koji su raspisani 2017. godine. Zanimljivo je da su u šest od tih 19 preduzeća konkursi raspisani još 2013, ali nisu okončani pre raspisivanja novih. U jednom preduzeću nije završen konkurs iz 2015, a u šest preduzeća je konkurs iz 2016. ostao bez epiloga, pa je raspisan novi, koji takođe nije rezultirao imenovanjem direktora.

152 <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/sud-mira-petrovic-nije-direktor-ponistena-resenja-o-suspenzijama-radnika-poste/mvx3qtf>

Istraživačka priča 4: Finansijske zloupotrebe utvrđene u svim školama u kojima je Budžetska inspekcija grada Beograda izvršila kontrolu

Od 2017. godine Budžetska inspekcija grada Beograda izvršila je kontrolu u samo 9 osnovnih škola i u svakoj od njih utvrdila ozbiljne finansijske probleme i kršenje zakona. Zbog različitih nezakonitih radnji, ionako siromašne škole morale su da plate 7.400.000 RSD kako bi nadoknadile sredstva u budžetu. Istraživački novinari su, međutim, otkrili da je nezakonita potrošnja bila mnogo veća.¹⁵³ Ipak, neki od direktora, koji bi po zakonu trebalo da odgovaraju, već godinama izbegavaju sud.

Većina kršenja zakona u osnovnim školama povezana je sa iznajmljivanjem školske imovine, tako da, osim 7,4 miliona dinara, škole moraju da plate i dodatnih 6,4 miliona dinara kako bi se izmirili računi koje su napravili subjekti kojima su svoju imovinu davale u zakup.

Dokumentacija pokazuje da inspekcija nije kažnjavala škole za mnogobrojna kršenja zakona, uključujući u to i izbegavanje postupka javne nabavke kada je reč o ugovorima o zakupu. Inspekcija je obavestila novinare da su protiv svih direktora podnete tužbe pred Prekršajnim sudom u Beogradu. Dva direktora su kažnjena novčanim iznosima, koji su znatno manji od nanete finansijske štete, dok je šest postupaka još u toku. Nejasno je šta se dogodilo sa devetim postupkom.

Uzbunjivanje

Zakon o zaštiti uzbunjivača, koji se primenjuje od juna 2015, nije uticao na povećanje broja prijavljenih slučajeva korupcije ili bar za to nema dokaza. Nije sistemski obezbeđeno praćenje primene ovog Zakona, osim kada je reč o sudskim slučajevima i slučajevima internog uzbunjivanja u ministarstvima. Pored toga, Ministarstvo pravde od oktobra 2018. nije objavljivalo ni takve, nepotpune izveštaje.¹⁵⁴

Najpoznatiji slučaj uzbunjivanja iz 2019. godine – afera „Krušik“¹⁵⁵ – do sada nije razrešen. Nema raspoloživih informacija kako o istrazi koja se vodi protiv uzbunjivača Aleksandra Obradovića, tako ni o istragama koje se eventualno vode povodom njegovih navoda.

Vlada i dalje zanemaruje izveštaje Saveta za borbu protiv korupcije

Vlada i dalje ne razmatra izveštaje koje objavljuje njen **Savet za borbu protiv korupcije**.¹⁵⁶ Ni u ovom periodu nije bilo pokušaja da se pitanje reši unošenjem odgovarajućih odredaba u Poslovnik o radu Vlade.¹⁵⁷ Revidirani AP 23 sadrži nedovoljno konkretne dužnosti Vlade u vezi sa razmatranjem izveštaja Saveta (bez jasnog roka) i ostavlja prostor za to da se ograniči dugogodišnja faktička samostalnost Saveta uvođenjem novih pravila za izbor članova ovog tela.

Tokom ovog perioda Savet je objavio jedan izveštaj. Izveštaj koji je Vladi podnet 8. 8. 2020. odnosi se na sprovođenje projekata izgradnje železničke infrastrukture.¹⁵⁸ Između ostalog, u izveštaju se ističe da postoji velika razlika između podataka koje su Savetu dostavila dva resorna ministarstva – finansija, sa jedne, i građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, sa druge strane. Dok ni Vlada ni ministarstva nisu zvanično odgovorili na nalaze i preporuke Saveta, to je učinila ministarka Mihajlović, mesec dana nakon objavljivanja izveštaja: „Na osnovu svega navedenog, potpredsednica Vlade i Ministarstvo će pokrenuti procedure da Vlada preispita rad Saveta unazad nekoliko godina, rezultate rada, način, kriterijume i kvalitet izveštaja, kao i način davanja preporuka, kako bi se ovo telo reformisalo i angažovalo stručne i

153 „Osnovne škole u Beogradu zloupotrebile milione dinara, pojedini direktori izbegavaju sud“, C/NS, 15. 9. 2020, <https://www.cins.rs/osnovne-skole-u-beogradu-zloupotrebile-milione-dinara-pojedini-direktori-izbegavaju-sud/>, 6. 10. 2020.

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

155 Više o tom slučaju u: <http://bit.ly/AlarmMay2020>, str. 65-66.

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

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

158 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/sr-Cyrl-CS/izvestaji/cid1028-3299/izvestaj-o-realizaciji-infrastrukturnih-projekata-na-zeleznici>

profesionalne ljude koji će svojim radom pomoći dodatno Vladi da bude uspješnija i efikasnija.”¹⁵⁹ Savet je ovu reakciju protumačio kao pritisak na svoj rad i tim povodom izdao je saopštenje.¹⁶⁰

Savet se našao pod „unarksnom paljbom” i povodom svog drugog izveštaja, koji nije još finalizovan, o poslovanju kompanije „Telekom Srbija” koja je u većinskom državnom vlasništvu. Pre nego što je ovaj izveštaj usvojen na sednici Saveta, članica ovog tela, bivša sudija Jelisaveta Vasilić objavila je svoje nalaze (verovatno iz Nacrta izveštaja koji je pripremljen za Savet) u autorskom tekstu¹⁶¹ u novinama. Ona je utvrdila da je nekoliko poslovnih ugovora kompanije „Telekom” štetno sa stanovišta korišćenja javnih resursa, a među njima su i odluke o akviziciji nekoliko internet i televizijskih kablovskih operatera. Ove ugovore su problematizovali i opozicioni političari, a naročito Marinika Tepić.¹⁶² Pored akvizicije kablovskih operatera, ona je problematizovala i ugovore koje je Telekom potpisao sa Igorom Žeželjem i firmom „Adria media” (izdavačem dnevnog lista *Kurir* i vlasnikom nekoliko internet portala). Ona je, takođe, od Saveta zatražila da ispita ove ugovore, kao i da raspravlja o Nacrtu izveštaja o kompaniji „Telekom”. Iako su poslovni ugovori Telekomu van svake sumnje tema od interesa za javnost, ovom temom se većina glavnih medija u Srbiji nije bavila. S druge strane, tom temom su se svakodnevno bavili mediji u vlasništvu firme „Junajted grup” (*United Group*), koja takođe posluje na istom tržištu kao i Telekom.

Usledile su žestoke reakcije nekoliko visokih predstavnika vlasti,¹⁶³ predstavnika Telekomu,¹⁶⁴ predstavnika „Adria media”¹⁶⁵ i raznih provladinih glasila,¹⁶⁶ pri čemu su, između ostalog, iznošene tvrdnje o navodnom sukobu interesa gospođe Vasilić, kao i o potrebi da se zaštite komercijalni interesi kompanije u državnom vlasništvu.

Nešto kasnije, nakon intervjua Jelisavete Vasilić, u kojem je rekla da „ko god dođe od vojvođanskih paora svi govore da je Andrej (Vučić, brat predsednika) glavni u kupovini zemljišta i da sve ide preko njega”, članicu Saveta napala je predsednica Vlade, koja je zatražila njenu ostavku.¹⁶⁷ Predsednik je na to reagovao tvrdnjom da njegov brat ne poseduje poljoprivredno zemljište i pri tome je insinuirao navodne kriminalne aktivnosti zeta J. Vasilić.¹⁶⁸

Odsustvo reformi na osnovu preporuka međunarodnih tela

Vlada je 2018. godine, kao odgovor na postupak koji je pokrenula Grupa zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO), osnovala **Koordinaciono telo za upravljanje aktivnostima primene preporuka GRECO. Nema objavljenih informacija o aktivnostima tog tela** tokom 2019. i 2020, kako pre izbora, tako ni nakon njih.

Kada je reč o ovim preporukama, izvesno je da postoji određeni napredak u vezi sa uređenjem lobiranja, a u određenoj meri i zbog pojedinih odredaba Zakona o sprečavanju korupcije, koje daju nova ovlašćenja Agenciji. S druge strane, očigledno je da Srbija **nije učinila ništa da uredi sukob interesa i etiku narodnih poslanika**, što je takođe bilo zatraženo. Pored toga, aktuelni Predlog izmena Ustava nije u skladu sa preporukama GRECO za sastav pravosudnih saveta.

159 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3301/saopstenje-za-javnost-povodom-dopisa-potpredsednice-vlade-zorane-mihajlovic-upucenog-savetu>

160 Ibid.

161 <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/sta-telekom-i-vlast-skrivaju-od-gradjana/>

162 <http://rs.n1info.com/Biznis/a632895/Tepic-Telekom-Zeljku-platio-batine-za-kontrolu-medija-Savet-sad-da-se-izjasni.html>

163 <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/20076/>;

<https://www.novosti.rs/vesti/politika/909398/hajka-srpski-telekom-reakcije-povodom-napada-ovu-kompaniju>

164 <https://www.slobodnaevropa.org/a/30779965.html>

165 <https://www.cenzolovka.rs/etika/adria-media-grupa-selektivne-i-tendenciozne-objave-medija-junajted-grupe/>

166 <http://informer.rs/vesti/drustvo/536897/sukob-interesa-clanica-saveta-borbu-protiv-korupcije-napada-telekom-cerka-joj-radi-konkurentsku-kucu>

167 <https://www.kurir.rs/vesti/politika/3538315/brnabic-o-napadima-na-svog-i-predsednikovog-brata-molim-savet-vlade-srbije-za-borbu-protiv-korupcije-da-iznese-dokaze>

168 <http://rs.n1info.com/Vesti/a654784/Vasilic-na-udaru-vrha-vlasti-kaze-da-nema-snage-da-odgovara-na-pritiske.html>

Prema izveštaju objavljenom u aprilu 2019, Srbija i dalje mora da postupi po većini preporuka GRECO.¹⁶⁹ Izveštaj Vlade Srbije, koji je trebalo da bude pripremljen do kraja 2019. godine, još uvek nije dostupan javnosti, niti se o njemu raspravljalo u plenumu GRECO. Nema informacija o tome da li je taj izveštaj uopšte podnet. Sednica GRECO sa ovom tačkom dnevnog reda planirana je za 26-30. oktobar 2020.¹⁷⁰

Preporuke ODIHR-a i SIGMA/OECD-a samo su delimično ispunjene kada je reč o uređenju pristupa informacijama, dok su u potpunosti ignorisane kada je reč o profesionalizaciji javne uprave i pojedinim aspektima izbornog zakonodavstva.

PREPORUKE

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

169 <https://rm.coe.int/grecorc4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>

170 <https://rm.coe.int/dates-2020/1680995338>

4.3.5. Pristup informacijama od javnog značaja

Nedostupni podaci o zdravstvenoj zaštiti i javnim nabavkama

Nema napretka kada je reč o primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Štaviše, kriza izazvana pandemijom COVID-19 dodatno je iskorišćena kako bi se građanima ograničio pristup informacijama, ne samo tokom vanrednog stanja, već i nakon njegovog ukidanja.

Nije obezbeđen pristup informacijama čak ni kada je reč o najbitnijim podacima – onima koji govore o broju zaraženih, izlečenih i umrlih od bolesti COVID 19. Vlada Srbije je zaključkom od 28. marta 2020. (objavljen 6. 4. 2020) donela odluku o uspostavljanju posebnog informacionog sistema COVID-19.¹⁷¹

Na osnovu te odluke, ovaj sistem uspostavlja i vodi Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, uz tehničku podršku Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu i Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje. Između ostalog, predviđeno je da sistem od zdravstvenih ustanova prikuplja centralizovane informacije o ljudima koji su preminuli od posledica COVID-19, o izlečenima od te bolesti, o pozitivno i negativno testiranim, o licima kojima je izrečena mera samoizolacije itd. Postoji obaveza dnevnog ažuriranja podataka do 14 časova.

Ovako prikupljene informacije trebalo je da posluže kao osnova za podatke koje su članovi Kriznog štaba i predstavnici Vlade saopštavali na svakodnevnom konferencijama za štampu, kao i za objave na sajtu Vlade Srbije.¹⁷² Međutim, u vezi sa tim su se javile kontroverze. Neki od članova Kriznog štaba su javno tvrdili da nisu imali pristup bazi podataka.¹⁷³ Štaviše, ni baza podataka na sajtu Vlade nije uvek bila ažurirana, pogotovo kada je reč o broju pacijenata po pojedinim opštinama. Najviše razloga za zabrinutost donelo je objavljivanje podataka u izveštaju Balkanske istraživačke novinarske mreže (BIRN) 22. 6. 2020. godine.¹⁷⁴ Istraživački novinari su, na osnovu podataka za koje se tvrdi da potiču iz informacionog sistema COVID-19, zaključili da je između 19. 3. i 1. 6. 2020. bilo za 388 više preminulih pacijenata nego što je saopšteno. Novinari su u pribavljenim podacima takođe utvrdili postojanje rubrike „odobrilo Ministarstvo zdravlja“, što ukazuje na to da je Vlada kontrolisala koje će informacije iz baze biti saopštene. Institut „Batut“ je protestovao zbog „tumačenja na osnovu netačnih podataka“, ali nije omogućio pristup originalnoj bazi,¹⁷⁵ niti se osvrnuo na nalaze BIRN-a u vezi sa pripremom „izveštaja za Vladu“. Takođe, Institut je propustio da na bilo koji način reaguje na izjave političara koji su davali protivrečne informacije o tome kako se utvrđuje broj umrlih od bolesti COVID-19.¹⁷⁶

Kako bi se povratilo poverenje građana, Koalicija za slobodan pristup informacijama je, zajedno sa grupom od gotovo 90 NVO, podnela Institutu „Batut“ zahtev za pristup informacijama 9. 7. 2020, tražeći pristup podacima iz originalne baze (osim ličnih podataka pacijenata).¹⁷⁷ Batut je odgovorio 13. 7, tvrdeći da su tražene informacije već javno dostupne na internet stranici Vlade. Odlučujući po žalbi, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti je 20. 8. 2020. naložio Batutu da tražene informacije dostavi u roku od sedam dana.¹⁷⁸ Međutim, to nije učinjeno ni u novom odgovoru koji je Batut dostavio 16. 10. Naime, tom prilikom dostavljeni su samo zbirni podaci na mesečnom nivou (identični onima koji su već objavljeni), i to za celu zemlju. Takođe, nisu dostavljena ni imena lica koja imaju pristup informacionom sistemu. Kad je reč o podacima vezanim za pojedine opštine, Batut je tvrdio da ti podaci „nisu dostupni, usled intervencijama i unapređenju informacionog sistema COVID-19, od 6. 6. 2020“. Svrha ovih intervencija, o kojima ranije nije bilo reči, ostaje nepoznata.

171 ZAKLJUČAK 05 BROJ 53-2926/2020o uspostavljanju jedinstvenog i centralizovanog softverskog rešenja – Informacioni sistem COVID-19 (IS COVID-19), (Sl. glasnik RS, br. 50/2020 i 57/2020)

172 <https://covid19.data.gov.rs/>

173 <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-53257800>

174 <https://javno.rs/analiza/korona-broj-umrlih-i-zarazenih-visestruko-veci-od-zvanicno-saopstenog>

175 <http://www.batut.org.rs/index.php?content=2088>

176 <https://www.slobodnaevropa.org/a/korona-virus-broj-zrtava-srbija/30698868.html>

<https://www.espreso.rs/vesti/politika/588267/vucic-progovorio-o-sakrivanju-cifara-preminulih-i-zarazenih-ovo-je-cela-srbija-cekala>

177 <http://www.fosserbia.org/sr/saop%C5%A1tenja-i-soga%C4%91aji/zahtev-za-pristup-informacijama-institutu-za-javno-zdravlje-srbije.html>

178 <https://www.danas.rs/drustvo/nvo-batut-ignorisao-resenje-poverenika-da-dostavi-podatke-o-oboilem-i-preminulim/>

U međuvremenu je sumnje u nepotpunost baze podataka potvrdio i jedan od članova Kriznog štaba.¹⁷⁹ Nekoliko hiljada zdravstvenih radnika pokrenulo je peticiju kojom se zahteva smena celog Kriznog štaba zbog manipulacije podacima i iz drugih razloga.¹⁸⁰

Nije bilo promena ni kada je reč o radu na izradi **izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, nakon poslednje verzije koja je objavljena na internet strani Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave 5. 11. 2019.¹⁸¹ O tom Nacrtu možete pročitati više u prethodnim Alarm izveštajima.

PREPORUKE

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

4.3.6. Borba protiv korupcije u policiji

Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23 ne bavi se ključnim nedostacima, koji su utvrđeni tokom faze konsultacija i još uvek se fokusira na izradu procena i dokumenata, bez insistiranja na sprovođenju mera za borbu protiv korupcije u policiji.

Čak i posle dva kruga revizije i dugotrajnog procesa konsultacija, novi Akcioni plan za Poglavlje 23 nije uspeo da reši ključne nedostatke u oblasti borbe protiv korupcije u policiji. Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i dalje je podređen ministru. **Ključni preduslov za efikasno nastojanje da se spreči korupcija u policiji – a to je nezavisan rad Sektora unutrašnje kontrole – ne postoji čak ni na papiru.** Zakonom o policiji¹⁸² predviđaju se nove antikorupcijske mere, koje Sektor treba da sprovodi, ali se u AP 23 pominju samo procene rizika od korupcije. Sprovođenje preostale dve mere (testovi integriteta i imovinske karte službenika policije) potpuno je nestalo iz teksta. To je ozbiljan propust, jer su za uspešnu primenu ispunjeni svi pravni i tehnički preduslovi. Prošlo je više od četiri godine od kada su ove nove preventivne mere uvedene, ali **i dalje nema opipljivih rezultata.**

Sektor unutrašnje kontrole iz godine u godinu uspeva da poboljša svoj učinak, ali tek neznatno (pogledati grafikon 2). Povećava se broj krivičnih prijava koje se podnose protiv policajaca, a najviše ih je bilo tokom 2019. godine (212).¹⁸³ Iako postoji trend porasta njihovog broja, efikasnost rada Sektora nije moguće ispravno proceniti zbog problema koji su već dugo prisutni kada je reč o utvrđivanju ishoda u predmetima. Naime, tužilaštvo nema jedinstvenu bazu podataka svih optužnica, dobar deo krivičnih prijava se odbacuje, a sudovi ne vode posebnu evidenciju o postupcima koji se odnose na zaposlene u MUP-u.

179 <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/20582/>

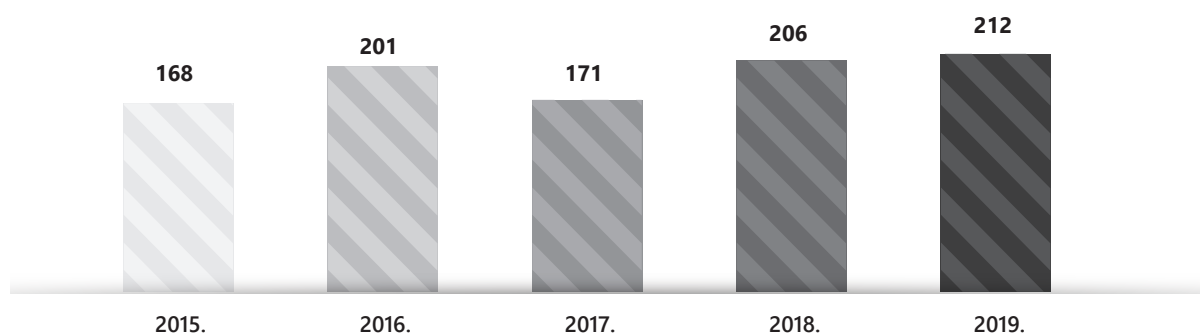
180 <http://rs.n1info.com/Vesti/a621800/Otvoreno-pismo-lekara-koji-traze-smenu-Kriznog-staba.html>

181 „Informacija o radu na izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, 5. 11. 2019, <https://bit.ly/mdulsFOldraft>, 4. 11. 2020.

182 „Zakon o policiji“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016 i 24/2018.

183 Sektor unutrašnje kontrole, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Godišnji izveštaj o radu sektora za 2019. godinu*, mart 2020, str. 5, <https://bit.ly/3csaAuA>, 25. 9. 2020.

Grafikon 2: Broj krivičnih prijava koje je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a podneo tokom poslednjih pet godina



Izvor: Godišnji izveštaji Sektora unutrašnje kontrole, 2015–2019.

Sektor je povećao broj sistematizovanih radnih mesta i popunio većinu onih koja su bila slobodna, čime je ojačao svoje ljudske resurse. U okviru tvining projekta između MUP-a, Rumunije i Litvanije (od februara 2019. do septembra 2020. godine), koji je finansiran iz IPA fondova EU, nabavljena je nova računarska i kancelarijska oprema, i sproveden program obuke.¹⁸⁴ Ovaj tvining projekat posebno je trebalo da poveća kapacitete za sprovođenje novih preventivnih mera, zbog čega je u narednom periodu važno da Sektor konačno počne marljivo da ih sprovodi i da izveštava o njihovim ishodima.

Istraživačka priča 5: Nekažnjavanje policajca, funkcionera vladajuće stranke, za vraćanje oružja masovnom ubici

Prethodni šef policije u Senti Dragan Todorović bio je pod istragom zbog grešaka načinjenih pre masakra koji se dogodio u obližnjem selu, a koji je mogao da bude sprečen.¹⁸⁵ Iako ga je policija nakon sprovedenog disciplinskog postupka udaljila s posla, tužilaštvo u Senti odbacilo je krivičnu prijavu, koju je podneo Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova. Nakon nedavnih izbora Todorović je, kao član vladajuće Srpske napredne stranke, postao zamenik gradonačelnika Sente, kao prvi na lokalnoj izbornoj listi.

Nova dokumentacija koju su otkrili novinari pokazuje da je Todorović vršio pritisak na ostale policajce da vrate oružje njegovom prijatelju – licu koje je bilo optuženo za porodično nasilje. Čovek kome je oružje prvo oduzeto, a potom i vraćeno, iskoristio ga je da ubije svoju suprugu i još pet osoba iz svog sela.

Nova dokumentacija iz istrage Sektora unutrašnje kontrole pokazuje da je tadašnji komandir policijske stanice u Senti izneo sumnju da ga je Todorović ometao u radu tako što je na njega vršio pritisak da se osumnjičenom vrati oružje. Bivši komandir stanice je tokom istrage nagovestio da Todorović stoji iza prituzbe na policajce koji su osumnjičenom oduzeli oružje. Rekao je da je Todorović iskaze od svedoka uzeo na način kojim se krše zakon i postupak, kao i da ih je uzeo od lica koja nisu bila prisutna u trenutku kada se dogodio incident koji je doveo do oduzimanja oružja. Komandir je naveo i to da tužilaštvo, pre nego što je odbacilo optužbu protiv Todorovića, nije pozvalo nijednog od policajaca da svedoči. Iz tužilaštva je novinarima saopšteno da su te okolnosti „previše široke” da bi se istraživale i da su se dogodile mnogo pre masakra. **Odgovornost policije za radnje koje su prethodile masakru koji je odneo šest života svedena je na taj način isključivo na disciplinsku. Nikada nije došlo do sudskog postupka, a ključna ličnost u događaju je politički avanzovala.**¹⁸⁶

184 Ibid., str. 26–27.

185 „Odgovoran za propuste koji su prethodili masakru, sada predvodi listu SNS-a u Senti”, *CINS*, 18. 6. 2020, <https://www.cins.rs/odgovaran-za-propuste-koji-su-prethodili-masakru-sada-predvodi-listu-sns-a-u-senti/>, 6. 10. 2020; „Slučaj Šefer: Rupe u istrazi protiv prvog čoveka SNS-a u Senti”, *CINS*, 30. 9. 2020, <https://www.cins.rs/slucaj-sefer-rupe-u-istrazi-protiv-prvog-coveka-sns-a-u-senti/>, 6. 10. 2020.

186 O sličnom slučaju čitajte u poglavlju 4.4.1. (Nasilje nad ženama).

PREPORUKE

- Evropska komisija, države članice EU, Narodna skupština i Vlada Srbije, kao i svi drugi relevantni akteri moraju da insistiraju na stvaranju okruženja koje će biti pogodno za uspostavljanje operativne nezavisnosti policije i ograničavanje neprimerenih uticaja na ovu instituciju, posebno tako što će pratiti tok najznačajnijih predmeta i obezbediti da ih nadležni organi procesuiraju.
- Sektor unutrašnje kontrole MUP-a mora da istražuje i izveštava o incidentima tokom kojih je došlo do eventualne zloupotrebe policijskih ovlašćenja, kao i o slučajevima u kojima okolnosti ukazuju na to da je došlo do ugrožavanja integriteta policijske istrage.

4.4. Osnovna prava

Do juna 2020. godine Ustavni sud Srbije primio je 66 inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti niza akata koje je donela izvršna vlast radi upravljanja krizom izazvanom pandemijom COVID-19.¹⁸⁷ Među osporavanim aktima su i oni kojima su propisane mere kojima se odstupa od Ustavom zajemčenih osnovnih prava tokom vanrednog stanja. Ustavni sud se prvi put oglasio krajem maja, kada je rešenjem odbacio nekoliko inicijativa za ocenu ustavnosti Odluke o proglašenju vanrednog stanja.¹⁸⁸ Sredinom septembra usledila je prva odluka¹⁸⁹ kojom su pojedini članovi Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja¹⁹⁰ i Uredbe o prekršaju za kršenje Naredbe ministra unutrašnjih poslova o ograničenju i zabrani kretanja lica¹⁹¹ proglašeni neustavnim. Reč je o odredbama koje su omogućile istovremeno vođenje krivičnog i prekršajnog postupka i dvostruko kažnjavanje lica zbog nepoštovanja propisanih mera zabrane kretanja.

U istoj odluci Sud je, međutim, obustavio postupak za ocenu ustavnosti Naredbe o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Republike Srbije.¹⁹² Naredbu je doneo ministar unutrašnjih poslova iako Ustav zahteva da mere kojima se odstupa od osnovnih prava tokom vanrednog stanja donosi Vlada uz supotpis predsednika Republike, i to samo u slučaju da Narodna skupština ne može da se sastane. Naredba se primenivala dvadeset dana pre nego što je iste mere Vlada propisala uredbom.¹⁹³ Tokom vanrednog stanja policijski čas prekršilo je 7800 ljudi, a za 5689 lica izrečene su novčane prekršajne kazne ukupne vrednosti od skoro 280 miliona dinara.¹⁹⁴ Kazne su bile propisane u rasponu od 50 do 150 hiljada dinara.

4.4.1. Nasilje nad ženama

Preporuke iz izveštaja GREVIO ekspertske grupe nisu nimalo uticale na sadržaj Revidiranog AP za Poglavlje 23. Nisu izrađeni Nacionalna strategija i Akcioni plan za sprečavanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima za period 2020–2025, čiju izradu bojkotuju ženske organizacije zbog odnosa koji prema njihovom radu pokazuje nadležno ministarstvo. Novi Zakon o ministarstvima će stvoriti konfuziju u pogledu postupanja socijalnih službi zbog preklapajuće i nejasne podele nadležnosti između Ministarstva za socijalnu politiku i novoformiranog Ministarstva za brigu o porodici i demografiju. Savet za suzbijanje nasilja u porodici ne prati realizaciju Zakona o sprečavanju nasilja u porodici, što usporava

187 „Ustavnom sudu podneto 66 inicijativa povodom vanrednog stanja“, RTS, 11. 6. 2020, <<https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/3983828/ustavni-sud-inicijative-vanredno-stanje.html>>, 2. 11. 2020.

188 Ustavni sud Srbije. Rešenje IUo-42/2020, 21. 5. 2020. <<http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-102626/obavestenje>>. O ovom slučaju i drugim dilemama u vezi sa ustavnošću pojedinih akata: J. Pejić Nikić (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2020, op. cit., str. 31-31, 70.

189 Odluka Ustavnog suda RS br. IUo-45/2020, od 22. 10. 2020, <<https://www.propisi.net/odluka-ustavnog-suda-rs-broj-iuo-45-2020/>>.

190 Službeni glasnik RS, br. 31/20, 36/20, 38/20, 39/20, 43/20, 47/20, 49/20, 53/20, 56/20, 57/20, 58/20 i 60/20.

191 Službeni glasnik RS, broj 39/20.

192 „Naredba o ograničenju i zabrani kretanja lica na teritoriji Srbije“. Službeni glasnik RS, 34/2020, 39/20, 40/20, 46/20 i 50/20, <<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/naredba/2020/34/1/reg>> 22. 4. 2020.

193 Dopunom Uredbe o merama za vreme vanrednog stanja od 9. 4. 2020.

194 M. Čule, „Bilans: Skoro 8.000 građana kršilo mere vanrednog stanja“, Nova.rs, 6. 5. 2020, <[https://nova.rs/vesti/hronika/bilans-skoro-8-000-gradana-kršlo-mere-vanrednog-stanja/](https://nova.rs/vesti/hronika/bilans-skoro-8-000-gradana-krсило-mere-vanrednog-stanja/)> 2. 11. 2020.

i zaustavlja unapređenje zaštite i podrške žrtvama. Podaci i iskustva govore o nužnosti bolje zaštite i podrške žrtvama nasilja u vreme pandemije COVID-19. Srbija i dalje nema zvaničnu, preciznu i javno dostupnu evidenciju o svim oblicima femicida, kao ni Nadzorno telo za praćenje femicida. Nije postojala potreba da se formira novi nacionalni SOS telefon, o čemu jasno govore i podaci iz izveštaja o radu u 2019. godini. Ministarstvo pravde na poslednjem javnom konkursu za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja nije podržalo nijedan projekat namenjen podršci ženama žrtvama nasilja, niti žrtvama krivičnih dela generalno.

U prethodnom Alarm izveštaju¹⁹⁵ prikazane su ključne oblasti koje izazivaju zabrinutost, kao i preporuke GREVIO ekspertske grupe, koja ocenjuje primenu *Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*, iznete u Prvom (osnovnom) izveštaju za Srbiju početkom 2020. godine¹⁹⁶. Nije primećeno da je do sada tim povodom bilo ikakvih aktivnosti, niti da je izveštaj preveden ili postavljen na internet strane nadležnih državnih tela. Takođe, preporuke iz ovog izveštaja **nisu nimalo uticale** na Revidirani AP za Poglavlje 23. **Nema informacija** o tome u kojoj je fazi izrada *Nacionalne strategije i Akcionog plana za sprečavanje nasilja nad ženama u porodici i partnerskim odnosima* za period 2020–2025, čije usvajanje je najavljeno za kraj 2020. (što je trebalo da bude završeno do isteka prethodnog AP za Poglavlje 23, odnosno 2018), a čiju izradu bojkotuju ženske organizacije zbog odnosa koji prema njihovom radu pokazuje nadležno ministarstvo. Može se očekivati da će ovu aktivnost preuzeti novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.

✖ **ALARM: Nužna bolja zaštita i podrška žrtvama nasilja u vreme pandemije COVID-19**

Podaci o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u periodu *mart – avgust 2020. godine* ukazuju na **znatna smanjenja aktivnosti** nadležnih organa – policije, tužilaštva i centara za socijalni rad, što je moglo negativno da utiče na zaštitu žrtava. Policija je u vreme vanrednog stanja (mart–april) primila za 10% **manje prijava događaja nasilja** u odnosu na isti period 2019. Ovaj trend je postojao i u julu 2020. (11% manje prijava događaja, dok podaci za avgust još nisu pristigli). Broj izrečenih policijskih hitnih mera u istom periodu je manji za 6,6%, a tako je bilo i u julu 2020. **Znatan pad broja sastanaka** grupa za koordinaciju i saradnju u vreme vanrednog stanja, čak za 30%, indirektno ukazuje na nedostatak tehničke opremljenosti i/ili znanja da se sastanci organizuju na distanci/onlajn. Međutim, broj sastanaka nije porastao ni nakon što je okončano vanredno stanje, te je u posmatranom periodu za 16% manji, pa bi trebalo utvrditi razloge ovakvog stanja.

Broj novoprijavljenih događaja nasilja koji su **razmatrani** na grupama za koordinaciju i saradnju u martu i aprilu 2020. manji je za čak 39% u odnosu na isti period 2019, dok je u avgustu manji za 25%, a u periodu mart–avgust za 14% u odnosu na isti period 2019, što takođe ukazuje na manjkavost zaštite i podrške žrtvama. **Veliki pad broja individualnih planova** zaštite i podrške žrtvama, od čak 46%, registrovan je u vreme vanrednog stanja, a nije nadoknađen ni u avgustu, kada je bio manji za 18%, a u periodu mart–avgust za 13% u odnosu na iste periode prethodne godine. Bilo je očekivano da će zdravstveni bezbednosni razlozi uticati na **dramatično smanjenje prisustva žrtava** sastancima grupa za koordinaciju i saradnju, čak za pet puta u odnosu na isti period prethodne godine, iako je njihov broj i u regularnim okolnostima neprihvatljivo mali. Upadljivo je da se u period vanrednog stanja za 14% **povećao broj učinilaca koji su ponovili dela nasilja**, što se zadržalo i nakon toga, tako da je u periodu mart–jul broj učinilaca koji ponavljaju delo veći za 16% u odnosu na isti period 2019. godine. Trebalo bi istražiti zašto dolazi do ove pojave koja indirektno ukazuje na **veće bezbednosne rizike** za žrtve nasilja u porodici u vreme pandemije COVID-19.

195 J. Pejić Nikić (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, maj 2020, <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1595/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>, 25. 9. 2020.

196 „GREVIO (Početni) Evaluacioni Izveštaj o zakonodavnim i drugim merama kojima se omogućava primena odredbi Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja prema ženama i nasilja u porodici (Istanbulska Konvencija) SRBIJA“, (GREVIO/Inf(2019)20), januar 2020, sažetak dostupan na srpskom jeziku: <https://rm.coe.int/executive-summary-and-recommendations-in-serbian/pdfa/16809987eb>.

Bez javno dostupnih izveštaja i podataka o efektima zaštite od nasilja u porodici

Iako je primena *Zakona o sprečavanju nasilja u porodici* pokazala pozitivne efekte (što je potvrdio i izveštaj GREVIO ekspertske grupe), a Revidirani AP za Poglavlje 23 dodao kao (novi) pokazatelj „javno dostupni kvartalni izveštaji o sprovođenju zakona“, izgleda da *Savet za suzbijanje nasilja u porodici* **više ne prati** njegovu realizaciju, tako da izostaju i preporuke za unapređenje tog sistema zaštite. Centralizovana elektronska baza podataka **još nije napravljena**, a Autonomni ženski centar nastavlja sa nezavisnim izveštavanjem o praćenju primene ovog zakona.¹⁹⁷ Podaci za 2019. govore da je dugoroč(nij)a zaštita žrtava nasilja u porodici i dalje „slaba karika“. Dobar deo prijavljenih događaja nasilja, za koja nisu izdata naređenja za hitne mere, ostaje bez planova i praćenja. Nema podataka o sadržaju i kvalitetu (efektima) zaštite i podrške, a najnoviji *Posebni izveštaj Zaštitnika građana o radu grupa za koordinaciju i saradnju na području Grada Beograda*¹⁹⁸ ukazuje na niz teškoća – nerazumevanja pojave i propusta. Kada je reč o drugim oblicima rodno zasnovanog nasilja prema ženama, podaci pokazuju da je izrazito mali broj prijava, a dramatično mali broj onih koji budu osuđeni za ta dela.

Povećan broj prijavljenog nasilja u porodici dovodi i do uvećanja angažovanja profesionalaca, što bi trebalo da prate i uvećanja resursa (ljudskih, finansijskih, obrazovnih, tehničko-organizacionih), ali **nema podataka** o tome da li su rađene analize potreba i mogućnosti sistema/profesionalaca da odgovore na ovaj obim zadataka i aktivnosti, kao i da li su preduzimane odgovarajuće mere.¹⁹⁹

Sa izmenama u nadležnostima Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje ostaje nadležno za nadzor nad radom socijalnih službi samo u pogledu postupanja u skladu sa Zakonom u socijalnoj zaštiti, novoformirano Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju biće nadležno za primenu Porodičnog zakona i, u skladu sa tim, nadzor nad stručnim radom socijalnih službi u vezi sa porodicama i decom. **Stiče se utisak da je Zakon o ministarstvima od 26. oktobra 2020. usvojen sa namerom da se stvori konfuzija u pogledu postupanja socijalnih službi zbog preklapajuće i nejasne podele nadležnosti između Ministarstva za socijalnu politiku i novoformiranog Ministarstva za brigu o porodici i demografiju.**

Femicid – bez dubinske analize slučajeva i odgovarajuće intervencije²⁰⁰

U periodu od 1. januara do 30. juna 2020. godine mediji su izvestili **o smrti 21 punoletne žene** – 14 femicida bilo je u porodično-partnerskom kontekstu. U istom izveštajnom periodu zabeležno je i **11 napada na žene** – pokušaji ubistva, nanošenje teških telesnih povreda i slično, koji su se desili u porodično-partnerskom kontekstu i koji su takođe mogli imati smrtni ishod. Najmlađa ubijena žena imala je 19, a najstarija 73 godine. Srbija i dalje **nema zvaničnu, preciznu i javno dostupnu evidenciju** o svim oblicima femicida, kao **ni Nadzorno telo za praćenje femicida**, koje bi prikupljalo podatke, analiziralo da li su i gde učinjeni propusti u zaštiti života ubijenih žena i davalo preporuke za postupanje nadležnih institucija kako bi se ubuduće sprečili fatalni ishodi. Nužno je ispitati zašto broj femicida na (polugodišnjem nivou ostaje gotovo nepromenjen iako je registrovano smanjenje broja slučajeva u kojima su postojale ranije prijave nasilja nadležnim institucijama. Nužno je ispitati i da li je bilo nepravilnog i/ili nesavesnog rada postupajućih službenika u slučajevima femicida gde je nasilje prethodno prijavljivano, kao i sankcionisati odgovorne za to. Podaci upućuju i na manjkavu proceduru praćenja i kontrolisanja bivših osuđenika za nasilje nad ženama i ubistva žena, što bi moralo da bude izmenjeno. U izveštaju se dodaje da je nužno da se u periodima izolacije i uvođenja policijskog časa ima u vidu to da za mnoge žene dom lako može postati mesto zločina.

197 T. Ignjatović, „Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji za period januar – decembar 2019. godine, Osmi izveštaj o nezavisnom praćenju primene Zakona“, Autonomni ženski centar, 30. jul 2020, https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-20/Osmi_nezavisni_izvestaj_jan_dec_2019.pdf, 25. 9. 2020. Izveštaji se izrađuju na osnovu podataka koji se mesečno prikupljaju od Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova, dok podaci Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nisu dostupni (Republički zavod za socijalnu zaštitu postavio je Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2019. godinu tek u septembru 2020. godine).

198 J. Stojanović, (ur.), *Posebni izveštaj Zaštitnika građana o radu grupa za koordinaciju i saradnju na području Grada Beograda*, avgust 2020, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6800/Poseban%20izvestaj%20zaštitnika%20gradjana.pdf>, 29. 10. 2020.

199 T. Ignjatović, „Primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici u Srbiji za period januar – decembar 2019. godine, Osmi izveštaj o nezavisnom praćenju primene Zakona“, op.cit.

200 V. Lacmanović, *FEMICID – UBISTVA ŽENA U SRBIJI*, Kvantitativno-narativni izveštaj 1. januar – 30. jun 2020. godine, Autonomni ženski centar, https://www.womenngo.org.rs/images/femicid/FEMICID_Kvantitativno-narativni_polugodisnji_izvestaj-2020_godina.pdf, 25. 9. 2020.

Nije postojala potreba za formiranje novog nacionalnog SOS telefona²⁰¹

Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine – SOS telefon za žene sa iskustvom nasilja (koji je odlukom resornog ministra postao pružalac ove usluge krajem decembra 2018. godine sa budžetom od 30 miliona dinara – oko 254.000 evra)²⁰² objavio je izveštaj o radu u 2019. godini. U njemu se navodi da je primljeno 3478 poziva (usluga je dostupna 24/7), od čega se **samo 1565 odnosilo na nasilje** (1040 je kategorisano kao savetodavni razgovor, a 525 kao upućivanje na druge institucije i davanje informacija), a 11% poziva uputili su muškarcima.²⁰³

Poređenja radi, u istom periodu SOS telefon Autonomnog ženskog centra **zazvonio je 3213 puta** (iako je „otvoren“ samo 10 sati svakog radnog dana). Zvalo je ukupno 589 žena, a njima je pruženo 4.608 usluga psihosocijalne podrške. Ili, poređenja radi, u istoj godini 21 ženska organizacija iz mreže „Žene protiv nasilja“ dobila je **12.340 poziva od 4173 žene** (iako gotovo nijedna nema dežurstvo 24/7), a za taj rad samo su **dve organizacije dobile sredstva iz budžeta**, i to ukupno 798.000 dinara (6763 eura).²⁰⁴

Normalizovanje „usluga među kolegama“ na štetu žrtava nasilja u porodici

Posebno odeljenje Višeg suda u Beogradu za sprečavanje korupcije je oslobodilo je u decembru 2019. godine dvojicu službenika Policijske uprave za Grad Beograd, koji su optuženi za krivična dela *trgovine uticajem i zloupotrebe službenog položaja*. U optužnici je bilo navedeno da je 1. novembra 2018. g. policijski inspektor Odeljenja za sprečavanje krvnih i seksualnih delikata tražio blaži tretman prema navodnom učiniocu nasilja u porodici, zamolivši nadležnog policijskog službenika za nasilje u porodici da ne izrekne hitnu meru u skladu sa Zakonom o sprečavanju nasilja u porodici. Nakon tog telefonskog razgovora nadležni policijski službenik izrekao je samo usmeno upozorenje iako je to bio treći put u istoj godini da je nasilnikova bivša supruga prijavila zlostavljanje. Razgovor dva policijska službenika snimila je Posebna jedinica policije, koja je imala nalog da presretne sve pozive inspektora, ali iz razloga koji nisu u vezi sa ovim slučajem.²⁰⁵

Apelacioni sud u Beogradu je 10. marta 2020. g. potvrdio presudu prvostepenog suda, a time i stav suda da se razgovori među kolegama ne smatraju krivičnim delima (čak ni disciplinskim prekršajima), navodeći da *nije neuobičajeno u praksi i životno gledano da kolega pita ili zamoli kolegu za određenu uslugu, ali u svakom slučaju ne za nešto što bi bilo protivzakonito ili radi primanja poklona ili druge koristi*.²⁰⁶ Imajući u vidu da je Sektor unutrašnje kontrole MUP-a ustanovio da je postupanje nadležnog policijskog službenika za nasilje u porodici bilo zakonito, zbog toga što ima diskreciono ovlašćenje da izrekne ili hitnu meru ili usmeno upozorenje, sud je odlučio da oslobodi policijske službenike.

Istraživački novinari su tokom ovog postupka objavili nekoliko članaka, u kojima su tvrdili da je slučaj protiv inspektora bio pokrenut sa namerom da se on skloni iz nekoliko ‘važnih’ istraga.²⁰⁷ Mogli bi se izneti argumenti o tome da ovaj slučaj nikada ne bi bio procesuiran²⁰⁸ da inspektor nije stajao ‘nekome na putu’. Međutim, štetu koju je ženama žrtvama prouzrokovalo mišljenje sudija Apelacionog suda u Beogradu, u svim budućim slučajevima „usluga među kolegama“ u korist učinilaca nasilja u porodici, biće skoro nemoguće ispraviti.

201 T. Ignjatović, „Prvi nezavisni izveštaja o aktivnostima Nacionalnog SOS telefona za žene sa iskustvom nasilja“, Autonomni ženski centar, 2019, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1477-nije-postojala-potreba-za-formiranje-novog-nacionalnog-sos-telefona-prvi-nezavisni-izvestaj-o-aktivnostima-novoformiranog-nacionalnog-sos-telefona-za-zene-sa-iskustvom-nasilja>, 25. 9. 2020.

202 Nacionalni SOS telefon je formiran odlukom resornog ministra, uprkos činjenici da su tu uslugu uspostavile autonomne ženske organizacije tri decenije ranije i da u Srbiji funkcioniše mreža *Žene protiv nasilja*, u kojoj je čak 6 organizacija licencirano kao pružalac te usluge pre novoformiranog SOS telefona u javnom sektoru (Alarm, 2018).

203 Centar za zaštitu odojčadi, dece i omladine, Godišnji izveštaj o radu za 2019. godinu (2.3. Savetodavno terapijske i socioedukativne usluge, 2.3.1.3. SOS Telefon za žene sa iskustvom nasilja, str. 13), <http://zvecanska.org.rs/?p=3865>, 25. 9. 2020.

204 „O nama – Usluge i finansiranje“, *Mreža Žene protiv nasilja*, <https://www.zeneprotivnasilja.net/o-nama/mreza-zpn#usluge-i-finansiranje>, 25. 9. 2020.

205 <https://www.blic.rs/vesti/hronika/ko-je-uhapseni-prljavi-inspektor-radio-na-najmisterioznijem-zlocinu-u-srbiji-i-adrese/npdjne8>

206 Presuda Višeg suda u Beogradu u predmetu K-Po4 br. 4/19, str. 13, potvrđena presudom Apelacionog suda u Beogradu u predmetu br. Kž1-199/20, dostavljena je AŽC-u po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

207 J. Veljković, „IN MEMORIAM | Odlazak inspektora Jovića: Pravda je stigla prekasno“, *Javno.rs*, 7. 7. 2020, <https://javno.rs/vest/-in-memoriam-odlazak-inspektora-jovica-pravda-je-stigla-prekasno>, 2. 11. 2020.

208 Kao i u slučajevima u kojima je AŽC, zajedno sa ženama žrtvama, podneo krivične prijave protiv nadležnih policijskih službenika za nasilje u porodici zbog propuštanja da zaštite i izreknu hitne mere zaštite, koje su tužioci odbacili.

PREPORUKE

- S dužnom pažnjom treba razmotriti i integrisati preporuke GREVIO ekspertske grupe u sva relevantna dokumenta, a posebno u praktičnu primenu nadležnih institucija.
- Uvesti redovno praćenje i temeljnu analizu primene postojećih instituta zaštite i podrške ženama i drugim žrtvama rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici, koja bi povratno pozitivno uticala na bezbednost (uključujući u to i eliminaciju femicida, naročito u svim slučajevima gde je nasilje prethodno prijavljeno), kao i na oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje žrtava.

4.4.2. Prava deteta

Strategija za prevenciju i zaštitu dece usvojena nakon više od dve godine

Vlada je 21. maja 2020. **usvojila novu Strategiju za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2020–2023.** i prateći Akcioni plan.²⁰⁹

Strategija predviđa osnivanje **Radne grupe za praćenje sprovođenja Strategije**, ali **ne postoje javno dostupne informacije** o tome da je ta Radna grupa osnovana. Prema Strategiji, metodologiju praćenja utvrdiće Radna grupa. Navodi se da će jedan član Radne grupe biti predstavnik organizacije civilnog društva koja se bavi unapređenjem i zaštitom dečjih prava, odabran u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom,²¹⁰ koja je u međuvremenu prestala da postoji.²¹¹

U delu 9 Strategije, koji se odnosi na procenu finansijskog efekta i finansijskih sredstava, navedeno je da *osnivanje novih institucija nije planirano*. To se ne podudara sa radom Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja kada je reč o inicijativi za usvajanje **Zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta**.²¹² Zakonom je planirano osnivanje dečjeg ombudsmana. Ni Revidirani AP 23 ne predviđa usvajanje tog zakona. Imajući u vidu da Zaštitnik građana od svog osnivanja pre više od decenije ima zamenicu za prava deteta i da su sve zamenice koje su bile na toj funkciji bile veoma aktivne, ne samo u promovisanju dečjih prava već i u njihovoj zaštiti, ni među članicama prEUgovor koalicije ne postoji konsenzus oko toga da li bi bilo korisno (u pogledu nadležnosti, finansijski, organizaciono) osnovati posebnog Zaštitnika prava deteta.²¹³

Savet za prava deteta nije održao nijedan sastanak 2020. godine. Drugi izveštaj Saveta za 2019. godinu predstavljen je Narodnoj skupštini u februaru 2020. godine i to je bila jedina aktivnost Saveta tokom 2020. godine.²¹⁴ Nakon formiranja nove Vlade, ostaje da se vidi da li će Savet nastaviti da radi u istom sastavu ili ne.

Posle tri godine protesta i iskazanog nezadovoljstva pokreta „Mame su zakon”,²¹⁵ te podnetih zahteva za ocenu ustavnosti, o kojima još uvek nije odlučeno, usvajanje izmena Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom postalo je deo aktivnosti 3.4.4.4. Revidiranog AP 23, koja je planirana za četvrti kvartal 2020. godine. Očekivani rezultat *promene postojećeg zakonskog rešenja, koje može biti diskriminatorno prema određenim kategorijama roditelja i majki*, može ukazati na to da država delimično priznaje da zakon sadrži diskriminatorne odredbe zakona protiv roditelja i majki, ali se zaboravlja da **svako treće novorođeno dete i dalje pogađaju diskriminatorni članovi tog zakona**.

209 „Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu nacionalne strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja za period 2018–2022.”, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 5. 12. 2017, <https://bit.ly/3aCx8Zd>, 14. 6. 2020.

210 Strategija, deo 7.

211 U skladu sa čl. 42 Zakona o ministarstvima, koji je usvojen 26. 10. 2020, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/1531-20-lat.pdf>.

212 „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o pravima deteta i zaštitniku prava deteta”, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 3. 7. 2019, <https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2019-07/Deca%20-%20Izvestaj%20Javna%20rasprava.pdf>.

213 Dok ASTRA podržava formiranje zasebnog tela, AŽC i Grupa 484 smatraju ovo rešenje spornim.

214 <http://www.savetzapravadeteta.gov.rs/aktivnosti.php#a25>, 30. 9. 2020.

215 <https://www.facebook.com/MameSuZakon/>

PREPORUKE

- Osnovati Radnu grupu za praćenje sprovođenja Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja bez daljeg odlaganja.
- Izmeniti *Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom* kako bi se sprečila dalja diskriminacija novorođenih beba, dece i njihovih majki.

4.4.3. Jačanje procesnih garancija

Nacionalna Strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela usvojena nakon godinu dana

Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i prateći AP usvojeni su 30. jula 2020.²¹⁶

Strategija predviđa uspostavljanje Koordinacionog tela za podršku žrtvama i svedocima krivičnih dela u roku od 30 dana od usvajanja Strategije. Ovo telo bilo bi zaduženo za koordinaciju, praćenje i unapređenje buduće Nacionalne mreže službi podrške žrtvama i svedocima krivičnih dela i odgovorno za izveštavanje o sprovođenju Strategije. **Ne postoje javno dostupne informacije da je ovo Koordinaciono telo uspostavljeno.** Prema Strategiji, Koordinaciono telo utvrdiće metodologiju praćenja u roku od tri meseca od primene Strategije. Navodi se da će jedan član Koordinacionog tela biti predstavnik organizacije civilnog društva, odabran u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom²¹⁷, koja je prestala da postoji²¹⁸.

Na internet stranici projekta „Podrška žrtvama i svedocima krivičnih dela u Srbiji“, koji finansira EU, a sprovode Ministarstvo pravde i Misija OEBS-a u Srbiji, 31. avgusta 2020. godine objavljeno je da će *prvih pet viših sudova u Srbiji uskoro dobiti modernu video-konferencijsku opremu, koja omogućava svedočenje putem audio/video-linka, čime se izbegava sekundarna viktimizacija žrtava i svedoka, i njihovo neposredno susretanje sa optuženima pre, tokom i posle glavnog pretresa. Nabavka ove video-konferencijske opreme pokrenuta je potpisivanjem Memoranduma o razumevanju između Ministarstva pravde i Misije OEBS-a u Srbiji, a vrednost donacije je 150.000 evra.*²¹⁹

Može se zaključiti da nabavka savremene video-konferencijske opreme za jedan Viši sud košta 30.000 evra. Sve OCD, koje pružaju podršku žrtvama krivičnih dela više od četvrt veka, **volele bi da znaju da li će ova moderna video-konferencijska oprema biti dostupna u svim sudnicama u svakom od ovih pet viših sudova i koji su to tačno viši sudovi.**

Državni fond nasuprot EU fondovima za žrtve

Nakon objavljenih rezultata petog javnog poziva Ministarstva pravde za dodelu sredstava prikupljenih po osnovu odlaganja krivičnog gonjenja,²²⁰ Autonomni ženski centar je objavio javno saopštenje, izražavajući razočaranje činjenicom da **nije podržan nijedan projekat namenjen pružanju podrške ženama žrtvama nasilja ni žrtvama svih ostalih krivičnih dela.**²²¹

216 <https://www.podskazrtvama.rs/lat/posts/usvojena-nacionalna-strategija-za-ostvarivanje-prava-zrtava-i-svedoka-110.php>

217 Strategija, deo IV, strana 33.

218 U skladu sa čl. 42 Zakona o ministarstvima, koji je usvojen 26. 10. 2020, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2020/1531-20-lat.pdf>

219 <https://www.podskazrtvama.rs/lat/posts/zastita-zrtava-i-video-konferencijskim-svedocenjem-113.php>

220 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/30133/resenje-o-dodeli-sredstava-prikupljenih-po-osnovu-odlaganja-krivicnog-gonjenja-iz-2020-godine>.

221 <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1595-saopstenje-za-javnost-18-jun-2020>

Ovo posebno razočarava ako imamo u vidu da su sredstva koja su deljena ovim javnim pozivom prikupljena u slučajevima žrtava krivičnih dela, u kojima su tužioci odlučili da primene institut odlaganja krivičnog gonjenja, upućujući osumnjičene na to da uplate sredstva u Fond Ministarstva pravde. Tokom 2018. godine institut odlaganja krivičnog gonjenja primenjen je 13.090 puta²²²; u 643 predmeta u vezi sa krivičnim delom protiv braka i porodice, od čega u 236 slučajeva za delo nasilja u porodici, ali i u slučajevima krivičnih dela protiv života i tela, protiv polnih sloboda, sloboda i prava čoveka i građanina, protiv zdravlja ljudi i mnogim drugim.

Stoga bi bilo očekivano da se barem deo ovih sredstava uloži u poboljšanje položaja i zaštitu žrtava nasilja u Srbiji (npr. pružanje besplatne psihosocijalne ili pravne podrške žrtvama nasilja, opremanje soba za intervjuisanje žrtava da bi se sprečio kontakt sa učiniocem nasilja i sličnim aktivnostima).

Ministarstvo pravde je reagovalo izdajući samo javno saopštenje,²²³ u kome tvrdi da je *na svim prethodnim javnim pozivima koje je sprovodilo za podršku žrtvama krivičnih dela u Srbiji, uključujući u to i žrtve nasilja u porodici, dodeljeno 8.713.928 dinara (74.080 evra).*

Prema analizi dostavljenoj za portal *Peščanik*,²²⁴ vidi se da ova sredstva, iako mogu da deluju impresivno, uopšte nisu zadovoljavajuća za one koji poznaju situaciju. Navedeni iznos 8.713.928 dinara (74.080 evra) predstavlja oko 0,4% ukupnog iznosa sredstava koje je Ministarstvo pravde u poslednjih pet godina, četiri godine zaredom, dodelilo državnom Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima²²⁵ i samo jednom (2017. godine) Autonomnom ženskom centru za projekat besplatne pravne podrške ženama žrtvama porodičnog nasilja, i to u iznosu od 1.094.400 dinara (9306 evra).

Upadljivo je da je 2019. godine gotovo identičan iznos (8.543.000 dinara) dodeljen samo jednom projektu za restauraciju crkvenog oltara. Tokom poslednjih pet godina, projekti verskih organizacija i crkava (za građevinske i druge radove) iz ovog fonda dobili su 60 miliona dinara (504.475 evra).²²⁶

Međutim, nijedan dinar od ukupno 500 miliona dinara (4.251.747 evra) dodeljenih 2020. godine nije bio namenjen žrtvama krivičnih dela.

Efekti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Kao što je navedeno u prethodnom Alarm izveštaju, Ministarstvo pravde je 31. marta 2020. godine objavilo izveštaj o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U julu 2020. objavljen je YUCOM-ov nezavisni monitoring izveštaj za prvih šest meseci primene zakona.²²⁷ Podaci Ministarstva pravde i YUCOM-a razlikuju se kada je reč o broju opština u Srbiji koje su se registrovale kao pružaoci besplatne pravne pomoći (150 ili 125), kao i o broju odobrenih zahteva za besplatnu pravnu pomoć (1902 ili 2280).

Ministarstvo pravde je 1. oktobra 2020. godine, obeležavajući prvu godinu primene zakona, objavilo da je više od 27.000 građana dobilo besplatnu pravnu pomoć (3386) i besplatnu pravnu podršku (24.355). Ponovo, **prosečan broj građana koji su dobili besplatnu pravnu pomoć ostao je isti** – dvadeset i dvoje građana godišnje na 150 opština ili dvadeset i sedmero građana godišnje na 125 opština. Možemo, stoga, reći da je u proseku **dvoje građana mesečno po opštini ostvarilo pravo na besplatnu pravnu pomoć tokom prve godine primene zakona**. Broj korisnika upućenih advokatima smanjio se za polovinu u periodu od aprila do septembra (sa 416 u prvih šest meseci na 669 na kraju prve godine), što bi moglo da bude rezultat proglašenja vanrednog stanja u Srbiji, tokom koga institucije nisu bile lako dostupne građanima. Podaci o besplatnoj pravnoj podršci dati su na grafikonu ispod.

222 <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/PdfE/G20195653.pdf>, str. 14 i 16.

223 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/30184/ministarstvo-pravde-kontinuirano-jaca-sistem-zastite-i-podrske-zrtvama-u-srbiji.php>

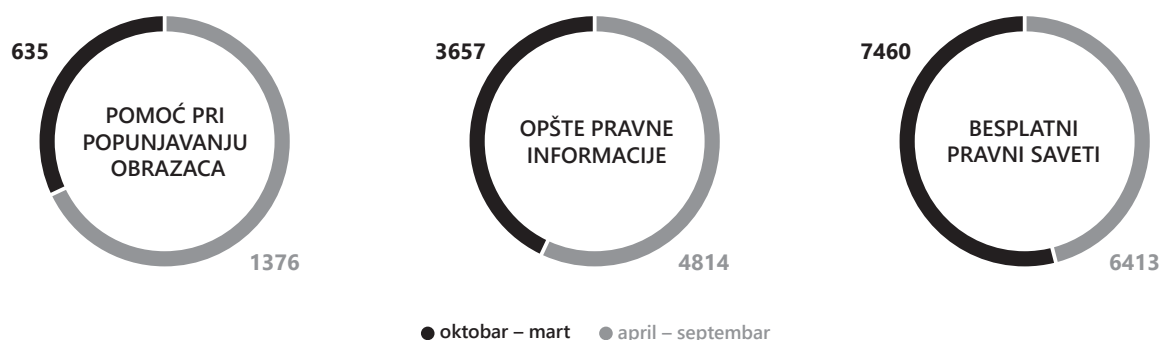
224 D. Malbaša, „Projekti manje važnosti”, *Peščanik.net*, 24/6/2020, <https://pescanik.net/projekti-manje-vaznosti/>, 25. 9. 2020.

225 http://preugovor.org/upload/document/institucionalni_barometar_2.pdf, str. 90–91.

226 D. Malbaša, „Projekti manje važnosti”, *Peščanik.net*, 24/6/2020, <https://pescanik.net/projekti-manje-vaznosti/>, 25. 9. 2020.

227 <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Primena-zakona-BPP-2.pdf>

Grafikon 3: Pružena besplatna pravna podrška tokom prve godine primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći



Izvor: Ministarstvo pravde

U međuvremenu, Ministarstvo pravde je 10. juna 2020. poslalo imejl svim organizacijama civilnog društva koje su registrovane kao pružaoci besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške,²²⁸ zahtevajući od njih da, u skladu sa *Pravilnikom o evidenciji pružanja besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške*, podnesu izveštaj o uslugama pruženim u periodu od 1. oktobra 2019. do 1. juna 2020. godine najkasnije do 1. jula 2020. godine. Tim Pravilnikom je propisano da se podaci o imenu i prebivalištu korisnika, ne samo besplatne pravne pomoći već i besplatne pravne podrške, moraju čuvati i prijavljivati Ministarstvu pravde, bez obzira na to što država uopšte ne finansira besplatnu pravnu podršku. Autonomni ženski centar je odgovorio da nije u mogućnosti da navede podatke o ličnom imenu i prebivalištu korisnika,²²⁹ imajući u vidu da žene kojima je bila potrebna besplatna pravna pomoć/podrška nisu dale saglasnost za dostavljanje njihovih ličnih podataka Ministarstvu pravde.

Iz podataka o pruženim uslugama Autonomnog ženskog centra može se videti da je **od AŽC-a besplatnu pravnu pomoć dobilo otprilike 18 žena mesečno (ukupno 143)** u prvih 8 meseci primene zakona.

Tabela 4: Broj usluga besplatne pravne pomoći AŽC-a od 1. oktobra 2019. do 1. juna 2020. godine

1. Broj korisnica koje su dobile besplatnu pravnu pomoć i besplatnu pravnu podršku (ukupno)	560
1.1. Broj korisnica koje su se prvi put obratile za pomoć	373
2. Broj pruženih usluga besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške (ukupno)	1345
2.1. Broj pruženih usluga besplatne pravne podrške	1202
2.1.1. broj usluga pruženih telefonom	938
2.1.2. broj usluga pruženih lično	106
2.1.3. broj usluga pruženih imejlom	91
2.1.4. broj usluga pruženih putem aplikacija <i>Viber, Signal, WhatsApp</i>	67
2.2. Broj pruženih usluga besplatne pravne pomoći – sastavljanje podnesaka	143

²²⁸ Pismo Ministarstva pravde br. 740-10-00071 / 2020-22, od 5. juna 2020. godine, koje je potpisao državni sekretar Ministarstva pravde g. Radomir Ilić.

²²⁹ U skladu sa čl. 8 Statuta Autonomnog ženskog centra u pogledu poštovanja tajnosti i privatnosti podataka, kao i sa čl. 12, st. 1, tačka 1 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

PREPORUKE

- Potrebno je uspostaviti Koordinaciono telo za podršku žrtvama i svedocima.
- Neophodno je izmeniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u skladu sa CEDAW i GREVIO preporukama.
- Treba dodeliti državna sredstva organizacijama civilnog društva, koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i besplatne usluge podrške žrtvama i svedocima.

4.4.4. Zaštita podataka o ličnosti

Iako su uočene pozitivne promene, i dalje među institucijama i političkim strankama postoji nerazumevanje standarda zaštite podataka o ličnosti.

Srbija je u maju dovršila ratifikaciju Protokola²³⁰ o izmeni Konvencije 108 Saveta Evrope. Protokol poboljšava standarde zakonitosti, proporcionalnosti i transparentnosti obrade podataka, odgovornosti rukovaoca podacima, nezavisnost tela za zaštitu podataka, te proširuje listu osetljivih podataka i primenu standarda zaštite podataka na obradu podataka u svrhe nacionalne bezbednosti.

Presudom Suda pravde Evropske unije u julu 2020. ukinuta je odluka Evropske komisije o primerenom stepenu zaštite podataka u okviru mehanizma „Štit privatnosti“, koji se odnosi na prenos podataka između EU i SAD.²³¹ Srpski Zakon o zaštiti podataka o ličnosti oslanja se na ovakve odluke Evropske komisije, koje predstavljaju osnov za olakšan prenos podataka trećim državama. Međutim, i nakon apela Poverenika,²³² sa spiska država sa primerenim stepenom zaštite podataka i dalje nisu izbrisane Sjedinjene Američke Države.²³³

Tokom izveštajnog perioda nekoliko velikih tehnoloških kompanija imenovalo je, iako sa znatnim zakašnjenjem, svoje predstavnike u Srbiji u skladu sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (član 44), koji se primenjuje od avgusta 2019.²³⁴ Tome su prethodile prekršajne prijave, koje je organizacija civilnog društva „Šer fondacija“ podnela Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.²³⁵ Imenovanje predstavnika kompanije „Gugl“ (Google) krajem maja omogućilo je da „pravo lica da bude zaboravljeno na internetu“ već u junu bude prvi put ostvareno u Srbiji.²³⁶

Tokom izborne kampanje Poverenik redovno beleži obraćanje nezadovoljnih građana zbog zloupotrebe njihovih ličnih podataka, koju vrše političke stranke. Poverenik je od svih registrovanih partija zahtevao da popune kontrolne liste kako bi utvrdio u kojoj meri su usklađene sa Zakonom. Samo trećina je odgovorila na zahtev, a većina dostavljenih popunjenih kontrolnih lista ukazuje na nerazumevanje propisa.²³⁷

230 Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (Convention 108), CETS 223, 10. 10. 2018. <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/223>> 2. 4. 2020.

231 Sud pravde Evropske unije, Presuda u slučaju C-311/18 (*Fejsbuk Irska i Šrems*) od 16. 7. 2020, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-311/18>.

232 <https://www.poverenik.rs/sr/caopштења/3382-утицај-одлуке-европског-суда-правде-на-пренос-података-у-сједињене-америчке-државе-на-основу-„privacy-shield“.html>

233 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/55/2/reg>

234 Vesti su dostupne na sajtu Poverenika: <https://www.poverenik.rs/sr/caopштења/3346-google-именовао-свог-представника-у-републици-србији-у-складу-са-законом-о-заштити-података-о-личности.html>; <https://www.poverenik.rs/sr/актуелности/3405-вајбер-именовао-представника-за-републику-србију-у-складу-са-законом-о-заштити-података-о-личности.html>; <https://www.poverenik.rs/sr/актуелности/3416-netflix-и-booking-с-именовали-представнике-за-републику-србију-у-складу-са-законом-о-заштити-података-о-личности.html>, 2. 11. 2020.

235 <https://www.sharefoundation.info/en/share-complaints-against-16-global-tech-companies/>

236 <https://www.sharefoundation.info/sr/internet-ipak-moze-da-zaboravi/>

237 <https://www.poverenik.rs/sr/caopштења/3365-већина-политичких-странака-није-доставила-контролне-листе-пoverенику.html>

I dalje zabrinjava nemar prema ličnim podacima prilikom uvođenja pametnog nadzora u prestonici

U prethodnim Alarm izveštajima skretali smo pažnju na problem povećanja video-nadzora, koji je još uvek u pravnom vakuumu.²³⁸ Projektom *Sigurni grad* (*Sigurno društvo*) po prvobitnoj najavi predviđeno je postavljanje 1000 pametnih kamera u Beogradu. U međuvremenu taj broj je porastao na ukupno 8100 kamera različitih vrsta, među kojima su i one koje prepoznaju crte lica. To piše u ponovljenoj Proceni uticaja primene video-nadzora na zaštitu podataka o ličnosti, koju je Ministarstvo unutrašnjih poslova dostavilo Povereniku u martu 2020. godine.²³⁹ Na osnovu ovog dokumenta Poverenik je zaključio da i dalje postoji rizik od povrede Zakona, pošto nije obezbeđen pravni osnov za takvu obradu podataka o ličnosti i pošto ministar policije nije doneo neophodni podzakonski akt, kojim bi detaljnije uredio način vršenja ovlašćenja policije za snimanje na javnim mestima. Ovaj akt je kasnije usvojen i predviđa obavezu MUP-a da sve pametne kamere vidljivo obeleži.²⁴⁰ Međutim, MUP i dalje snabdeva javnost delimičnim informacijama. Tako na sajtu MUP-a stoji da su kamere postavljene na 224 mesta,²⁴¹ dok je inicijativa građana „Hiljade kamera” mapirala znatno veći broj.²⁴² Takođe, do sada nisu izneseni ubedljivi argumenti kada je reč o neophodnosti masovne primene ove nametljive tehnologije ili o srazmernosti njenim svrhama, dok je rizik od zloupotreba visok. Svrhe za korišćenje pametnog video-nadzora široko su definisane, počev od borbe protiv kriminala, preko sprečavanja i otkrivanja prekršaja, praćenja stanja saobraćaja, pa sve do zaštite zdravlja lica, što otvara mogućnosti za potencijalnu arbitrarnost.²⁴³

PREPORUKE

- Odmah treba obustaviti postavljanje kamera za prepoznavanje lica u Beogradu. U aktivnoj saradnji sa Poverenikom, Ministarstvo unutrašnjih poslova trebalo bi da projekat učini transparentnim i organizuje inkluzivnu javnu raspravu o neophodnosti takvog sistema masovnog pametnog nadzora i njegovim implikacijama na privatnost i druga osnovna prava i slobode.
- Treba usvojiti novu Strategiju zaštite ličnih podataka, sa pratećim akcionim planom.

238 S. Đurković (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, septembar 2019, str. 58.

239 Da se podsetimo, procenu je trebalo izvršiti i pre uvođenja takvog sistema uz konsultovanje Poverenika, a čak i dokument koji je MUP naknadno izradio u jesen 2019. nije zadovoljio osnovne standarde. Više u: *Analiza Procene uticaja obrade na zaštitu podataka o ličnosti korišćenjem Sistema video-nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova*, BCBP, Partneri za demokratske promene Srbija i Šer fondacija, novembar 2019. <<http://www.bezbednost.org/Sve-publikacije/7114/Analiza-Procene-uticaja-obrade-na-zastitu.shtml>>.

240 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2020/111/1/reg>

241 <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/d52f1b79-f728-4870-8da4-0462c9561157/16.10.2020-%D0%9A%D0%B0mere-BG.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nkNulcB>

242 <https://hiljade.kamera.rs/en/home/>

243 <https://www.sharefoundation.info/sr/kamere-bez-upotrebne-dozvole-procena-uticaja-2-0/>

5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

5.1. Reforma policije

Vlada Srbije je u julu 2020. godine usvojila novi Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24. Uprkos dugotrajnom i inkluzivnom procesu konsultacija, u završnom dokumentu i dalje nisu obrađena dva ključna pitanja: nedostatak transparentnosti organizacione reforme Ministarstva unutrašnjih poslova i zaštita operativnog rada policije od uticaja organizovanog kriminala i politike.

Do pisanja ovog Alarma MUP nije objavio izveštaj o sprovođenju AP 24 za period januar – jun 2020. godine. Iz tih razloga nemoguće je sveobuhvatno proceniti u kom stepenu su planirane aktivnosti ispunjene u predloženim rokovima. Bez obzira na to, situacija sa pandemijom COVID-19 i proglašenje vanrednog stanja opteretili su kapacitete MUP-a, kako na operativnom, tako i na upravljačkom nivou, zbog čega se očekuje da će doći do većih kašnjenja.

Organizaciona reforma policije i dalje je ključni preduslov za uspešno sprovođenje svih ostalih reformi iz Poglavlja 24.²⁴⁴ Uprkos činjenici da su organizacije građanskog društva insistirale na tome da se reformi policije u Akcionom planu pristupi transparentno i sistematski, kao zasebnom pitanju, u MUP-u se ipak smatralo da je bolje da se u tekstu AP 24 raseju brojne aktivnosti koje bi trebalo da dovedu do željenog ishoda.²⁴⁵ Iako je – zbog mnogih paralelnih procesa koji se odvijaju u različitim tematskim oblastima – to potencijalno ispravan pristup, pitanje organizacione reforme jednog, do te mere složenog sistema, trebalo je postaviti kao prioritet i rešiti ga sveobuhvatno. Bez toga će biti teško proaktivno pratiti sprovođenje aktivnosti koje nisu jasno povezane sa ovim ciljem, a i sam proces je postao manje transparentan za javnost. Ovo posebno zabrinjava zato što se **organizaciona reforma policije do sada koristila kao izgovor za ukidanje kontrolnih mehanizama i za uvođenje samovolje u odlučivanje, a samim tim i za stavljanje policije pod kontrolu najviših političkih ešalona u MUP-u.**²⁴⁶

Kada je već reč o politici, jedno od privremenih merila (*benchmark*) Evropske komisije predviđa uspostavljanje snažnih zaštitnih mehanizama u samoj policiji kako bi se sprečilo da organizovani kriminal i politika utiču na njen operativni rad.²⁴⁷ Iako organizacije civilnog društva od 2016. godine stalno nastoje da skrenu pažnju na to da je ovo pitanje najvažnije za reformu policije u Srbiji, Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 24 uvedena je samo jedna aktivnost, koja je jasno povezana sa tim ishodom.²⁴⁸ Njom se predviđa izgradnja kapaciteta zaposlenih u policiji u okviru projekta koji podržava jedna međunarodna organizacija, što nije ni približno dovoljno da bi se rešili duboko ukorenjeni problemi, koji proizilaze iz činjenice da organizovane kriminalne grupe i politika utiču na istragu i imaju pristup ovako prikupljenim informacijama. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u više navrata tvrdilo da postojeći pravni okvir, a posebno Ustav i Zakon o policiji, garantuju operativnu nezavisnost policije.²⁴⁹ Međutim, brojni incidenti pokazuju da se ove **zakonske odredbe u praksi ne sprovedu ispravno**. U daljem tekstu biće opisani neki od ovakvih slučajeva koji su se dogodili u proteklih šest meseci.

244 Evropska komisija, Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 24, 2016, str.1.

245 Pregovaračka grupa za Poglavlje 24, *Odgovori na komentare na Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24*, (dostupno samo na srpskom jeziku) 2019, <https://bit.ly/365P1Pl>, 25. 9. 2020.

246 Saša Đorđević, „Zarobljavanje policije“, u: Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (ur.), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, jun 2020, str. 35–48, <https://bezbednost.org/publikacija/zarobljavanje-sektora-bezbednosti-u-srbiji/>.

247 Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 24.

248 AP 24, aktivnost 6.1.1.25, kojom se predviđa kontinuirani program obuke i izgradnje kapaciteta radi unapređenja stepena integriteta policije. Ova mera je uvedena tek pošto su organizacije građanskog društva tokom faze savetovanja insistirale na ispunjavanju privremenog merila.

249 MUP, *Odgovori na komentare na Nacrt akcionog plana za Poglavlje 24*, str. 66–67.

Upotreba policijskih ovlašćenja tokom vanrednog stanja, koje je u Srbiji proglašeno kao odgovor na pandemiju COVID-19, izazvala je zabrinutost zbog uticanja politike na rad policije, posebno u vezi sa izdavanjem dozvola za slobodno kretanje.²⁵⁰ Uz to, u julu je bilo mnogo slučajeva potencijalne zloupotrebe policijskih ovlašćenja tokom nasilnih sukoba sa demonstrantima nakon parlamentarnih izbora i ponovnog uvođenja vanrednog stanja (pogledati uokvireni tekst). Njima se Sektor unutrašnje kontrole nije bavio. Slučaj brutalnog premlaćivanja muškarca u Novom Sadu u avgustu 2020. godine, za koji je javnost saznala zahvaljujući procurelom video-snimku, samo je jedan od više skorašnjih incidenata, koji su doveli do sumnje da je reč o neprimerenom uticanju na rad policije, kao i o lošoj saradnji između policije i tužilaštva.²⁵¹ Načelnik Uprave policije u Novom Sadu smenjen je pošto je javnost saznala za pomenuti slučaj, i to netransparentnim postupkom i bez ikakvih objašnjenja razlog za takvo postupanje.²⁵² Zakon o policiji je 2016. godine doveo do unapređenja u oblasti upravljanja ljudskim resursima MUP-a, ali je taj proces, zahvaljujući izmenama i dopunama iz 2018. godine,²⁵³ vraćen unazad. Praksa sumnjivih imenovanja i razrešenja u policiji i dalje zabrinjava, o čemu govori sledeći slučaj.

✖ **ALARM: Policijska brutalnost tokom protesta u julu 2020. godine**

Pored problematičnog ponašanja policije tokom vanrednog stanja, koje je proglašeno kako bi se suzbila epidemija COVID-19,²⁵⁴ događaji do kojih je došlo nakon izbora i koji su bili odgovor na pokušaj Vlade da ponovo uvede vanredno stanje zabrinjavaju i zbog potencijalne policijske brutalnosti i zloupotrebe sile.

Policija je bila zadužena za to da suzbije proteste građana, koji su između 7. i 8. jula održani u nekoliko gradova u Srbiji, ali i ispred Narodne skupštine u Beogradu. Tokom ta dva dana u nasilnim sukobima povređeno je 118 policajaca i privedeno 153 lica, dok je procenjeno da materijalna šteta iznosi više od milion evra.²⁵⁵ Na osnovu video-snimaka koji su cirkulisali mrežama, ali i na osnovu prikupljenih svedočenja, novinari su utvrdili da je u najmanje 26 slučajeva bilo policijske brutalnosti u postupanju prema građanima.²⁵⁶ Osim jednog incidenta u Novom Sadu, gde je Sektor unutrašnje kontrole podneo krivičnu prijavu protiv policajca koji je bio umešan u premlaćivanje autističnog muškarca,²⁵⁷ nema dokaza da je bilo koji od slučajeva eventualne policijske brutalnosti pravilno istražen. Nekoliko nevladinih organizacija podnelo je prijave protiv policajaca, ali državno tužilaštvo nije istraživalo ono što je u njima navedeno, već je zatražilo da MUP sprovede internu istragu. Od te istrage nije bilo ništa.²⁵⁸ Zbog popustljivosti policije kada je reč o pomenutim incidentima, kao i zbog nedostatka odgovornosti, ugledna nevladina organizacija zatražila je da šef policije Vladimir Rebić podnese ostavku.²⁵⁹ U izjavi datoj medijima početkom oktobra Republički javni tužilac saopštio je da su demonstranti bili ti koji su koristili silu protiv državnih institucija i da je policija reagovala u okviru svojih ovlašćenja. Tako je okončan pokušaj da se incidenti istraže i da se utvrdi odgovornost za brutalno ponašanje policije.²⁶⁰ O sudskim epilogima pročitajte više u istraživačkoj priči br. 2.

250 Saša Đorđević, „Policija u vreme vanrednog stanja“ (dostupno samo na srpskom jeziku), BCBP, 2020. <https://bit.ly/2S0gM3C> 25/09/2020. Takođe: J. Pejić Nikić (ur.), *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, maj 2020, str. 93, <http://bit.ly/AlarmMay2020>.

251 Bojan Elek, „Klipovi u točkovima umesto podmazane mašine“ (dostupno samo na srpskom jeziku), 2020. <https://bit.ly/332UCUt> 25. 9. 2020.

252 „Smenjen načelnik policijske uprave u novom sadu“, *Danas*, 17. 9. 2020, <https://bit.ly/2S1zXda>, 26. 9. 2020.

253 Saša Đorđević i Sonja Stojanović Gajić, „Kako unaprediti Zakon o izmenama i dopunama Zakona o policiji“. BCBP, 2017, <https://bit.ly/33Ydfbu>, 26. 9. 2020.

254 Jelena Pejić Nikić (ur.), *prEUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, BCBP, Beograd, jun 2020, str. 93.

255 Saša Đorđević, „Spontani protest i postupanje policije“ (dostupno samo na srpskom jeziku), BCBP, Beograd, 2020, str. 13. <https://bit.ly/2HHOPf9>, 28. 10. 2020.

256 „Protesti u Srbiji: Mapa policijske brutalnosti“, *BIRN*, 10. 7. 2020. Ivana Jeremić et. al., <https://bit.ly/35KjMY6>, 28. 10. 2020.

257 „Sektor unutrašnje kontrole MUP-a podneo krivičnu prijavu protiv policijskog službenika zbog napada na mladića na biciklu“ (dostupno samo na srpskom jeziku), *Insajder*, 17. 7. 2020, <https://bit.ly/3jyVKnV>, 28. 10. 2020.

258 Saša Đorđević, „Spontani protest i postupanje policije“, op.cit., str. 14.

259 „Trazimo ostavku direktora policije“, (dostupno samo na srpskom jeziku), *CRTA*, 13. 7. 2020. <https://bit.ly/3kCBWBg> 28. 10. 2020.

260 „Dolovac: Demonstranti na protestima upotreбили silu protiv državnih institucija“, *N1 Info*, 3. 10. 2020. <https://bit.ly/2TxwRhW>, 28. 10. 2020.

PREPORUKE

- Evropska komisija, države članice EU, Narodna skupština i Vlada Srbije, kao i svi drugi relevantni akteri moraju da insistiraju na stvaranju okruženja koje će biti pogodno za uspostavljanje operativne nezavisnosti policije i ograničavanje neprimerenih uticaja na ovu instituciju, posebno tako što će pratiti tok najznačajnijih predmeta i obezbediti da ih nadležni organi procesuiraju.
- Sektor unutrašnje kontrole MUP-a mora da istražuje i izveštava o incidentima tokom kojih je došlo do eventualne zloupotrebe policijskih ovlašćenja, kao i o slučajevima u kojima okolnosti ukazuju na to da je došlo do ugrožavanja integriteta policijske istrage.

5.2. Migracije i azil

Krovni strateški dokumenti su na snazi do 2020. godine (usvojena je Strategija suprotstavljanja iregularnim migracijama za period od 2018. do 2020. godine, kao i Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji 2017–2020), te je neophodno pokrenuti proces njihove revizije.

Sveukupna situacija

Prema podacima UNHCR-a, **broj migranata i izbeglica koji su prisutni u Srbiji značajno se smanjio** – sa oko 8700 (u martu 2020. godine) na 6725 (u avgustu 2020. godine), dok je zabeležen porast broja primećenih novopridošlica (od 1649 u martu²⁶¹ do 4044 u avgustu).²⁶² Ovi podaci moraju biti uzeti u obzir zajedno sa merama koje su prvobitno preduzete u vezi sa ograničavanjem slobode kretanja migranata i izbeglica da bi se sprečilo širenje bolesti COVID-19 i da bi se ona kontrolisala, uz dalje popuštanje mera.²⁶³

Tokom izveštajnog perioda ukupan broj aktivnih smeštajnih kapaciteta ostao je isti (16), ali su promenjene njihove lokacije. Dok su u martu bili aktivni prihvatni centri u Bujanovcu i Pirotu, kao i prihvatno-tranzitni centar u Miratovcu, od juna ukupna popunjenost njihovih smeštajnih kapaciteta iznosi nula. Pored toga, prihvatni centar „Divljana” ponovo je aktiviran u aprilu.

Iako dostupni statistički podaci ukazuju na to da se broj migranata i tražilaca azila smeštenih u državnim objektima značajno smanjio (od 8650 u martu na 4300 u avgustu),²⁶⁴ **pet prihvatnih/tranzitnih centara u kojima su smešteni uglavnom mušakci samci i dalje je pretrpano.**²⁶⁵ Prema podacima dobijenim na mesečnim sastancima Radne grupe za zaštitu dece migranata (CPWG), struktura smeštenih migranata prema nacionalnoj pripadnosti nije se značajno promenila tokom izveštajnog perioda, što znači da su i dalje najbrojniji Avganistanci, a zatim Sirijci, Pakistanci, Bangladešani i Iranci. Primećeno je da značajan broj migranata redovno boravi na otvorenom, van centara – uglavnom u Beogradu i pograničnim oblastima, jer se boje toga da neće ponovo moći da napuste centre zbog mera namenjenih kontrolisanju širenja pandemije.²⁶⁶

Izveštaji međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje se bave ovim pitanjima ukazuju na to da je povećan broj kolektivnih proterivanja migranata iz susednih zemalja u Srbiju (od 849²⁶⁷ u martu broj je porastao na 2213 u avgustu),²⁶⁸ naročito iz Rumunije i Mađarske. Migraciona kretanja u

²⁶¹ UNHCR, *Serbia Snapshot*, mart 2020.

²⁶² UNHCR, *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

²⁶³ Više o merama kojima se ograničava sloboda kretanja migranata i tražilaca azila u: Gordana Grujić, Miroslava Jelačić Kojić i Jelena Unijat, „Pogled unazad – mera ograničenja slobode kretanja migranata i tražilaca azila iz ugla standarda Evropskog suda za ljudska prava”. Koalicija prEUgovor, Beograd, jul 2020, <https://bit.ly/2ENMkGM>.

²⁶⁴ UNHCR, *Serbia Snapshot*, avgust 2020.

²⁶⁵ UNHCR, *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

²⁶⁶ Prema mesečnom izveštaju UNHCR-a, samo u avgustu je primećeno 920 migranata koji borave napolju, van centara.

²⁶⁷ 643 iz Rumunije, 50 iz Mađarske, 75 iz Hrvatske i 81 iz Bosne i Hercegovine. Izvor: UNHCR, *Serbia Snapshot*, mart 2020.

²⁶⁸ 1409 iz Rumunije, 568 iz Mađarske, 138 iz Hrvatske i 98 iz Bosne i Hercegovine. Izvor: UNHCR, *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

zemlji i dalje prate sve vidljivija krijumčarenja migranata. Prema izjavi ministra unutrašnjih poslova: „Samo u prvoj polovini 2020. godine policija je podnela 90 krivičnih prijava protiv 104 osobe zbog sumnje da su izvršile krivično delo krijumčarenja ljudi i takođe 5 krivičnih prijava protiv organizovanih kriminalnih grupa koje su imale 25 pripadnika, dok je faktički u prethodne dve godine taj broj bio značajno manji.”²⁶⁹

Tokom izveštajnog perioda primećene su određene **sporadične antimigrantske akcije**: narodne patrole nastavile su da patroliraju beogradskim javnim parkovima, u kojima borave migranti i da ih presreću i upozoravaju da, dok su u Srbiji, moraju poštovati „srpska pravila i srpske žene”.²⁷⁰ Grupa građana Sombora organizovala je 26. septembra preko društvenih mreža protest, zahtevajući od „nadležnih da se migranti isele iz tog grada, kao i da se prekine se cenzurom ove teme u medijima”.²⁷¹

Bolest COVID-19 i sistem migracija i azila

Nakon što je 14. maja izdata *Naredba o prestanku važenja Naredbe o ograničenju kretanja na prilazima otvorenom prostoru i objektima prihvatnih centara za migrante i centara za azil*,²⁷² smanjio se broj migranata smeštenih u državnim objektima, dok su intenzitet poseta centrima i sprovođenje aktivnosti ostali isti kao i u periodu pre proglašenja vanrednog stanja.²⁷³

Tokom leta centri su pojačali primenu epidemioloških mera zaštite kako bi sprečili širenje bolesti COVID-19. Pripadnici izbegličke zajednice bili su uključeni u sprovođenje preventivnih epidemioloških mera, a svim smeštenim migrantima data su uputstva o tome kako treba da se ponašaju da bi zaštitili sebe i druge (da moraju poštovati kućni red, da imaju obavezu da odmah prijave sve simptome radnicima Komesarijata za izbeglice i migracije (KIRS), kao i da mogu napustiti centar samo uz dozvolu Komesarijata).²⁷⁴ Informacije u vezi sa zaštitnim merama za suzbijanje bolesti COVID-19 pružaju ne samo radnici KIRS-a, već se one nalaze na flajerima koji se dele migrantima, a dobijaju se i tokom informativnih sesija koje organizuju OCD.

Od početka pandemije potvrđeno je da je među izbeglicama/migrantima bilo samo četvoro zaraženih ovim virusom,²⁷⁵ dok je među radnicima KIRS-a bilo osam zaraženih.²⁷⁶

Kada je reč o sprovođenju postupka azila, nadležni organi su nakon ukidanja vanrednog stanja ponovo počeli da sprovode registraciju i postupak odobravanja prava na azil.

Nastavlja se upisivanje migrantske dece u redovne škole

Prema podacima Ministarstva prosvete, ukupno 150 dece migranata pohađalo je školu u junu, ali je samo njih 40 dobilo potvrdu o završenoj školskoj godini.²⁷⁷ Ovako visok procenat onih koji su napustili školu može se objasniti činjenicom da je većina dece napustila centre pre dobijanja izveštaja o završenoj školskoj godini. Ministarstvo prosvete i KIRS, zajedno sa međunarodnim i međuvladinim organizacijama, nastavili su da podržavaju nacionalni obrazovni sistem i sprovode projekte usmerene na povećanje broja upisane dece migranata u škole (dodela manjih bespovratnih sredstava školama kako bi se osnažila i podržala inkluzija učenika migranata/tražilaca azila u obrazovni sistem, izgradili kapaciteti nastavnika itd.).

269 „Stefanović: Razmena informacija između zemalja Zapadnog Balkana i Evropske unije mora da bude intenzivnija i bolja”, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 23. 6. 2020. <https://bit.ly/3cO0m62>.

270 Više na: <https://bit.ly/34jrdVp>.

271 „Počelo je! PROTEST PROTIV MIGRANATA U SOMBORU: Ako ih policija ne skloni sa ulice, mi ćemo!”, *Naša borba*, 27. 9. 2020, <https://bit.ly/3cN1QPG>.

272 *Sl. glasnik RS*, br. 74/20.

273 U dokumentu predloga politike koalicije PrEUgovor, Grupa 484 daje pregled nekih ključnih mera uvedenih tokom vanrednog stanja, usmerenih na tražioce azila i migrante, iz perspektive Evropskog suda za ljudska prava. Više na: <https://bit.ly/3nhp9pD>.

274 „Komesarijat: Do sada nije bilo pozitivnih na korona virus među migrantima u Srbiji”, *Danas*, 10. 7. 2020, <https://bit.ly/2Sj5xDn>

275 UNHCR, *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

276 Sastanak CPWG-a, 4. 9. 2020. godine

277 Sastanak CPWG-a, 5. 7. 2020. godine

S početkom nove školske godine, deca migranti nastavili su redovno školovanje. Prema informacijama KIRS-a, u prvoj nedelji septembra je ukupno 161 dete migrant pohađalo osnovnu školu.²⁷⁸ S obzirom na to da se sprovodi kombinovana nastava (časovi na daljinu i časovi u školi), međunarodne i međuvladine organizacije obezbedile su direktnu podršku za nabavku infrastrukturnih/tehničkih kapaciteta koji su neophodni da bi deca pratila nastavu na daljinu (internet konekcija, TV, tableti itd.). Međutim, ta podrška je ograničena samo na određene centre i mora biti dodatno ojačana neposrednom asistencijom kako bi deca migranti mogla da prate kombinovani sistem nastave.

Tabela 5: Statistički podaci o azilu od marta do avgusta 2020. godine

	Mart	April	Maj	Jun	Jul	Avgust
Potvrde o izraženoj nameri da se traži azil	149	0	71	240	253	681
Zahtevi za azil	12	1	1	7	6	16
Odobreni zahtevi	0	0	0	5	0	3

Izvor: UNHCR, *Serbia Snapshot*, jul 2020. i *Serbia Monthly Update*, avgust 2020.

Zakonodavne aktivnosti

Prema rasporedu zakonodavnih aktivnosti u nacionalnim dokumentima javnih politika, tokom izveštajnog perioda nisu doneseni novi zakonodavni akti u oblasti migracija i azila. Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 24, kao i treća verzija NPAA (Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU) predviđaju da u četvrtom kvartalu 2020. godine budu urađeni nacrti niza predloga zakonodavnih akata u oblasti migracija:

- Nacrt predloga izmena i dopuna **Zakona o strancima**, kao druga faza usaglašavanja sa odredbama relevantnih propisa EU u oblasti legalnih i iregularnih migracija (i kao što je predviđeno u pokazatelju rezultata iz AP 24, uglavnom će biti usredsređene na: izdavanje jedinstvene dozvole i radnih dozvola, uvođenje plave karte u nacionalno zakonodavstvo i zapošljavanje stranaca koji su visokokvalifikovani radnici, sezonski radnici ili deo *au-pair* programa);
- Nacrt predloga izmena i dopuna **Krivičnog zakonika** (jačanje kaznenog okvira za poslodavce koji zapošljavaju migrante koji ilegalno borave u Srbiji, kao i preciznije definisanje krivičnog dela nezakonitog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi);
- Nacrt preostalih **podzakonskih akata i drugih propisa**, u skladu sa **Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti**: Pravilnika o putnim ispravama (spovešće odredbe koje se odnose na obavezu države da izdaje putne isprave priznatim izbeglicama, što bi trebalo da prate infrastrukturni/tehnički uslovi potrebni za distribuciju takvih isprava), Pravilnika o uslovima za obezbeđivanje materijalnih uslova prihvata i postupka za njihovo umanjeno ili prestanak (regulisaće obavezu države da obezbedi sve elemente materijalnih uslova prihvata, uključujući u to i novčana sredstva za lične potrebe, kao i to pod kojim uslovima se mogu umanjiti ili prestati materijalni uslovi prihvata), i liste sigurnih država porekla.

Treba istaći da je pozitivno to što AP 24 predviđa da dve odvojene metodologije za praćenje sprovođenja dokumenata javnih politika, jedna u oblasti migracija, a druga u oblasti azila, budu razrađene u četvrtom kvartalu 2020. godine. Na osnovu ove dve metodologije biće rađeni redovni izveštaji o sprovođenju javnih politika u ovim oblastima. Ti dokumenti treba da doprinesu poboljšanju ukupnog kvaliteta procesa harmonizacije, stvaranjem mehanizma koji bi mogao da pomogne da se identifikuju izazovi za pravovremeno sprovođenje i adekvatan odgovor (dodatne aktivnosti, zakonodavni amandmani, dodatni podzakonski akti/propisi, izmene u vezi sa planiranjem budžeta za predstojeći period itd.).

278 Sastanak CPWG-a, 4. septembar 2020. godine

Plan Vlade za 2020. godinu predviđa zaključivanje niza sporazuma o readmisiji sa zemljama kao što su: Ujedinjeno Kraljevstvo, Gruzija, Belorusija, Ukrajina, kao i sa zemljama porekla i tranzita većine migranata koji se nalaze u Srbiji: Avganistan, Pakistan, Iran, Irak, Maroko, Alžir i Turska.

U kojoj meri će ovakav razvoj događaja u oblasti zakonodavstva odgovarati utvrđenim pokazateljima rezultata iz AP 24 i da li će proces usvajanja amandmana moći da se iskoristi kao prilika da se u to uključe i druga pitanja relevantna za regulisanje pravnog statusa migranata (na primer, detaljnije regulisanje instituta tolerisanog boravka u smislu određivanja oblika boravka i delokruga prava osoba čije se prisustvo na teritoriji Srbije toleriše) ostaje da se vidi.

✖ ALARM: Žičana ograda na granici sa Severnom Makedonijom

Prema izjavi predstavnika opštine Preševo, Vlada Republike Srbije započela je postavljanje žičane ograde na granici sa Severnom Makedonijom.²⁷⁹ Do sada nadležni organi nisu dali detaljnije informacije o ovom pitanju. Međutim, u Rešenju Ministarstva finansija²⁸⁰, kojim je usvojen zahtev Republičke direkcije za imovinu, navedeno je da se lista zemljišta u vlasništvu fizičkih i pravnih lica privremeno zauzima u korist Republike Srbije, a „u cilju zaprečavanja državne granice u merama i granicama utvrđenim Elaboratom za zaprečavanje granice sa Severnom Makedonijom”.

Čin podizanja ograde u načelu nije u suprotnosti sa međunarodnim pravom, ali praksa drugih zemalja²⁸¹ koje su podigle zidove na granici pokazuje nam da podizanje ograde na granicama radi kontrolisanja migracijskih kretanja stvara izazove u vezi sa nadležnošću, što **potencijalno vodi ka političkoj nestabilnosti** i obično uključuje **rizik od kršenja međunarodnih izvora ljudskih prava**. Kao što navodi Evropski sud za ljudska prava, „domaći propisi koji regulišu kontrolu granica ne smeju dovesti do toga da prava garantovana Konvencijom i njenim protokolima, a naročito članom 3 Konvencije i članom 4 Protokola br. 4,²⁸² postanu neizvršiva i neefektivna.

PREPORUKE

- Tokom krize izazvane Koronavirusom neophodno je:
 - » nastaviti sa pružanjem i obezbeđivanjem humanitarne pomoći migrantima i tražiocima azila, kao i drugih potreština poput odeće, obuće itd.;
 - » naročito obezbediti neophodna sredstva za njihovu zaštitu, kao i za zaštitu zaposlenih u prihvatnim centrima i centrima za azil;
 - » obezbediti da sve informacije koje su relevantne za zdravstvenu zaštitu migranata i mera u vezi sa bolešću COVID-19 uopšte budu stalno dostupne svim migrantima, a u skladu sa njihovim starosnim dobom i drugim potrebama za zaštitom.
- Od suštinske je važnosti obezbediti sve neophodne preduslove za puno i delotvorno sprovođenje Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.
- Potrebno je preduzeti neophodne korake kako bi se ostvarila puna primena Zakona o strancima i stvorili zakonski preduslovi za rešavanje pravnog statusa lica koja borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa.
- U tom pogledu, posebno je značajno ojačati infrastrukturu i ljudske kapacitete institucija koje su nadležne za sprovođenje pravnih propisa o povratku, kao i standarde zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika koji su državljani trećih zemalja.

279 „Srbija diže žičanu ogradu na granici sa Severnom Makedonijom”, *Radio Slobodna Evropa*, 18. avgust 2020, <https://bit.ly/33o7zse>

280 Dokument br: 463-00-00035/2020-07 od 30. aprila 2020.

281 Takvi zidovi su podignuti između SAD i Meksika, Španije i Maroka, Izraela i Egipta, Grčke i Turske, Bugarske i Turske, Mađarske i Srbije, Austrije i Slovenije, Makedonije i Grčke, kao i između drugih zemalja.

282 ESLJP, predmet N. D. i N. T. protiv Španije, predstavke br. 8675/15 i 8697/15, stav 171.

- Od suštinske je važnosti pratiti efekte sprovođenja Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima, posebno odredaba koje se odnose na načelo zabrane vraćanja i proterivanja (*non-refoulement*).
- Važno je ojačati veze između sistema za borbu protiv iregularnih migracija i sistema azila.

5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Borba protiv organizovanog kriminala i dalje predstavlja prioritet Vlade Srbije mada su neophodni bolji rezultati kada je reč o krivičnom gonjenju organizovanih kriminalnih grupa. Nedovoljna transparentnost statističkih podataka koji se odnose na kriminal sprečava mogućnost kvalitetne procene ishoda sprovedenih reformi. Globalna pandemija bitno je uticala na trendove organizovanog kriminala, što bi moglo da dovede do manje efikasnog rada policije, koji je zasnovan na već izrađenim strateškim dokumentima i procenama.

Vlada Srbije nastavila je da radi na sprovođenju ključnih reformi, čiji je cilj jačanje kapaciteta organa koji se bave borbom protiv organizovanog kriminala iako nije jasno u kojoj meri su one usaglašene i da li su pozitivno uticale na smanjenje stope kriminala. Model policijskog rada zasnovanog na obaveštajnim podacima (*intelligence-led policing*, odnosno *ILP*) uveden je 2018. godine na svim nivoima policijske uprave, a policijske strukture su mu se u međuvremenu prilagodile. Međutim, prateće aktivnosti, koje su preduslov za uspešno uvođenje ovog modela, nisu sprovedene do kraja. Među njima je posebno važno uspostavljanje Nacionalnog kriminalističko-obaveštajnog sistema, integrisanog u centralizovan informativni sistem, koji bi trebalo da bude dostupan svim policijskim službama.²⁸³ Bez obzira na to, u MUP-u tvrde da broj krivičnih dela opada, kao i da procenat rešenih predmeta raste, pri čemu se ta promena pripisuje uspešnoj primeni *ILP*-a.²⁸⁴ Ovo nije moguće nezavisno proveriti jer **nema sistematizovanih, razvrstanih i javno dostupnih statističkih podataka o kriminalu**, i to ne samo zato što još nije usvojen krivični zakonik, koji bi se zasnivao na Međunarodnoj klasifikaciji krivičnih dela za potrebe statistike (*ICCS*).²⁸⁵ Zbog toga, ali i zbog neusklađenosti svih ovih složenih i dugoročnih procesa, teško je proceniti njihov uticaj. Važno je stoga uspostaviti sveobuhvatan sistem praćenja reforme policije (pogledati odeljak 5.1. o reformi policije).

Iako je MUP u februaru 2020. godine saopštio ključne nalaze novoizrađenih Procena opasnosti od teškog i organizovanog kriminala (*SOCTA*),²⁸⁶ izveštaj je objavljen tek krajem oktobra.²⁸⁷ Pandemija COVID-19 je, uz to, bitno uticala na trendove delanja organizovanog kriminala, tako da je neophodno nastojati da se te promene unesu u strateška dokumenta i operativne planove policije u skladu sa modelom *ILP*-a.

Kada je reč o borbi protiv organizovanih kriminalnih grupa u Srbiji, **i dalje nema verodostojnih rezultata proaktivnih istraga i pravosnažnih presuda**. Konačna presuda u poznatom slučaju kriminalne grupe Šarić doneta je krajem jula, nakon čitavih deset godina i tek pošto je prvostepena presuda ukinuta mesec dana ranije.²⁸⁸ I dalje traje borba između dva dominantna kriminalna klana u regionu – Škaljarskog i Kavačkog – koja je započeta 2014. godine, dok istraživački novinari izveštavaju o vezama istaknutih političkih ličnosti u Srbiji i Crnoj Gori sa oba klana.²⁸⁹ Jedna novinarka je fotografisala sina predsednika Srbije u društvu huligana bliskih Kavačkom klanu. Dok ih je slikala, prišli su joj neidentifikovani muškarci i zatražili da izbriše fotografije. Policajci koji su stajali nedaleko uopšte nisu reagovali.²⁹⁰ Ministarstvo unutrašnjih poslova još uvek nije saopštilo detalje u vezi sa tim incidentom.

²⁸³ Revidiran AP 24, preporuka 6.2.4.

²⁸⁴ Ibid., str. 176.

²⁸⁵ Ibid., preporuka 6.2.3.

²⁸⁶ „Ključno je da nova Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala (*SOCTA*) živi u praksi”, BCBP, februar 2020. godine, <https://bit.ly/33Y3muq>, 27. 9. 2020.

²⁸⁷ Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Procena pretnje od teškog i organizovanog kriminala*, 2020, <https://bit.ly/2HUXISI>, 2. 11. 2020.

²⁸⁸ „Šariću devet godina zatvora za pranje najmanje 20 miliona evra”, *KRIK*, 31. 7. 2020, <https://bit.ly/3kZQ9rS>, 1. 10. 2020.

²⁸⁹ „KRIK o novim napadima: Predstavnici vlasti su sami stavili fokus na Danila Vučića”, *KRIK*, 8. 5. 2020, <https://bit.ly/3cKtb54>, 1. 10. 2020.

²⁹⁰ „Novinarki KRIK-a oduzeli telefon dok je fotografisala Danila Vučića i Acu Rošavog”, *KRIK*, 12. 6. 2020. <https://bit.ly/2Gn6AJq>, 1. 10. 2020.

Organizovani kriminal u vreme pandemije COVID-19

Sprovedena su opsežna istraživanja kako bi se procenio uticaj pandemije COVID-19 na trendove delanja organizovanog kriminala, kako u Srbiji, tako i na Balkanu i širom Evrope.

Na tržištu narkotika došlo je do velikih poremećaja na globalnom nivou, kako u pogledu potražnje tako i u pogledu ponude, ali su oni uglavnom trajali kratko, pa je tržište već delimično oživelo jer su organizovane kriminalne grupe izuzetno prilagodljive.²⁹¹ Manje prilagodljive i ograničenih resursa, agencije zadužene za sprovođenje zakona imaće poteškoća sa suzbijanjem ovih trendova, posebno kada je reč o očekivanom povećanju pranja novca nakon pandemije, o novim obrascima proizvodnje i distribucije, kao i o pojavi novih kriminalnih grupa.²⁹²

U svom izveštaju iz marta meseca EUROPOL je procenio da će doći do značajnog povećanja kompjuterskog kriminala, uključujući u to i prevare koje se vrše putem interneta, kao i da će se mnoge druge kriminalne radnje premestiti na mrežu gde god to bude moguće.²⁹³ Ovi trendovi važe i za Srbiju i oni će, zbog ograničenih kapaciteta institucija da se suprotstave visokotehnološkom kriminalu, dodatno umanjiti efikasnost rada policije.

Kancelarija Ujedinjenih nacija za drogu i kriminal (UNODC) upozorila je na ozbiljne sistemske, dugoročne probleme, koje bi organizovane kriminalne grupe mogle da iskoriste tokom trajanja pandemije kako bi učvrstile svoj položaj. Među pomenutim problemima su i povećan rizik od toga da legalni biznisi, koji se sada bore za opstanak, potpadnu pod kontrolu organizovanog kriminala; zatim visoka potražnja koju ne može da zadovolji slaba ponuda, čime se organizovanim kriminalnim grupama ostavlja slobodan prostor za ulazak na određena tržišta (uključujući u to i tržište medicinske opreme); kao i pristup organizovanih kriminalnih grupa javnim sredstvima namenjenim za borbu protiv bolesti COVID-19.²⁹⁴ Sve su to rizici koji važe i za Srbiju.

Nedavno sprovedena studija o uticaju pandemije COVID-19 na Zapadni Balkan, ili konkretnije na Srbiju, otkrila je da je došlo do poremećaja na tržištu narkotika i porasta cena, prelaska distribucije na 'mračnu stranu' interneta (*dark web*), porasta broja prevara na internetu i – zbog pandemije – nedovoljnog broj istraga o organizovanim kriminalnim grupama, što bi moglo da dovede do veće aktivnosti ovih grupa i eksploatacije rizika od korupcije, koji već postoje u sektoru bezbednosti.²⁹⁵

U tzv. predmetu „Jovanjica“, specijalni tužilac za organizovani kriminal je, zbog ilegalne proizvodnje marihuane na plantaži nedaleko od Beograda, podigao optužnicu protiv Koluvijske, za kog je poznato da održava bliske veze sa ljudima iz Vlade Srbije. U optužnici se navodi da su postojale veze između vlasnika plantaže (koji je i dalje na slobodi), policajaca i službenika Bezbednosno-obaveštajne agencije, a sve povodom proizvodnje i distribucije marihuane, čije razmere nikada do sada nisu viđene u Evropi. Reč je o plantaži površine 12 hektara.²⁹⁶ Zbog veličine operacije, učestvovanja policije i postojanja jasnih političkih veza (mada se ovo poslednje ne pominje u optužnici), **„Jovanjica“ bi mogla da postane važan predmet, koji će pokazati da li su srpske institucije sposobne da se bore protiv organizovanog kriminala.**

Druga važna oblast za Srbiju, koja je usko povezana sa organizovanim kriminalnim grupama zbog velikih iznosa koje one zarađuju nezakonitim aktivnostima, jeste pranje novca. Iako postoje strateški, pravni i institucionalni okviri za rešavanje ovog problema, zbog čega je Srbija prošle godine uklonjena sa sive liste Operativne grupe za finansijske akcije (FATF), uočeni su problemi sa njihovom primenom. Nedavnom istragom koju su sprovedli novinari, u tzv. dosijeu FinCEN, utvrđene su mnoge sumnjive transakcije iz 2017. godine, u kojima su učestvovali državni proizvođači i trgovci oružjem. Iako bi mogle da se podvedu pod pranje novca, prošle su neopaženo.²⁹⁷ Istovremeno, iz Uprave za sprečavanje pranja novca procureo je

291 Jason Eligh, (*Kriza i prilika: Uticaji pandemije virusa Korona na tržište narkotika. Globalna inicijativa protiv transnacionalnog organizovanog kriminala*, Ženeva, 2020, <https://bit.ly/2GqGdbM>, 1. 10. 2020.

292 Ibid. str. 25–26.

293 EUROPOL, *Pandemijsko profiterstvo: kako kriminalci koriste krizu izazvanu COVID-19*, Hag, Holandija, 2020. <https://bit.ly/3n8EM2z>, 1. 10. 2020.

294 UNODC, *Uticaj COVID-19 na organizovani kriminal*. Beč, Austrija, 2020, <https://bit.ly/3l3HKnc>, 1. 10. 2020.

295 Saša Đorđević, „Kriminal na Zapadnom Balkanu u vreme virusa Korona: rani nalazi“, BCBP, 2020, <https://bezbednost.org/publikacija/kriminal-na-zapadnom-balkanu-u-doba-korone-prva-zapazanja>, 1. 10. 2020.

296 „Detalji Koluvijske optužnice: funkcioneri, policajci i obaveštajci“, KRIK, 16. 7. 2020, <https://bit.ly/2SgFZGU>, 1. 10. 2020.

297 „KRIK: Pod sumnjom 80 transakcija srpskih proizvođača i trgovaca oružjem“, N1 Beograd, 25. 9. 2020. <https://bit.ly/3l3QWrl>, 1. 10. 2020.

dokument koji izaziva sumnju da Vlada propise protiv pranja novca i finansiranja terorizma koristi kako bi vršila pritisak na pojedince i organizacije građanskog društva, koje nisu sklone režimu (više o ovome u odeljku 1.3. o građanskom društvu).

PREPORUKE

- Neophodno je da organi zaduženi za sprovođenje zakona ulože ozbiljne napore kako bi se započelo vođenje evidencije pravosnažnih presuda u oblasti teškog i organizovanog kriminala.
- Organi zaduženi za sprovođenje zakona moraju početi zajedno da rade na borbi protiv organizovanih kriminalnih grupa, pranja novca i drugih oblika teškog kriminala, uz obraćanje posebne pažnje na one dokaze kojima se utvrđuje veza ovih kriminalnih grupa sa političarima i političkim organizacijama.

5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Trendovi trgovine ljudima u 2020. godini – Da li ih je COVID-19 nametnuo ili samo pojačao?

Od maja do septembra 2020. godine, ASTRIN Tim za podršku žrtvama primio je dvostruko više poziva nego u istom periodu prošle godine, a udvostručio se i broj terenskih intervencija.

Ukidanje vanrednog stanja početkom maja očigledno nije donelo olakšanje osobama sa iskustvom trgovine ljudima, žrtvama i osobama u riziku. U avgustu ove godine, tradicionalno opuštenijem periodu, SOS telefon je zabeležio 640 poziva, zapanjujućih 126% više nego u istom mesecu 2019. godine, što je do sada apsolutni rekord od kada postoji SOS linija.

Strateški i zakonodavni okvir u Srbiji, relevantan za složeno, međusektorsko pitanje kao što je borba protiv trgovine ljudima, nalazi se **ili u procesu konsultacija ili na čekanju**: Strategija o socijalnoj zaštiti, Zakon o socijalnoj zaštiti, Zakon o pravima deteta i Zaštitnik prava deteta.

Ostali relevantni dokumenti za borbu protiv trgovine ljudima trebalo bi da dođu na dnevni red u narednim mesecima: izrada Akcionog plana za poslednje dve godine (2021–2022) Strategije prevencije i suzbijanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava (2017–2022), kao i priprema za razvijanje i usvajanje nove strategije protiv trgovine ljudima.

Kapaciteti uvek predstavljaju problem i potencijalni izgovor – uvek nešto nedostaje, čak i u najbogatijim i najnaprednijim zemljama. Međutim, sklanjanje fokusa javnih politika sa problema ili odlaganje procesa planiranja (i sprovođenja) dovodi do samo jednog ishoda – lošijeg odgovora u borbi protiv trgovine ljudima.

U međuvremenu, Evropska Komisija, Evropski parlament i države članice razmatraju i usvajaju ključne dokumente – program rada EK, koji najavljuje pokretanje sveobuhvatne strategije za iskorenjivanje trgovine ljudima u prvom kvartalu 2021. godine; Strategiju EU o bezbednosti unije (2019–2024), sa jednom od ključnih aktivnosti usmerenom na borbu protiv organizovanog kriminala; Strategiju EU za efikasniju borbu protiv seksualnog zlostavljanja dece i drugo. Cilj predloga mandata EVROPOL-a, najavljen za četvrti kvartal 2020. godine, predstavlja jačanje njegove uloge i osnaživanje operativne policijske saradnje, što bi EVROPOL-u omogućilo da bolje odgovori na promenljivu prirodu visokotehnološkog i finansijskog kriminala. Posebno zanimljiv za Srbiju jeste cilj EVROPOL-a da svoje procedure uskladi i prilagodi za saradnju sa zemljama koje nisu članice EU, kao i sa drugim agencijama EU.

Pored temeljne analize situacije u Srbiji, prakse i dostignuća u prošlosti, strateški i operativni okvir EU za borbu protiv trgovine ljudima mogao bi i trebalo bi da se koristi kao smernica u pripremi srpskog Akcionog plana za borbu protiv trgovine ljudima za 2021–2022, kao i nove Strategije, s obzirom na to da sadašnja ističe 2022. godine, za samo 18 meseci od sada.

Srbija u međunarodnim izveštajima o borbi protiv trgovine ljudima

Jedan od ključnih globalnih izveštaja o trgovini ljudima, američki izveštaj Stejt departmenta o trgovini ljudima za 2019. godinu (TIP izveštaj)²⁹⁸ ukazao je na neka ključna pitanja sa kojima se suočavaju akteri borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji. Izveštaj ukazuje na određene dugogodišnje preporuke, kao što su: potreba da se poveća napor za proaktivno identifikovanje žrtava u različitim osetljivim grupama; opredeljivanje odgovarajućih resursa koji bi Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima (Centar) omogućili da poveća napore za zaštitu žrtava; neophodnost da se energično istražuju, procesuiraju i osuđuju trgovci ljudima i bivaju kažnjeni odgovarajućim kaznama; potreba da se u potpunosti primeni pristup usmeren na žrtve i mere zaštite žrtava i svedoka i da se kontinuirano grade kapacitete ključnih aktera, sa čime se u potpunosti slažemo i što podržavamo. Posebno bismo želeli da naglasimo dve sledeće preporuke: (1) potrebno je uspostaviti transparentne standarde i procedure za dobijanje licenci, koje će NVO omogućiti pružanje usluga podrške i (2) potrebno je ažurirati nacionalni mehanizam upućivanja kako bi se žrtvama pružile sve potrebne usluge podrške formalizovanjem saradnje sa NVO i nadoknadom njihovih troškova, kao i delegiranjem određenih uloga i odgovornosti na vladine agencije. Primena tih preporuka obogatila bi, proširila i značajno poboljšala ukupan odgovor u borbi protiv trgovine ljudima, tradicionalno oslabljen nedostatkom resursa u više oblasti (ljudski resursi, fondovi itd.)

Gde su žrtve? Ko ih (da li ih iko) podržava?

U TIP Izveštaju za 2019. godinu takođe se navodi 166 slučajeva transnacionalne trgovine ljudima, u kojima su žrtve srpski državljani u zemljama regiona i EU (radna eksploatacija muškaraca u Nemačkoj i Slovačkoj) i svetu (Severna Makedonija, Kuvajt, Kuba). Većina srpskih žrtava trgovine ljudima u inostranstvu, pomenutih u TIP Izveštaju, očigledno nije obuhvaćena godišnjim izveštajem Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima (ukupno je 2019. godine identifikovano samo 36 žrtava). Razlozi za ovo odstupanje biće u narednom periodu tema istraživanja ASTRE, članice koalicije prEUgovor.

Nacionalni strateški i zakonodavni okvir – kašnjenja, promena planova, nekoliko svetlih primera

Strategija o socijalnoj zaštiti, sveobuhvatni dokument o socijalnoj zaštiti, bio je tokom vanrednog stanja u fazi javne rasprave. Poslednja aktivnost u vezi sa ovim dokumentom bila je javna rasprava okončana 15. maja 2020. Pet meseci kasnije, nema ni reči ni zvaničnih dokumenata ili planova u vezi sa ovom strategijom.

Poslednja verzija **Nacrta zakona o socijalnoj zaštiti** zvanično je predstavljena pre više od godinu dana (jul 2019). Godinu dana kasnije, u septembru 2020. godine, čini se da se proces vraća na početak nakon najave ministra za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Republike Srbije da će biti formirana Radna grupa za izradu novog (?) nacrta zakona,²⁹⁹ pri čemu će posebna pažnja biti posvećena pravima osoba sa invaliditetom. Nadamo se da će novi proces, te i novi nacrt zakona izbeći neka od kontroverznih rešenja predstavljenih u prethodnim verzijama.

Jedan od relativno pozitivnih događaja u prethodnom periodu bio je usvajanje **Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Republici Srbiji za 2019–2025**,³⁰⁰ čiji je cilj uspostavljanje novog sveobuhvatnog sistema zaštite i unapređenja prava žrtava i svedoka krivičnih dela u Srbiji. Zajedno sa Strategijom usvojen je i Akcioni plan za period 2020–2022. Ambiciozni plan predviđa stvaranje nacionalne mreže službi pomoći i podrške žrtvama pri svakom višem sudu u Srbiji, čiji je cilj pružanje pravovremene i adekvatne podrške žrtvama. Očekuje se da će primena Strategije i Akcionog plana osigurati svrsishodnije dosuđivanje odštete žrtvama donošenjem odluka o imovinsko-pravnim zahtevima tokom krivičnog postupka, što će činiti obučeni nosioci pravosudnih funkcija, policajci

298 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-Trafcking-in-Persons-Report.pdf>

299 <http://rs.n1info.com/Vesti/a636757/Djordjevic-U-planu-novi-Zakon-o-socijalnoj-zastiti.html>

300 <https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/30461/usvojena-nacionalna-strategija-za-ostvarivanje-prava-zrtava.php>

i advokati. Tokom pripremne faze dokument je dobio negativne kritike i sugestije za poboljšanje, ali nisu sve one uzete u obzir. Konačno, delovi strateškog okvira obećavaju barem na papiru. Treba još proceniti kako će rešenja funkcionisati u praksi, posebno kada u vidu imamo izazove koji se odnose na ljudske resurse, ali i prostorna i tehnička pitanja. Jedna od propuštenih šansi u ovom procesu bila je odluka da ne bude osnovan Nacionalni fond za obeštećenje žrtava nasilnih zločina.

Zakon i podzakonski akti o sistemu planiranja – nada za poboljšanje?

Glavne primedbe na strateški i operativni okvir za borbu protiv trgovine ljudima bile su da ne postoje analize stanja, koje bi podržale odabir ciljeva, ili da je tih analiza nedovoljno, zatim da mere i aktivnosti nisu bile usredsređene na potrebe žrtava i konačno, ali ne i najmanje važno, da pokazatelji, kako na nivou rezultata, tako i posebno na nivou uticaja, nisu bili jasno postavljeni, te je praćenje, a posebno procenjivanje efekata, predstavljalo težak zadatak. Zakon o planskom sistemu (2018) i njegovi podzakonski akti predviđaju striktniju proceduru izrade planskih dokumenata bilo kog nivoa. Zakon i podzakonski akti zahtevaju *ex-ante* i *ex-post* analizu svakog dokumenta, tačan kalendar izveštavanja, a takođe propisuju i jedinstvenu strukturu dokumenata sa obaveznim elementima. Takođe, mere i aktivnosti moraju da imaju trenutne i ciljne vrednosti, kao i jasno navedene detalje o izvorima finansiranja. Prevedeno na područje napora u borbi protiv trgovine ljudima, to znači da željno očekujemo *ex-post* i *ex-ante* analizu akcionih planova, kao i *ex-post* i *ex-ante* analizu same Strategije. Takođe, biće lakše proceniti ukupan iznos opredeljen za borbu protiv trgovine ljudima, kao i uporediti koliko je tih sredstava planirano da bude obezbeđeno iz međunarodne razvojne pomoći, a koliko iz državnog budžeta.

Objediniti i sinhronizovati pristup radi boljeg ishoda

Više od 70% žrtava trgovine ljudima ranije je bilo izloženo nekoj vrsti nasilja, većina žrtava su žene, a najveći broj je devojčica.³⁰¹ Pozdravlja se razvoj i usvajanje strategija i pravnih okvira za borbu protiv svih oblika nasilja, kao i usmeravanje pažnje javnih politika na ranjive grupe i pojedince. Međutim, praćenje primene, kao i procenjivanje nivoa postignuća i uticaja predstavlja težak zadatak. Mere za zaštitu i podršku različitih osetljivih grupa (deca, Romi, žene, osobe sa invaliditetom, žrtve zločina) rasute su u mnoštvu različitih dokumenata različitog nivoa. Svaki od dokumenta predviđa sopstveni sistem praćenja, procenjivanja, prikupljanja podataka i izveštavanja. Kada se složeni fenomen poput trgovine ljudima rešava ciljanjem različitih vrsta ranjivih grupa i pojedinaca uz praćenje desetina dokumenata koje sprovodi veliki broj različitih aktera izuzetno je teško shvatiti obim postignuća i uspeha. To se onda odražava i na kvalitet planiranja.

Trendovi sa terena

Tokom proteklih devet godina članica koalicije prEUgovor ASTRA prikupljala je i analizirala presude za krivična dela trgovine ljudima i srodna krivična dela. Glavni cilj je objektivno preispitivanje ispunjenja prava zagarantovanih žrtvama trgovine, posredovanja u prostituciji i trgovine maloletnicima. Analiza za 2019. godinu³⁰² sadrži 29 presuda u krivičnim postupcima tokom 2019, koje su doneli relevantni prvostepeni i drugostepeni sudovi nakon žalbe. Nažalost, glavni nalazi pokazuju da se položaj žrtava trgovine ljudima i srodnih krivičnih dela nije značajno poboljšao u odnosu na prethodne godine. Četvrtina svih postupaka traje više od 3 godine (25%) i na prvi pogled postoji porast broja postupaka koji traju manje od godinu dana (56% 2019. u poređenju sa 22% 2018). Međutim, nije do kraja jasno da li je ovo ubrzanje rezultat povećanja efikasnosti suda ili činjenice da postupak za sporazum o priznanju krivice traje samo jedan dan. U 2019. godini zabeležen je ogroman raspon u trajanju postupaka – počev od onih koji traju 15 godina, pa sve do onih koji traju jedan dan (sporazumi o priznanju krivice).

301 Potvrđeno u izveštajima i analizama velikog broja međunarodnih i regionalnih aktera, koji se bore protiv trgovine ljudima, uključujući u to i članicu koalicije prEUgovor ASTRU.

302 *Položaj žrtava u krivičnom postupku. Analiza pravosudne prakse za 2019. godinu za krivična dela posredovanje u vršenju prostitucije, trgovina ljudima i trgovina maloletnim licima radi usvojenja*, ASTRA, Beograd, 2020, https://drive.google.com/file/d/1wb93a_4l9WTSaWMf24AEU-OGI9tp95Mg/view.

Privatnost žrtava trgovine ljudima izložena u tabloidima

Potrebno je i dalje ulagati veliki napor kako bi se pravilno zaštitili podaci žrtava i njihovo pravo na privatnost. Tabloidni mediji ne čine uslugu institucijama i organizacijama koje se bore za suzbijanje trgovine ljudima. Upravo suprotno, takav način izveštavanja dodatno se poigrava percepcijom trgovine ljudima i zbunjuje javnost u vezi sa tim kako i kada se trgovina ljudima događa i ko može postati žrtva.

Pored rada sa urednicima medija, posebno na lokalnom nivou, u manjim opštinama u kojima je sve lako povezati i otkriti, potrebno je uložiti dodatne napore da se podigne svest ne samo o samoj trgovini ljudima već i o pravima žrtava.

Prateći isti trend godinama, kazne za počinioce ponovo ostaju na nivou zakonskog minimuma. U 75% slučajeva je za krivično delo trgovine ljudima određena kazna od 3 do 5 godina zatvora, dok je preostalih 25% počinilaca osuđeno na više od 5 godina. Zatim, 37% svih oštećenih za sva analizirana krivična dela bili su maloletnici (14 od 37), ali njihova privatnost u sudskim postupcima nije bila adekvatno zaštićena. Pravo na naknadu štete u krivičnom postupku i dalje je nedostižno za većinu žrtava trgovine ljudima. Od 16 prvostepenih presuda za sva krivična dela, samo je 7 presuda (46%) uključivalo imovinskopravni zahtev. U svim slučajevima oštećeni se upućuju na parnične postupke, koji traju dugo, skupi su i uzrokuju sekundarnu viktimizaciju oštećenih. Nažalost, ovo je nastavak trenda iz perioda 2011–2019, gde su zabeležena samo DVA slučaja realizovane odštete za žrtve trgovine ljudima u parničnim postupcima.

Konačno, ali ne i ono što najmanje zabrinjava, jeste nastavljanje trenda **prekvalifikacije krivičnog dela trgovine ljudima** (iz člana 388 Krivičnog zakonika) u krivično delo posredovanja u prostituciji (iz člana 18 Krivičnog zakonika). To **šteti ostvarivanju prava žrtava** i ukazuje na nedostatak odgovarajućeg odgovora države ili pravosudnog sistema na problem trgovine ljudima.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima: izveštavanje se može unaprediti

Tokom 2019. godine zabeležen je rekordno mali broj identifikovanih žrtava trgovine ljudima (39). Čini se da se situacija popravlja, jer Centar izveštava da je samo u periodu od januara do septembra bilo 44 žrtve: 20 maloletnika i 24 punoletne žrtve.

Istražujući detalje mesečnih statističkih izveštaja Centra, uočili smo da su se pojavili neki oblici trgovine koji ranije nisu bili često beleženi – punoletna žena žrtva radne eksploatacije,³⁰³ punoletna žena prisiljena na vršenje krivičnih dela,³⁰⁴ punoletni muškarac žrtva radne eksploatacije³⁰⁵ i punoletni muškarac žrtva seksualne eksploatacije.³⁰⁶ Takve kombinacije životne dobi i vrste eksploatacije nisu toliko česte u zvaničnim izveštajima, što ne znači da ne postoje. Naprotiv, verovatno predstavlja veći izazov uočiti ih i izveštavati o njima. U velikom broju slučajeva u izveštajima se kao oblik eksploatacije navodi „višestruka eksploatacija“, što otežava analizu trendova. Imajući u vidu to da Centar vodi detaljnu evidenciju sa preciznim opisima, bilo bi korisno za sve aktere borbe protiv trgovine ljudima da se doda jedna kolona koja bi objašnjavala o kojim je tačno vrstama eksploatacije reč.

U svom godišnjem izveštaju za 2019. godinu Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima predstavio je novi način izveštavanja o aktivnostima, koji nije dovoljno jasan, posebno u poređenju sa izveštajima iz prethodnih godina.

303 Mesečni izveštaj za februar 2020: http://www.centarzztlj.rs/images/centar/2020/mesečni_izveštaji/mesečni_izveštaj_02.pdf

304 Mesečni izveštaj za april 2020: http://www.centarzztlj.rs/images/centar/2020/mesečni_izveštaji/mesečni_izveštaj_04.pdf

305 Mesečni izveštaj za juni 2020: http://www.centarzztlj.rs/images/centar/2020/mesečni_izveštaji/mesečni_izveštaj_06.2020_-.pdf

306 Mesečni izveštaj za avgust 2020: http://www.centarzztlj.rs/images/centar/2020/mesečni_izveštaji/mesečni_izveštaj_08.pdf

Tabela 6: Odstupanja u izveštavanju Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Vrsta aktivnosti	Broj u 2018. godini	Broj u 2019. godini	Broj aktivnosti porastao u %	Smanjenje broja žrtava (u 2018. prema 2019)
Tabela 4. Koordinacione aktivnosti	1280	5011	291%	-52%
Tabela 6. Stručne procedure i podrška žrtvama	1440	17.803	1136%	-52%

Izvor: Godišnji izveštaji Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2018. i 2019. godinu.

Iako izveštaj sadrži napomenu³⁰⁷ o promeni metodologije vođenja evidencije, gotovo je nemoguće shvatiti kako je moguće postići porast aktivnosti od 1136% i 52% manje žrtava dok Centar i dalje radi sa istim brojem zaposlenih. Da bi bilo potpuno jasno, ovom primedbom ne želimo dovesti u pitanje preopterećenost stručnih radnika Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, koja je očigledna jer i dalje samo 4 stručna radnika rade na slučajevima. Treba naglasiti da ovakav način izveštavanja dovodi do dodatne zabune u već zamagljenoj slici u vezi sa podrškom žrtvama trgovine ljudima, njenim obimom, obuhvatom, trajanjem i ukupnim uticajem na žrtve.

Ljudi pre svega, ne samo brojevi ili iznosi: Još jedna veoma važna aktivnost pretrpela je promenu kada je reč o prezentovanju podataka. U tabeli 5 Izveštaja za 2019, prilikom predstavljanja vrsta i obima pružanja direktne pomoći žrtvama nije zabeležen broj slučajeva kod kojih je pomoć pružena, već iznos utrošenih sredstava za određenu vrstu podrške. Nepotrebno je reći da izveštavanje o novcu utrošenom na prevodioce, sudske veštace, advokate, gorivo potrošeno za identifikaciju, prevoz i drugu podršku žrtvama, „podršku u obrocima“, „podršku u higijeni“, koji je izražen u srpskim dinarima (ukupan iznos ekvivalentan 24.169 EUR) nije korisno niti transparentno. Imajući u vidu vrstu nadležnosti ustanove kao što je Centar, bilo bi veoma korisno kada bi se takav pregled pretočio u broj osoba (razvrstano po životnoj dobi, polu, državljanima, strancima...) koje su dobile podršku (razvrstano po tipu i trajanju podrške). Prikaz troškova bolje je zadržati za finansijski izveštaj, koji takođe ima svoje nedostatke, ali oni ovde neće biti dalje obrađivani. Godišnje finansijsko izveštavanje bi se moglo poboljšati radi postizanja jasnoće i transparentnosti. Dobre primere nije teško pronaći – neki od centara za socijalni rad imaju ih na svojim internet stranicama.

Plusevi i minusi tokom krize izazvane pandemijom COVID-19: Kao i druge ustanove socijalne zaštite, i Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima radio je u veoma izazovnim okolnostima tokom vanrednog stanja zbog pandemije COVID-19. Rad od kuće, nemogućnost putovanja bez posebnih dozvola, komunikacija i koordinacija sa drugim akterima, otežavali su rad svim akterima koji su angažovani u borbi protiv trgovine ljudima. Međutim, izveštaji kažu da je polovina žrtava identifikovanih u ovoj godini (22 od 44) identifikovano tokom vanrednog stanja (mart – maj 2020), što je za pohvalu. Takođe, to budi nadu da ova godina neće biti „izgubljena“ zbog izazova nametnutih COVID-19 krizom. Još jedna dobra vest je da se Centar u septembru 2020. godine konačno preselio u novi, adekvatniji kancelarijski prostor. Međutim, prvo državno prihvatilište za žrtve trgovine ljudima, koje pripada Centru, imalo je problema sa funkcionisanjem tokom mera zatvaranja zbog izazova u sprovođenju javnih nabavki, prekida isporuke robe i sveukupnih ograničenja izazvanih policijskim časom. Da stvari budu još gore, u momentu završavanja ovog izveštaja od predstavnice Centra dobili smo informaciju da Prihvatilište neće funkcionisati dok ne pribavi licencu.

307 „Na primer, ako je za organizaciju identifikacije bilo potrebno komunicirati telefonom, onda se ne beleži aktivnost komunikacija telefonom – 1, već se beleži broj ostvarenih telefonskih razgovora – na primer, 5 telefonskih razgovora radi organizacije jednog izlaska na teren.“ Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima, *Godišnji izveštaj za 2019*, str. 14.

I žrtvama muškarcima je potreban smještaj!

Više novih slučajeva identifikovanih muških žrtava trgovine ljudima vraća pažnju na potrebu da se pronađe održivo rešenje za smještaj žrtava muškaraca. Trenutno se ove potrebe za pronalaženje smještaja rešavaju *ad hoc*, tako što se koriste objekti drugih organizacija i institucija, čak i moteli. To, međutim, ne može predstavljati dugoročni način i rešenje, a da ne pominjemo dugoročnu socijalnu inkluziju preživelih nakon trgovine ljudima.

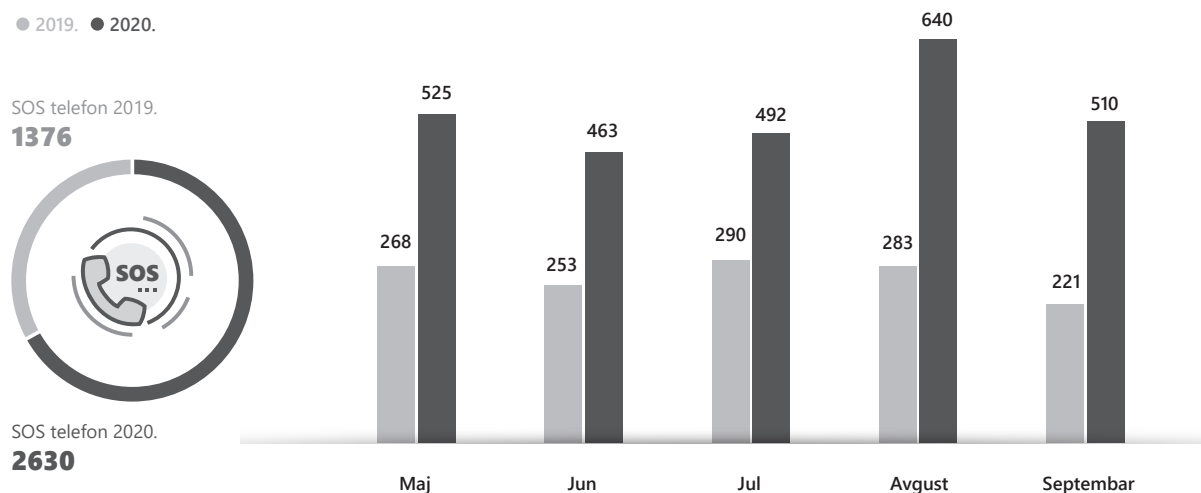
ASTRA ID 6186: ASTRA je 1. oktobra 2020. od Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima dobila informaciju da će četiri identifikovana muškarca žrtve teške i višegodišnje radne eksploatacije ponovo ostati bez smještaja. U međuvremenu je rešenje pronađeno, ali ponovo kratkoročno.

Stručni radnici Centra, ali i drugih ustanova socijalne zaštite bili su u jedinstvenoj situaciji – s jedne strane bili su na dužnosti da pomažu najugroženijima iz svih zajednica, a sa druge strane bili su vrlo ograničeni policijskim časom, uputstvima ministarstava i države, te krizom u celini. Jedna od najvažnijih lekcija naučenih iz ovog perioda jeste da institucije kao što su centri za socijalni rad, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima i druge moraju napraviti konkretan krizni plan kako bi uspostavile minimalne standarde za funkcionisanje i rad sa klijentima, čak i u najzahtevnijim okolnostima.

ASTRIN Tim za podršku žrtvama – godina 2020. kao nijedna druga

U poređenju sa periodom od maja do septembra prošle godine, ASTRIN Tim za podršku žrtvama primio je tokom 2020. duplo više poziva (1315 prema 2630). Tokom pet meseci identifikovano je 7 žrtava trgovine ljudima – 4 muškarca i 3 žene (od toga jedna devojčica). Četiri od sedam osoba bile su žrtve radne eksploatacije, jedna je bila žrtva prinude na vršenje krivičnih dela, jedna žrtva prisilne udaje i jedna žrtva seksualne eksploatacije. Četiri žrtve su državljani Srbije, a tri su stranci.

Grafikon 4: Statistika ASTRA SOS linije maj – septembar 2019. u odnosu na 2020.



Kada je reč o celoj 2020. godini, ASTRIN Tim je do sada identifikovao ukupno 29 žrtava (od kojih su 20 stranci). Preovlađuje radna eksploatacija (24 žrtve).

Izveštajni period obeležen je porastom broja slučajeva grupne radne eksploatacije. Uglavnom su žrtve bili migranti, zaposleni posredstvom podizvođača koji rade na kapitalnim državnim infrastrukturnim projektima, ali i na domaćim poljoprivrednim gazdinstvima, koja godinama eksploatišu muškarce iz Srbije i strance, iskorišćavajući teške životne okolnosti žrtava, nedostatak ličnih dokumenata i u osnovi nedostatak bilo kojih drugih opcija, osim da se ostane u lancu eksploatacije.

ASTRIN Tim za podršku žrtvama izveštava o lošem zdravstvenom stanju muških žrtava nakon višedecenijske radne eksploatacije. Zbog izolacije, nedostatka dokumenata i straha oni godinama nisu odlazili na preglede, a uslovi u kojima su živeli (loša ishrana, smeštaj), u kombinaciji sa teškim fizičkim radom i psihološkim stanjem (pretnje, premlaćivanje), doprineli su pojavi ozbiljnih zdravstvenih problema, sa kojima se bore fizički, ali i mentalno (PTSP i drugo).

✘ **ALARM: Radna eksploatacija radnika migranata na državnim projektima kapitalnih investicija – nema naučenih lekcija, nema odgovora**

Bez obzira na napore ASTRE i drugih aktera da uzbune³⁰⁸ javnost i, što je još važnije, državne organe odgovorne za ovu pojavu, svedoci smo bezobzirnog kršenja, kako nacionalnih, tako i međunarodnih zakona i standarda, te nastavka istog načina postupanja sa radnom eksploatacijom radnika migranata zaposlenih na kapitalnim državnim infrastrukturnim projektima.

Samo nekoliko meseci nakon prvog prijavljenog slučaja (ASTRA slučaj ID 6003) građevinsko preduzeće „Nikolić” iz Kraljeva ponovilo je isti *modus operandi*. Ovoga puta lokacija je bila Kraljevo. Nakon što im je više meseci isplaćivan samo džeparac, kao i nakon četiri meseca koja su proveli bez plata, u lošim uslovima smeštaja, bez adekvatne ishrane i loše tretirani, radnici su štrajkovali, očajnički tražeći pomoć. Suočeni sa neznanjem, sporim ili nikakvim odgovorom državnih institucija, vraćaju se na kraju kući bez novca koji su zaradili. Pedeset radnika ostalo je bez plata u iznosu od 1500 do 2000 EUR. Kompanija iz Srbije je „zaradila” najmanje 75.000 EUR iskorišćavajući radnike!

Poboljšanje međusektorske saradnje između ključnih državnih i aktera civilnog društva

Sve u svemu, može se reći da se saradnja između aktera koji su neposredno uključeni u svakodnevnu podršku osobama u riziku, žrtvama i preživelim iz lanca trgovine ljudima poboljšava. Uvedeni su redovni operativni sastanci Kancelarije za koordinaciju borbe protiv trgovine ljudima, Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima i NVO ATINE i ASTRE kako bi se omogućila efikasnija razmena informacija i unapredila saradnja. ASTRIN Tim za podršku žrtvama beleži poboljšanje operativnog uključivanja u pružanje podrške žrtvama, tj. u upućivanje, razvoj individualnih planova podrške i identifikaciju. Međutim, sve strane se slažu da koordinaciju i saradnju treba stalno poboljšavati ulaganjem napora sa svih strana. Članica koalicije prEUgovor ASTRA beleži najmanje nekoliko oblasti i konkretne primere iz prakse, koji dokazuju da je još uvek dug put do uspostavljanja čvršće međusektorske povezanosti i pune saradnje.

Zahtevi (takozvane „zamolnice” i druga međuinstitucionalna prepiska na nacionalnom nivou), čini se, sporo putuju između državnih institucija. Sa druge strane, reagovanje na slučajeve i prepreke zahteva brz i fleksibilan odgovor kako bi se najbolje iskoristio momenat i pružila adekvatna pomoć žrtvama.

Svaki slučaj donosi novi uvid u slabosti lokalnih i državnih institucija da blagovremeno i adekvatno odgovore na tradicionalne i nove oblike trgovine ljudima. Kada su se na teritoriji Srbije pojavili novi oblici trgovine ljudima, poput radne eksploatacije radnika migranata, odgovor na prvi takav slučaj bio je neprimeren i slab. Čak iako se pokaže razumevanje, jer je u pitanju nova forma eksploatacije i način izvođenja (mada gotovo identična onoj u slučaju SerbAz),³⁰⁹ uz komplikovane odnose međunarodnih i nacionalnih ugovora i sporazuma, i dalje je potpuno neprihvatljivo ponavljati isti loš odgovor kada se identičan slučaj pojavi po drugi put!

308 Izveštaj prEUgovor Alarm o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24, Državljeni Indije koje eksploatiše srpska građevinska industrija (ASTRA slučaj ID 6003), str. 103

309 <https://www.astra.rs/en/a-documentary-on-the-serbaz-case-aired-on-al-jazeera-balkans/>

Izostanak rešenja zahteva istrajnost

Čitajući **ASTRIN slučaj 6285** – Radna eksploatacija indijskih radnika u Kraljevu, vremenski raspored događaja, neodgovaranje, neugodna i često nadrealna reakcija različitih nivoa lokalnih i državnih institucija, umanjuju i podrivaju bilo koji drugi pozitivan napredak, koji su postigli svi akteri borbe protiv trgovine ljudima. Stoga će članica koalicije prEUGovor ASTRA nastaviti da se usredsređuje na sve nepravilnosti u ovom i sličnim slučajevima i da uzbunjuje javnost sve dok se ne obezbedi pravilan i zakonit odgovor države.

PREPORUKE

- Potrebno je pratiti relevantni strateški i operativni okvir EU, koristiti široke pristupe i rešenja primenljiva u Srbiji i u potpunosti koristiti mogućnosti za učestvovanje i umrežavanje zemalja koje nisu članice EU.
- Treba pripremiti i usvojiti podzakonske akte, kojima se obezbeđuje minimum aktivnosti i standarda koje moraju da ispunjavaju institucije koje se bave pitanjima borbe protiv trgovine ljudima, posebno podrškom žrtvama, tokom vanrednog stanja i bilo koje druge vanredne situacije! Najranjivije osobe ni u kom slučaju ne smeju ostati bez podrške.
- Potrebno je uložiti napore i resurse u izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, počev od kadrovskih pitanja, ali i konačno usvojiti grupu indikatora za identifikovanje žrtava trgovine ljudima (posle 8 godina) te dalje razraditi i razjasniti uloge Centra u čitavom sistemu socijalne zaštite (saradnja, koordinacija, uredba).
- Potrebno je u što kraćem roku ponovo uspostaviti rad Prihvatilišta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima.
- Potrebno je pokrenuti proces koji uključuje sve relevantne institucije (ministarstva) i, uz praćenje postojećih procedura, započeti proces izmena zakonodavnog okvira kako bi se on uskladio sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- Treba poboljšati izveštavanje o obimu, tipu, nivou, dužini i efikasnosti usluga podrške koje se pružaju preživelim iz lanca trgovine ljudima i kontinuirano ažurirati pregled usluga koje nedostaju, planirati ih i pribaviti sredstva za njihovu primenu.
- Potrebno je planirati resurse za dalji razvoj i unapređenje usluga za žrtve trgovine ljudima, uključujući u to podjednako organizacije civilnog društva sa iskustvom u ovoj oblasti i koristeći u potpunosti sve raspoložive kapacitete kako bi paleta usluga bila što adekvatnija, a njihov kvalitet što bolji.
- Neophodno je nastaviti sa unapređenjem mehanizma za upućivanje žrtava trgovine ljudima, koristeći sve raspoložive kapacitete i resurse, uključujući u to i NVO.

5.5. Desničarski ekstremizam

Tokom izveštajnog perioda krajnja desnica u Srbiji i dalje se prikazuje kao normalna pojava, koju državne institucije i provladini mediji podržavaju, tolerišu ili ignorišu.

Jedna od najistaknutijih desničarskih grupa u Srbiji je „Levijatan”. Ova organizacija se predstavlja kao grupa za zaštitu životinja, ali se koristi retorikom ekstremne desnice, često učestvuje u nasilnim incidentima (usmerenim uglavnom protiv romske manjine) i upućuje pretnje brojnim protivnicima putem društvenih mreža.³¹⁰ U maju 2020. godine član „Levijatana” upao je vozilom u prihvatni centar za migrante u Obrenovcu, uzvikujući pritom parole protiv migranata i snimajući sam sebe. Snimak³¹¹ je kasnije kružio društvenim mrežama. Incident se završio bez fizičkog nasilja, ali su sam čin i snimak imali karakter pretnje. Nakon incidenta održan je antimigrantski skup ispred prihvatnog centra, koji je organizovala grupa „Levijatan”.³¹²

Grupa „Levijatan” je učestvovala na parlamentarnim izborima, koji su održani 21. juna 2020. godine, zajedno sa antimigrantskim i ekstremnim nacionalističkim pokretom pod nazivom „Živim za Srbiju”. Iako je cenzus bio spušten sa 5% na 3%, ova koalicija nije uspela da uđe u Skupštinu.

Za vreme antirežimskih protesta, koji su se u prvoj polovini jula proširili Srbijom, došlo je do brojnih incidenata, tokom kojih se policija brutalno obračunavala sa učesnicima protesta.³¹³ Očigledno se obraćajući zapadnoj publici, predsednik Vučić je pokušao da proteste i nasilje prikaže kao desni ekstremizam,³¹⁴ poredeći učesnike protesta sa fašistima i nacistima.³¹⁵ Međutim, brojni učesnici i posmatrači tvrde da su lica odgovorna za nasilje na julskim protestima zapravo kontrolisale i obučile državne strukture – Ministarstvo unutrašnjih poslova, obaveštajne službe itd.³¹⁶ To što srpski režim prisvaja desničarske ekstremističke grupe predstavlja trend koji je u sve većem porastu i koji, samim tim, zasluži posebnu pažnju.

Krajnje desno orijentisan pokret „Narodne patrola” organizovao je 25. oktobra u Beogradu antimigrantski protest pod nazivom „Očistimo park kod Ekonomskog fakulteta”.³¹⁷ Podrazumevalo se da park treba ‘očistiti’ od migranata i izbeglica sa Bliskog istoka, koji se u njemu često okupljaju. „Narodne patrola” izazvale su zabrinutost još u martu 2020. godine, kada su presretale migrante na beogradskim ulicama i pretile im.³¹⁸ Reč je – kako sami kažu – o članovima pokreta „Nema predaje Kosova i Metohije”. Oni antiimigrantsku retoriku po pravilu kombinuju sa drugim istaknutim desničarskim narativima, poput mita o Kosovu i insistiranja na etničkoj čistoti, a odnedavno i sa teorijama zavere o bolesti COVID-19.³¹⁹ Levičarske grupe su 25. oktobra organizovale kontraprotest u znak solidarnosti sa migrantima. Reakcija državnih institucija na skupove krajnje desnice bila je neadekvatna: predsednik Srbije izrazio je zabrinutost zbog antiimigrantske retorike,³²⁰ ali državni organi istovremeno i dalje dozvoljavaju okupljanja krajnje desnice iako im zakon pruža osnov da ih zabrane.³²¹

PREPORUKA

- Vlasti bi trebalo ne samo da osude napade, pretnje i retoriku krajnje desnice već i da protiv počinitelja pokrenu odgovarajuće postupke.

310 <https://www.istinomer.rs/analize/razvojni-put-levijatana-od-brige-za-pse-do-potere-za-migrantima/>

311 <https://www.youtube.com/watch?v=RhpY3Uwwat0>

312 <http://rs.n1info.com/Vesti/a599169/Skup-desnicara-ispred-migrantskog-kampa-u-Obrenovcu.html>

313 <https://balkaninsight.com/2020/07/10/serbian-protests-police-brutality-mapped/>

314 <https://www.krik.rs/vucic-o-protestu-brutalno-politicko-nasilje-desnicara-policija-se-ponasala-dostojanstveno/>

315 <https://nova.rs/vesti/politika/vucic-o-protestima-u-nis-ni-nacisti-ovo-nisu-radili/>

316 <https://www.danas.rs/drustvo/ko-su-desnicari-koji-su-se-tukli-s-policijom/>

317 <http://rs.n1info.com/Vesti/a664640/U-parku-kod-Ekonomskog-desnicari-protiv-migranata-kordon-i-kontraskup-levicara.html>

318 Prethodni Alarm, str. 98.

319 <https://www.dw.com/bs/etni%C4%8Dko-%C4%8Di%C5%A1%C4%87enje-parka/a-55396594>

320 <https://www.slobodnaevropa.org/a/30911672.html>

321 <https://nova.rs/vesti/drustvo/zasto-drzava-odobrava-antimigrantske-skupove-ultradesnicara/>

ISBN 978-86-6237-209-3



Kingdom of the Netherlands

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