

PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24



Jelena Pejić Nikić, ur.
Beograd, maj 2021.



PREUGOVOR ALARM

IZVEŠTAJ O NAPRETKU SRBIJE U POGLAVLJIMA 23 I 24

Urednica:
Jelena Pejić Nikić

Beograd, maj 2021.

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

Maj 2021

Izdavači

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

Transparentnost Srbija

Palmočićeve 31/III Beograd
www.transparentnost.org.rs

Urednica

Jelena Pejić Nikić

Autori (abecednim redom)

Maja Bjeloš, Branko Čečen, Bojan Elek, Gordana Grujičić, Srđan Hercigonja, Marija Ignjatijević, Tanja Ignjatović, Milan Igrutinović, Miloš Jovanović, Jasmina Krunic, Vanja Macanović, Nemanja Nenadić, Marija Pavlović, Jelena Pejić Nikić, Predrag Petrović, Ivana Teofilović

Prevod

Alisa Radić, Stanislava Lazarević, Milan Marković, Dragana Pokrajac

Dizajn i prelom

Marko Zakovski

Štampa

Unagraf

Tiraž: 100 kom

ISBN 978-86-84711-34-4

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

Publikacija je deo projekta „PrEUgovor za vladavinu prava i EU integracije“ čije sprovođenje je omogućio Balkanski fond za demokratiju, program Nemačkog Maršalovog fonda SAD i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Stavovi izraženi u publikaciji ne odražavaju nužno stavove navedenih donatora ili njihovih partnera.



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor (*eng. prEUunup*) jeste prva koalicija organizacija civilnog društva, koja je osnovana radi praćenja realizacije politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost) pravnih tekovina Evropske unije. Koalicija se sastoji od sedam organizacija civilnog društva sa iskustvom u tematskim oblastima koje obuhvataju ta dva poglavlja, i formirana je 2013. godine sa zadatkom da predlaže mere za podsticanje unapređivanja oblasti koje su relevantne za pregovarački proces. Cilj joj je da pomogne da se proces pristupanja 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 poglavlja 23 i 24, kao i druge srodne inicijative relevantne za vladavinu prava (npr. Izveštavanje Ujedinjenim nacijama i Savetu Evrope o pojedinim konvencijama). U Alarmima, članovi prEUgovora ocenjuju stepen ispunjenja relevantnih preporuka, aktivnosti i pridržavanje vremenskog okvira, pružaju kvalitativnu analizu zakonodavnih i političkih inicijativa i procenjuju u kojoj meri su ove odredbe usklađene sa regulatornim okvirom EU. Izveštaji ne pokrivaju sve oblasti javnih politika iz političkih kriterijuma i poglavlja 23 i 24, niti imaju nameru da pruže sveobuhvatnu ocenu vladinog programa reformi. Izveštaji se fokusiraju na ključne politike iz navedenih oblasti, one koje odgovaraju oblasti stručnosti svake organizacije članice i u kojoj poseduju relevantno znanje i iskustvo. Dodatno, Alarmi se fokusiraju na najznačajnije probleme u konkretnom periodu, zbog čega se njihov sadržaj i dužina mogu razlikovati u zavisnosti od reformskih prioriteta.

Prilikom pisanja izveštaja koalicija prEUgovor oslanja se isključivo na javno dostupne podatke, koji su relevantni za tekuće reformske procese. To uključuje zakone, podzakonske akte, strateške dokumente, analize i izveštaje državnih organa i međunarodnih organizacija, medijske izveštaje, zvanične izjave itd. Pored toga, prEUgovor se oslanja na nalaze drugih organizacija civilnog društva, istraživačke novinare, svedočenja i intervju 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
Uvod sa sažetkom	9
1. DEMOKRATIJA	13
1.1. Izborna kampanja i izbori	13
1.1.1. Kontinuirana zloupotreba javnih resursa radi političke promocije	13
1.1.2. Kampanja funkcionera za lokalne izbore u Zaječaru, Kosjeriću i Preševu	13
1.1.3. Preporuke ODIHR-a nisu adekvatno primenjene	14
1.1.4. Kontrola prethodne izborne kampanje	16
PREPORUKE	18
1.2. Skupština: Branila izvršnu vlast od kritika umesto da kontroliše njen rad	19
1.2.1. Odnosi sa nezavisnim nadzornim telima	19
1.2.2. Intenzivan zakonodavni rad ne prati procena rizika od korupcije	21
1.2.3. Dugo očekivani Kodeks ponašanja je iznenada usvojen, ali za primenu nema volje	21
1.2.4. „Autentično tumačenje“ – retroaktivna i neopravdana izmena Zakona o sprečavanju korupcije	22
PREPORUKE	23
1.2.5. Nema parlamentarne kontrole nad sektorom bezbednosti	24
PREPORUKE	26
1.3. Građansko društvo: pozivi na dijalog uporedo sa učestalim napadima	27
ALARM: Napadi na organizacije građanskog društva i medije tokom skupštinskih rasprava	29
PREPORUKE	29
2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDKI ODNOSI	30
2.1. Dijalog Beograda i Prištine: Desetu godišnjicu obeležio zastoj	31
2.2. Multilateralni odnosi: snažni angažman u regionalnim inicijativama	33
2.3. Bilateralni odnosi: ukupna stabilnost, ali bez napretka u otvorenim pitanjima	33
PREPORUKE	34
3. DEKLARATIVNA POSVEĆENOST EVROPSKIM INTEGRACIJAMA: IZLIVI ANTI-EU RETORIKE	35
PREPORUKE	36
4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA	37
4.1. Uvod	37
PREPORUKE	38
4.2. Pravosuđe	39
4.2.1. Neuspešan nadzor sprovođenja nove Strategije razvoja pravosuđa	39
4.2.2. Nezavisnost: Ponavljaju se prvi formalni koraci ka ustavnoj reformi pravosuđa	39
PREPORUKE	41
4.2.3. Personalne promene na svim nivoima pravosudne vlasti	41
PREPORUKE	44
4.2.4. Zaštita sudija od političkih i drugih pritisaka	44
ALARM: Autentičnim tumačenjima zakona Narodna skupština počela i da „sudi“	45
PREPORUKE	46

4.3.	Borba protiv korupcije	47
4.3.1.	Prvi koraci u revidiranom strateškom okviru za borbu protiv korupcije: Kašnjenje od samog početka	47
4.3.2.	Preventivni antikorupcijski zakoni	48
4.3.3.	Suzbijanje korupcije – Ima li napretka?	50
4.3.4.	Sprovođenje politika i zakona	51
4.3.6.	Izveštaj GRECO je objavljen, ali se preporuke ne sprovode	55
	PREPORUKE	56
4.3.5.	Pristup informacijama od javnog značaja	57
	PREPORUKE	60
4.3.6.	Borba protiv korupcije u policiji	61
	PREPORUKE	62
4.4.	Osnovna prava	62
4.4.1.	Sloboda izražavanja i medija	62
	PREPORUKE	64
4.4.2.	Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost	64
	PREPORUKE	69
4.4.3.	Nasilje nad ženama	69
	ALARM: „Verujem ti“ – seksualno nasilje, uključujući silovanje djevojčica i mladih žena	73
	PREPORUKE	74
4.4.4.	Prava deteta	74
	PREPORUKE	75
4.4.5.	Jačanje zaštitnih proceduralnih mera	75
	PREPORUKE	77
4.4.6.	Zaštita podataka o ličnosti	78
	PREPORUKE	81
5.	POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST	82
5.1.	Reforma policije	82
	PREPORUKA	83
5.2.	Migracije i azil	83
	PREPORUKE	88
5.3.	Borba protiv organizovanog kriminala	89
	PREPORUKE	90
5.3.1.	Borba protiv visokotehnološkog kriminala	91
	PREPORUKE	92
5.4.	Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima	93
	ALARM: Državno prihvatilište za žrtve trgovine ljudima je zatvoreno, stručni radnici Centra bili bez licence	98
	PREPORUKE	100
5.5.	Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma	101
	PREPORUKE	103

SPISAK GRAFIKONA I TABELA

Grafikon 1. Predizborni oglasi na TV N1 i Nova S	15
Grafikon 2. Zastupljenost Srpske napredne stranke i Saveza za Srbiju u programskom sadržaju po starom i novom metodu računanja	17
Grafikon 3. Broj predmeta koje je Poverenik za informacije od javnog značaja primio tokom 2020. godine ..	58
Grafikon 4. Struktura neizvršenih rešenja Poverenika u 2020. godini	59
Grafikon 5. Rešeni slučajevi po tužbama protiv Vlade Srbije u vezi sa pristupom informacijama od 2005. do 2020. godine	60
Grafikon 6. Broj krivičnih prijava koje je Sektor unutrašnje kontrole podneo tokom perioda 2016–2020.	61
Grafikon 7. Statistika primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	76
Grafikon 8. Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u 2020. godini	79
Grafikon 9. Sistem pametnog video-nadzora u Beogradu	81
Grafikon 10. Statistički podaci o prisilnim migracijama u Srbiji	83
Grafikon 11. Statistika borbe protiv visokotehnološkog kriminala u Srbiji u periodu 2018-2020.	92
Grafikon 12. Zvanična statistika o žrtvama trgovine ljudima za 2020.	97
Tabela 1. Broj predmeta, pritužbi, obustavljenih, odbačenih postupaka i postupaka za koje je doneto mišljenje pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016–2020.	68
Tabela 2. Prikaz podataka o prijavama događaja nasilja u porodici i intervencijama policije tokom 2020. godine u odnosu na 2019. godinu	72
Tabela 3. Usluge besplatne pravne pomoći koju je pružilo 11 OCD-a u 2020. godini	77
Tabela 4. Statistički podaci o azilu za Srbiju, za šestomesečni period	84

SPISAK ISTRAŽIVAČKIH PRIČA

Istraživačka priča 1. Neregulisano emitovanje izbornih spotova ostavlja prostor za zloupotrebe	15
Istraživačka priča 2. Izveštaj REM-a stvorio pogrešnu sliku o medijskom prisustvu SNS-a i opozicije u izbornoj kampanji	17
Istraživačka priča 3. Mađarska donirala preko 70 miliona evra mađarskim organizacijama, medijima, crkvama u Srbiji	34

Spisak skraćenica

AP	Akcioni plan
AP 23	Akcioni plan za Poglavlje 23 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
AP 24	Akcioni plan za Poglavlje 24 pristupnih pregovora Srbije i Evropske unije
BIA	Bezbednosno-informativna agencija
BiH	Bosna i Hercegovina
BPP	besplatna pravna pomoć
CEDAW	Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju diskriminacije žena
DVT	Državno veće tužilaca
EU	Evropska unija
FATF	(međunarodna) Radna grupa za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma
GONGO	vladina nevladina organizacija (eng. Government-Organized Non-Governmental Organization)
GRECO	Grupa država protiv korupcije (u okviru Saveta Evrope)
GRETA	Grupa eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (u okviru Saveta Evrope)
GREVIO	Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (u okviru Saveta Evrope)
IPA	Instrument Evropske unije za pretprištopnu pomoć
MONEYVAL	Grupa eksperata za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (u okviru Saveta Evrope)
MP	Ministarstvo pravde
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
ODIHR	Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava
OEBS	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PUPS	Partija ujedinjenih penzionera Srbije
REM	Regulatorno telo za elektronske medije
RTS	Radio televizija Srbije
RTV	Radio televizija Vojvodine
SAD	Sjedinjene Američke Države
SNS	Srpska napredna stranka
SIEPA	(nekadašnja) Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza
SOP	Standardne operativne procedure za postupanje u slučajevima trgovine ljudima
SPS	Socijalistička partija Srbije
SZS	Savez za Srbiju
SUK	Sektor unutrašnje kontrole u MUP-u
SVM	Savez vojvođanskih Mađara
TPŽ	Tim za podršku žrtvama (organizacije ASTRA)
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice
UTS	Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije
v.d.	Vršilac dužnosti
VKS	Vrhovni kasacioni sud
VSS	Visoki savet sudstva

Uvod sa sažetkom

Period od novembra 2020. do aprila 2021. godine obeležile su ubrzane aktivnosti novoformirane Vlade i Narodne skupštine, kojima je cilj bio da nadoknade izgublenu godinu u procesu evropskih integracija Srbije. Međutim, monitoring koji je sprovedla koalicija prEUgovor u proteklih šest meseci vodi zaključku da ti obnovljeni napori pre predstavljaju nastavak nekadašnjeg pristupa „štikliranja stavki“, koji do sada nije doneo ubedljive rezultate u praćenim oblastima – politički kriterijumi i poglavlja 23 i 24. Iako i dalje postoji deklarativna posvećenost putu Srbije ka EU (povremeno isprekidana izlivom antievropskih poruka), koalicija još uvek nije uverena da, u stvari, postoji politička volja za sprovođenje suštinskih reformi.

Srbija nije uspela da otvori nijedno novo pregovaračko poglavlje od 2019. godine, uglavnom zbog slabih rezultata, zbog stagnacije, pa čak i zbog pogoršanja u ključnim oblastima, kao što su sloboda medija, nezavisnost sudstva, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, što se ne može posmatrati odvojeno od (ne)funkcionalnosti demokratskih institucija. Iako nedostatak napretka u kritičnim reformama u osnovnom klasteru ostaje ključni uzrok efektivne blokade, deo razloga leži u očekivanoj primeni takozvane „nove metodologije proširenja“ iz 2020. godine, koju su u međuvremenu odobrile obe strane. Srbija je svoj pregovarački tim prilagodila novoj strukturi, koja je zasnovana na klasterima (grupisanim poglavljima), ali je takođe ukinula mesto šefa Pregovaračkog tima nakon što je bilo upražnjeno 19 meseci.

Iako su kritike zbog toga što nema napretka u ključnim oblastima u Srbiji postale vidljivije u izveštajima institucija EU, kao i u izveštajima drugih međunarodnih tela i organizacija u 2020. godini,¹ vlasti u Srbiji teže tome da marginalizuju i/ili diskredituju sve negativne primedbe. Mada su pružene mogućnosti za formalni dijalog o određenim pitanjima, nema utiska da se drugačija mišljenja i argumenti zaista čuju ili uzimaju u obzir, što ukazuje na puko zadovoljavanje forme bez suštine.

Koalicija ponavlja da ubrzavanje reformskih napora kako bi se oni uskladili sa zadatim rokovima ne bi trebalo da ide na štetu konsultativnih procesa, koji treba da prethode usvajanju normativnih i strateških akata.² Neophodna je bolja koordinacija aktivnosti koje se preklapaju u akcionim planovima za poglavlja 23 i 24, kao i dosledno i transparentno formalno praćenje njihovog sprovođenja. Budući da su funkcionisanje demokratskih institucija i poglavlja 23 i 24 sada deo klastera pod nazivom „Osnove“,³ zajedno sa ekonomskim kriterijumima i reformom javne uprave, novu metodologiju bi trebalo iskoristiti za bolje uzajamno uvezivanje ovih oblasti.

Evropska unija ostaje najveći donator, investitor i trgovinski partner država Zapadnog Balkana. Obezbedila je pomoć regionu u upravljanju pandemijom COVID-19. Novi ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan prilika je za podsticanje održivog ekonomskog rasta u regionu. S druge strane, nemogućnost postizanja konsenzusa o započinjanju pristupnih pregovora sa Albanijom i Severnom Makedonijom predstavlja još jedan udarac verodostojnosti politike proširenja EU. Zemlje Zapadnog Balkana nisu pozvane na Konferenciju o budućnosti Evrope. Dalje nazadovanje vladavine prava u određenim državama članicama EU veoma negativno utiče na reformske procese u zemljama koje teže učlanjenju.

Koalicija prEUgovor iznova podseća EU da je politika proširenja njen najefektivniji spoljnopolitički instrument i temelj njenog uticaja na Zapadnom Balkanu, a Vladu Srbije da proces pristupanja ne sme biti cilj sam po sebi, već sredstvo za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji i uređenju zemlje, zasnovanog na vladavini prava.

1 „Skoro svi relevantni međunarodni i domaći izveštaji u 2020. pokazuju pad demokratije u Srbiji“, European Western Balkans, 16. 10. 2020, <https://europeanwesternbalkans.rs/skoro-svi-relevantni-medjunarodni-domaci-izvestaji-u-2020-pokazuju-pad-demokratije-u-srbiji/>, 29. 4. 2021.

2 Reformska agenda koalicije prEUgovor za 2021. godinu, prEUgovor, Beograd, 12. 2. 2021, <https://preugovor.org/Reformske-agende/1627/Reformska-agenda-koalicije-prEUgovor-za-2021.shtml>

3 Pristupni pregovori Srbija-EU. Presek stanja u svetlu nove metodologije proširenja (infografik), prEUgovor, Beograd, 19. 2. 2020, <https://preugovor.org/Infografici/1578/Pristupni-pregovori-SrbijaEU.shtml>.

POLITIČKI KRITERIJUMI

Funkcionerska kampanja ponovo je zasenila sve druge vrste političke promocije za lokalne izbore, koji su organizovani 29. marta 2021. u tri opštine. U mesecu pred održavanje izbora državni zvaničnici posetili su Zaječar i Kosjerić gotovo isto onoliko puta (21) koliko su to ukupno učinili tokom prethodne četiri godine (22). Napori Vlade da primeni preporuke ODIHR-a u vezi sa izbornim uslovima ne pokrivaju sve probleme koje je istaklo ovo ekspertska telo, a u mnogim slučajevima ne pružaju adekvatna rešenja za utvrđene probleme. Kada je reč o finansiranju predizborne kampanje 2020. godine, Agencija za sprečavanje korupcije pokrenula je skoro 200 prekršajnih postupaka, ali nije utvrdila nijedno krivično delo. Nekoliko odluka Agencije osporavano je pred Upravnim sudom, ali su predmeti još u toku.

Tokom izveštajnog perioda Skupština nije sprovodila efikasnu kontrolu rada izvršne grane vlasti. Gotovo bez predstavnika opozicije, vladajuća koalicija nastavlja da, bez ikakvih prepreka, potvrđuje odluke izvršne vlasti. Praksa da se svi koji se kritički odnose prema radu Vlade – mediji, opozicioni političari, građansko društvo i druge javne ličnosti – na sednicama napadaju i diskredituju, postala je svakodnevnica. Takođe, uobičajili su se i hvalospevi predsedniku Republike (i šefu vladajuće partije) Aleksandru Vučiću, bez obzira na to šta je tema rasprave. Dugo očekivani Kodeks ponašanja narodnih poslanika usvojen je po hitnom postupku krajem decembra 2020, ali ne postoji zapravo volja da se on i primeni.

Zakonodavne aktivnosti u izveštajnom periodu bile su intenzivne. Pored toga, Narodna skupština usvojila je autentično tumačenje izraza „javni funkcioner“ iz Zakona o sprečavanju korupcije. Ovo je ne samo retroaktivno suzilo obim primene Zakona, već ovaj mehanizam, šire posmatrano, ugrožava principe pravne sigurnosti i podele vlasti. Narodna skupština je odlučivala o brojnim imenovanjima na pozicije u nezavisnim nadzornim institucijama i pravosudnim telima bez značajne rasprave o kandidatima. Takođe, usvojila je niz zaključaka na osnovu godišnjih izveštaja nezavisnih tela za 2019. godinu, ali se nije osvrnula na većinu problema koji su u njima utvrđeni, niti je s tim u vezi nametnula Vladi bilo kakve obaveze.

Iako je novoosnovano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog građanskom društvu zaista upućivalo pozive na dijalog, napadi prorežimskih tabloida, portala i narodnih poslanika bili su učestali tokom izveštajnog perioda.

Pandemija COVID-19 nastavlja da lebdi nad regionalnim odnosima i da dominira javnom sferom, potiskujući umnogome regionalnu političku dinamiku. Srbija je i dalje posvećena različitim okvirima regionalne saradnje. Nije postignut osetni napredak u dijalogu Beograda i Prištine nakon što su COVID-19 i kosovski parlamentarni izbori u februaru 2021. efikasno eliminisali mogućnost održavanja sastanaka na visokom nivou u ovom periodu.

Kada je reč o deklarativnoj posvećenosti evropskim integracijama, koja je istaknuta u novoj metodologiji proširenja, najviši zvaničnici Srbije ponovili su epizode anti-EU narativa, koje su svojim izveštavanjem pojačali provladini mediji. Takve su, na primer, bile reakcije na Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2020. i rezoluciju Evropskog parlamenta, koji su prepakovani da bi izgledali kao nerazumna kritika Srbije, a posebno predsednika Vučića.

POGLAVLJE 23

Nema dokaza da su Vlada i novouvedeno Koordinaciono telo pratili sprovođenje Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, usvojenog u julu 2020. godine.

Preduzeti su prvi koraci da se konačno nastavi postupak izmene Ustava, koji je predviđen Akcionim planom za Poglavlje 23, kako bi se obezbedile čvrste garancije nezavisnosti pravosuđa. Međutim, Nacrt ustavnih amandmana, koji je ranije pripremio Ministarstvo pravde, ne vodi ka ostvarenju tog predviđenog cilja. U izveštajnom periodu došlo je do personalnih promena na svim nivoima pravosudne vlasti. Članovi Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca iz reda sudija, odnosno tužilaca, izabrani su krajem 2020. godine, u nepovoljnom okruženju i sa prilično velikom izlaznošću. Narodna skupština izabrala je predsednika Vrhovnog kasacionog suda nakon što je primila samo jednu prijavu za ovo najvažnije mesto u pravosuđu. Reakcije Visokog saveta sudstva na neprimeren uticaj na sudije i sudstvo bile su nedovoljne i selektivne.

Nisu zabeležena nikakva poboljšanja kada je reč o zakonodavnom okviru za borbu protiv korupcije i već se ozbiljno kasni sa sprovođenjem Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, usvojenog u julu 2020. godine. Napretka nije bilo, a došlo je čak i do dodatnog pogoršanja u sprovođenju postojećih zakona o borbi protiv korupcije, posebno kada je reč o javnim nabavkama i upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu. Vlada i dalje zanemaruje Savet za borbu protiv korupcije. Ponovo je pokrenuta izrada izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali je to učinjeno netransparentno i ekskluzivno, uz učestvovanje predstavnika civilnog društva samo u kasnijoj fazi i nakon reakcija stručne javnosti. Sektor unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova beleži mešovite rezultate. Nastoji da se bori protiv korupcije, ali je primetan pad broja krivičnih prijavi podnetih protiv policajaca.

Nije bilo napretka u kritičnoj oblasti slobode izražavanja i medija uprkos tome što je usvojena Strategija za razvoj javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine, uvedena SOS linija za prijavljivanje napada na novinare i formirana Radna grupa za zaštitu i bezbednost novinara, naročito kada se ima u vidu da su relevantna medijska udruženja napustila ovo telo nakon što nije reagovalo na očigledne napade na medije. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) zadržalo je ignorantski odnos prema zadacima koji su mu povereni. Nestabilan, netransparentan i proizvoljan postupak sufinansiranja medijskih projekata predstavlja pretnju finansijskoj održivosti medija, naročito onih lokalnih.

Novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u punom je zamahu vođenja dijaloga i sprovođenja aktivnosti vezanih za izradu nacrta antidiskriminatorskih zakona i strateških dokumenata. Nezadovoljstvo predloženim zakonskim rešenjima je veliko. Poverenica za zaštitu ravnopravnosti ponovo je izabrana nakon polugodišnjeg kašnjenja i uprkos prigovorima koje je civilno društvo imalo na taj proces. Godišnji izveštaj Poverenice za 2020. godinu sadrži opšte i umerene procene situacije, a ne postoji ni detaljna i dubinska analiza sistemske diskriminacije.

Preporuke međunarodne ekspertske grupe GREVIO ignorisane su u Revidiranom AP za Poglavlje 23 u vezi sa nasiljem nad ženama, a nema dokaza da se prate čak ni oni indikatori koji su usvojeni. Srbija pokazuje da ima ozbiljne poteškoće sa poštovanjem Istanbulske konvencije. I dalje nije moguće sagledati precizan broj žrtava, niti je uspostavljeno specijalizovano telo za praćenje femicida.

Nema podataka o sprovođenju Strategije za prevenciju i zaštitu dece, kao ni Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela. Predložene minimalne izmene kontroverznog Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom naišle su na nezadovoljstvo civilnog društva, dok je uporedo s tim Ustavni sud proglasio neustavnim najočiglednije diskriminatorne odredbe ovog zakona. U poređenju sa prethodnim šestomesečnim izveštajem, zabeleženo je povećanje broja jedinica lokalne samouprave, koje su uspostavile usluge besplatne pravne pomoći, ali se broj advokata koji pružaju ove usluge smanjio. Veliki broj propisa tek treba da bude usklađen sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

POGLAVLJE 24

Antimigrantska retorika i dalje dobija snažnu podršku javnosti i izaziva represivne odgovore. Ustavni sud Srbije usvojio je prvu odluku, kojom potvrđuje nezakonito proterivanje izbeglica u Bugarsku. Neophodno je ojačati sprovođenje i izvršenje postupka povratka u skladu sa standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava, uključujući u to i sprovođenje pravnih koncepata, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti. Ovi zakoni treba da urede boravak migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije. Srbija je u martu postala prva evropska država koja je počela da vakciniše izbeglice i migrante protiv COVID-19.

Nedostatak transparentnosti organizacione reforme Ministarstva unutrašnjih poslova i nemogućnost da se operativna autonomija policije zaštiti od uticaja politike i organizovanog kriminala dve su glavne prepreke u reformi policije u Srbiji. Borba protiv organizovanog kriminala ponovo je postala glavni prioritet Vlade Srbije, što dokazuje i 'rat protiv mafije', koji je objavljen u oktobru 2020. godine. Uprkos hapšenjima i činjenici da su podignute optužnice protiv članova jedne organizovane kriminalne grupe visokog profila (slučaj „Belivuk“), kao i uprkos tome što je nastavljeno suđenje i što su optužnice potvrđene i u drugim istaknutim predmetima („Jovanjica“ i „Jovanjica 2“), veze između političara i ovih organizovanih kriminalnih grupa i dalje su neistražene iako postoji obilje dokaza. I dalje nisu postignuti bitni rezultati krivičnog gonjenja organizovanih kriminalnih grupa. Uprkos dobrom zakonskom okviru, borba protiv visokotehnološkog kriminala u Srbiji suočava se sa hroničnim manjkom kadrova i politizovanim prioritetima nadležnih institucija.

Trgovina ljudima ostaje krivično delo, uglavnom nevidljivo za javnost i zvaničnike u Srbiji, sa malim brojem identifikovanih žrtava, smanjenim ili stagnirajućim brojem istraga i osuđujućih presuda. Sa druge strane, ona je izuzetno unosna za kriminalce. Kvalitet, efikasnost i održivost podrške žrtvama su upitni, uz duga, iscrpljujuća suđenja i blagu kaznenu politiku. Kraj izveštajnog perioda obeležili su značajna odluka Ustavnog suda u korist žrtve trgovine ljudima i navodi o organizovanom seksualnom iskorišćavanju devojčica i žena, u koje su bili uključeni lokalni moćnici u Jagodini.

Ekstremne desničarske grupe su i tokom ovog izveštajnog perioda bile veoma aktivne, kako u stvarnom, tako i u virtuelnom svetu, gde su nastavile sa narativima usmerenim protiv migranata. Uz to, loše upravljanje pandemijom COVID-19 i strah od vakcinacije počeo je sve više da zaokuplja pažnju ekstremističkih grupa. Vlasti i prorežimski mediji i dalje tolerišu ove vrste aktivnosti i time ih dodatno normalizuju. S druge strane, finansijska obaveštajna služba Srbije sumnjiči kritički orijentisane organizacije civilnog društva za finansiranje terorizma i pranje novca, i troši resurse na istragu njihovog poslovanja.

1. DEMOKRATIJA

1.1. Izborna kampanja i izbori

1.1.1. Kontinuirana zloupotreba javnih resursa radi političke promocije

Predsednik Srbije, vlasti i rukovodioci javnih preduzeća nastavili su sa zloupotrebom javnih resursa radi sprovođenja kampanje, posebno onda kada je reč o prilikama za političku promociju.

Iako izbori na nacionalnom nivou još nisu zakazani, ova vrsta aktivnosti lako se može povezati sa prethodno najavljenim skraćenim mandatom trenutnog saziva Vlade i Skupštine⁴, kao i sa jedinstvenim predsedničkim, parlamentarnim i lokalnim izborima, koji treba da budu održani 2022. godine. Kao i u prethodnom periodu, promocija je usredsređena na velike infrastrukturne projekte⁵, prigodno nazvane „program Srbija 2025“⁶. Još jedna okosnica promotivnih aktivnosti Vlade jeste relativno uspešan odgovor države na krizu izazvanu pandemijom COVID-19, tako da se često koriste promotivni video-klipovi koji govore u korist vakcinacije i sadrže elemente političke kampanje.⁷ Još jasniju zloupotrebu pandemije za reklamiranje rada Vlade predstavlja medijska kampanja iz aprila 2021. godine, vezana za raspodelu pomoći građanima iz budžeta. Iako je, zvanično, reč o informativnoj kampanji, koja građanima treba da predoči kako da se registruju da bi dobili pomoć države, informativni deo je jedva vidljiv jer se kampanjom, zapravo, prenaplašeno hvali „briga države za svoje građane“.⁸

1.1.2. Kampanja funkcionera za lokalne izbore u Zaječaru, Kosjeriću i Preševu

Tokom praćenja izbora organizacija Transparentnost Srbija, članica koalicije prEUgovor, uvidela je da je na lokalnim izborima organizovanim 29. marta 2021. godine kampanja funkcionera ponovo zasenila ostale vrste političke promocije. Izbori u Preševu bili su poprište nadmetanja političkih stranaka lokalne albanske nacionalne manjine⁹, a sprovedeni su bez učestvovanja državnih organa Srbije. S druge strane, izbori u Zaječaru i opštini Kosjerić bili su poligon za sprovođenje intenzivne kampanje državnih funkcionera.¹⁰

Prema onome što je zabeležila organizacija Transparentnost Srbija, počev od prve ministarske posete 27. februara, pa sve do 27. marta, posete tokom predizborne kampanje bile su 44 puta češće nego u periodu 2017–2021.¹¹ Naime, članovi Vlade su tokom poslednje kampanje Zaječar i Kosjerić posetili 21 put, dok su tokom prethodne četiri godine to učinili ukupno 22 puta. Tako drastična razlika, uz dodatno promovisanje aktuelnih zvaničnika sa lokalnog nivoa, jasno je pokazala da to nije bilo „obavljanje redovnih aktivnosti“, već da je reč o funkcionerskoj kampanji.

Posete ministara lokalnim funkcionerima, potpisivanje ugovora, obilasci fabrika i obećavanje novih investicija nisu zabranjeni ukoliko se tokom njih ne koriste stranački simboli. Ovaj vid kampanje političkim partijama na vlasti pruža mogućnost za mnogo širu, neplaćenu promociju putem medija. Prilika da se utvrde pravila koja bi sprečavala funkcionersku kampanju propuštena je kada je usvajan važeći Zakon o sprečavanju korupcije, ali i tokom njegove izmene i dopune koja je usledila nakon prošlogodišnjeg dijaloga o izbornim uslovima.

4 <https://www.slobodnaevropa.org/a/brnabic-predlozila-novi-sastav-vlade-srbije/30903131.html>

5 <https://rs.n1info.com/biznis/vucic-molio-sam-da-se-autoput-preljina-pozega-završi-u-januaru-sledece-godine/>

6 O ovome je bilo više reči u prethodnim Alarmima, <http://bit.ly/AlarmMaj2020>

7 <https://www.youtube.com/watch?v=c10k6GDUAAB>

8 https://www.instagram.com/p/CNvRsQyJaIR/?utm_source=ig_embed

9 <https://www.slobodnaevropa.org/a/izbori-u-pre%C5%A1evu-doj%C4%8Dera%C5%A1nji-partneri-sada-suparnici/31163405.html>

10 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11912-zvanicnici-uoci-lokalnih-izbora-opsedaju-zajecar-i-kosjeric>

11 <https://twitter.com/TransparencySer/status/1375813285115744256>

1.1.3. Preporuke ODIHR-a nisu adekvatno primenjene

Na sednici koja je održana 1. marta 2021. godine, Radna grupa Vlade Srbije za saradnju sa OEBS-om i ODIHR-om pozvala je predstavnike organizacija građanskog društva da daju predloge u vezi sa primenom preporuka ODIHR-a.¹² Tom prilikom je predstavljen, ali ne i objavljen Nacrt mišljenja, koji je pripremila ova Radna grupa.

Kada je reč o merama za unapređenje izbornog procesa, u Nacrtu mišljenja Radne grupe nisu pokriveni svi problemi koje je istakao ODIHR¹³, a u mnogim slučajevima ne postoje ni adekvatna rešenja za one probleme koji su utvrđeni¹⁴. Između ostalog, kada je reč o izmeni propisa pre izbora, Radna grupa se ne bavi pitanjem kvaliteta javne rasprave. Na primer, razlog zbog kog reformama zakona nisu rešeni svi utvrđeni problemi jeste u tome što nisu uzeti u obzir svi predlozi koji su predstavljeni tokom javnih rasprava održanih krajem 2019. i početkom 2020. godine.

U Nacrtu se pominju dve vrste dijaloga koji će se voditi povodom izbornih uslova, ali se ne precizira format dijaloga koji bi se vodio isključivo pod pokroviteljstvom Narodne skupštine (a ne Evropskog parlamenta).

Navode se, takođe, neutemeljene ocene da su neka pravila već izmenjena podzakonskim aktima jer za izmenu zakona, navodno, nije bilo dovoljno vremena. Uz to, Radna grupa nije uočila potrebu da budu izmenjena podzakonska akta koja se odnose na finansiranje kampanje i rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Kada je reč o zakonskom uređenju rada medija, Radna grupa je uočila samo potrebu da se usvoji jedinstveni pravilnik za sve one koji pružaju medijske usluge. Međutim, nije navela potrebu da se reguliše medijsko pokrivanje aktivnosti funkcionera tokom predizbornih kampanja.

Kada je reč o Nadzornom odboru za praćenje izbora, Radna grupa je naznačila šta sve ne spada u njegove nadležnosti, ali je propustila da naglasi da Odbor nije postupao po pitanjima za koja je nesumnjivo bio nadležan. U tom smislu, u Mišljenju nedostaje vizija budućeg statusa ovog tela, koji može da se unapredi samo izmenom Zakona o izboru narodnih poslanika.

Potencijalno je opasan stav koji se navodi u Mišljenju da je REM-u nametnuta „uloga arbitra između više političkih aktera“ i da takvu ulogu može da ima „samo telo koje je sastavljeno od predstavnika izabраниh voljom naroda“. Uloga REM-a je definisana zakonom i ono mora da deluje u skladu sa svojim zakonskim ovlašćenjima, bez obzira na čije političke interese će time uticati.

Što se tiče „mera koje se odnose na zloupotrebu javnih resursa u predizbornoj kampanji i uticanja na birače“, u Nacrtu mišljenja navode se određene izmene zakona iz perioda 2019/2020, ali bez ikakvog osvrta na efikasnost preduzetih mera. Dalje se pružaju informacije o tome šta je Agencija za sprečavanje korupcije (nekadašnja Agencija za borbu protiv korupcije) činila u vezi sa svojim novostečenim nadležnostima. Međutim, u Nacrtu mišljenja ne pominje se moguće delovanje ostalih državnih organa (npr. javnog tužilaštva). Uz to, uopšte se ne pominju ostale mere koje je neophodno preduzeti kako bi se rešili problemi koji, prema shvatanju ODIHR-a, nesumnjivo postoje.

Kada je reč o „merama koje se odnose na finansiranje predizbornih kampanja“, Radna grupa smatra da „sprovođenje preporuka koje bi dovele do izmena tog zakona [Zakona o finansiranju političkih aktivnosti] ne bi bilo svrsishodno i da ne bi doprinelo transparentnijoj kontroli finansiranja političkih aktivnosti“. To se objašnjava činjenicom da se izveštaji o troškovima kampanja objavljuju tek nakon izbora, tako da bi izveštaji dostavljeni pre nego što se oni okončaju bili nepotpuni. To je tačno, jer bi podnošenje periodičnih izveštaja predstavljalo nepraktično rešenje. Međutim, ovu preporuku bi trebalo drugačije sprovesti, a ne ostavljati *status quo*. Javnost podataka o finansiranju kampanje bi, tokom same kampanje, trebalo obezbediti objavljivanjem podataka o prihodima i rashodima vezanim za kampanju (sa posebnog računa za finansiranje kampanje), kao i objavljivanjem evidencije o finansijskim obavezama. Praktičan značaj objavljivanja ovih podataka je veliki, kako za građane, tako i za Agenciju koja sprovodi kontrolu. Naime, u velikoj meri bi se smanjila mogućnost da se podaci o prihodima, a posebno oni o troškovima kampanje, prilagođavaju budućim neizvesnim okolnostima, odnosno uspehu političkog subjekta na

12 <https://www.srbija.gov.rs/vest/524121/dalji-koraci-na-unapredjenju-izbornog-procesa.php>

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

14 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Komentari_i_predlozi_u_vezi_sa_ODIHR_preporukama_-_mart_2021.pdf

izborima kako bi se izbegla zakonska obaveza vraćanja neutrošenog dela sredstava u budžet. Isto važi i za druge povrede Zakona o finansiranju političkih aktivnosti.

Postoji još mnogo pitanja povezanih sa finansiranjem kampanja, koja bi trebalo rešiti ili u vezi sa kojima bi trebalo izmeniti pravila. Neka od njih se izričito pominju u najnovijim, ali i u ranijim izveštajima ODIHR-a, ali se Radna grupa u Nacrtu mišljenja njima uopšte nije bavila.

Istraživačka priča 1.

Neregulisano emitovanje izbornih spotova ostavlja prostor za zloupotrebe

Grafikon 1. Predizborni oglasi na TV N1 i Nova S

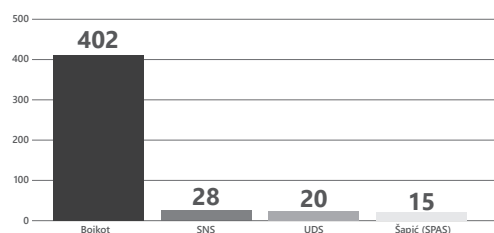
Tokom kampanje za parlamentarne izbore u Srbiji 2020. godine mala privatna kompanija (*JSP audio i video produkcija*) uspela je da svoj oglas, koji poziva građane da bojkotuju glasanje, emituje 400 puta na TV kanalima *N1* i *Nova S*, pre nego što je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) zabranilo dalje emitovanje, izvestio je CINS.¹⁵ Emitovanje je po spotu koštalo mnogo manje nego emitovanje spotova političkih partija, jer ga kompanija *United Group*, koja drži ova dva kanala, nije klasifikovala kao politički marketing iako je spot imao političku poruku („Jedini način da ne glasaš za Vučića je da uopšte ne glasaš”) i emitovan je pre izbora.

Predizborni oglasi na TV N1 and Nova S



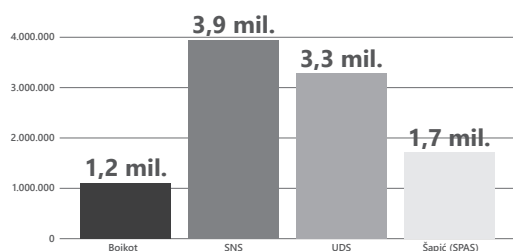
BROJ I UKUPNA CENA SPOTOVA U OKVIRU PREDIZBORNE KAMPANJE ZA PARLAMENTARNE IZBORE 2020.

Broj spotova



Centar za istraživačko novinarstvo Srbije | www.cins.rs | 2020

Isplaćeno



Regulatorno telo za elektronske medije zabranilo je emitovanje spota zbog pominjanja imena Aleksandra Vučića, predsednika Srbije, a zatim i njegove izmenjene verzije (u kojoj je reč „režim” upotrebljena umesto njegovog imena). Posle toga, REM ga je u svom postizbornom izveštaju kategorizovao kao spot Saveza za Srbiju (SZS) iako spot nije imao oznaku stranke u svom sadržaju, a platila ga je kompanija *JSP audio i video produkcija*.

Iako je reč o nepolitičkim cenama za marketing, iznos koji je *JSP platilo* i dalje je bio prilično velik za tako malu kompaniju i prilično je nejasno koji bi bili motivi za tako izdašan doprinos kampanji bojkota. Na kanalima televizija *N1* i *Nova S* ovaj spot je bio dominantan u poređenju sa oglasima političkih partija.

Iako stručnjaci za finansiranje izbora tvrde da je političko oglašavanje nepolitičkih subjekata nedovoljno regulisano, jer omogućava izbegavanje poreza ili skriveni uticaj malignih faktora (ekstremističke grupe, strani subjekti itd.), nijedna organizacija, stranka ili vladina institucija nije pokrenula pitanje daljeg regulisanja ove oblasti. *Cenzolovka*, portal posvećen vestima o medijima, već je izveštavao o sličnom slučaju 2016. godine, koji je uključivao vladajuću stranku (SNS).¹⁶

15 <https://www.cins.rs/privatna-firma-platila-spotove-o-bojkotu-tvrde-da-nemaju-veze-sa-opozicijom/>, 23. 11. 2020.

16 <https://www.cenzolovka.rs/trziste/prevara-na-tv-hepi-ostalo-neplaceno-500-000-evra-za-reklame-srpske-napredne-stranke/>, 20. 2. 2017.

1.1.4. Kontrola prethodne izborne kampanje

Agencija za sprečavanje korupcije je svoj izveštaj o kontroli parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora, održanih u junu 2020, objavila tek početkom aprila 2021. godine.¹⁷ Dodatne informacije dostavljene su organizaciji Transparentnost Srbija (članici koalicije prEUgovor) nakon što je podnela zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Što se tiče finansiranja izborne kampanje iz 2020. godine, Agencija nije utvrdila postojanje nijednog krivičnog dela. Nema podataka ni o krivičnim delima u predmetima koje je javni tužilac pokrenuo za nelegalno finansiranje kampanje. U jednom predmetu, postupajući po krivičnim prijavama organizacija građanskog društva¹⁸, Više tužilaštvo iz Niša negiralo je krivičnu odgovornost direktora preduzeća „Putevi Srbije“.

Agencija je pokrenula ukupno 192 prekršajna postupka, od čega 182 zbog propusta političkih subjekata da na vreme podnesu svoje finansijske izveštaje. Ostala utvrđena kršenja odnose se na plaćanje troškova kampanje sa zajedničkog računa stranke, primanje nedozvoljenih donacija i podnošenje nepotpunih izveštaja. Agencija je učesnicima na izborima izrekla dve mere upozorenja, dok je jedan postupak još uvek u toku.

Kontrolišući poštovanje člana 29 nekadašnjeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (dužnost pravljenja razlike između javne i stranačke funkcije), Agencija je izrekla ukupno 11 mera, odnosno upozorenja ili preporuka za razrešenje sa javne funkcije. U jednom od ovih slučajeva pokrenut je prekršajni postupak (protiv direktorke osnovne škole u Donjoj Šatornji).

Stiče se utisak da se izveštaj Agencije o kontroli svodi mahom na upoređivanje podataka iz finansijskih izveštaja sa bankovnim računima učesnika na izborima. Agencija jeste sprovela kontrolu troškova kampanje, ali nema pomena nijednog na taj način utvrđenog kršenja (kao što je npr. neprijavljeni trošak kampanje). S druge strane, ne vidi se da li se Agencija bavila nekim od potencijalnih povreda pravila koje je organizacija Transparentnost Srbija utvrdila praćenjem i analizom izveštaja o finansiranju izborne kampanje.¹⁹

Tu su obuhvaćena pitanja kao što su, na primer, nejasni odnosi između udruženja građana i političkih subjekata, prijavljivanje nerealno visokih izdataka (čiji je cilj da se opravdaju sredstva primljena iz budžeta), korišćenje „zakupljenih termina“ za televizijsko prezentovanje političkih subjekata, izveštavanje o troškovima kampanje na internetu i društvenim mrežama, kao i nabavka robe koja nije povezana sa kampanjom, već sa redovnim radom političke stranke.

U nekoliko slučajeva u kojima je Agencija utvrdila da političke stranke tokom predizborne kampanje nisu kršile pravila, organizacija Transparentnost Srbija osporila je njene odluke.²⁰ Upravni sud, međutim, još uvek nije odlučio u tim predmetima.

17 <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/Izvestaj-verzija-V-Kampanja-konacno.pdf>

18 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/VJT_Nis_-_odbaaj_krivicne_prijave_protiv_vd_direktora_JP_Putevi_Srbije.pdf

19 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_izvestaja_o_troskovima_izborne_kampanje_na_parlamentarnim_izborima_2020.pdf

20 Za dodatne informacije videti prethodni Alarm, str. 20–22.

Istraživačka priča 2. Izveštaj REM-a stvorio pogrešnu sliku o medijskom prisustvu SNS-a i opozicije u izbornoj kampanji

Promenom načina na koji predstavlja prisustvo stranaka u medijima tokom predizborne kampanje, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) stvorilo je sliku da su SNS i Savez za Srbiju bili približno isto zastupljeni u medijima. U ukupno predizborno vreme ovo telo je ubrajalo različite vrste medija i aktore koje ranijih godina nije, pa je umesto da vreme koje je SNS dobio bude deset puta veće od onog koje je dobio SZS, ono je bilo samo nešto veće.

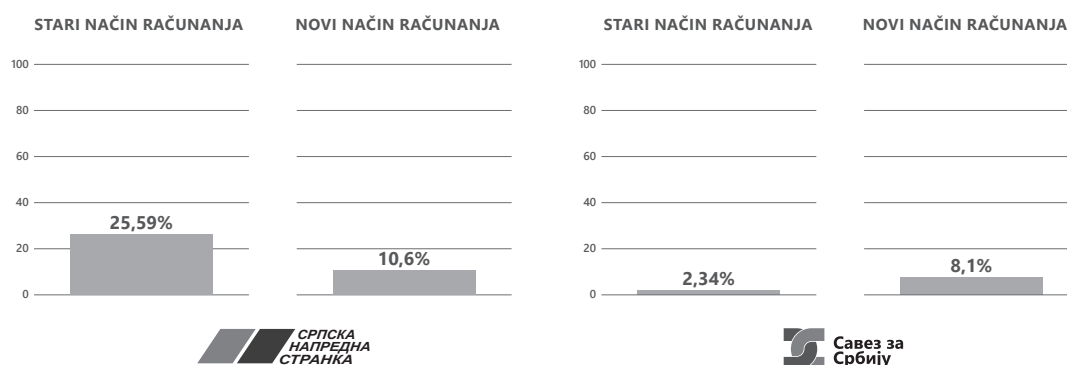
Prema Završnom izveštaju Regulatornog tela za elektronske medije (REM) o medijskom izveštavanju tokom ovogodišnje predizborne kampanje²¹, u periodu od 4. do 15. marta i od 11. maja do 18. juna, udeo *Srpske napredne stranke* u programskim sadržajima (izuzev oglasnih poruka) bio je 10,6% (oko 68 sati), a opozicionog *Saveza za Srbiju*, koji je izbore bojkotovao, 8,1% (oko 52 sata).

Grafikon 2. Zastupljenost Srpske napredne stranke i Saveza za Srbiju u programskom sadržaju po starom i novom metodu računanja

Zastupljenost SNS-a i SZS-a u programskim sadržajima

(Osim oglasnih izbornih poruka)

Izborna kampanja 4-15. mart i 11. maj - 18. jun 2020.



Na osnovu ovoga bi se moglo zaključiti da su vlast i opozicija imale približno isto vremena u medijima, što je REM pratio tokom izbora. Međutim, analiza *Centra za istraživačko novinarstvo Srbije* (CINS), člana prEUgovor koalicije, pokazuje da je razlika između prisustva vlasti i opozicije u medijima smanjena time što je ovo regulatorno telo izmenilo način predstavljanja podataka.²²

Tako su se, prvi put od kada je rađen monitoring, u ukupno predizborno vreme računala i pojavljivanja analitičara u medijima, ali i predstavnika institucija koje sprovode izbore, poput *Republičke izborne komisije*, istraživačkih medija, nevladinih organizacija i drugih, koje je REM označio kao „ostale učesnike kampanje”.

Takođe, u ukupno vreme je, osim prisutnosti na televizijama sa nacionalnom frekvencijom i javnih servisa, računato i vreme na kablovskim kanalima *NI*, koji je informativni kanal, i *Nove S*. Koliko računanje prisustva na televizijama *NI* i *Nova S* bitno menja sliku, govori podatak da su, prema izveštaju, ove dve televizije ukupno emitovale oko 287 sati predizbornog programa, što je skoro polovina ukupno emitovanog programa na svih 12 medija koje je REM pratio. Predstavnici SNS-a, kako se u izveštaju navodi, odbili su da se pojave u nekim emisijama na TV *NI* jer nisu želeli da učestvuju u dijalogu sa strankama koje bojkotuju izbore. Prvi put je REM u ukupno vreme računao i javne radio servise *Radio Beograd 1* i *Radio Novi Sad 1*.

21 <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202020/IZBORI%202020%20-%20završni%20izveštaj.pdf>

22 <https://www.cins.rs/izveštaj-rem-a-stvorio-pogresnu-sliku-o-medijskom-prisustvu-sns-a-i-opozicije-u-izbornoj-kampanji/>, 4. 11. 2020.

Kada bi se, kao ranijih godina, u ukupno predizborno vreme računali samo nacionalni emiteri i javni servisi – prvi i drugi programi *Radio televizije Srbije* (RTS) i *Radio televizije Vojvodine* (RTV) – i kada se ne bi računalo vreme pojavljivanja analitičara i onih koje REM označava kao druge učesnike kampanje, rezultat bi bio dosta drugačiji. Na osnovu ovakve računice, udeo *Srpske napredne stranke* (SNS) u predizbornom programu bio je 25,59% (više od 51 sata), a *Saveza za Srbiju* 2,34% (nešto manje od pet sati).

Predsednik Vučić, čije ime je nosila lista SNS-a, dominirao je ekranima u odnosu na druge funkcionere. Ukupno mu je posvećeno više od 169 sati programa, dok je listi SNS-a posvećeno skoro dva i po puta manje, oko 68 sati.

Na sednici Saveta REM-a, održanoj 2. novembra 2020, dva člana su zahtevala reviziju izveštaja, između ostalog i zbog načina predstavljanja ukupnog vremena za kampanju, ali je to bilo bezuspešno.

PREPORUKE

- Skupština Srbije, Agencija za sprečavanje korupcije i Radna grupa za sprovođenje preporuka ODIHR-a treba da organizuju javnu raspravu o izveštaju ODIHR-a o izborima održanim 2020. godine i efektima izmena zakona, koje su usvojene nakon međupartijskog dijaloga, koji se odvijao tokom 2019/2020. godine.
- O ovim pitanjima treba razgovarati i u okviru najavljenog dijaloga, koji će biti organizovan u saradnji Skupštine Srbije, političkih stranaka i članova Evropskog parlamenta.
- Treba unaprediti pravni okvir i praksu u vezi sa izborima, pravilima izborne kampanje i kontrolom finansiranja izbornih kampanja. To bi obuhvatilo izmene Zakona o finansiranju političkih aktivnosti, zakonsko uređenje „funkcionerske kampanje“ i unapređenje pravila o zloupotrebi javnih resursa. Takođe, potrebno je uvesti to da javno tužilaštvo, Agencija za prevenciju korupcije i REM imaju proaktivniju ulogu kako u prevenciji, tako i ispitivanju mogućeg kršenja zakona.
- Veće Agencije za sprečavanje korupcije treba da odluči o sukobu interesa direktora Agencije kad god se finansiranje Srpske napredne stranke (njegove nekadašnje stranke) podvrgava kontroli.
- Narodna skupština treba ponovo da objavi sve informacije o radu Nadzornog odbora za praćenje izbora, da raspravlja o njegovom radu i da, izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika, unapredi ovaj pravni mehanizam.

1.2. Skupština: Branila izvršnu vlast od kritika umesto da kontroliše njen rad

Tokom izveštajnog perioda Skupština nije sprovedila efikasnu kontrolu rada izvršne grane vlasti. Novi saziv Skupštine nastavio je dosadašnju praksu praćenja dnevnog reda i prioriteta Vlade, bez značajnijeg osporavanja vladinih predloga zakona i njenog delovanja u sprovođenju postojećih zakona. Ovakva situacija je u velikoj meri očekivana zbog sastava ovog skupštinskog saziva, jer sadašnju Vladu ne podržava samo 7 od 250 poslanika.

Rad Skupštine u ovom periodu karakteriše nadmetanje poslanika u tome ko će uputiti više pohvala predsedniku Republike (i šefu glavne parlamentarne stranke) Aleksandru Vučiću, bez obzira na to o kojoj se temi raspravlja. Pored pohvala, tu su i napadi na njegove – stvarne ili zamišljene – suparnike i neprijatelje.²³ Prema informacijama koje su objavljene na portalu „Otvoreni parlament”, tokom prvih pet meseci rada trenutnog skupštinskog saziva Aleksandar Vučić je na plenarnim sednicama pomenut čak 1604 puta, bez obzira na to što se u Skupštini nije raspravljao ni o jednom zakonu koji se odnosio na predsednika Republike.²⁴ U istom period poslanici su Dragana Đilasa, vođu opozicione stranke koja nije ni izašla na prošle izbore, pomenuli više od 1000 puta.²⁵

Ima i primera konstruktivnijih skupštinskih rasprava, do kojih dolazi kada se sednice ne prenose na nacionalnoj televiziji, što se obično dešava kada skupštinski odbor sednicu organizuje van Beograda²⁶ ili povodom pojedinih javnih slušanja.²⁷

1.2.1. Odnosi sa nezavisnim nadzornim telima

Imenovanje bez suštinske rasprave

Tokom izveštajnog perioda Skupština je izabrala zamenicu poverenika za zaštitu podataka o ličnosti,²⁸ rukovodstvo Agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge²⁹, članove Veća Agencije za sprečavanje korupcije,³⁰ članove Državnog veća tužilaca koje su predložili pravni fakulteti i one koje biraju tužioci,³¹ članove Visokog saveta sudstva koje biraju sudije³², članove Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki,³³ jednog novog člana Fiskalnog saveta³⁴, člana REM-a, Savet guvernera Narodne banke, Poverenicu za ravnopravnost,³⁵ predsednika Vrhovnog kasacionog suda,³⁶ kao i nekoliko sudija i predsednika sudova.

23 Videti, na primer: <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/250>

24 <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/250>

25 Ibid.

26 Na primer, sednica Odbora za finansije koja je sa Državnom revizorskom institucijom održana održana 5. aprila u Sremskoj Mitrovici, http://www.parlament.gov.rs/27_sednica_Odbora_za_f finansije_republi%C4%8Dki_bud%C5%BEet_i_kontrolu_tro%C5%A1enja_javnih_sredstava.40854.941.html

27 Na primer, javna rasprava u vezi sa Nacrtom zakona o elektronskom fakturisanju, <http://217.26.67.44/filesnrs/slusanje/slusanje2021041211.mp4>

28 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS18-21.pdf

29 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS10-21.pdf

30 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS11-21.pdf

31 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS63-20.pdf

32 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2020/RS64-20-lat.pdf

33 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS62-20.pdf

34 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS57-20.pdf

35 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS39-20.pdf

36 <https://www.danas.rs/drustvo/jasmina-vasovic-izabrana-za-predsednicu-vrhovnog-kasacionog-suda/>

Postupak imenovanja članova Veća Agencije za borbu protiv korupcije, koji je u Skupštini trebalo da bude okončan do 1. septembra 2020, konačno je završen 11. marta 2021. godine. Od 18 kandidata koji su na testu stručnosti osvojili više od 80% bodova, Skupština je odabrala pet. Glasanje je organizovano za svakog kandidata pojedinačno. Međutim, u praksi se dogodilo da je većina poslanika glasala samo za svoje unapred odabrane kandidate i da nije učestvovala u glasanju za ostale kandidate.³⁷ Ostalo je nepoznato na kojim kriterijumima su poslanici zasnivali svoje odluke. Naime, u skupštinskoj proceduri poslanici ni na odborima ni na plenarnoj sednici nisu raspravljali ni o jednom kandidatu. Razgovori sa kandidatima nisu organizovani čak ni na sednici skupštinskog Odbora za pravosuđe.³⁸

Imenovanje novog člana Fiskalnog saveta takođe je bilo kontroverzno. Odabrani kandidat je, naime, nekada bio istaknuti član vladajuće stranke. Zaštitnik građana³⁹ i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nisu predložili kandidate za po jednog svog zamenika, čije je postojanje predviđeno zakonima koji uređuju rad ovih institucija.

Ubrzano razmatranje godišnjih izveštaja bez delotvornih zaključaka

Na skupštinskim plenarnim sednicama u ovom periodu usvojen je ogroman broj zaključaka na osnovu, do tada nerazmatranih, godišnjih izveštaja nezavisnih tela za 2019. godinu.⁴⁰ Međutim, u većini tih zaključaka ne pominje se nijedan problem koji se navodi u izveštajima, kao ni obaveze koje se nameću Vladi radi rešavanja tih problema.

To se desilo i sa izveštajem koji je podnela Agencija za sprečavanje korupcije.⁴¹ Kada je reč o izveštaju Državne revizorske institucije, Skupština je Vladi „preporučila“ da obezbedi sprovođenje preporuka ovog tela tako što će predložiti izmenu zakona i obezbediti funkcionisanje sistema unutrašnje kontrole.⁴² Kada je reč o slobodnom pristupu informacijama, Skupština je pozvala Vladu da intenzivira zakonske reforme⁴³, ali nije tražila potpuno sprovođenje važećih zakona tamo gde je Poverenik naveo da se ne poštuju⁴⁴. Konkretnije preporuke pružene su u vezi sa izveštajem Zaštitnika građana.⁴⁵

Skupština nije sprovela nikakve javnosti vidljive aktivnosti kojima bi pratila sprovođenje svojih zaključaka iz ranijih godina i preporuka koje se navode u izveštajima nezavisnih tela.

37 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/Listinzi/2021/2021.03.11%204.%20Predlog%20kandidata%20za%20izbor%20clanova%20Veca%20Agencije%20za%20sprečavanje%20korupcije.pdf>

38 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11898-izbor-clanova-veca-agencije-zakasnela-obaveza-i-nejasni-kriterijumi>

39 <https://rs.n1info.com/vesti/a685471-izborom-dimitrijevic-partija-se-ugurala-i-u-dosad-nezavisni-fiskalni-savet/>

40 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS12-21.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS8-21.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS4-21.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS70-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS71-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS72-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS73-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS74-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS40-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS41-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS42-20.pdf

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS43-20.pdf

41 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS40-20.pdf

42 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS74-20.pdf

43 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS72-20.pdf

44 <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/2Prilog.doc>

45 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS71-20.pdf

1.2.2. Intenzivan zakonodavni rad ne prati procena rizika od korupcije

Narodna skupština je tokom poslednjih šest meseci bila izuzetno aktivna u oblasti zakonodavstva. Od oktobra 2020. do kraja marta 2021. godine usvojen je 71 zakon, od čega se 32 odnose na ratifikaciju međunarodnih ugovora ili sporazuma. Među usvojenim zakonima posebnu pažnju je, zbog visokog rizika od korupcije, privukao Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima. Njegovim usvajanjem pružena je mogućnost da se javni medijski servisi do 31. decembra 2021. godine, radi obavljanja osnovne delatnosti koja je u funkciji ostvarivanja javnog interesa, delimično finansiraju i iz budžeta Republike Srbije. To predstavlja korak unazad jer je, pre usvajanja navedenih izmena i dopuna, prema ovom Zakonu delimično finansiranje javnih medijskih servisa iz budžeta prestalo 31. decembra 2018. godine.

Iz obrazloženja Nacrta zakona nije moguće shvatiti šta je bio stvarni razlog za ovakvu zakonodavnu aktivnost tokom trajanja pandemije COVID-19. U obrazloženju stoji da je ovaj zakon donet kako bi se obezbedila dovoljna sredstva za javne medijske servise do 31. decembra 2021. godine, te kako bi oni mogli slobodno da obavljaju svoju osnovnu delatnost koja je u funkciji ostvarivanja javnog interesa u oblasti javnog informisanja, s obzirom na to da je „(...) sadašnji iznos pretplate, koja iznosi 255 dinara mesečno, nedovoljan”. Suprotno ovoj tvrdnji, u obrazloženju se navodi i da je „Vlada Srbije predložila da se pretplata za RTS i RTV sa sadašnjih 255 poveća na 299 dinara”. O tome da li je izradi ovog predloga prethodila javna rasprava nema javno dostupnih podataka, niti su oni sadržani u predmetnom obrazloženju.⁴⁶

Iako je Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu usvojen u martu 2020. i počeo da se primenjuje 12. marta ove godine, njegove izmene i dopune su se pred poslanicima pojavile pre nego što je uopšte počeo da se primenjuje. Izmenama se preciziraju određeni pojmovi, kao što su na primer „izdaci za privatne potrebe fizičkog lica”, te se objašnjava šta je „imovina na koju se utvrđuje poseban porez”.

Iako je ovaj zakon najavljen kao jedan od mehanizama za borbu protiv korupcije, ključno je pitanje zašto se postojeći mehanizam za unakrsnu proveru imovine i prihoda ne primenjuje već skoro dve decenije i kako će novi zakon da reši problem nepostojanja političke volje za njegovu primenu. Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu sadrži toliko spornih pitanja, ne samo sa stanovišta svrsishodnosti već i sa stanovišta elementarne ustavnosti, da je pre primene svakako trebalo da bude podvrgnut ozbiljnoj proverbi.

U prvobitnoj verziji zakona kriterijumi prema kojima će Poreska uprava odlučivati kada da pokrene postupak kontrole proglašeni su za tajnu. Prema novom rešenju, prethodni postupak provere pokreće se na osnovu analize rizika. Uvođenje ove promene ima opravdanja, jer oslobađa Poresku upravu nepotrebnih administrativnih radnji.⁴⁷

1.2.3. Dugo očekivani Kodeks ponašanja je iznenada usvojen, ali za primenu nema volje

Dugo očekivani Kodeks ponašanja narodnih poslanika usvojen je 24. decembra 2020. godine,⁴⁸ nakon što je prošlo više od decenije od dana kada je započeta njegova izrada i četiri godine od kada je istekao prvi rok koji je Srbiji postavio GRECO.

Kodeks je usvojen po hitnom postupku, samo nedelju dana nakon objavljivanja njegovog nacrta. Postojala je mogućnost da prvobitno predložene odredbe ugroze primenu Zakona o sukobu interesa umesto da ih unaprede, na šta je članica koalicije prEUgovor Transparentnost Srbija odmah ukazala i Skupštini i

46 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_zakonima.pdf

47 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11892-zakon-o-poreklu-imovine-izmene-pre-primene-nenadic-jeste-cudno-ali-je-dobro-da-se-menja>

48 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf

Agenciji za sprečavanje korupcije. Amandmanom jednog od poslanika eliminisan je ovaj izuzetno ozbiljan nedostatak i potvrđena nadležnost Agencije u slučaju sukoba interesa poslanika.⁴⁹

Usvojeni Kodeks sadrži potencijalno korisne odredbe, koje su novina u odnosu na dosadašnje zakonske obaveze poslanika, poput obaveze pružanja razloga za svoje postupke, odgovaranja na pitanja građana i medija, i obelodanjivanja privatnih interesa, koje bi poslanici mogli da imaju u odnosu na odluke Skupštine. Međutim, potencijalni korisni efekti ovih odredaba u velikoj meri su ograničeni, i to na dva načina. Prvo, mnoge odredbe Kodeksa mogu da se tumače potpuno različito. Drugo, o potencijalnim kršenjima Kodeksa odlučuje Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja, čiji članovi bi u takvim postupcima mogli da se nađu u sukobu interesa. Nezavisna Etička komisija, čije je osnivanje takođe predviđeno Kodeksom, ali bez rokova, imala bi tek savetodavnu i obrazovnu ulogu.

Iako je Kodeks donet na osnovu preporuka GRECO, nije izvesno da će ih potpuno zadovoljiti. Naime, pravila za utvrđivanje sukoba interesa u skupštinskom odlučivanju nisu dovoljno precizirana u odnosu na ona koja se navode u zakonima, tako da će se u praksi javljati mnoge dileme.⁵⁰

Prvi test u primeni Kodeksa bila je sednica Administrativnog odbora, koja je održana 23. marta 2021. godine. Pet prijava, koje su podnele organizacije građanskog društva CRTA (4) i Transparentnost Srbija (1), razmatrano je objedinjeno iako su se one odnosile na različite povrede Kodeksa i na različite poslanike. U jednom slučaju, lica koja su navodno povredila odredbe Kodeksa nisu ni pozvana na sednicu jer je predsedavajući Odbora ocenio da „ne postoje dokazi na kojima se prijava zasniva”.⁵¹ Nisu pozvani ni podnosioci pritužbe (Kodeks ne predviđa obavezu njihovog pozivanja). Doneta je odluka da se odbiju sve pritužbe, za šta do danas nije pruženo nikakvo obrazloženje.⁵²

1.2.4. „Autentično tumačenje” – retroaktivna i neopravdana izmena Zakona o sprečavanju korupcije

Predlogom za autentično tumačenje definicije ko se smatra „javnim funkcionerom”⁵³ značajno je sužen opseg primene Zakona o sprečavanju korupcije, bez pruženog objašnjenja i kršenjem skupštinske procedure. Međutim, još štetnije posledice su u poslednjim trenutku izbegnute izmenom prvobitnog predloga. Uz to, autentično tumačenje deluje retroaktivno. Naime, smatra se da funkcioneri koji su isključeni ovim tumačenjem nisu imali to svojstvo počev od 1. septembra 2020. godine. To znači da, ako je neko od tih funkcionera od tada počinio krivično delo iz Zakona o sprečavanju korupcije ili prekršio drugu odredbu tog zakona, za to neće odgovarati.

Autentično tumačenje je 28. januara 2021. godine podneo Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, zatraživši da se o njemu raspravlja po hitnom postupku.⁵⁴ Taj predlog bi, da je usvojen, znatno suzio opseg primene zakona koji je stupio na snagu 1. septembra 2020. godine.

Na osnovu prvobitnog predloga ovog 'tumačenja'⁵⁵, nijedna zabrana, obaveza ili ograničenje iz zakona ne bi se odnosili na nekoliko hiljada funkcionera, uključujući u to i one koji obavljaju neke od ključnih funkcija u državi.⁵⁶ Imajući u vidu da nije pruženo nikakvo obrazloženje za predlog tumačenja, niti su sagledane njegove potencijalno ogromne štetne posledice, organizacija Transparentnost Srbija je od Skupštine zatražila da predlog ne prihvati.

49 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_dopis_Agenciji_za_sprecavanje_korupcije_povodom_predloga_Kodeksa_narodnih_poslanika.pdf, <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/21883/>

50 Detaljna analiza (na srpskom jeziku): https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_Kodeksa_narodnih_poslanika.pdf

51 Što se tiče pritužbe organizacije Transparentnost Srbija, ona se odnosila na propust poslanika da obrazlože svoje odluke iako su javno pozvani da to urade. Imajući u vidu o čemu se radilo, nije bilo moguće pružiti dokaze o toj „negativnoj činjenici”.

52 http://www.parlament.gov.rs/24_sednica_Odbora_za_administrativno-budžetska.40684.43.html

53 Član 2, stav 1 tačka 3 Zakona o sprečavanju korupcije, *Službeni glasnik Republike Srbije* br. 35/2019 i 88/2019.

54 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2021/135-21.pdf

55 „Ovu odredbu treba shvatiti tako da se odnosi i primenjuje na lica koja su neposredno izabrali građani i lica koje su izabrali ili imenovali Narodna skupština, Vlada Republike Srbije, Skupština autonomne pokrajine, Vlada autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave”. Ibid.

56 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11884-sudije-i-tuzioci-na-mala-vrata-prestaju-da-budu-javni-funkcioneri>

Na primer, da je tumačenje usvojeno, državnim funkcionerima više se ne bi smatrali sudije i zamenici javnih tužilaca, koje su izabrali Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, te generalni sekretar predsednika Republike, kao i druga lica koje je imenovao predsednik Republike. Nepromišljenost i apsurdnost ovog predloga najbolje se ogleda u slučaju Ustavnog suda, u kome bi pet sudija koje bira Skupština imalo status funkcionera, dok pet sudija koje imenuje predsednik Republike i pet sudija imenovanih na opštoj sednici Vrhovnog kasacionog suda više ne bi imali taj status.

Nije bilo javno dostupnih podataka o razlozima zbog kojih je predloženo takvo autentično tumačenje, odnosno o tome povodom koje kategorije lica je postojala dilema da li jesu ili nisu „funkcioneri“. U „objašnjenju“ koje je dostavio narodni poslanik Aleksandar Martinović navodi se samo da je razlog za podnošenje predloga „izbegavanje nedoumica do kojih bi u primeni pomenute odredbe moglo da dođe prilikom utvrđivanja toga kada se primenjuje termin „funkcioner““. Sednica skupštinskog odbora, na kojoj je utvrđen ovaj predlog (sa dnevnim redom koji se sastojao od dve tačke), trajala je ukupno 4 minuta i 52 sekunde, pri čemu sam predlog uopšte nije bio obrazlagan. Tako je ostalo nepoznato na osnovu čega su članovi Odbora podržali ovaj predlog. U izveštajima Agencije za sprečavanje korupcije, koja primenjuje taj zakon, nije bilo podataka koji bi ukazali na nedoumice prilikom tumačenja toga ko jeste, a ko nije funkcioner.

Usvajanjem konačne verzije tumačenja, 11. februara 2021. godine⁵⁷, došlo je do određenog poboljšanja⁵⁸, ali mnoga kontroverzna pitanja i dalje su tu⁵⁹. Pred usvajanje ovog akta, predsednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo predstavila je, ne zna se kada i kako, „ispravljen“ predlog, u kom su pod pojmom funkcionera obuhvaćeni i oni koje su predložili Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, Vrhovni kasacioni sud i predsednik Republike. Međutim, u tom periodu Odbor nije održao nijednu sednicu na kojoj bi ta izmena mogla da bude usvojena, a skupštinski poslovnik ne poznaje „ispravku“ kao način da se izmene predložena akta, o kojima Skupština treba da odlučuje.

Među funkcionerima koji će na osnovu usvojenog „tumačenja“ biti isključeni iz definicije nalaze se rukovodioci fakulteta i direktori škola, koje imenuje ministar prosvete. Tokom skupštinske rasprave predlagač Aleksandar Martinović naveo je neke od razloga za usvajanje ovog akta. Naime, objasnio je da profesori i studenti, koji su ujedno članovi rukovodećih tela na fakultetima, ne bi trebalo da se smatraju javnim funkcionerima. To legitimno gledište, međutim, nije artikulisano onako kako bi trebalo da bude – izmenama i dopunama zakona. Time što je ovo pitanje uređeno „autentičnim tumačenjem“, isključeni su i mnogi drugi funkcioneri.

Agencija za sprečavanje korupcije, koja sprovodi ovaj zakon, kao ni Ministarstvo pravde koje ga je predložilo, nisu javno reagovali na ovaj predlog.

PREPORUKE

- Skupština bi trebalo da razmotri sve predloge zakona, koje su podneli opozicioni narodni poslanici, uključujući u to i one koji više nisu zastupljeni u Skupštini, kao i predloge koje je više od 30.000 građana podnelo tokom prethodnih godina, te da organizuje javne rasprave o najkontroverznijim pitanjima vezanim za zakonodavstvo i primenu zakona.
- Skupština bi trebalo da razmotri izveštaje nezavisnih institucija za 2020. godinu i da na osnovu njih formuliše relevantnije zaključke, te da definiše jasne zadatke i rokove za postupanje Vlade prilikom sprovođenja tih zaključaka.

57 http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2021/RS6-21.pdf

58 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11885-izmenjeno-autenticno-tumacenje-pojma-javni-funkcioner-ali-nedoumice-ostaju>

59 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11885-izmenjeno-autenticno-tumacenje-pojma-javni-funkcioner-ali-nedoumice-ostaju>

- Skupština bi trebalo da obezbedi sve uslove za primenu Kodeksa ponašanja poslanika, da unapredi njegove odredbe i da, u skladu sa pravilima, razmotri sve podnete prijave.
- Skupština bi trebalo da prestane sa usvajanjem „autentičnih tumačenja“, jer ona predstavljaju veliki rizik za vladavinu prava i pravnu sigurnost.
- Skupština bi trebalo da organizuje javna slušanja o sprovođenju svih usvojenih zakona značajnih za borbu protiv korupcije, kao i o novim predlozima zakona.

1.2.5. Nema parlamentarne kontrole nad sektorom bezbednosti

Narodna skupština koja je sazvana nakon izbora održanih u junu 2020. godine ne sprovodi nadzor nad bezbednosnim sektorom Srbije. Trend zarobljavanja Skupštine, koju vrši vladajuća koalicija, kulminirao je u 2020. godini i ona se sada ponaša kao organ vladajuće stranke. Kako nema predstavnika opozicije, vladajuća koalicija nastavlja da, bez ikakvih prepreka, potvrđuje odluke izvršne vlasti. Praksa da se svi koji se kritički odnose prema radu Vlade – mediji, opozicioni političari, građansko društvo i druge javne ličnosti – na sednicama napadaju i diskredituju, postala je svakodnevnica. Nadležni odbori i dalje imaju pasivnu ulogu i hvale rad bezbednosnih institucija bez ikakvih nastojanja da kontrolišu njihov rad.

Tokom prethodnog saziva (2016–2020) uloga Narodne skupštine u kontrolisanju sektora bezbednosti drastično je degradirana,⁶⁰ dok je njen rad omogućio dalje zarobljavanje tog sektora.⁶¹ Vladajuća koalicija zarobila je i samu Narodnu skupštinu – njena nadzorna uloga je postepeno slabila, a različiti legalni mehanizmi zloupotrebljavani su kako bi se ometale inicijative predstavnika opozicije i sprečila svaka smisljena rasprava.⁶² S druge strane, promene zakonskog okvira omogućile su dalje zarobljavanje sektora bezbednosti, na primer, smanjenjem transparentnosti ili povećanjem diskrecionih ovlašćenja najviših rukovodilaca službi bezbednosti.⁶³

Broj opstrukcija i zloupotreba pravnih mehanizama opao je pri kraju prethodnog saziva, a situacija je slična i u trenutnom. Međutim, ovaj trend se pre može pripisati odsustvu opozicije nego volji vladajuće većine da delotvorno kontroliše rad izvršne vlasti. Nakon bojkota izbora u junu 2020. godine, Narodna skupština ostala je bez ijednog opozicionog poslanika.⁶⁴ Samim tim, vladajuća koalicija više nema potrebu da zloupotrebljava mehanizme kako bi skratila vreme za raspravu ili opstruirala opozicione poslanike, već je nastavila da, bez ikakvih prepreka, po automatizmu potvrđuje odluke koje je izvršna vlast donela.

Napadi na istraživačke novinare radi skretanja pažnje sa afera u koje su umešani predstavnici vlasti

Umesto da preispitaju navode o umešanosti predstavnika države u organizovani kriminal, poslanici su se okrenuli blaćenju istraživačkih novinara kako bi diskreditovali njihov rad i osporili nalaze koje iznose u javnost. Ta vrsta kampanje izuzetno zabrinjava, jer direktno targetira novinare i ugrožava njihovu bezbednost. Napadi na medije, građansko društvo, opozicione političare i druge javne ličnosti postali su deo uobičajenih aktivnosti poslanika.⁶⁵

Najnoviji primer takvih incidenata u Narodnoj skupštini jesu napadi na istraživački portal KRIK. Započeli su mesec dana nakon što je, pod sumnjom za ubistva, iznudu, otmicu i trgovinu drogom, uhapšena

60 Videti prethodne Alarme: <http://bit.ly/AlarmReports>

61 Predrag Petrović i Jelena Pejić Nikić (ur.), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, jun 2020, <https://bit.ly/31ORCd2>

62 Ibid., str. 81–85.

63 Ibid., str. 26–27; 53–56.

64 „Nakon pobeđe vladajuće stranke na delimično bojkotovanim izborima, Srpski parlament ostao bez jasne opozicije“, *European Western Balkans*, 22. 6. 2020, <https://bit.ly/2PUx9kj>, 5. 4. 2021.

65 Za dodatne informacije videti poglavlje o stanju u građanskom društvu.

kriminalna grupa, koju je vodio Veljko Belivuk.⁶⁶ Tokom poslednjih nekoliko godina, mediji su objavili par dobro dokumentovanih izveštaja i priča istraživačkih novinara, koji ukazuju na postojanje veza između ove zloglasne grupe i državnih zvaničnika, pre svega nekadašnjeg ministra unutrašnjih poslova (sadašnjeg ministra odbrane) i ljudi koje je on postavio na visoke položaje u MUP-u.⁶⁷ Poslanici vladajuće stranke su se, međutim, pridružili kampanji provladinih medija i tabloida⁶⁸, u kojoj se šire lažne vesti o navodnim vezama istraživačkih novinara KRIK-a sa Belivukovom grupom.⁶⁹ Takve optužbe prilično su besmislene ako se uzme u obzir da KRIK već nekoliko godina piše o aktivnostima upravo te grupe⁷⁰ i da je u nekoliko navrata ukazivao na njene veze sa državnim strukturama.⁷¹

S druge strane, iako Belivukova kriminalna grupa već mesecima okupira medijske izveštaje i pažnju javnosti, ni bivši ni sadašnji ministar unutrašnjih poslova nisu prisustvovali sednicama koje su u februaru i martu bile posvećene poslaničkim pitanjima.⁷² Poslanici tako nisu dobili čak ni formalnu priliku da ih pozovu na odgovornost, da im javno postave pitanja o toj temi ili da sa njima razgovaraju o drugim pitanjima iz oblasti bezbednosti. Diskusije o organizovanom kriminalu i njegovim vezama sa predstavnicima države svodile su se na skretanje pažnje sa tog pitanja i prebacivanje krivice na političke protivnike i istraživačke novinare iznošenjem neosnovanih optužbi.

Sednice nadležnih odbora – samo forma, suštine nigde

Ni Odbor za odbranu i unutrašnje poslove ni Odbor za kontrolu službi bezbednosti nisu suštinski kontrolisali rad institucija bezbednosti, a propustili su i nekoliko prilika da dublje istraže afere koje se vezuju za njihov rad.

Odbor za odbranu i unutrašnje poslove se tokom trenutnog saziva sastao 7 puta, na sednicama koje su u proseku trajale po 15 minuta.⁷³ Jedina sednica koja nije bila posvećena potvrđivanju međunarodnih sporazuma ili nacrtima zakona bila je predviđena za raspravu o tromesečnoj Informaciji o radu MUP-a.⁷⁴ Međutim, ta sednica se pretvorila u izražavanje dobrodošlice novom ministru i pohvala za rad Vlade i predsednika Republike u borbi protiv organizovanog kriminala. Iako se izveštaj odnosio na period od juna do septembra 2020. godine, članovi Odbora nisu razgovarali o brojnim kontroverznim temama, kao što je, na primer, postupanje policije tokom julskih protesta. Naime, najava Vlade da će biti pooštrene mere u borbi protiv pandemije COVID-19 samo nekoliko dana nakon održanih izbora izazvala je proteste u Beogradu i drugim gradovima Srbije.⁷⁵ Tokom demonstracija koje su trajale nekoliko dana novinari su utvrdili da je bilo najmanje 26 slučajeva u kojima je policija brutalno postupala prema demonstrantima,⁷⁶ dok je Zaštitnik građana, svojim kontrolnim postupcima, zaključio da su neki od policajaca postupali nezakonito sa građanima.⁷⁷ To, međutim, nije podstaklo članove ovog Odbora ni da se pozabave tim pitanjem, a kamoli da ga detaljnije ispituju ili da od Sektora za unutrašnju kontrolu zatraže da podnese izveštaj o postupanju policajaca. Ministar se tokom sednice kratko dotakao ove teme, izvukavši je iz konteksta i ponudivši jednostranu interpretaciju događaja. S druge strane, izveštaji o radu Ministarstva odbrane nisu se uopšte našli na dnevnom redu tokom mandata trenutnog saziva.

66 „Ministar unutrašnjih poslova Srbije: Organizovana kriminalna grupa uhapšena u Beogradu”, *N1*, 4. 2. 2021, <https://bit.ly/31MSfDT>, 5. 4. 2021.

67 „U Srbiji je teško prikriti vezu između države i kriminala”, *BIRN*, 16. 2. 2021, <https://bit.ly/2Q09Zt1>, 5. 4. 2021.

68 „Osuda ‘sramotne’ kampanje srpskih prorežimskih medija protiv KRIK-a”, *BIRN*, 10. 3. 2021, <https://bit.ly/3unoshe>, 5. 4. 2021.

69 „Poslanici u Skupštini, po uzoru na bliske im tabloide, nastavili da šire opasne insinacije o KRIK-u”, *Cenzolovka*, 11. 3. 2021, <https://bit.ly/3sVqkOd>, 5. 4. 2021.

70 Arhiva, KRIK, <https://www.krik.rs/tag/veljko-belivuk/>, 5. 4. 2021.

71 „Period Dijane Hrkaločić u MUP-u: Mafijaška ubistva, veze kriminala i policije i prijave protiv nje”, *KRIK*, 29. 5. 2019, <https://bit.ly/3cSRJKP>, 5. 4. 2021; „Poverenik: MUP da kaže da li je proveravao veze žandarma Vučkovića sa kriminalcima”, *KRIK*, 20. 4. 2018, <https://bit.ly/2OpGhgn>, 5. 4. 2021; „Nestali dokazi u slučaju ‘strelište’”, *KRIK*, 1. 2. 2018, <https://bit.ly/3sZS3wY>, 5. 4. 2021; „Rat balkanskog podzemlja: Ubistva, veze u policiji i u vrhu države”, *KRIK*, 5. 5. 2020, <https://bit.ly/2Q5KdTS>, 5. 4. 2021.

72 „Poslanička pitanja”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3cUqsb2>, 5. 4. 2021.

73 „Odbor za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3sQLXiz>, 5. 4. 2021.

74 „Druga sednica Odbora za odbranu i unutrašnje poslove”, Narodna skupština Republike Srbije, 16. 11. 2020, <https://bit.ly/3mmZFY6>, 5. 4. 2021.

75 Za dodatne informacije videti prethodni Alarm (novembar 2020. godine), <http://bit.ly/AlarmNov2020EN>

76 „Protesti u Srbiji: Mapiranje policijske brutalnosti”, *BIRN*, 10. 7. 2020, <https://bit.ly/3rWzYhW>, 5. 4. 2021.

77 „Redovni godišnji izveštaj za 2020. godinu”, Zaštitnik građana Srbije, 15. 3. 2021, str. 70, <https://bit.ly/2PJqUA1>

U januaru 2021. godine jedan od poslanika zahtevao je da Odbor od MUP-a zatraži hitan izveštaj zbog afere o nezakonitom prisluškivanju predsednika Republike, sa kojom je javnost upoznata krajem 2020. godine. Ministar unutrašnjih poslova izjavio je da je MUP pronašao „neosporne dokaze“ da su predsednik Vučić i članovi njegove porodice nezakonito prisluškivani 1572 puta i da je taj materijal dostavio Tužilaštvu za organizovani kriminal.⁷⁸ Odbor je predlog prihvatio, ali poslanici do danas nisu dobili izveštaj, niti su ga više pominjali, tako da se može zaključiti da je ovde reč pre bila o političkom potezu i simulaciji kontrole, nego o stvarnom pokušaju da se MUP pozove na odgovornost. Svi prorežimski mediji, kao i poslanici, uključili su se u intenzivnu kampanju protiv opozicionih političara i nezavisnih medija, dodajući sada toj jednačini i ilegalno prisluškivanje.

Odbor za kontrolu službi bezbednosti sastao se takođe 7 puta tokom sadašnjeg skupštinskog saziva. Četiri sednice su bile zatvorene za javnost.⁷⁹ Ovaj Odbor je iza zatvorenih vrata razmatrao izveštaje o radu civilnih i vojnih službi bezbednosti, izveštaje o bezbednosnoj situaciji u Srbiji, kao i izveštaje Generalnog inspektora vojnih službi. Javnost je o ishodu ovih sednica informisana samo kratkim izveštajima, koji su obilovali uopštenim zaključcima punim hvale za rad službi bezbednosti zbog profesionalnog obavljanja svoje dužnosti u skladu sa zakonom.

PREPORUKE

- Evropska unija treba pažljivije da prati rad Narodne skupštine i da insistira na kontrolisanju rada sektora bezbednosti.
- Napadi na medije, građansko društvo, političke protivnike i druge javne ličnosti tokom skupštinskih rasprava moraju hitno prestati, dok je poslanike koji sa njima učestvovali potrebno adekvatno sankcionisati.
- Nadležni skupštinski odbori (Odbor za odbranu i unutrašnje poslove i Odbor za kontrolu službi bezbednosti) treba pažljivo da razmatraju izveštaje o radu bezbednosnih institucija. Treba da deluju proaktivno i pokreću istrage o kontroverznim slučajevima i pitanjima, bitnim događajima ili aferama u koje su umešane bezbednosne institucije, kao i da preispitaju njihovu potencijalnu zloupotrebu u političke svrhe.

78 „Vulin: Vučić i njegova porodica prisluškivani 1.572 puta, svi na poligrafu pali“, *Danas*, 6. 3. 2021, <https://www.danas.rs/politika/vulin-vucic-i-njegova-porodica-prisluškivani-1-572-puta-svi-na-poligrafu-pali/>, 5. 4. 2021. Još o ovom slučaju u odeljku o reformi policije.

79 „Odbor za kontrolu službi bezbednosti“, Narodna skupština Republike Srbije, <https://bit.ly/3rR3Axf>, 5. 4. 2021.

1.3. Građansko društvo: pozivi na dijalog uporedo sa učestalim napadima

Stalni pritisci i napadi na predstavnike medija i građanskog društva, zastrašivanje, kao i kampanje blaćenja koje sprovode državni funkcioneri i medijski GONGO portali dodatno su tokom ovog izveštajnog perioda doprineli sužavanju prostora za građansko delovanje u Srbiji. Iako je novoosnovano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog građanskom društvu zaista upućivalo pozive na dijalog, napadi prorežimskih tabloida, portala i narodnih poslanika bili su tokom izveštajnog perioda učestali.

Strukturne promene u odnosima između građanskog društva i Vlade

Formiranje nove Vlade Republike Srbije krajem oktobra 2020. godine donelo je bitne promene u strukturnim odnosima između Vlade i građanskog društva. Prvo je ukinuta Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (koja je radila od 2011. godine), što je među tim organizacijama izazvalo ozbiljnu zabrinutost.⁸⁰ Drugo, formirano je novo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, koje je preuzelo zaduženja zatvorene Kancelarije. Ministarstvo je za glavni cilj proglasilo podizanje ocene Evropske komisije o stanju ljudskih prava i vladavine prava u Srbiji sa 2,2 na 2,64 poena.⁸¹ Ovaj kvantifikovani cilj Ministarstva se, međutim, ne osvrće na neke od najvažnijih problema, koje je navela grupa sastavljena od 71 istaknute organizacije i pojedinaca iz građanskog sektora.⁸² Najznačajniji od navedenih problema odnose se na:

- netransparentan postupak ukidanja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom bez odgovarajućih konsultacija sa tim sektorom;
- sužavanje prostora za konstruktivnu saradnju između državnih institucija i građanskog društva i
- nedostatak informacija o prikupljanju i objavljivanju podataka o finansiranju organizacija građanskog društva iz državnog budžeta.

Novoosnovano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog usvojilo je nekoliko odluka, koje bi mogle da se shvate kao odgovor na gore nabrojane probleme. Dokument i smernice za transparentno finansiranje organizacija građanskog društva iz državnog budžeta objavljeni su na internet stranici Ministarstva, ali je još uvek prerano za izvođenje zaključaka o tome kakvi su tokom ovog izveštajnog perioda bili kvalitet i transparentnost tog finansiranja.⁸³

Konačno, Ministarstvo je ove organizacije često pozivalo da učestvuju u konsultacijama o dokumentima vezanim za javnu politiku, strategijama i zakonima, koji su značajni za njihov rad. Iako je prerano za donošenje zaključka o tim aktima Ministarstva, postoje dve stvari koje zabrinjavaju. Rokovi koje Ministarstvo postavlja kada je reč o javnim konsultacijama, ili javnim raspravama, često su previše kratki da bi građanske organizacije mogle da se u njih konstruktivno i produktivno uključe, naročito ako se paralelno raspravlja o više dokumenata. Treba videti hoće li predlozi i komentari ovih organizacija i drugih učesnika uopšte biti usvojeni i uneti u službena dokumenta,⁸⁴ a potom i da li će ih odobriti Vlada i/ili Narodna skupština.

80 „Civilno društvo zabrinuto zbog ukidanja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom”, Inicijativa mladih za ljudska prava, 30. 10. 2020, <https://www.yihr.rs/bhs/civilno-drustvo-zabrinuto-zbog-ukidanja-kancelarije-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom/>, 5. 4. 2021.

81 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, O Ministarstvu, Plan rada Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 16. 10. 2020, <https://www.minljmpdd.gov.rs/%D0%BE-ministarstvu.php>, 5. 4. 2021.

82 „Civilno društvo zabrinuto zbog ukidanja Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom”, Inicijativa mladih za ljudska prava, 30. 10. 2020, <https://www.yihr.rs/bhs/civilno-drustvo-zabrinuto-zbog-ukidanja-kancelarije-za-saradnju-sa-civilnim-drustvom/>, 5. 4. 2021.

83 Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Transparentno finansiranje organizacija civilnog društva iz budžetskih sredstava, <https://www.minljmpdd.gov.rs/transparentno-finansiranje.php>, 5. 4. 2021

84 U različitim odeljcima ovog izveštaja pominje se nekoliko slučajeva iz različitih oblasti.

Teškoće u odnosima između građanskog društva i Vlade bile su vidljive i tokom izrade novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u koju organizacije građanskog društva i predstavnici medija uopšte nisu bili uključeni.⁸⁵ Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavilo je poziv za predloge i komentare u vezi sa Strategijom za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva. Međutim, dvadeset istaknutih građanskih organizacija odbilo je da u tome učestvuje zbog nerešene afere „Spisak“⁸⁶, kontinuiranog nepoštovanja Etičkog kodeksa u Narodnoj skupštini, kao i zbog kleveta i napada na te organizacije, kojih je i dalje bilo u prorežimskim tabloidima⁸⁷. Ministarstvo je 13. aprila za ove organizacije uvelo dvosatni „dan otvorenih vrata“ svakog četvrtka.⁸⁸

Nastavljaju se napadi na organizacije građanskog društva i aktiviste

Grupa organizacija građanskog društva sačinila je mapu pritisaka i napada na organizacije ovog sektora, aktiviste i neformalne grupe građana⁸⁹, u kojoj je identifikovano najmanje 100 primera zastrašivanja, napada i pritisaka kojima su tokom 2020. godine, kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, bile izložene građanske organizacije, aktivisti i neformalne grupe. Preliminarna analiza prikupljenih podataka pokazuje da je u porastu zastrašivanje ekoloških organizacija i aktivista, ali i da su organizacije građanskog društva, aktivisti i neformalne grupe iz lokalnih zajednica u manjim gradovima, manje voljni da prijave napade. S druge strane, veće organizacije, posebno one iz Beograda, Novog Sada i Niša, lakše prijavljuju pritiske sa kojima se suočavaju.

Krajem oktobra i tokom novembra portal *Prisмотра* nastavio je da objavljuje članke u kojima su bile napadane i diskreditovane građanske organizacije, ali i njihovi pojedinačni članovi i službenici. Članci su uglavnom objavljeni pošto bi neka organizacija ili pojedinac digli glas protiv određene aktivnosti ili izjave pripadnika režima. U člancima koji su objavljeni na ovom portalu direktno su ciljani pojedinci, a često su u njime iznošeni i detalji iz njihovog ličnog života. Portal je u međuvremenu nestao sa interneta, ali se pojavio novi, veoma sličan, pod nazivom *Nije lepo ćutati*, gde su nastavljeni napadi na pripadnike građanskog društva, uključujući u to i Ognjena Gogića, Izabelu Kisić i organizaciju A11.⁹⁰ Jedan od takvih slučajeva bio je napad na Komitet pravnika za ljudska prava zbog objavljivanja interaktivne mape napada na lica koja se bave zaštitom ljudskih prava.⁹¹ U martu, nakon objavljivanja u popularnoj nedeljnoj TV emisiji *Utisak nedelje* Aleksandar Jovanović Ćuta, istaknuti aktivista udruženja *Odbranimo reke Stare planine*, zadržan je u policiji na informativnom razgovoru. Razlog je bio navodno postojanje mogućnosti da je izvršio krivično delo tokom protesta nazvanog „ekološki ustanak“, organizovanog 10. aprila, kada su se hiljade ljudi okupile u centru Beograda.⁹²

Uprava za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija još nije pružila odgovarajuće opravdanje za to što je u julu 2020. tražila uvid u dokumentaciju većeg broja komercijalnih banaka, koja je povezana sa finansijskim transakcijama 20 pojedinaca i 37 organizacija u Srbiji. Međunarodne ekspertske organizacije potvrdile su da za postupke Uprave nije bilo pravnog osnova i da su oni bili protivni međunarodnim preporukama i standardima⁹³, što je dovelo do sumnje da su vlasti u Srbiji zapravo zloupotrebile nacionalni mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašile i ograničile rad građanskih organizacija i pojedinaca koji kritikuju rad Vlade. Dvadeset i tri organizacije građanskog

85 Za dodatne informacije videti odeljak o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Videti, na primer, odeljak o borbi protiv diskriminacije i o ravnopravnosti polova.

86 Videti nastavak teksta, a za dodatne informacije odeljak o borbi protiv terorizma.

87 „Odluka da se ne učestvuje u konsultacijama o Strategiji civilnog društva“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i socijalni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/Odluka-o-neucescu-u-konsultacijama-za-Strategiju-za-civilno-drustvo.pdf>, 11. 4. 2021.

88 „Otvorena vrata za organizacije civilnog društva“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 13. 4. 2021, <https://www.minljmpdd.gov.rs/aktuelnosti-saopstenja.php#a9>, 13. 4. 2021.

89 Mapu su pripremili i administruju je: YUCOM – Odbor pravnika za ljudska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Narodni parlament iz Leskovca, u okviru projekta pod nazivom „Odbrana branitelja“, koji finansira Evropska unija. Mapa je dostupna na adresi: <https://www.yucom.org.rs/mapa-incidentata/>, 5. 4. 2021.

90 Za dodatne informacije o internet stranici, videti: nijelepoćutati.org, 11. 4. 2021.

91 „Tri slobode pod lupom: 6 – 19. novembar 2020. godine“, Građanske inicijative, 19. 10. 2020, <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2020/11/Tri-slobode-pod-lupom-6-19.-novembar-converted.pdf>, 6. 4. 2021.

92 „Tri slobode pod lupom: 26. februar – 11. mart 2021. godine“, Građanske inicijative, 11. 3. 2021, <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2021/03/Tri-slobode-pod-lupom-26.-februar-%E2%80%93-11.-mart-2021.-godine..pdf>, 6. 4. 2021.

93 Za dodatne informacije videti odeljak ovog izveštaja o borbi protiv terorizma i nasilnog ekstremizma.

društva potpisale su peticiju kojom su od Uprave za sprečavanje pranja novca zatražile da se izjasni, ali i da usvoji neophodne korake za sanaciju štete nanete organizacijama i pojedincima sa spiska aktera koji su joj se našli na meti.⁹⁴

✘ **ALARM: Napadi na organizacije građanskog društva i medije tokom skupštinskih rasprava**

Nakon što je nekoliko poslanika (iz vladajućeg SNS-a i stranke njegovog koalicionog partnera) verbalno napadalo nezavisnu istraživačku novinarsku organizaciju KRIK, šef poslaničke grupe SNS-a Aleksandar Martinović pokrenuo je seriju napada na organizaciju CRTA. Sve je kulminiralo 17. marta, kada je Martinović tokom sednice Skupštine napao direktore CRTE Vukosavu Crnjanski i Rašu Nedeljkova.⁹⁵ Javno je objavio adresu stana gde Crnjanski i koji automobil vozi, a izneo je i finansijske podatke vezane za jedan od glavnih projekata CRTE. Ovaj napad bio je ličan i veoma opasan s obzirom na činjenicu da se sednice Narodne skupštine emituju na nacionalnoj frekvenciji, tako da je otkrivanje te vrste podataka moglo da dovede do situacije da bude ugrožena fizička bezbednost ciljanih pojedinaca.

Ovo je predstavljalo kulminaciju ranijih sličnih napada poslanika, tako da su reagovalе mnogobrojne organizacije i ambasade. Beogradski centar za bezbednosnu politiku odlučio je da prekine komunikaciju i saradnju sa Narodnom skupštinom.⁹⁶ Ambasade nekoliko zemalja Evropske unije, poput francuske, italijanske, nemačke i holandske, osudile su napad na CRTU, što je učinila i ambasada Sjedinjenih Američkih Država.⁹⁷ Uz to, članovi Evropskog parlamenta predali su i usvojili amandmane na Rezoluciju EP o Srbiji, u kojoj se navodi da je Evropski parlament užasnut orkestriranim napadima izvesnih poslanika srpskog parlamenta i prorežimskih tabloida na novinare-istraživače i pripadnike građanskog društva.⁹⁸

PREPORUKE

- Vladine institucije bi trebalo aktivno da učestvuju u smislenom dijalogu sa akterima građanskog društva.
- Vladine institucije bi trebalo da osude kampanje blaćenja predstavnika građanskog društva, medija i opozicije, koje se odvijaju u tabloidima i na društvenim mrežama.
- Narodni poslanici bi trebalo da prestanu sa napadima na novinare-istraživače i pripadnike građanskog društva.
- Ministarstvo finansija i Uprava za sprečavanje pranja novca treba da informišu javnost o nalazima istrage kako pojedinci i organizacije ne bi ostali javno etiketirani kao lica koja su osumnjičena za pranje novca i finansiranje terorizma.

94 „Civilno društvo i mediji traže hitno izjašnjenje Uprave za sprečavanje pranja novca o nalazima FATF-a“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 29. 1. 2021, <https://bezbednost.org/civilno-drustvo-i-mediji-traze-hitno-izjasnjenje-uprave-za-sprecavanje-pranja-novca-o-nalazima-fatf-a/>, 11. 4. 2021.

95 „Martinović ponovo napao čelnike NVO CRTA i KRIK“, *Danas*, 17. 3. 2021, <https://www.danas.rs/politika/martinovic-ponovo-napao-celnike-nvo-crta/>, 6. 4. 2021.

96 „Saradnja sa institucijama koje pozivaju na nasilje nije moguća“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 18. 4. 2021, <https://bezbednost.org/en/cooperation-with-institutions-that-call-for-violence-is-not-possible/>, 6. 4. 2021.

97 „Više ambasada u Srbiji osudilo napade vlasti na novinare i NVO“, *Radio slobodna Evropa*, 18. 3. 2021, <https://www.slobodnaevropa.org/a/31158417.html>, 6. 4. 2021.

98 „EWB: Novi amandmani na Bilčikov izveštaj zbog napada na KRIK i Crtu“, *N1 Srbija*, 19. 3. 2021, <https://rs.n1info.com/vesti/ewb-novi-amandmani-na-bilcikov-izvestaj-o-napadima-na-krik-i-crtu/>, 6. 4. 2021.

2. REGIONALNA PITANJA I DOBROSUSEDSKI ODNOSI

Pandemija COVID-19 nastavlja da lebdi nad regionalnim odnosima i da dominira javnom sferom, potiskujući umnogome regionalnu političku dinamiku. Srbija je ostala posvećena okvirima regionalne saradnje, što je oblast koja je bila jači aspekt njene ukupne politike pridruživanja EU.

Od prethodnog Alarm izveštaja⁹⁹ regionalni odnosi Srbije i dalje izgledaju uglavnom pozitivno. Odnosi sa susedima su ostali generalno stabilni. Uočeni su neki novi koraci u senci pandemije, ali nisu primećeni novi i izraženi problemi.

Zabeležen je pozitivni pomak u odnosu Srbije prema ratnoj prošlosti. Nekoliko sudskih slučajeva po optužbama za ratne zločine je u celosti ili delimično završeno. Nakon 13 godina suđenja, Apelacioni sud u Beogradu doneo je u januaru 2021. konačnu presudu u slučaju Lovas za zločine protiv hrvatskih civila 1991. godine.¹⁰⁰ Viši sud je doneo presude u dva slučaja: za zločine protiv albanskih civila u Hrvatskoj 1991. godine¹⁰¹ i za zločine protiv bošnjačkih civila u Bosni i Hercegovini 1992. godine¹⁰².

Normativni i praktični napredak učinjen je i kada je reč o nestalim licima. Radna grupa za izradu Nacrta zakona o prinudno nestalim licima formirana je februara 2021. godine u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Međunarodna Grupa za nestale osobe (kao deo Berlinskog procesa) održala je onlajn sastanak u decembru i predstavila svoj drugi izveštaj o aktivnostima za period od jula 2019. do novembra 2020. godine. Predstavljeni su glavni rezultati upotrebe regionalne baze podataka o nestalim osobama, prve takve vrste u svetu. O njima je diskutovano i zaključeno je da postoji pozitivan trend u rešavanju preostalih slučajeva.¹⁰³

Srpska „diplomacija vakcina” u regionu

Kao i u celoj Evropi, pandemija COVID-19 uzdrmala je nekada normalan život srpskog društva zbog hiljada žrtava, napregnutog zdravstvenog sistema, mešovitenih mera zabrana i restrikcija. Srbija je samofinansirajući član Covax mehanizma i uspela je da nabavi dodatne vakcine uspostavljanjem blagovremenih direktnih kontakata sa raznim proizvođačima. Komparativno brz tempo vakcinisanja populacije u Srbiji, napravljen uglavnom, ali ne samo korišćenjem kineske Sinofarm vakcine, koja je brzo registrovana u Srbiji sredinom januara 2021. godine, uticao je na to da Srbija postane regionalni centar za vakcinaciju. U planu je proizvodnja lokalne Sputnik V vakcine iz Rusije, kao i proizvodnja Sinofarm vakcine trostranom saradnjom sa Kinom i Ujedinjenim Arapskim Emiratima. Odluka Vlade da dozvoli stranim državljanima da se prijave za vakcinaciju u Srbiji (uglavnom vakcinom AstraZeneka) dovela je desetine hiljada stranca – uglavnom iz regiona – u Beograd radi besplatnog vakcinisanja, do kog inače ne bi stigli na drugi način. Pre toga je Srbija dala donacije nekim susedima – Bosni i Hercegovini (odvojeno za dva državna entiteta), Severnoj Makedoniji i Crnoj Gori, ukupno oko 100.000 doza. Dok je kosovska Vlada odbila ponuđene vakcine, Beograd je organizovao vakcinisanje kosovskih Srba, stvarajući tako novi spor sa Prištinom.

99 Jelena Pejić Nikić (ed), *prEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, novembar 2020, <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>.

100 „JNA (ni)je odgovorna za zločin u Lovasu”, Fond za humanitarno pravo, 22. 1. 2021, <https://bit.ly/3mBilhz>, 30. 3. 2021.

101 „Povodom presude za ubistvo devet civila u Bogdanovcima”, Fond za humanitarno pravo, 9. 12. 2020, <https://bit.ly/3mBd4vT>, 30. 3. 2021.

102 „Povodom presude za zločin u mestu Lušci Palanka”, Fond za humanitarno pravo, 3. 2. 2021, <https://bit.ly/3uxHQZh>, 30. 3. 2021.

103 „Predstavljen drugi izveštaj Grupe za nestala lica”, Komisija za nestala lica, 18. 12. 2020, <https://bit.ly/3cWsDL2>, 29. 3. 2021.

2.1. Dijalog Beograda i Prištine: Desetu godišnjicu obeležio zastoj

U poslednjih šest meseci održan je samo jedan sastanak dva pregovaračka tima na 'tehničkom' nivou (u decembru 2020. godine), na kom je razgovarano o finansijskim zahtevima i imovinskim pravima, dok političkih sastanaka na visokom nivou nije bilo uopšte. Kombinacija pandemije COVID-19 i parlamentarnih izbora na Kosovu u februaru 2021. godine sprečila je mogućnost da se tokom ovog perioda organizuju i drugi sastanci. Samim tim, u pregovorima dveju strana nije postignut vidljiv napredak.

Malo je verovatno da će uoči predsedničkih, opštih i lokalnih izbora u Srbiji 2022. godine doći do potpisivanja sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji odnosa. Srpsko političko rukovodstvo i dalje je na stanovištu da priznanje Kosova nije opcija. Vlast u Beogradu insistira na tome da formiranje Zajednice srpskih opština predstavlja kamen temeljac bilo kakvog mogućeg napretka u dijalogu¹⁰⁴ i da kompromis podrazumeva to da „nijedna strana ne bi dobila sve, već da obe dobiju dovoljno“.¹⁰⁵

U međuvremenu, ubedljiva pobeda opozicionog pokreta „Samoopredeljenje“, predvođenog Aljbinom Kurtijem, na prevremenim izborima održanim u februaru 2021. godine donela je bitne promene kada je reč o kosovskom političkom rukovodstvu i dijalogu dala sasvim drugačiji ton. Tradicionalne stranke – Demokratska partija Kosova, Demokratska liga Kosova i Alijansa za budućnost Kosova – zamenila je nova generacija političara, a entuzijazam za uvođenje promena uzima maha. Međutim, stiže se utisak da vera u napredak zaobilazi dijalog i pitanja vezana za odnose Prištine i Beograda. Poruka novoizabranog premijera Kosova Aljбина Kurtija da dijalog između Kosova i Srbije neće biti prioritet Vlade, koju prati otvoreno nezadovoljstvo srpskih vlasti ishodom izbora, pokazuje da sa nastavkom dijaloga neće ići lako.

Postizborni pomak u američkom pristupu dijalogu¹⁰⁶

Pojačan angažman Sjedinjenih Država na Balkanu tokom 2020. godine doveo je do spoznaje da Evropska unija mora da ojača svoje političko uporište na Kosovu i u Srbiji, što je postignuto imenovanjem Miroslava Lajčaka, specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine, u oktobru 2020. godine. Rezultati predsedničkih izbora u SAD nagovestili su promenu američkog pristupa Evropskoj uniji, kao i dijalogu. Dok je administracija predsednika Trampa promovisala normalizaciju ekonomskih odnosa, ne baveći se kontroverznim pitanjem srpskog priznanja Kosova, nova administracija je od početka zauzela drugačiji stav: predsednik Bajden je pozvao Kosovo i Srbiju da svoje odnose normalizuju „uzajamnim priznavanjem“. S obzirom na navedeni cilj predsednika Bajdena koji se odnosi na unapređenje transatlantskih odnosa, očekuje se da će njegova administracija blisko sarađivati sa Evropskom unijom kako bi došlo do pravno obavezujućeg sporazuma između Kosova i Srbije i da će se zalagati za to da Srbija prizna nezavisnost Kosova. Američki državni sekretar Entoni Blinken potvrdio je da će Vašingtonski sporazum ostati na snazi sve dok, u nekom trenutku u budućnosti, ne bude pretrpeo izmene.

Ipak, pošto se suočio sa velikim međunarodnim pritiskom da nastavi pregovore na visokom nivou, g. Kurti je svoj stav o dijalogu donekle ublažio. U tom kontekstu, kosovski premijer je predstavio četiri nova principa za pregovore sa Srbijom: o nezavisnosti Kosova se ne može pregovarati, Srbija prvo mora da prizna zločine počinjene devedesetih godina prošlog veka nad kosovskim Albancima, dve strane u pregovorima moraju da budu jednake i građani moraju od pregovora da imaju neku direktnu korist.¹⁰⁷ Srpska Kancelarija za Kosovo i Metohiju je te principe brzopotezno osudila, navodeći da je reč o

104 „Formiranje zajednice srpskih opština je imperativ za nastavak dijaloga sa Prištinom“, Vlada Republike Srbije, 12. 10. 2020, <https://bit.ly/3mpcQYD>, 2. 4. 2021; „Formirati Zajednicu srpskih opština, sa svim pratećim nadležnostima“, Vlada Republike Srbije, 9. 11. 2020, <https://bit.ly/3a4ftKv>, 2. 4. 2021.

105 „Selaković: Kompromis, jedna strana ne sme da dobije sve“, Ministarstvo spoljnih poslova, 4. 3. 2021, <https://bit.ly/3dA9FJu>, 31. 3. 2021.

106 Robert Muharemi. „Vašingtonski sporazum između Kosova i Srbije“, Američko društvo za međunarodno pravo, 12. 3. 2021, <https://bit.ly/3fPH3yB>, 5. 4. 2021.

107 „Kurti predstavio četiri principa za 'dijalog sa Beogradom'“, *Danas*, 24. 3. 2021, <https://bit.ly/3dH7AeD>, 2. 4. 2021.

„ultimatumima, iznuđenim i jednostranim rešenjima, (...) koja ne vode nigde“.¹⁰⁸ Novoizabrana predsednica Kosova Vjosa Osmani izjavila je da prioritet u pregovorima mora da bude dat rešavanju pitanja nestalih lica iz perioda 1998–1999. godine.¹⁰⁹

Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju odredaba Briselskog sporazuma iz 2013. godine, jer kosovske vlasti još nisu formirale Zajednicu opština sa većinskim srpskim stanovništvom. Ipak, važan pomak postignut je primenom sporazuma o energetici, po kom je kosovski operater za prenos, sistem prenosa i tržište električne energije (KOSTT) od srpskog državnog operatera sistema za prenos električne energije (Elektromreže Srbije) preuzeo snabdevanje opština na severu Kosova električnom energijom.

Ovaj izveštaj pokriva period od potpisivanja tzv. Vašingtonskog sporazuma (koji je sklopljen 4. septembra 2020. godine). Konkretno, odredba sporazuma, po kojoj će ambasada Srbije u Izraelu biti premeštena iz Tel Aviva u Jerusalem, u suprotnosti je sa stavom EU o rešenju izraelsko-palestinskog sukoba. U vreme pisanja ovog izveštaja ova odredba još nije ispunjena, niti je u javnosti bilo ikakvih najava o tome. S druge strane, Kosovo i Izrael su u februaru uspostavili diplomatske odnose, a ambasada Kosova u Jerusalimu otvorena je u martu 2021. godine.

Prištinske vlasti i američko Ministarstvo energetike započeli su izradu studije izvodljivosti o podeli jezera Gazivode između Srbije i Kosova, što predstavlja deo sporazuma o ekonomskoj normalizaciji odnosa iz Vašingtona. Dalja realizacija sporazuma je upitna, budući da je novoizabrani premijer Vlade Kosova Aljbin Kurti obavestio javnost da neće insistirati na njegovom sprovođenju. Kao podršku primeni sporazuma, Američka međunarodna razvojna finansijska korporacija otvorila je u septembru 2020. godine kancelariju u Beogradu, s tim da se početkom 2021. godine novo rukovodstvo Korporacije nosilo mišlju da je zatvori, što je deo nove strategije u okviru koje bi više resursa bilo usmereno ka siromašnijim državama.¹¹⁰

Građani smatraju da dijalogu između Beograda i Prištine nedostaju transparentnost i uticaj

Tokom izveštajnog perioda nije bilo napretka kada je reč o tome da se građanima objasni korist od dijaloga Beograda i Prištine. Iako nestala i raseljena lica predstavljaju jedno od ključnih političkih pitanja, srpski zvaničnici i prorežimski mediji nisu se oglasili povodom otkrivanja masovne grobnice u blizini Rudnice, u opštini Raška, krajem novembra 2020. godine. Kako pokazuje istraživanje javnog mnjenja, koje je sproveo Beogradski centar za bezbednosnu politiku¹¹¹, građani Srbije nemaju pozitivno mišljenje o transparentnosti i uticaju dijaloga Beograda i Prištine. Većina građana smatra da je dijalog netransparentan, da mu je uticaj na terenu ograničen i da gotovo nikako pozitivno ne utiče na njihov svakodnevni život.

108 „Kancelarija za KiM: Kurti ovim ultimatumima najavljuje kraj dijaloga“, *Danas*, 24. 3. 2021, <https://bit.ly/2OoEJ6k>, 2. 4. 2021.

109 „Vjosa Osmani: Sudbina nestalih – prioritet u dijalogu sa Beogradom“, *Danas*, 6. 4. 2021, <https://bit.ly/3wqFpt4>, 6. 4. 2021.

110 Tod Prins. „Dok traju razgovori o zatvaranju kancelarije u Srbiji, Američka razvojna banka navodi da je posvećena Balkanu“. *Radio slobodna Evropa*, 22. 2. 2021, <https://bit.ly/3dB1k8c>, 5. 4. 2021

111 *Stavovi građana o dijalogu između Kosova i Srbije i pitanja identiteta iz perspektive građana Kosova i Srbije*. BCBP i KCSS, 8. 2. 2021. <https://bit.ly/3cVEIQH>.

2.2. Multilateralni odnosi: snažni angažman u regionalnim inicijativama

Srbija je nastavila da pokazuje snažan angažman u nizu regionalnih inicijativa, kao što su Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi (PSuJIE), Regionalni savet za saradnju (RSS), Centralnoevropska inicijativa (CEI), Jadransko-jonska inicijativa (JJI), Strategije EU za Podunavlje (EUSDR) i drugih. Na samitu Berlinskog procesa (10. novembar 2020) u Sofiji lideri EU i Zapadnog Balkana naglasili su važnost regionalne saradnje i podržali razne inicijative posvećene jačanju regionalnog potencijala za ekonomski rast i pozitivni trend susedskih odnosa. Lideri su podržali Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan, koji je donela Evropska komisija, praćen Zelenom agendom za Zapadni Balkan, uz Deklaraciju o zajedničkom regionalnom tržištu sa Akcionim planom za period 2021–2024. Državni lideri su takođe podržali odluku kopredsedavajućih da se organizuje sastanak ministara zdravlja u svetlu pandemije COVID-19.

Od početka novembra 2020. godine Srbija, Albanija i Severna Makedonija primenjuju raniju odluku da njihovi građani mogu putovati bez pasoša, koristeći samo lične karte. Ta odluka je posledica više sukcesivnih multilateralnih sporazuma između tri zemlje unutar „mini Šengena“, koji postoji od kraja 2019. godine. Takođe treba primetiti da ovom formatu nedostaje jasniji ugovorni okvir te da još nije uspeo da privuče Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru ili Kosovo da mu se pridruže (u slučaju Kosova učestvovanje je dogovoreno Vašingtonskim sporazumom septembra 2020. godine).

U Srbiji su na snazi mekša pravila putovanja za građane susednih zemalja, što oslikava jaku političku želju da se očuva sloboda putovanja u ovoj geografskoj regiji. Od početka aprila 2021. godine građani Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Crne Gore, Mađarske i Severne Makedonije mogu slobodno da uđu u Srbiju, bez potrebe da se testiraju (PCR ili antigensko testiranje), bez potvrde o vakcinisanju i bez mera karantina.¹¹²

2.3. Bilateralni odnosi: ukupna stabilnost, ali bez napretka u otvorenim pitanjima

U odnosima sa Crnom Gorom i dalje postoje određene tenzije. Krajem novembra 2020. godine predsednik Crne Gore Milo Đukanović zatražio je od ambasadora Srbije u Crnoj Gori da napusti zemlju, a Srbija je prvo najavila recipročnu meru da bi potom od nje odustala. Ambasador se od tada nalazi u Crnoj Gori, a Srbija je odbila da umesto njega imenuje nekog drugog. Pitanja nacionalnog identiteta, karakteristična za period pre crnogorskih parlamentarnih izbora avgusta 2020. godine, izgubila su naizgled na snazi u periodu koji pokriva ovaj izveštaj, ali je javna retorika ponekad i dalje zaoštrena.

Odnosi sa Hrvatskom su ostali stabilni. Nije bilo napretka u rešavanju graničnog pitanja ili drugih otvorenih pitanja vezanih za ratne posledice iz ranih 1990-ih.

Odnosi sa Bosnom i Hercegovinom su takođe ostali stabilni i nije bilo napretka u rešavanju graničnog pitanja. Predsednik Vučić je dopratio pošiljku od 5000 vakcina kao pomoć Sarajevu početkom marta, kada je pozvao da se u najskorije vreme održi „veliki bilateralni samit“ na nivou vlada i poslovnih ljudi.¹¹³

Odnosi sa Mađarskom su podignuti na „najviši nivo u istoriji“ (prema izjavi ministra spoljnih poslova Selakovića).¹¹⁴ Oslanjajući se na pozitivan trendu odnosa tokom poslednjih godina, kao i na odnose vladajućih stranaka, dve zemlje su potpisale Sporazum o kolokaciji kako bi po potrebi zajednički koristile prostorije svojih diplomatsko-konzularnih predstavništava.

112 „Covid-19 – uslovi za ulazak u Republiku Srbiju“, Ministarstvo spoljnih poslova, 5. 4. 2021, <https://bit.ly/3dJuOAU>, 6. 4. 2021.

113 „Vučić u Sarajevu: Solidarnost ili pseudosolidarnost?“, *Danas*, 3. 3. 2021, <https://bit.ly/3mqOIVf>, 28. 3. 2021.

114 „Selaković: Odnosi Srbije i Mađarske na istorijski najvišem nivou“, Ministarstvo spoljnih poslova, 16. 3. 2021, <https://bit.ly/39OHGEI>, 27. 3. 2021.

PREPORUKE

- U svetlu pandemije COVID-19 zemlje regiona treba da nastave svoju fleksibilnu i pozitivnu koordinaciju donetih mera.
- Nakon što nova Vlada i predsednica Kosova preuzmu dužnost, Srbiju i Kosovo treba ohrabriti da ponovo pokrenu politički dijalog na visokom nivou.
- Politička rukovodstva Srbije i Kosova treba da povećaju stepen transparentnosti procesa i da građanima bolje objasne prednosti dijaloga Beograda i Prištine.
- Članice „mini Šengena“ treba dalje da razvijaju postojeću liberalizaciju pravila putovanja i da konkretizuju inicijativu u okviru postojećih regionalnih okvira.
- Evropska unija bi trebalo da posveti više pažnje razvoju „mini Šengena“, koristeći posebno stečena iskustva iz Berlinskog procesa i razvoja Regionalne ekonomske oblasti.

Istraživačka priča 3. Mađarska donirala preko 70 miliona evra mađarskim organizacijama, medijima, crkvama u Srbiji

Fondacija *Bethlen Gabor* (Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.), koju je mađarska Vlada osnovala da bi donirala novac za potrebe organizacija i institucija mađarske dijaspore (uglavnom u karpatskom regionu), dala je u periodu od 2011. do 2020. godine nekoliko hiljada donacija različitim entitetima u Srbiji, čiji je ukupni iznos preko 70 miliona evra.¹¹⁵

Najviše novca koji je iz Budimpešte stigao u Srbiju u poslednjih 10 godina otišlo je na račun Nacionalnog saveta mađarske etničke manjine – oko 20 miliona evra. Savet koji brine o interesima mađarske nacionalne manjine u Srbiji sastoji se od 35 članova, od kojih je 16 iz Saveza vojvođanskih Mađara (SVM). On sa ovom strankom deli prostorije u centru Subotice. Savez vojvođanskih Mađara je u koaliciji sa vladajućom Srpskom naprednom strankom (SNS), na čelu sa predsednikom Aleksandrom Vučićem. Odnosi predsednika Vučića i Orbana, kao i Srbije i Mađarske, bili su vrlo srdačni, a vladajuće stranke dve zemlje sebe nazivaju „sestrinskim strankama“.

Prema zvaničnim podacima, Savet je novac koristio za škole, kupovinu automobila, ali i za izgradnju spomen-parka mađarskom piscu Dežeu Kostolanjiju u Subotici. Savet je u 2021. godini najavio povećanje budžeta za 24%.

Zbog zakonskih ograničenja, SVM kao politička stranka ne može da prihvati novac od mađarske Vlade. Takva ograničenja, međutim, ne postoje za fondacije, pa je Fondacija *Karol Biro*, sa sedištem u Subotici, od Mađarske dobila 1,4 evra za kupovinu kuće koja je sada dom i fondacije i stranke.

Građani Mađarske platili su oko 12 miliona evra rad mađarskih medija u Srbiji od 2011. do kraja 2019. Istraživanje CINS-a¹¹⁶ pokazuje da je susedna država finansirala informativni sadržaj i kupovinu nekretnina medijima koji sadržajem i vlasničkim vezama pokazuju bliskost sa Fidesom, strankom premijera Mađarske Viktora Orbana. Glasovi vojvođanskih Mađara važni su za rezultat na izborima za Evropski parlament. Svi ovi mediji izveštavaju pozitivno o vladajućoj stranci Mađarske Fidesu i premijeru Viktoru Orbanu.

Zaposleni u TV *Panon*, jednom od primalaca donacija Fondacije, rekli su CINS-u da im je naređeno da preuveličaju broj migranata na srpsko-mađarskoj granici i da lažno izveštavaju o zločinima koje su migrant počinili.

115 „Lack of Accountability of the Grants - A Feature, not a Bug“, Hungarian Money, <http://hungarianmoney.eu/romania-lack-of-transparency-of-the-grants-a-feature-not-a-bug/>, 6. 4. 2021.

116 „Orban „kupuje“ uticaj u Srbiji preko vojvođanskih medija“, CINS, 26. 2. 2021, <https://www.cins.rs/orban-kupuje-uticaj-u-srbiji-preko-vojvodanskih-medija/>, 6. 4. 2021.

3. DEKLARATIVNA POSVEĆENOST EVROPSKIM INTEGRACIJAMA: IZLIVI ANTI-EU RETORIKE

Od početka pandemije COVID-19 zvanični Beograd je često glasno kritikovao neke od politika EU vezanih za pandemiju, ali i za druga pitanja. Koalicija prEUgovor je već uočila neke rane primere takvog odnosa u Alarm izveštaju u proleće 2020. godine.¹¹⁷ Kako je nova metodologija proširenja tom pitanju takođe posvetila pažnju, u ovom poglavlju analizira se opšti trend javnog predstavljanja Evropske unije u Srbiji poslednjih meseci, koje je dolazilo od zvaničnika i od medija bliskih zvaničnim stavovima.

Analiza medijskog predstavljanja izveštaja Evropske komisije o Srbiji iz 2020. godine pokazala je da su neke kritičke ocene u izveštaju prepakovane kako bi izgledale kao nerazumna kritika Srbije i posebno predsednika Vučića. Provladini mediji su stvorili sliku prema kojoj je predsednik Vučić spreman da brani nacionalni interes od pristrasne kritike koja dolazi iz EU.¹¹⁸ Dok je predsednik glavni tumač odnosa Srbije i EU, provladini mediji razumeju zadati okvir i često samoinicijativno kritikuju EU, predstavljajući pozitivno Kinu i/ili Rusiju.¹¹⁹

Predsednik Srbije je izuzetno negativno reagovao na prve najave „EU kovid pasoša“, za koje je rekao da predstavljaju lošu i skandaloznu odluku, protivnu najvišim evropskim standardima, ali i dodao da će to biti „odlično za nas (...) Srbija će biti otvorena za sve, pozvaćemo 1,3 milijarde Kineza, oni neće moći da idu po Evropi, pozvaćemo 140 miliona Rusa, celu Latinsku Ameriku i celu Afriku, pa ceo Persijski zaliv, pa Tursku čiji građani takođe primaju kineske vakcine“.¹²⁰ Nešto kasnije, odgovarajući na pitanje o deklaraciji Evropskog parlamenta o Srbiji, odbrusio je da mu je „iz EU poručeno da budemo ponizniji“,¹²¹ čime je ponovio svoj raniji komentar dat za televiziju u kome kaže da su rekli da mi „moramo da budemo skromniji, ponizniji i da niko ne želi da gleda snažniju Srbiju“.¹²² Glavna tropa ove retorike je da je on snažni „zaštitnik“ Srbije od nezaslužene kritike.

Aleksandar Vulin, ministar unutrašnjih poslova, otvoreno kritikuje Evropsku uniju i često daje komentare u tom smislu i van svog ministarskog portfelja (bio je i ministar odbrane 2017–2020). Konkretni fokus Evropskog parlamenta na nerešene afere u Srbiji („Krušik“, „Jovanjica“, „Savamala“ itd.) izazvao je njegove komentare u kojima kaže da „poslanici EU, ako već nisu mogli ili nisu hteli da pošalju Srbiji vakcine, nisu morali da joj šalju ni amandmane“, kao i da, pošto su „medicinsku opremu i vakcine sačuvali za sebe, molim Evropljane da svoje političke stavove, pritiske na naše pravosuđe i licemerje, takođe zadrže za sebe“.¹²³ Nastavljajući izjavu, komentarisao je rezoluciju EP o Srbiji i rekao da ona „nije slika Srbije, ali jeste slika licemerja i predrasuda kojim su se vodili pisci izveštaja, kojima ne treba istina, njima treba opravdanje zašto Srbiju neće primiti u svoje društvo“.¹²⁴

117 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, maj 2020, <http://bit.ly/AlarmMaj2020>.

118 *Izveštavanje medija u Srbiji o Evropskoj uniji 2020. Ljubav iz Kine i šamari iz Brisela*, Centar savremene politike – EuropeanWesternBalkans, Beograd, 2021, str. 16–17.

119 Ibid, str. 27.

120 „Vučić: Najava EU o uvođenju kovid pasoša loša i skandalozna“, *N1*, 13. 3. 2021, <https://bit.ly/3cVV1Nt>, 2. 4. 2021.

121 „Vučić: Poručeno nam je iz EU da budemo ponizniji, država će obezbediti i treću dozu vakcine ako treba“, *RTS*, 5. 4. 2021, <https://bit.ly/3wzfaRn>, 6. 4. 2021.

122 „Vučić o rezoluciji EP: Promašila, pogodili me navodi o nedostatku opreme i kadra“, *N1*, 29. 3. 2021, <https://bit.ly/31VPost>, 6. 4. 2021.

123 „Vulin kritikovao EU: Ako Srbiji niste poslali vakcine, niste morali ni amandmane“, *Radio Slobodna Evropa*, 21. 2. 2021, <https://bit.ly/3d88LVu>, 11. 4. 2021.

124 „Vulin: Srbija da preispita svoju politiku prema EU“, *N1*, 26. 3. 2021, <https://bit.ly/3tcVHng>, 11. 4. 2021.

U širem smislu, ova retorika se može tumačiti kao spajanje tri politička trenda. Prvi trend su već snažni politički odnosi sa Kinom i Rusijom (s njom u manjoj meri), koje je Srbija iskoristila za konkretnu medicinsku pomoć tokom pandemije, posebno za nabavku velikog broja vakcina mimo Covax mehanizma. U tom smislu, tradicionalna srpska „multivektorska“ spoljna politika, koja je često davala prvenstvo odnosima sa Kinom i Rusijom naspram odnosa sa EU, stavljena je u pogon efektivnijeg upravljanja posledicama pandemije COVID-19. Drugi trend je politika menadžmenta pandemije, obeležena frustracijom zbog slabosti Covax mehanizma. U toj percepciji EU često presporo reaguje i pomaže, pa su stoga zemlje Zapadnog Balkana uglavnom zapostavljene. Treći trend predstavljaju limiti kapaciteta i volje vladajuće partije SNS da se ozbiljno posveti prolongiranom odsustvu reformi i specifičnim pitanjima iznetim u izveštaju Komisije i skorije u deklaraciji Evropskog parlamenta o Srbiji.¹²⁵ Posledica toga je politika odbijanja kritike i izbegavanja ozbiljnije javne debate o ovim temama. Evropska unija je često, uglavnom zbog političkog marketinga vladajuće partije, prikazana kao spora, neefektivna, sebična, dok su kritičke note iz EU, odsustvo napretka u pregovorima (za šta se krivica svaljuje na EU), zgodno spakovane u taj negativni prikaz.

PREPORUKE

- Zvaničnici iz Srbije bi trebalo da budu svesni deklarativne posvećenosti učlanjenju u EU i negativnih efekata njihove česte anti-EU retorike.

¹²⁵ European Parliament, *Resolution of 25 March 2021 on the 2019–2020 Commission reports on Serbia (2019/2175(INI))*, <https://bit.ly/323n3Aq>, 6. 4. 2021.

4. POGLAVLJE 23 – PRAVOSUĐE I OSNOVNA PRAVA

4.1. Uvod

Nema dokaza da je sprovođenje Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, usvojenog 10. jula 2020, nadzirala Vlada i novouvedeno Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 (u daljem tekstu: Koordinaciono telo).

Ne postoji javno dostupna informacija da je Vlada, formirana krajem oktobra 2020. godine, imenovala nove članove Koordinacionog tela, niti da je izmenila Revidirani AP 23 u skladu sa nadležnostima novih ministarstava. Imajući u vidu da je Revidiranim AP 23 predviđeno da će veliki broj aktivnosti biti završen do kraja 2020. godine, uključujući u to i promene važnih zakona, nisu predviđeni novi rokovi za te aktivnosti. Iako je, prema Revidiranom AP 23, Koordinaciono telo trebalo da održi konstitutivnu sednicu najkasnije 30 dana nakon osnivanja,¹²⁶ prva sednica ovog tela, u javnosti nepoznatom sastavu, održana je 20. 4. 2021, šest meseci nakon formiranja Vlade.¹²⁷

U nedostatku javno dostupnih izveštaja nakon 1. januara 2019. godine analize i zaključci mogli su se zasnivati samo na podacima dostupnim na internet stranicama relevantnih ministarstava i na podacima iz Brošure o dostignućima projekta, koju je izdao GDSI Limited¹²⁸ u okviru projekta „EU za pravdu: Podrška za Poglavlje 23“, objavljenoj na internet stranici Ministarstva pravde (MP).¹²⁹

Među dostignućima projekta, u Brošuri se navodi sledeće:

- „Skup preporuka i smernica za razvijanje najprikladnije metodologije za praćenje i izveštavanje o Revidiranom AP 23, koji uključuje predloge za mehanizam ranog upozoravanja;
- Metodološki set alata za izveštavanje o primeni AP 23;
- Obuka za poboljšanje izveštavanja o primeni AP 23;
- Preporuke za zadovoljavanje specifičnih potreba obuka i izgradnje kapaciteta institucionalnih fokalnih tačaka za AP 23;
- Radionice o metodologiji izveštavanja za relevantne zainteresovane strane, uključujući u to i predloženi mehanizam ranog upozoravanja, izveštavanje o budžetskim aspektima primene AP 23, dinamiku i tehnike izveštavanja, kao i najbolje prakse EU kada je reč o konkretnim aktivnostima i iskustvima u vezi sa mehanizmima izveštavanja u nacionalnim strateškim dokumentima.“

Imajući u vidu da od januara 2019. godine nije postojao nijedan izveštaj za Poglavlje 23, sve gore citirano predstavlja samo aktivnosti koje, nažalost, nisu dovele do poboljšanja i standardizacije metodologije za praćenje i izveštavanje o sprovođenju AP 23.

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

127 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/33110/nova-metodologija-izvestavanja-o-sprovođenju-ap23-.php>

128 <https://gdsi.ie/>

129 Brošura o projektnim dostignućima. Pravosuđe i osnovna prava u kontekstu Poglavlja 23 o pregovorima I pristupanju, Ministarstvo pravde, septembar 2020, dostupna samo na engleskom jeziku: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30878/brosura-rezultati-sprovođenja-eu-projekta-eu-uz-pravdu-podrska-za-poglavlje-23.php>, 6. 4. 2021.

U Brošuri se navodi da su u okviru ovog projekta izrađeni sledeći dokumenti:

- „Analitički izveštaj o primeni, koordinaciji, praćenju i izveštavanju o AP 23, sa naglaskom na odgovarajuće metodologije (i/ili njihovo odsustvo ili nedostaci), koji uključuje set preporuka i smernica za razvoj najprikladnije metodologije za praćenje i izveštavanje Revidiranog AP 23;
- Analiza sekundarnih izveštaja o nivou usklađenosti AP 23 sa relevantnim izveštajima o primeni i IBM-ovima, praćena nizom preporuka;
- Analiza nedostataka (*Gap Analysis*) koji se javljaju prilikom pružanja stručne podrške sprovođenju Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013–2018. i Akcionog plana za Poglavlje 23.

Nijedan od navednih izveštaja urađenih u okviru ovog projekta nije javno dostupan, za razliku od evaluacije koja je bila sprovedena uz podršku Projekta vladavine prava, koji je izradio USAID, pod nazivom „Procena primene Nacionalne strategije reforme pravosuđa 2013–2018.“ novembra 2018. godine.¹³⁰

Prvog decembra 2020. godine najavljen je nastavak projekta.¹³¹

PREPORUKE

- Koordinaciono telo za AP 23 trebalo bi blagovremeno da pripremi i objavi izveštaje o primeni, uključujući u to i podatke o evidenciji.

130 Ocena sprovođenja Nacionalne strategije reforme pravosuđa za 2013–2018, 24. 4. 2020, <https://bit.ly/34ZxnKm>, 6. 4. 2021.

131 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/31590/ministarka-pravde-i-sef-delegacije-eu-obeležili-pocetak-druge-faze-projekta-eu-uz-pravdu-podrska-poglavlju-23.php>

4.2. Pravosuđe

4.2.1. Neuspešan nadzor sprovođenja nove Strategije razvoja pravosuđa

Pokazalo se da je nadzor sprovođenja nove Strategije razvoja pravosuđa za period 2020–2025. godine¹³², usvojene 10. jula 2020, neuspešan, posebno kada se u vidu ima činjenica da se Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, kome je poveren ovaj zadatak, prvi put sastalo u aprilu 2021.

Jedine informacije o aktivnostima vezanim za pravosuđe u prethodne dve godine dostupne su u već pomenutoj *Brošuri o dostignućima projekta*, koju je izdao *GDSI Limited* u okviru projekta „EU za pravdu: podrška za Poglavlje 23”.¹³³ Prema Brošuri, organizacionu i stručnu podršku pružilo je sedam zakonodavnih radnih grupa zaduženih za izradu sledećih tekstova:

- Radni tekst Zakona o izmenama i dopunama Zakona o sudijama, Zakona o uređenju sudova i Zakona o Visokom savetu sudstva;
- Radni tekst Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o Državnom veću tužilaca;
- Radni tekst Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Pravosudnoj akademiji;
- Izmene i dopune Zakona o izvršenju i obezbeđenju;
- Izmene i dopune Zakona o posredovanju u rešavanju sporova;
- Zakon o sudskim veštacima, tumačima i prevodiocima;
- Analiza zakona i podzakonskih akata kojima se uređuje notarska delatnost i delokrug rada javnih beležnika.

Osim izmena Zakona o izvršenju i obezbeđenju, koje su stupile na snagu u januaru 2020. godine, nema dostupnih informacija o odlukama o osnivanju ovih radnih grupa ni na internet stranama MP-a, ni na stranici navedenog Projekta.¹³⁴

4.2.2. Nezavisnost: Ponavljaju se prvi formalni koraci ka ustavnoj reformi pravosuđa

*Preduzeti su prvi koraci da se konačno nastavi postupak izmene Ustava, koji je predviđen Akcionim planom za Poglavlje 23, kako bi se obezbedile čvrste garancije nezavisnosti pravosuđa. Međutim, Nacrt ustavnih amandmana, koji je ranije pripremila Ministarstvo pravde, ne vodi ka tom predviđenom cilju.*¹³⁵

Vlada je 4. decembra 2020. godine ponovo podnela Predlog za promenu Ustava u oblasti pravosuđa.¹³⁶ Skupštinski Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo usvojio je predlog 16. aprila 2021. godine, na sednici kojoj su prisustvovali i predstavnici Vlade, Saveta Evrope i Evropske unije.¹³⁷ Predlog ne sadrži konkretno izmenjene odredbe, već samo opšti opis članova koje bi trebalo izmeniti i razloge za izmenu,

132 Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Strategija%20razvoja%20pravosudja%20za%20period%202020-2025.%20godine.docx>

133 Brošura o dostignućima projekta, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30878/brosura-rezultati-sprovođenja-eu-projekta-eu-uz-pravdu-podrska-za-poglavlje-23.php>, op. cit.

134 <https://strengthening-capacities-ministry-justice.euzatebe.rs/rs/o-projektu>

135 Za dodatne informacije videti prethodni Alarm.

136 Predlog je prvi put podnet u novembru 2018, a o njemu se raspravljalo u junu 2019. godine. Međutim, morao je da bude ponovno podnet novom skupštinskom sazivu. Dostupan je na adresi: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2020/1984-20.pdf. Read more about the proposal in <http://bit.ly/AlarmMarch2019>, pp. 26-27.

137 Izveštaj sa 30. sednice Odbora za ustavna i zakonodavna pitanja, Narodna skupština, 16. 4. 2021, http://www.parlament.gov.rs/30th_Sitting_of_the_Committee_on_Constitutional_and_Legislative_Issues_41050.537.html.

kojima je, između ostalog, obuhvaćena i integracija Srbije u EU. Skupština mora formalno dvotrećinskom većinom da inicira promenu Ustava, a potom i da izradi amandmane. Do ovog prvog koraka, po slovu Ustava Srbije, trebalo je da dođe pre nego što je Vlada 2017. godine započela rad na amandmanima. Međutim, Vlada je taj postupak vodila, držeći Skupštinu po strani.

Sada se očekuje da će Skupština svoj predlog da „pripremi“ tako što će se koristiti Nacrtom koji je Ministarstvo pravde već pripremi i podnelo Venecijanskoj komisiji na mišljenje. Društvo sudija Srbije je već u nekoliko navrata izjavljivalo da bi, ukoliko taj nacrt bude usvojen, bilo bolje da Ustav uopšte nije menjan.¹³⁸ Ključne primedbe odnose se na ulogu Narodne skupštine u Visokom savetu sudstva i Visokom savetu tužilaca.¹³⁹ Skupština je trebalo da ima samo deklarativnu ulogu, ali to u praksi nije tako. Prema Nacrtu, oba saveta imaju paran broj članova, što je neobično, i samo polovina njih su sudije/tužioc. Sve članove koji nisu iz pravosuđa bira Skupština, osim ministra pravde, koji je član Visokog saveta tužilaca po službenoj dužnosti. Nezavisnost Pravosudne akademije nije zajemčena iako izbor svih budućih sudija zavisi od toga da li su je pohađali i pratili njen program, koji je pod direktnom kontrolom izvršne vlasti.

Iako je planirano da izmene Ustava budu završene do kraja 2021. godine, ne očekuje se da će nova rasprava o izmenama biti značajnija i sveobuhvatnija od prethodne, kao ni da će građani imati dovoljno vremena da razmotre posledice amandmana pre nego što izađu na obavezan referendum. Nekoliko opozicionih stranaka zatražilo je moratorijum na ustavne promene, uz tvrdnju da sadašnji saziv Skupštine, bez opozicije, nema legitimitet da nastavi postupak.¹⁴⁰ Konačno, mnogi poslanici, uključujući u to i članove Odbora za ustavna pitanja, usprotivili su se u svojim izjavama¹⁴¹ ideji o tome da sudije i tužioc dobiju veću nezavisnost. To u najmanju ruku dovodi do pitanja da li uopšte postoji istinska volja da se amandmanima obezbedi veća nezavisnost pravosuđa.

GRECO je zabrinut zbog postupka izrade ustavnih amandmana

U novom izveštaju GRECO¹⁴² iz oktobra 2020. godine nema posebnih novina u preporukama vezanim za pravosuđe u odnosu na prethodni izveštaj. Većina preporuka odnosi se na izmenu Ustava, a GRECO „izražava veliku zabrinutost zbog prilično nepovoljnog okruženja u kojem se odvija proces konsultacija, dok se razne nevladine organizacije, uključujući Društvo sudija i Udruženje javnih tužilaca Srbije, povlače iz postupka. Na predložene izmene Ustava kritike su uputile ne samo ove organizacije, već i Konsultativni savet evropskih sudija“.¹⁴³

Iako se GRECO suzdržao od iznošenja procene da li bi ustavni amandmani doveli do ispunjenja preporuka iz 2015. godine, jasno je da bi procena morala da bude negativna, imajući u vidu da su sve preporuke doslovce ponovo navedene. Naime, GRECO je još 2015. godine izričito zatražio da se, „Narodna skupština izuzme iz izbornog procesa“, kako za članove Visokog saveta sudstva tako i za članove Državnog veća tužilaca, kao i da pripadnici izvršne vlasti ne budu članovi Državnog veća tužilaca po službenoj dužnosti. Prethodno objavljenim Nacrtom ustavnih amandmana se, međutim, predviđa i jedno i drugo.

138 Razgovor između predstavnika Društva sudija Srbije i Narodne skupštine, saopštenje za štampu, Društvo sudija Srbije, 12. 2. 2021, <https://www.sudije.rs/Item/Details/936>, 10 April 2021.

139 Novi naziv za sadašnje Državno veće tužilaca.

140 <https://www.danas.rs/politika/proevropska-opozicija-zaustaviti-rad-na-ustavnim-promenama/>, 9. 4. 2021.

141 <https://www.danas.rs/politika/prvo-slobodni-izbori-pa-izmena-ustava/>

142 Drugi izveštaj o usklađenosti iz četvrtog kruga evaluacije za Srbiju (koji se bavi sprečavanjem korupcije kada je reč o narodnim poslanicima, sudijama i tužiocima), koji je GRECO usvojio na 86. plenarnoj sednici (Strazbur, 26 – 29. oktobra 2020. godine), <https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-publication-of-the-second-compliance-report-of-round-four>.

143 Ibid. U prevodu ovog izveštaja na srpski javlja se zanimljiva greška. Naime, u njemu se navodi da se „Udruženje sudija i tužilaca“ povuklo iz procedure. Pre dve godine je pod tim imenom osnovana organizacija koja podržava trenutne ustavne reforme iako zapravo postoje još dva udruženja – Društvo sudija Srbije i Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije. Za dodatne informacije videti: <https://www.glasamerike.net/a/sudije-i-tu%C5%BEioci-podeljeni-o-najnovijim-amandnima-na-ustav/4620812.html>; <https://www.glasamerike.net/a/sudije-i-tu%C5%BEioci-podeljeni-o-najnovijim-amandnima-na-ustav/4620812.html>.

Kada je reč o ustavnim amandmanima u oblasti pravosuđa, gore navedena *Brošura o projektnim dostignućima projekta „EU za pravdu: podrška Poglavlju 23“*¹⁴⁴ odnosi se na „analizu pravnih nedostataka u vezi sa neophodnim promenama u pravosudnom zakonodavstvu Srbije, koju prate preporuke za zakonodavne intervencije. Ova analiza predstavljala je izvor informacija i ključnu referentnu tačku u razmatranju i radu zakonodavnih radnih grupa (...)“¹⁴⁵. Međutim, ova analiza pravnih nedostataka takođe nije javno dostupna.

PREPORUKE

- Narodna Skupština bi trebalo formalno da inicira promenu Ustava i da stručnjake iz akademske zajednice i građanskog društva uključi u unapređenje Nacrta ustavnih amandmana, koji je prethodno pripremila Vlada. Postupak mora da bude transparentan i inkluzivan. Treba voditi računa o tome da je cilj ustavnih promena jačanje standarda nezavisnosti pravosuđa i da sa tim ne treba žuriti samo da bi se ispunili rokovi.
- Nove ustavne amandmane i ustavni zakon o sprovođenju amandmana treba dostaviti Venecijanskoj komisiji na mišljenje.

4.2.3. Personalne promene na svim nivoima pravosudne vlasti

*Tokom poslednjih šest meseci promenjeni su predstavnici svih delova pravosudne vlasti. Krajem 2020. godine izabrani su članovi pravosudnih saveta iz reda sudija i tužilaca, u nepovoljnom ambijentu i uz veliku izlaznost. Novi članovi pravosudnih saveta po funkciji posledica su parlamentarnih izbora. Narodna skupština izabrala je predsednika Vrhovnog kasacionog suda nakon što je, za ovu najvažniju poziciju u sudstvu, pristigla samo jedna prijava.*¹⁴⁶

Prema važećim propisima, upravljanje sudstvom podeljeno je između Narodne skupštine, Visokog saveta sudstva, Ministarstva pravde i sudske uprave (predsednika sudova na čelu sa predsednikom Vrhovnog kasacionog suda), dok je upravljanje tužilaštvom povereno Narodnoj skupštini, Državnom veću tužilaca, Ministarstvu pravde i javnim tužiocima na čelu sa Republičkim javnim tužiocem.

Izbori za izborne članove Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca: visoka izlaznost u nepovoljnom ambijentu

Neposredno pre isteka mandata izbornih članova Visokog saveta sudstva (VSS) i Državnog veća tužilaca (DVT) započet je izbor novih članova. Iako su institucije koje nadgledaju izborni proces ocenile da nije bilo nepravilnosti, sagledavanje šireg konteksta, odnosno sagledavanje položaja predstavnika pravosuđa kao biračkog tela u momentu izbornog procesa ukazuje na nepovoljan ambijent i podložnost pritiscima.

U momentu objavljivanja izbora i dalje je u toku bio izbor predsednika sudova, koji je nadležni Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu odložio. Naime, u februaru 2020. godine vraćen je predlog odluke za izbor 74 predsednika sudova, koje je Visoki savet sudstva podneo Odboru za pravosuđe¹⁴⁷, te je ovaj izbor odložen do daljnjeg. U momentu kada je objavljen početak izbora, javnim tužilaštvima rukovodi 59 javnih tužilaca, 21 je u statusu vršioca funkcije, dok u čak 10 postoje samo rukovodioci. Dodatno, mandat Povereniku za samostalnost istekao je u martu 2020. godine, dok se sednice Državnog veća tužilaca od 15. marta 2020. godine održavaju isključivo telefonskim putem. Ove činjenice govore da je stepen zaštite i sigurnosti javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca na niskom nivou, što predstavlja pogodan ambijent za vršenje pritiska na birače izbornih članova DVT-a.

144 Brošura o projektnim dostignućima, op. cit.

145 Ibid.

146 Ovaj odeljak napisan je na osnovu izlaganja Katarine Golubović, direktorke Komiteta pravika za ljudska prava, na ekspertskoj radionici koalicije prEUgovor o aktuelnim problemima u primeni AP 23 u oblasti pravosuđa, 2. 4. 2021, https://www.youtube.com/watch?v=d9VRnUv_7dc&t=1095s

147 <https://www.danas.rs/drustvo/martinovic-ove-sudije-su-neprihvatljive/>

Odluka o izboru predsednika, članova i zamenika Izborne komisije DVT-a¹⁴⁸ doneta je 8. septembra 2020, nakon čega je 1. oktobra doneta Odluka o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove DVT-a iz reda javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca¹⁴⁹. Istog dana je doneta i Odluka o otpočinjanju postupka predlaganja kandidata za izborne članove VSS-a iz reda sudija.¹⁵⁰ Za DVT je bilo 13 kandidata (1 na nivou Republičkog javnog tužioca, 2 na nivou apelacionih tužilaštava, 3 na nivou viših, 5 na nivou osnovnih tužilaštava i 2 sa nivoa autonomnih pokrajina). Za VSS je prvobitno bilo 24 kandidata, pa je jedan kandidat odustao uz obrazloženje da nije bilo omogućeno vreme za predstavljanje kandidata.

Iako u jeku pandemije COVID 19, bilo je omogućeno lično predstavljanje kandidata, ali uz određene teškoće. Izbori za Visoki savet sudstva stekli su veću medijsku pokrivenost nego izbori za Državno veće tužilaca (40 članaka za VSS i 29 za DVT).¹⁵¹ Članke su objavljivale novinske agencije, javni emiteri, tabloidi, tradicionalne dnevne novine i mediji, informativni portali i nezavisne TV stanice. Iako je većina članaka pokrivala agencijske vesti i, kao takvi bili su informativni i neutralni, primećen je i primer negativne kampanje. Pet članaka objavljenih na internet portalu *Embargo*, koji sebe opisuje kao antikorupcijski i neprofitni, bilo je usmereno na Aleksandra Stepanovića, predsednika Višeg suda u Beogradu, koji je viđen kao kandidat za funkciju predsednika Vrhovnog kasacionog suda. Sudija Stepanović je upravo u toku izborne kampanje prvi put postao predmet kontinuirane uvredljive kampanje u brojnim tabloidnim medijima.

Gotovo svi kandidati su objavili programe, a većina ih je sadržala odnos prema ustavnim promenama. Izbori za članove VSS-a održani su 7. decembra 2020. godine na 49 biračkih mesta. Visoka izlaznost sudija, kao i rezultati izbora pokazali su da se sudije u Srbiji osećaju ugroženo i da je im potrebna zaštita, te da je obezbeđivanje nezavisnosti sudija institucionalnim promenama najvažniji zadatak budućeg sastava VSS-a. S druge strane, izbori za DVT održani su 12. novembra 2020. na 17 biračkih mesta. Zbog broja biračkih mesta upućen je prigovor kojim se naglašava da usitnjavanje na apelacionom nivou ne omogućava tajnost glasanja, ali je takav prigovor odbijen. Iako je izborna kampanja kratko trajala, naročito za DVT (20 dana), javni tužioci su se predstavljali lično. Visoka izlaznost, posebno u svetlu pandemije COVID-19, pokazala je da i tužioci, poput sudija, shvataju značaj uloge koju će najviša pravosudna tela imati u predstojećim ustavnim izmenama.

Personalne promene kao rezultat parlamentarnih izbora

Personalne promene u sastavu Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva su, takođe, rezultat parlamentarnih izbora, te je predsednik Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu sada advokat Vladimir Đukanović, dok je nova ministarska pravde Maja Popović. Ove personalne promene donele su i nove stavove o procesu ustavnih promena u delu koji se odnosi na pravosuđe. Stav da Narodna skupština treba da zadrži ključnu ulogu u izboru pravosudne vlasti može se videti, kako u izjavama novog predsednika Odbora za pravosuđe,¹⁵² tako i u vraćanju predloga odluke za izbor predsednika sudova, koje je Visoki savet sudstva podneo Odboru za pravosuđe,¹⁵³ te je ovaj izbor odložen do 23. decembra 2020. godine, kada je izabrano 67 predsednika sudova.

148 <http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2020/09/doc04954920200917104113-1.pdf>

149 <http://www.dvt.jt.rs/wp-content/uploads/2020/10/Odluka-o-otpocinjanju-postupka-predlaganja-kandidata-za-izborne-clanove-DVT-1.doc>

150 https://vss.sud.rs/sites/default/files/files/4016_001.pdf

151 Neobjavljeni izveštaj Komiteta pravnika za ljudska prava (Jukom).

152 <https://rs.n1info.com/vesti/a686765-poslanici-vlasti-za-nastavak-izbora-sudija-u-skupstini-srbije/>

153 <https://www.danas.rs/drustvo/martinovic-ove-sudije-su-neprihvatljive/>

Nerešeno pitanje mogućeg sukoba interesa članova pravosudnih saveta iz reda advokata

Krajem decembra 2020. godine Advokatska komora Srbije pokrenula je postupak izbora kandidata za članove VSS-a i DVT-a iz reda advokata.¹⁵⁴ Početkom februara su na sajtu Komore objavljene liste prijavljenih kandidata za oba pravosudna saveta,¹⁵⁵ ali predlog još nije prosleđen Narodnoj skupštini. Jedan advokat već se po funkciji našao u oba pravosudna saveta. Reč je o narodnom poslaniku i predsedniku skupštinskog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu Vladimiru Đukanoviću, koji se istovremeno aktivno bavi svojom profesijom. Štaviše, on je jedan od branilaca u slučaju „Jovanjica 2”, u kojem su optuženi pripadnici policije i bezbednosnih službi umešani u organizovani kriminal, a čitavu aferu je u više navrata nazvao izmišljenom.¹⁵⁶

Slučaj advokata Đukanovića otvara pitanje mogućeg sukoba interesa aktivnih advokata, koji su ujedno članovi pravosudnih saveta, u okviru kojih učestvuju u odlučivanju o izboru sudija i tužilaca na stalnu sudsku, odnosno tužilačku funkciju, kao i o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Ovo pitanje nedovoljno je istraženo i pravno uređeno, a potencijalno je jako važno za rad pravosuđa.¹⁵⁷ Ustav i zakoni trenutno ne zabranjuju advokatima koji su članovi VSS-a i DVT-a da se tokom trajanja mandata bave advokaturom, dok su takva pravila propisana za sudije i zamenike javnih tužilaca, koji su izabrani u te državne organe.

Izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda: samo jedna prijava za najvažniju poziciju u sudstvu

Izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda (VKS) kasni dve i po godine, s obzirom na to da je za vršioca dužnosti predsednika VKS-a, odlukom Opšte sednice VKS-a, Dragomir Milojević protivustavno¹⁵⁸ biran ukupno 5 puta, počev od 4. decembra 2018. godine. Krajem decembra 2020. godine Visoki savet sudstva objavio je oglas¹⁵⁹ kojim se pozivaju potencijalni kandidati da podnesu prijavu sa biografijom i programom. Do isteka roka za prijavu 8. januara 2021. godine samo jedna sudija se prijavila za najznačajniju poziciju u sudstvu. Ona je jedna od najmlađih sudija VKS-a, i po godinama i po stažu u tom sudu, a iza sebe ima nekoliko kontroverznih slučajeva.¹⁶⁰ Kandidatkinja je, shodno propisima, uz prijavu na konkurs za izbor, dostavila i program unapređenja rada sudova u Republici Srbiji, što je objavljeno na internet stranici VSS-a, zajedno sa podacima iz radne biografije.

Uvidom u ova dokumenta uočeno je da se kandidatkinja nije izjasnila o ustavnim promenama, za razliku od kandidata za VSS. Zbog toga je više organizacija koje se bave vladavinom prava javno zatražilo da se kandidatkinja o tome izjasni.¹⁶¹ U intervjuu 9. februara 2021, koji je bio otvoren za javnost i za novinare, kandidatkinji je postavljeno pitanje o ustavnim promenama, a ona je u odgovoru podržala prethodne stavove zauzete na Opštoj sednici VKS-a. Opšta sednica je 26. februara 2021. kao kandidatkinju jednoglasno podržala sudiju Jasminu Vasović, i to pre nego što je Visoki savet sudstva usvojio predlog o njenom izboru. Visoki savet sudstva je 15. marta 2021. doneo Odluku o predlogu kandidata Narodnoj skupštini za izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda: Jasmina Vasović, sudija Vrhovnog kasacionog suda.

154 https://aks.org.rs/sr_lat/javni-poziv-za-predlaganje-kandidata-za-izborne-clanove-vss-i-dvt-iz-reda-advokata/

155 https://aks.org.rs/sr_lat/liste-kandidata-za-izbor-izbornog-clana-vss-i-dvt/

156 Više o aferi „Jovanjica” u odeljku ovog izveštaja o borbi protiv organizovanog kriminala. Izjava advokata Đukanovića dostupna je na: https://www.rtv.rs/sr_lat/hronika/djukanovic-o-slucaju-jovanjica-2-namerno-plasirane-poluinformacije_1202085.html, 26. 1. 2021.

157 „Pravosuđe u Poglavlju 23”, izveštaj sa radionice koalicije prEUgovor održane 2. aprila 2021, <http://preugovor.org/Vesti/1638/Pravosudje-u-Poglavlju-23.shtml>.

158 Ustav RS, član 144 stav 2: „Predsednik Vrhovnog kasacionog suda bira se na period od pet godina i ne može biti ponovo biran.”

159 *Službeni glasnik RS*, broj 154 od 23. decembra 2020. godine.

160 <https://www.danas.rs/ljudi/jasmina-vasovic-favorit-iz-senke/>

161 <https://rs.n1info.com/vesti/yucom-intervju-s-jedinom-kandidatkinjom-za-predsednicu-vks-da-bude-javan/>

Na sednici održanoj 8. aprila 2021. poslanici su predloženu kandidatkinju izabrali za predsednika VKS-a.¹⁶² Organizacije koje se bave vladavinom prava iznale su stav da je to što je pristigla samo jedna prijava rezultat stalnih javnih pritisaka na sudije, dok su mediji izneli da je ovaj izborni proces nedovoljno transparentan, da se informacije o sednicama VSS-a ne objavljuju adekvatno, te da je teško izveštavati o izbornom procesu.

PREPORUKE

- Za buduće izbore članova pravosudnih saveta iz reda sudija i tužilaca potrebno je obezbediti više vremena za predstavljanje kandidata, te raditi na unapređenju ambijenta čime bi se umanjili pritisci na sudska i tužilačka biračka tela, koji mogu uticati na izbore.
- Narodna skupština treba da od Agencije za sprečavanje korupcije zatraži mišljenje o tome da li se članovi VSS-a i DVT-a iz reda advokata, uključujući u to i aktuelnog predsednika skupštinskog Odbora za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu, mogu naći u sukobu interesa ukoliko nastave da postupaju kao punomoćnici u sudskim i tužilačkim postupcima. Ovo pitanje potrebno je detaljnije istražiti i pravno urediti.

4.2.4. Zaštita sudija od političkih i drugih pritisaka

Reakcije Visokog saveta sudstva su nedovoljne i selektivne¹⁶³

U Republici Srbiji je zaštita sudija od neprimerenih uticaja u nadležnosti Visokog saveta sudstva kao nezavisnog i samostalnog organa, koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija. Međutim, posmatrano iz ugla sudija, pa i određenih međunarodnih tela, on tu svoju ulogu, kao relativno nova institucija, još uvek ne ostvaruje u potpunosti.

Evidentno postoji nezadovoljstvo sudija zbog nedovoljnih ili neblagovremenih reakcija Visokog saveta sudstva na neprimerene pritiske na sudstvo¹⁶⁴, koji se ogledaju u vređanju i omaložavanju sudija, kao i na to što predstavnici političkog dela vlasti u javnim istupima neprimereno komentarišu sudske odluke. Takođe, u Drugom izveštaju o usklađenosti¹⁶⁵ iz oktobra 2020. godine, u odeljku koji govori o sprečavanju korupcije vezane za sudije, GRECO preporučuje preduzimanje odgovarajućih mera kako bi se Visoki savet sudstva razvio kao istinski samoupravno telo, koje deluje proaktivno i transparentno. Preporučuje se i preduzimanje odgovarajućih aktivnosti kako bi rad otpočeo i Etički odbor.

Međutim, u poslednjih šest meseci, Visoki savet sudstva je radi zaštite sudijske nezavisnosti reagovao samo jednom, saopštenjem za medije¹⁶⁶ 23. 1. 2021. godine, a i to je učinio tek nakon što je saopštenjem reagovalo strukovno udruženje Društvo sudija Srbije¹⁶⁷. Saopštenjem je osudio bazu podataka Mreže za istraživanje kriminala i korupcije (KRIK)¹⁶⁸, koja se odnosi na sudije Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu i Apelacionog suda u Beogradu, ocenjujući je kao tendencioznu i usmerenu na podrivanje ugleda sudijske profesije i nezavisnosti sudstva. Istim saopštenjem VSS je ocenio da je istup predsednika Višeg suda u Beogradu u intervjuu datom KRIK-u¹⁶⁹, u delu kojim ocenjuje rad javnog tužilaštva, neprimeren, navodeći da on nije ovlašćen da ocenjuje rad drugog državnog organa i time

162 <https://www.krik.rs/sudija-vasovic-nova-predsednica-vrhovnog-kasacionog-suda/>

163 Ovaj odeljak napisan je na osnovu izlaganja sudije Snežane Bjelogrić, predsednice Društva sudija Srbije, na ekspertske radionici koalicije prEUgovor o aktuelnim problemima u primeni AP 23 u oblasti pravosuđa, 2. 4. 2021, https://www.youtube.com/watch?v=d9VRnUv_7dc&t=1095s.

164 <https://www.sudije.rs/Item/Details/941>

165 https://www.mpravde.gov.rs/files/Други_извештај_усклађености_–_пречишћен_текст_за_објављивање_26._нов_2020.pdf

166 https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Саопштење_за_медије_1.pdf

167 <https://www.sudije.rs/Item/Details/941>

168 <https://prosudikosudi.rs/>

169 <https://www.krik.rs/predsednik-viseg-suda-stepanovic-nemamo-sudjenja-za-visoku-korupciju-dolovac-daje-izjave-kao-da-zivimo-u-skandinaviji/>

podriva poverenje građana u sudstvo. Međutim, VSS se pri tome nije osvrnuo na učestala i neprimerena pisanja tabloida o tom istom predsedniku suda.

Za sve to vreme nastavili su se napadi na sudiju Miodraga Majića, zbog čega je organizacija civilnog društva CEPRIIS pozvala VSS da reaguje,¹⁷⁰ ali je reakcija izostala. Povodom napada na sudiju Majića, na sednici Narodne skupštine 1. 4. 2021. godine, s obzirom na to da VSS nije reagovao iako se njegov predstavnik nalazio u tom trenutku u parlamentu, reagovalo je saopštenjem¹⁷¹ Društvo sudija, podsećajući da se na taj način krši princip podele vlasti, jer vrednovanje rada sudija nije u nadležnosti parlamenta, a da sudske odluke mogu kontrolisati samo sudovi, kao i Ustavni sud, u vezi sa povredom ljudskih prava i sloboda. Primećen je i fenomen da sudska vlast sada, kroz sudsku praksu kao izvor prava, preuzima ulogu zakonodavca, da parlament sudi, a mediji presuđuju.

Sve navedeno ukazuje da su reakcije VSS-a u odbrani sudijske nezavisnosti i zaštiti od neprimerenih uticaja nedovoljne i selektivne.

✘ **ALARM: Autentičnim tumačenjima zakona Narodna skupština počela i da „sudi”**

Još jedna pojava u Narodnoj skupštini ugrožava sudijsku nezavisnost i narušava princip podele vlasti, a to su učestala autentična tumačenja pojedinih odredaba zakona. Umesto što zakonodavni organ time podriva sudstvo i urušava pravnu državu, trebalo bi da donosi jasne, primenjive i usaglašene zakone.

Autentičnim tumačenjem otklanjaju se nejasnoće i neusklađenosti sa drugim zakonima, a zakonodavac na taj način daje razloge za odredbe koje je propisao. Međutim, osim što je u poslednjih devet godina Narodna skupština usvojila devetnaest autentičnih tumačenja (dok je u periodu od 2001. do 2012. godine, prema podacima sa sajta Narodne skupštine, usvojila samo jedno takvo tumačenje), ona je, time što sudovima nameće svoja tumačenja pojedinih jasnih odredaba zakona, počela i da „sudi”, posebno ako se u vidu ima njihova obaveznost, kao i retroaktivna primena.

Jedan od primera je tumačenje odredbe čl. 48, stav 6 Zakon o izvršenju i obezbeđenju, koji je dao mogućnost da se advokatu direktno na račun izvrši plaćanje parničnih troškova i troškova izvršnog postupka ako dostavi overeno punomoćje, dok je autentično tumačenje glasilo da advokatu nije potrebno overeno punomoćje za naplatu navedenih troškova (zato što je odredba bila u suprotnosti sa odredbom Zakona o parničnom postupku).

Iako je otvaranjem sednica za javnost i objavljivanjem zapisnika sa sednica rad VSS-a postao transparentniji, i dalje nije potpuno transparentan. Zbog toga što su pojedini članovi napustili sednice VSS-a zbog neslaganja sa načinom rada, Društvo sudija Srbije zahtevalo je od VSS-a zapisnike sa dve sednice održane sredinom decembra 2020. godine, uz napomenu da nedostaju zapisnici sa poslednjih šest sednica, kao i sa sednica na kojima su predlagane sudije Ustavnog suda, te je pozvalo VSS da radi transparentno jer mu to omogućava da svoju ustavnu funkciju obavlja kvalitetno i suštinski.¹⁷²

Kada je VSS u pitanju, važno je napomenuti i da Etički odbor VSS-a još nije formiran, pa stoga nije ni mogao početi da radi. Formiranje ovog odbora je neophodno jer on treba da otklanja dileme građana, ali i samih sudija koje se javljaju povodom nespojivosti određenih poslova sa vršenjem sudijske funkcije, kao i brojnih drugih moralnih dilema, sve radi ostvarivanja većeg stepena nezavisnosti sudija.

170 <https://www.danas.rs/drustvo/cepris-visoki-savet-sudstva-da-reaguje-na-napade-na-sudiju-majica-u-parlamentu/>

171 <https://www.sudije.rs/Item/Details/941>

172 <https://www.sudije.rs/Item/Details/912>

Na sednici održanoj 15. aprila 2021. Visoki savet sudstva usvojio je izmene i dopune svog Poslovnika¹⁷³ radi uspostavljanja mehanizma koji će ovom telu omogućiti da direktno reaguje na slučajeve nedozvoljenog uticaja na sudstvo i sudije. Izmenama se predviđa da VSS iz reda izbornih članova odredi sudiju koji će biti nadležan da postupa u slučajevima nedozvoljenog uticaja na rad sudija i sudstva. Radna grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) za Poglavlje 23 tim povodom upozorila je da nije dovoljno unapređivati normativna akta radi formalnog ispunjavanja merila ako se suštinski ne promeni ponašanje javnih funkcionera i narodnih poslanika, koji najčešće komentarišu rad i odluke sudija i tužilaca.¹⁷⁴

PREPORUKE

- Visoki savet sudstva treba da odbrani sudijsku nezavisnost svaki put kada se na sudije vrše neprimereni pritisci i uticaji.
- Neophodno je da Narodna skupština, ali i sudovi, poštuju princip podele vlasti i vladavinu prava, a da mediji istinito i potpuno obaveštavaju javnost o pitanjima od javnog značaja.
- Potrebno je formirati Etički odbor Visokog saveta sudstva, koji bi se bavio rešavanjem slučajeva i dilema koje se javljaju povodom nespojivosti određenih poslova sa vršenjem sudijske funkcije i neprimerenih uticaja na sudije radi ostvarivanja većeg stepena nezavisnosti sudija.

173 Odluka o izmenama dopunama Poslovnika Visokog saveta sudstva od 15. aprila 2021, https://vss.sud.rs/sites/default/files/attachments/Odluka_o_izmenama_i_dopunama_poslovnika_o_radu_Visokog_saveta_sudstva.pdf, 19. 4. 2021.

174 <https://www.yucom.org.rs/saopstenje-radne-grupe-nkeu-za-poglavlje-23-bez-sustinske-promene-ponasanja-javnih-funkcionera-i-poslanika-nema-vladavine-prava/>, 19. 4. 2021.

4.3. Borba protiv korupcije

Sve u svemu, nisu zabeležena nikakva poboljšanja kada je reč o zakonodavnom okviru za borbu protiv korupcije i već se ozbiljno kasni sa sprovođenjem Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, usvojenog u julu 2020. godine. Napretka nije bilo, a došlo je čak i do dodatnog pogoršanja u sprovođenju postojećih zakona o borbi protiv korupcije, posebno kada je reč o javnim nabavkama i upravljanju preduzećima u državnom vlasništvu.

4.3.1. Prvi koraci u revidiranom strateškom okviru za borbu protiv korupcije: Kašnjenje od samog početka

Tokom izveštajnog perioda ministarstva nisu pripremila nijedan od zakona predviđenih Revidiranim AP 23, što ponovo ukazuje na nedostatak političke volje da se poštuje ono što je obećano u planovima vezanim za oblast borbe protiv korupcije.

Novi sistem za praćenje i kontrolu sprovođenja strateških dokumenata za borbu protiv korupcije uspostavljen je samo delimično. Revidirani AP 23 se oslanja na Koordinaciono telo Vlade kao garanta političke volje, odnosno na usvajanje Operativnog plana za sprečavanje korupcije u oblastima posebno sklonim rizicima, te na formiranje Koordinacionog tela za sprovođenje Operativnog plana. Kao što je u prethodnim Alarmima već navedeno, tela sličnog ustrojstva, koja su formirana radi sprovođenja prethodnog Akcionog plana sa istim proklamovanim ciljem, nisu postigla nikakve rezultate.

Radna grupa za izradu Operativnog plana se, na poziv Ministarstva pravde, prvi put sastala 31. marta 2021. godine. Pored predstavnika državnih institucija, u njoj su i četiri predstavnika organizacija građanskog društva. Opseg budućeg Operativnog plana biće (za sada) ograničen na pet osetljivih oblasti (javne nabavke, policiju, carinu, lokalnu samoupravu i poreske organe), a ne na sve koje se izričito navode u Revidiranom Akcionom planu.¹⁷⁵ Razlozi za to još uvek nisu jasni. Radna grupa bi trebalo da se oslanja na analizu sprovođenja prethodnih dokumenata za borbu protiv korupcije, koja je završena tokom aprila 2021. i dostavljena članovima radne grupe, ali ne i objavljena. Jedna od preporuka ove analize jeste upravo potreba da se borba protiv korupcije planira u svim oblastima, a ne samo u onima koje se izričito pomenute u AP 23. To znači da bi Vlada morala potpuno da izmeni pristup planiranja borbe protiv korupcije na samom početku ovog rada.

Aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom nisu praćene tokom 2019. i tokom prve polovine 2020. godine. Agencija za sprečavanje korupcije je, na osnovu novih zakonskih nadležnosti, to počela da radi tek 1. septembra 2020. godine, tako da je prvi izveštaj o praćenju AP 23 (potpoglavlje o borbi protiv korupcije) objavila u okviru svog godišnjeg izveštaja.¹⁷⁶ U izveštaju su ocenjenje aktivnosti koje su bile planirane za drugu polovinu 2020. godine ili koje se vode kao kontinuirane. Prema ovoj proceni, 42% aktivnosti nije sprovedeno, dok u dodatnih 16% slučajeva nije bilo moguće proceniti stepen napretka. Veliki deo aktivnosti za koje se procenjuje da su sprovedene odnosi se zapravo na aktivnosti same Agencije.

Ostale izmene strateškog okvira

Vlada je tokom izveštajnog perioda usvojila nekoliko strateških akata, koji bi se mogli pokazati relevantnim za borbu protiv korupcije.¹⁷⁷ Jedan od njih je Strategija državnog vlasništva i upravljanja preduzećima u vlasništvu države Srbije do 2027. godine.¹⁷⁸ U njoj se, međutim, ne pominje očigledno kršenje Zakona o javnim preduzećima, niti se planiraju mere kako bi se taj problem u postojećem pravnom okviru rešio. Umesto toga, predviđaju se izmene zakona kojima bi se upravljačka struktura javnih preduzeća promenila tako da bude jednaka onoj koja postoji u drugim privrednim društvima (akcionarska društva i društva sa ograničenom odgovornošću).

175 Izostavljeni su zdravstvo, obrazovanje i privatizacija.

176 https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje_23web1.pdf

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

178 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/533923/strategija-drzavno-vlasnistvo2021-2027-0044cyr.zip>

Vlada je objavila svoj Plan rada za 2021. godinu¹⁷⁹, kao i Akcioni plan za sprovođenje svog programa za period 2020–2022.¹⁸⁰

U decembru 2020. godine Vlada Srbije usvojila je Akcioni plan za sprovođenje nove Medijske strategije za period 2020–2025¹⁸¹, koji bi se mogao pokazati korisnim za unapređenje javnog sektora i pravila političkog oglašavanja, koja trenutno nisu ni dosledna ni dovoljna. Izmene Zakona o javnim nabavkama sa istim tim ciljem planirane su za posljednji kvartal 2021. godine.

4.3.2. Preventivni antikorupcijski zakoni

Lobiranje i zaštita od korupcije – I dalje bez ikakve vidljive koristi

Kada je reč o sprovođenju Zakona o lobiranju, napredak je vidljiv u oblasti obuke i licenciranja zainteresovanih lobista i lobističkih firmi. U Srbiji trenutno deluje ukupno 28 pojedinačnih lobista i dve firme.¹⁸² Međutim, ovaj zakon ni na koji način nije unapredio transparentnost zakonodavnog postupka, niti je ijedno ministarstvo do sada izvestilo o bilo kakvim aktivnostima kako registrovanih, tako i „neregistrovanih lobista“ iako se s razlogom može pretpostaviti da se sastanci te vrste održavaju svakodnevno. Ni u godišnjem izveštaju Agencije za prevenciju korupcije nema podataka o tome da je iko izvestio o lobiranju.

Od 1. septembra 2020. godine ministarstva imaju obavezu da, kad god pripremaju neki nacrt zakona, od Agencije za sprečavanje korupcije zatraže mišljenje o tome da li on sadrži rizik od korupcije. Međutim, ta obaveza se odnosi samo na zakone iz određenih oblasti,¹⁸³ bez obzira na to što rizike od korupcije može da sadrži bilo koji propis. Članica prEUgovora Transparentnost Srbija pokazala je to na primeru šest zakona iz potpuno različitih oblasti (npr. akreditacija, železnički prevoz...), koji su se tokom 2020. godine našli na dnevnom redu Narodne skupštine.¹⁸⁴ Utvrđeni rizici odnosili su se na povećanu mogućnost vršenja političkog uticaja, međusobno kontradiktorne ili nejasne odredbe, izuzetno velika diskreciona ovlašćenja i nedostatak transparentnosti.

Mehanizam za zaštitu od korupcije, odnosno analiza rizika od korupcije u zakonodavstvu još uvek nije testirana u praksi. Agencija od 1. septembra 2020. godine nije objavila nijednu analizu te vrste. Uz to, iz Ministarstva pravde je potvrđeno¹⁸⁵ da u vezi sa izmenama Zakona o poretku imovine i posebnom porezu takvo mišljenje nije ni zatraženo iako se poreska oblast navodi kao jedna od onih koje su podložne pojavi korupcije, zbog čega je izrada analize rizika i predstavljala zakonsku obavezu.

Javne nabavke: Bitno smanjeni transparentnost i konkurencija

Zabrinutost da će novi Zakon o javnim nabavkama, koji je na snagu stupio 1. jula 2020. godine, dovesti do velikog pada transparentnosti i konkurencije, potvrđena je trendom koji se javlja već od samog početka njegove primene. Naime, od 2020. do aprila 2021. na Portalu javnih nabavki oglašeno je približno 19.000 nabavki¹⁸⁶, što je tri puta manje nego 2019. godine, kada ih je bilo 62.000.¹⁸⁷

179 https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/517785/plan_rada_vlade2021_029_cyr3.zip

180 https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/516303/akcioni_plan_za_sprovođenje_programa_vlade_2020-2022_cyr3.zip

181 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/504041/akcioni-plan-strategija-sist.informisanje-RS-20-25-period-20-22-0010-cyr.zip>

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

183 U pitanju su zdravstvo, obrazovanje, privatizacija, javne nabavke, policija, carina, porezi i lokalna samouprava, a oblasti su utvrđene Akcionim planom za Poglavlje 23.

184 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Koruptivni_rizici_u_zakonima.pdf

185 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_Ministarstva_pravde_-_mi%C5%A1ljenje_o_zakonu.pdf

186 [https://jnportal.ujn.gov.rs/postupci-svi?initFilter=\[%22NoticePublishDate%22,%22%3E=%22,%222021-01-01%22\]](https://jnportal.ujn.gov.rs/postupci-svi?initFilter=[%22NoticePublishDate%22,%22%3E=%22,%222021-01-01%22])

187 http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/04/Godisnjilzvestaj_2019.docx

Primena novog zakona jasno je pokazala da novi portal sadrži znatno manje informacija od prethodnog o nekim vrstama nabavki koje prati povećan rizik od korupcije. Između ostalog, prethodni zakon je propisivao obavezno objavljivanje konkursne dokumentacije i mišljenja o opravdanosti primene pregovaračkog postupka. To više nije slučaj i javnost ostaje uskraćena za ključne informacije o tome da li je postupak zaista bio hitan, šta je tačno nabavljano, koje uslove su morali da ispune dobavljači i po kojim kriterijumima je izvršen izbor.

Iako je moguće da je ukupan broj nabavki manji zbog pandemije COVID-19 i budžetskih ograničenja, verovatnije je da je na to uticao bitno povišen prag za sprovođenje postupka javne nabavke. Posledično, to je vodilo povećanju broja nabavki koje nisu oglašene i koje su zaključene bez javnog nadmetanja. Prema godišnjem izveštaju Kancelarije za javne nabavke, prosečan broj ponuda za nabavke koje su sprovedene tokom 2020. godine bio je 2,6.¹⁸⁸

Netransparentne nabavke u vezi sa pandemijom COVID-19 izazivaju sumnju u postojanje korupcije

Podaci o nabavkama vezanim za pandemiju COVIDa-19 i dalje su mahom tajni ili ih nije moguće proveriti uvidom u dokumente. Kao što je objašnjeno u prethodna dva Alarma,¹⁸⁹ Zakon o javnim nabavkama nije izmenjen kako bi se država bolje nosila sa krizom već je, zapravo, derogiran zaključkom Vlade¹⁹⁰, kojim su sve nabavke vezane za COVID-19 proglašene tajnim, bez obzira na to što zakon ne daje mogućnost da se ovako postupa kada su u pitanju medicinske nabavke.

Kada je reč o najhitnijim nabavkama, trenutno važećim Zakonom o javnim nabavkama predviđa se pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, kao i objavljivanje osnovnih informacija, ali tek mesec dana nakon sklapanja ugovora (vrednost ugovora, ime dobavljača/izvođača, obrazloženje razloga za primenu takvog postupka). Ova pravila su poštovana u nekoliko nabavki koje su se odnosile na pandemiju COVID-19 (npr. prilikom izgradnje dve bolnice), tako da je javnost o njima dobila barem neke informacije.

Pored toga što se većina informacija o ovim nabavkama krije, ima i drugih razloga da se posumnja u korupciju ili druge vrste malverzacija. Naime, za sve nabavke u vezi sa kojima su, počev od 1. jula 2020. godine, objavljeni oskudni podaci, već sada je jasno da su bile nezakonite ili da, u najmanju ruku, postoji osnovana sumnja da propisi nisu poštovani.¹⁹¹

Uprkos kritikama Evropske unije, Vlada nije promenila pristup kada je reč o ugovaranju infrastrukturnih projekata na osnovu međudržavnih sporazuma i na osnovu posebnih zakona.¹⁹² Naprotiv, najavljeni su novi poslovi, koji će biti ugovoreni upravo na taj način, umesto primenom Zakona o javnim nabavkama.¹⁹³

188 <https://jnportal.ujn.gov.rs/annual-reports-ppo-public>

189 <https://bit.ly/AlarmMay2020> and <http://bit.ly/AlarmNov2020EN>

190 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/en/110-english/naslovna/11857-research-on-corruption-risks-in-laws-and-covid-regulations-and-analysis-of-the-code-of-conduct-for-members-of-parliament>

191 <https://www.cins.rs/en/procurement-of-pcr-tests-from-egg-laying-hens-to-a-multimillion-deal-with-the-authorities/>
<https://rs.n1info.com/vesti/a655704-agencija-za-sprecavanje-korupcije-andquotcesljaandquot-zorana-gojkovica/>
<https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11844-upitna-zakonitost-nabavke-opreme-za-kovid-bolnice>

192 Za dodatne informacije videti prethodne Alarme.

193 <https://www.danas.rs/politika/vucic-sa-cen-bo-napredak-saradnje-srbije-i-kine-za-pet-godina-izvoz-povecan-za-15-puta/>

Zakon o utvrđivanju porekla imovine: Velika medijska pažnja, uz nedostatak zvaničnih informacija

Zakon o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, koji se pogrešno predstavlja kao antikorupcijski, stupio je na snagu 12. marta 2021. godine. Prema pisanju medija, jedinica Poreske uprave koja će biti nadležna za primenu ovog zakona imaće do 60 zaposlenih.¹⁹⁴ Javnost, međutim, nije upoznata sa predviđenim opsegom njene kontrole, kao ni sa procenom toga koliki je broj građana čija imovina može biti kontrolisana po osnovu tog novog zakona (više od 150 hiljada evra). Nedostatak ovih informacija, u kombinaciji sa tajnošću planova Poreske uprave i kriterijuma koji će se koristiti za njihovu izradu, zabrinjava zbog postojanja mogućnosti za zloupotrebu ili selektivnu primenu zakona.

Nema podataka o tome da li je pre početka sprovođenja izvršena provera mogućeg neslaganja odredaba ovog zakona sa Ustavom. Međutim, jedan problem te vrste otklonjen je izmenama zakona – privatna imovina koja će biti oporezivana ne naziva se „nezakonito stečenom imovinom“, kao u originalnom tekstu, jer je taj termin bio faktički pogrešan. Naime, biće oporezivana ona imovina za koju vlasnik nema dokaz da ju je stekao legitimnim sredstvima, ali za koju ni Poreska uprava nema dokaz da je nezakonito stečena.

Ubrzo nakon što je počela primene zakona, Vlada je donela Uredbu¹⁹⁵ kojom se definiše postupak utvrđivanja porekla imovine, prihoda fizičkih lica i izdataka za privatne potrebe fizičkih lica.

Iako u javnosti nema informacija o primeni ovog zakona, primetne su snažne medijske/političke kampanje, koje bi mogle da budu povezane sa njegovom budućom primenom. U provladinom dnevniku „Večernje novosti“ objavljeni su 16. marta 2021. godine izvodi navodnih bankovnih računa lidera opozicione stranke Dragana Đilasa¹⁹⁶, koje on ima na više lokacija u inostranstvu. Predsednik Vučić je aferu najavio nedelju dana ranije¹⁹⁷, a prvo objavljivanje propratio je niz specijalnih emisija na prorežimskim televizijama, u kojima su se posebno istakli ministar finansija i direktor Uprave za sprečavanje pranja novca¹⁹⁸. Dragan Đilas je negirao istinitost objavljenih informacija i podneo krivičnu prijavu.¹⁹⁹

4.3.3. Suzbijanje korupcije – Ima li napretka?

Opšti godišnji podaci za 2020. godinu o pokrenutim krivičnim postupcima i presudama u predmetima korupcije još nisu objavljeni.

Organizaciji Transparentnost Srbija su iz Tužilaštva za organizovani kriminal dostavljene informacije koje se odnose na 2020. godinu i prvih nekoliko meseci 2021, a koje su vezane za učinak Tužilaštva kada je reč o korupciji na visokom nivou. U toku su četiri krivična postupka protiv nekadašnjih ministara (Dulić, Dragin, Bubalo, Milosavljević), jednog državnog sekretara (iz Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture), dva pomoćnika ministra iz Ministarstva poljoprivrede (jedan je i sada na funkciji), jednog pomoćnika ministra iz Ministarstva za zaštitu životne sredine i urbanizam, sedam nekadašnjih ili sadašnjih direktora javnih preduzeća, direktora Agencije za privatizaciju, direktora nekadašnje Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA), direktora Uprave za agrarna plaćanja, v.d. direktora Zavoda za zaštitu spomenika kulture u Kraljevu, direktora Etnografskog muzeja, direktora Inspekcije rada, predsednika i sekretara Koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju, direktora još sedam državnih preduzeća, 10 sudija, 4 predsednika sudova i 2 zamenika tužioca.²⁰⁰

194 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/101220/101220-vest7.html>

195 <https://www.mfin.gov.rs/propisi/uredba-o-nacinu-i-postupku-utvrđivanja-vrednosti-imovine-i-prihoda-fizickog-lica-i-izdataka-za-privatne-potrebe-fizickog-lica-sluzbeni-glasnik-rs-br-23-2021/>

196 <https://www.novosti.rs/vesti/politika/975852/vanredne-vesti-aferi-mauricijus-saznanjima-vecernjih-novosti-ministar-mali-sokiran-sam-ovde-kako-ima-posla-nadlezne-organe>

197 <https://www.youtube.com/watch?v=3To2uePsBco>

198 <https://www.novosti.rs/vesti/politika/976205/pruzicemo-pomoc-policiji-tuziocu-zeljko-radovanovic-direktora-uprave-sprecavanje-pranja-novca-slucaju-mauricijus>

199 <https://rs.n1info.com/vesti/djilas-prosirio-krivicnu-prijavu-za-falsifikovanje-dokumenata/>

200 Iz dokumenta br. 153/21 od 29. marta 2021. godine, Tužilaštvo za organizovani kriminal, „Izveštaj o postupanju tužilaštva za organizovani kriminal u vezi sa krivičnim delima koja sadrže element korupcije“, dostavljenog organizaciji Transparentnosti Srbija u vidu podataka koji su ovoj organizaciji bili potrebni za promovisanje izveštaja o korupciji na visokom nivou, 30. 3. 2021.

Od svih ovih predmeta, za četiri je izričito navedeno da su započeti 2020. i 2021. godine, dok je u tri slučaja doneta pravosnažna presuda. Ostali predmeti potiču iz ranijih godina, a četiri optužena bivša ministra su te funkcije obavljala do 2012. ili još ranije u prošlosti.

Na konferenciji organizacije Transparentnost Srbija 30. marta 2021. godine državna sekretarka u Ministarstva pravde izjavila je da su četiri posebna odeljenja Višeg tužilaštva tokom 2020. godine primila ukupno 4254 krivične prijave i podigla 758 optužnica. U istom periodu sudovi su doneli 540 prvostepenih presuda, dok je u 357 predmeta prihvaćen sporazum o priznanju krivice.²⁰¹

Kraj 2020. godine obeležio je sukob visokih predstavnika tužilaštva i sudstva, vezan za pitanje napretka u oblasti „korupcije na visokom nivou“. Prvo je Aleksandar Stepanović, predsednik Višeg suda u Beogradu, koji je zadužen za krivično gonjenje u predmetima korupcije na visokom nivou, kritikovao Tužilaštvo zbog odsustva predmeta protiv ministara i direktora javnih preduzeća.²⁰² U nastojanju da se suprotstavi Aleksandru Stepanoviću, Republički javni tužilac Zagorka Dolovac, koju je inače nemoguće videti u srpskim medijima, iznenada je dala intervju.²⁰³

Međutim, srpska javnost nije dobila odgovore na suštinska pitanja. Naime, gđa Dolovac je navela da je za korupciju nakon 1. marta 2018. godine podneto 24.000 krivičnih prijava i 2163 optužnice, dok je osuđeno 1295 lica. Međutim, ti podaci se odnose na rezultate rada četiri posebna odeljenja viših javnih tužilaštva, a ne na rezultate rada Tužilaštva za organizovani kriminal, koje je nadležno za većinu slučajeva korupcije na visokom nivou.²⁰⁴

Tužilaštva nisu promenila način rada kada je reč o proaktivnim istragama, tako da mnogi slučajevi moguće korupcije, koji se otkrivaju u medijima, i dalje ostaju neispitani.

4.3.4. Sprovođenje politika i zakona

Što se tiče represivnih mera, na sajtu Vlade postoji odeljak pod nazivom „Stop korupciji“²⁰⁵, koji, međutim, sadrži samo informacije o policijskim akcijama. Tokom poslednjih šest meseci objavljeno je 28 takvih informacija, a većina slučajeva odnosila se na pranje novca, primanje i davanje mita i zloupotrebu položaja.²⁰⁶

Vlada je tokom ovog perioda izvestila o slučaju podmičivanja pomoćnice ministra poljoprivrede radi 'nameštanja' javne nabavke.²⁰⁷ U još jednom slučaju, koji se takođe odnosi na nameštanje javnih nabavki, nekoliko zaposlenih u Opštini Surdulica optuženo je za nanošenje štete opštini u iznosu od 46.000 evra.²⁰⁸

201 <https://twitter.com/TransparencySer/status/1376865955905687554>

202 <https://www.krik.rs/predsednik-viseg-suda-stepanovic-nemamo-sudjenja-za-visoku-korupciju-dolovac-daje-izjave-kao-da-zivimo-u-skandinaviji/>

203 <http://www.rjt.gov.rs/ci/Активности/Интервју-Републичког-јавног-тужиоца-Загорке-Доловац-15112020>

204 <https://www.istinomer.rs/analize/nenadic-reagovanje-zagorke-dolovac-ispod-svih-ocekivanja/>

205 Dostupno na adresi: <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/243/stop-korupciji.php>, 29.9.2020.

206 <https://www.srbija.gov.rs/news/section.php?id=243&start=20>

207 <https://www.youtube.com/watch?v=rV7UIZ84HRo>

<https://www.blic.rs/vesti/hronika/uzela-mito-a-kamere-sve-snimile-pogledajte-zbog-cega-je-uhapsena-pomocnica-ministra/1g8t8yr>

208 <https://www.srbija.gov.rs/vest/511950/uhapsene-cetiri-osobe-zbog-zloupotrebe-sluzbenog-polozaja.php>

Vlada nastavlja da imenuje vršioce dužnosti

Višedecenijska očekivanja da će status državnih službenika na položaju konačno biti uređen u skladu sa Zakonom o državnim službenicima nisu ispunjena tokom ovog izveštajnog perioda. U većini slučajeva Vlada je nastavila da imenuje vršioce dužnosti službenika na položaju.

Prema izveštaju Službe za upravljanje kadrovima i Visokog službeničkog saveta, u drugoj polovini 2020. godine raspisano je ukupno 12 konkursa za najviše položaje u javnoj upravi. Okončana ih je trećina, kao i 26 onih koji su bili raspisani ranije. Međutim, od ukupno 391 mesta u javnoj upravi, do kraja 2020. godine zakonito ih je popunjeno samo 138.²⁰⁹ Tokom ove godine, do 12. aprila 2021. godine Vlada je na sličan način postavila na dužnost 175 državnih službenika, produbljujući tako još više svoju dosadašnju praksu.²¹⁰

Uz gore navedeno, koalicija prEUgovor ističe da je glavni problem nedostatak podataka o tome kako Vlada ispunjava ove obaveze. Naime, Vlada do sada nije objavila spisak položaja koje treba popuniti konkursom niti je objasnila na koji su način ta mesta popunjena. Samim tim, građani Srbije potpune informacije mogu da dobiju samo detaljnim pretraživanjem podataka sa svake sednice Vlade, svih raspisanih konkursa, propisa koji se odnose na sistematizaciju radnih mesta, ili temeljnim pretraživanjem informatora o radu nekoliko desetina organa državne uprave, pod uslovom da su ovi dokumenti uopšte objavljeni i ažurirani. Organizacija Transparentnost Srbija ovu listu nije dobila ni nakon nekoliko zahteva za pristup informacijama od javnog značaja iako je sasvim očigledno da bi ona morala da postoji kako bi bilo moguće pratiti realizaciju zakonskih obaveza.

Profesionalizaciju javnih preduzeća ometa imenovanje v.d. direktora

Profesionalizacija upravljanja javnim preduzećima nije sprovedena. Zakonske odredbe kojima se uređuje imenovanje direktora i članova nadzornih odbora u javnim preduzećima sadrže brojne nedostatke. Međutim, ni takve manjkave odredbe se ne primenjuju u praksi.

Postupak kojim Vlada postavlja direktore okončan je tek u malom broju javnih preduzeća. Umesto toga, Vlada je većinu prethodnih direktora zadržala kao „vršioce dužnosti“. Od ukupno 34 javna i druga državna preduzeća, koja su u obavezi da primenjuju isti zakon, samo devet ima direktore koji su prvo prošli konkurs u skladu sa zakonom, pa ih je Vlada postavila na ta mesta. U jednom slučaju, direktora je postavila skupština preduzeća. U tri javna preduzeća su ranije postojali direktori, ali im je mandat istekao po sili zakona, a vršilac dužnosti nije imenovan. Na čelu dvadeset jednog preduzeća je vršilac dužnosti direktora, ali su samo trojica zakonski na tim funkcijama (*Koridori Srbije, Pošta Srbije, Infrastruktura železnica Srbije*). Preostalih 18 „vršilaca dužnosti“ nisu ništa drugo do obični građani koji, bez ikakvog pravnog osnova, upravljaju ovim javnim preduzećima.²¹¹

209 https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/03/ASKpoglavlje_23web1.pdf, str. 45.

210 Na osnovu istraživanja koje je organizacija Transparentnost Srbija sprovedla za potrebe ovog izveštaja.

211 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Konkursi_vd_stanje_izbor_direktora_-_sva_republi%C4%8Dka_JP_i_preduze%C4%87a_u_dr%C5%BEavnomo_vlasni%C5%A1tvu_-_mart_2021.pdf

Javna preduzeća kao postizborni plen stranaka vladajuće koalicije

Vlada tokom ovog izveštajnog perioda nije pokazala nameru da promeni svoju dosadašnju praksu. Naprotiv, još tokom izbora nove Vlade postalo je jasno da će javna preduzeća biti politički plen stranaka.²¹² Tako je predsednik Narodne skupštine (i Socijalističke partije Srbije – SPS) otvoreno izjavio da mesto direktora *Srbijagasa* (Bajatović kome je mandat odavno istekao), „nije pod znakom pitanja” i da će SPS „dobiti još jedno jako javno preduzeće”.²¹³ I zaista, u novembru 2020. godine za vršioca dužnosti direktora preduzeća *Koridori Srbije* imenovan je visoki zvaničnik te stranke/ministar koji je u novoj podeli karata izgubio mesto u vladi (Antić).²¹⁴

Još jedan bivši ministar (Zoran Đorđević iz SNS-a) nagrađen je 4. marta 2021. godine mestom vršioca dužnosti direktora *Pošte Srbije*.²¹⁵ Neki mediji su to pohvalili, radujući se smeni „arogantne direktorke” Mire Petrović²¹⁶ (iz Partije ujedinjenih penzionera Srbija – PUPS), čiji je mandat istekao još 2017. godine. Od tada nije bilo nastojanja da se to mesto zakonito popuni, raspisivanjem javnog konkursa i zapošljavanjem profesionalnog direktora.

Kao što je u prethodnim Alarmima već navedeno, ništavne su sve odluke i ugovori koje je potpisalo 21 lice, koje od isteka mandata nezakonito upravlja državnim preduzećima. To je već utvrđeno najmanje jednom sudskom presudom, ali problem nije rešavan sistemski. Naime, Ministarstvo privrede ne nadzire primenu ovog zakona, bez obzira na zahteve koje je tim povodom dobila od organizacije Transparentnost Srbija, a indirektno i od Agencije za privredne registre.²¹⁷ Slično tome, Državna revizorska institucija utvrdila je da je status vršioca dužnosti u nekoliko državnih preduzeća nezakonit i o tome obavestila njihove nadzorne odbore i Vladu.²¹⁸

U aprilu 2021. godine, nakon postupka u kome su učestvovali međunarodni konsultanti, Vlada Srbije usvojila je Strategiju državnog vlasništva i upravljanja preduzećima u vlasništvu države Srbije za period od 2021. do 2027. godine.²¹⁹ Međutim, u ovom dugo očekivanom strateškom dokumentu nije dovoljno jasno identifikovan uzrok problema, a ne nudi se ni odgovarajuće rešenje. Naime, u Strategiji se samo utvrđuje potreba za „napuštanjem dosadašnje prakse imenovanja vršilaca dužnosti direktora na period duži od jedne godine”.²²⁰ „Takve promene će se najbolje postići usvajanjem novog zakona kojim će se urediti pitanja korporativnog upravljanja u svim PSRS [privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije]. Pored toga, potrebno je da Ministarstvo razvije i održava bazu podataka kandidata za direktore i bazu podataka imenovanih direktora.”²²¹

Zapravo, zakon i ne pruža mogućnost da se vršilac dužnosti direktora imenuje na duže od godinu dana. Samim tim, nema nikakve potrebe za izmenu zakona kako bi se ta nezakonita praksa promenila.

212 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11686-direktori-javnih-preduzeca-predmet-otvorene-politicke-trgovine>

213 <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/4126299/dacic-bajatovic-srbijagas-.html>

214 <http://www.politika.rs/scc/clanak/466652/Antic-novi-direktor-Koridora-Srbije-Babic-razresen>

215 <https://www.danas.rs/ekonomija/bivsi-ministar-zoran-djordjevic-novi-direktor-poste-srbije/>

216 <https://www.blic.rs/biznis/vesti/smenjena-bahata-mira-vlada-upravo-razresila-duznosti-direktorku-jp-posta-srbije/dc0561c>

217 https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_APR-a_-_Transparentnost.pdf

218 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11693-istekli-v-d-u-izvestaju-dri>

219 <https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/533923/strategija-drzavno-vlasnistvo2021-2027-0044cyr.zip>

220 Ibid.

221 Ibid.

Sistem za uzbunjivanje u stanju hibernacije

Zakon o zaštiti uzbunjivača, koji je počeo da se primenjuje u junu 2015. godine, nije povećao broj prijavljenih slučajeva korupcije, ili bar nema nikakvih dokaza da jeste, iako je to bio jedan od glavnih proklamovanih ciljeva donošenja ovog akta. Osim kada je reč o sudskoj zaštiti i slučajevima internog uzbunjivanja u ministarstvima, nije praćena primena ovog zakona. Pored toga, Ministarstvo pravde od oktobra 2018. nije objavljivalo čak ni delimične izveštaje o praćenju primene ovog zakona.²²²

Najpoznatiji predmet koji je 2019. godine pokrenut uzbunjivanjem – afera „Krušik“²²³ – još nije rešen. Nema dostupnih podataka ni o optužbama koje su izrečene protiv uzbunjivača Aleksandra Obradovića, kao ni o istrazi njegovih navoda o zloupotrebama. Prema izjavi Obradovićevo branioca, postupak je „u stanju hibernacije“.²²⁴

Vlada i dalje zanemaruje Savet za borbu protiv korupcije

Još uvek nema sistematske rasprave o izveštajima **Saveta za borbu protiv korupcije**²²⁵, a nije bilo ni pokušaja da se u Poslovnik Vlade uvede obavezno razmatranje izveštaja Saveta²²⁶. Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđa se prilično neodređena obaveza Vlade da o njima raspravlja (bez roka) i ostavlja se prostor za ograničavanje već postojeće *de facto* autonomije Saveta postupkom imenovanja novih članova.

Izveštaj Saveta: Dve banje u državnom vlasništvu prodate ispod tržišne vrednosti

Tokom ovog izveštajnog perioda Savet je objavio jedan izveštaj. Vladi i tužiocu za organizovani kriminal podnet je 1. decembra 2020. godine Izveštaj o raspolaganju objektima specijalnih bolnica za rehabilitaciju u svojini Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje i državnoj, odnosno javnoj svojini.²²⁷ U izveštaju se, između ostalog, preporučuje da Državna revizorska institucija sprovede reviziju procene tržišne vrednosti tokom prodaje nekretnina banjškog kompleksa *Žubor* u Kuršumlijskoj banji i da revidira tržišnu vrednost, koja je utvrđena tokom prodaje zemljišta u Vranjskoj Banji. Savet je Vladi predložio da u vezi sa oba ova slučaja pokrene postupak krivičnog gonjenja, postupak utvrđivanja ništavosti kupoprodajnog ugovora, postupak izmene odredaba poglavlja XII Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Uredbe o utvrđivanju kriterijuma za dodelu podsticaja za privlačenje direktnih investicija u sektor hotelskog smeštaja u banjama i klimatskim lečilištima, kao i postupak izmene Zakona o javnoj svojini kako bi bila eliminisana odredba prema kojoj nekretnine u javnom vlasništvu mogu da se prodaju ispod tržišne cene.

Savet je takođe (za razliku od Agencije za sprečavanje korupcije, koja primenjuje taj zakon, i Ministarstva pravde, koje ga je izradilo) javno reagovao u vezi sa autentičnim tumačenjem Zakona o sprečavanju korupcije.²²⁸ Savet je 12. marta 2021. godine obavestio javnost o kršenju Akcionog plana za Poglavlje 23, u delu koji se odnosi na dužnost ministarstava da uključe Savet u rad onih zakonodavnih radnih grupa koje su za njega važne.²²⁹ Naime, uprkos apelima koje je Savet uputio Vladi i nadležnim ministarstvima, njegovi predstavnici još uvek nisu uključeni u radnu grupu zaduženu za izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

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

223 Za dodatne informacije o ovoj aferi videti: <http://bit.ly/AlarmMay2020>, str. 65–66.

224 <https://www.danas.rs/politika/gajic-nema-borbe-protiv-mafije-to-su-obracuni-protiv-konkurencije/>

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

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

227 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3308/izvestaj-o-raspolaganju-objektima-specijalnih-bolnica-za-rehabilitaciju-u-svojini-republickog-fonda-za-penzijnsko-i-invalidsko-osiguranje-i-drzavnoj-odnosno-javnoj-svojini>

228 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3309/zasto-se-trazi-autenticno-tumacenje-zakona-o-sprecanju-korupcije>

229 <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3310/savet-za-borbu-protiv-korupcije-nije-pozvan-u-radnu-grupu>

Javnost je 31. marta 2021. godine obavještena da je Vlada odbila da imenuje tri od pet novopredloženih članova Saveta. Razlog za to je, navodno, bio njihov politički aktivizam, što bi mogao da bude slučaj u vezi sa jednim, a ne i sa druga dva odbijena kandidata.²³⁰ Bilo kako bilo, politički aktivizam ili kritički odnos prema radu Vlade ni u jednom aktu se ne pominje kao valjan razlog da bi neki kandidat za članstvo u ovom telu bio odbijen. Vlada, inače, još uvek nije imenovala ni one kandidate koji joj nisu bili sporni, usled čega je Savet primoran da nastavi rad u nepotpunom sastavu.

4.3.6. Izveštaj GRECO je objavljen, ali se preporuke ne sprovode

Kao odgovor na postupak koji je pokrenuo GRECO, Vlada je 2018. godine formirala Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti u sprovođenju preporuka GRECO. Nema objavljenih podataka o aktivnostima ovog tela tokom 2019, 2020. i 2021. godine.

Uprkos činjenici da je GRECO Vladi Srbije ponovo dao najgoru moguću ocenu za ispunjavanje preporuka datih 2015. godine,²³¹ poslednji izveštaj ovog tela Saveta Evrope sadrži i neke pozitivne ocene poteza Vlade iako za to nije bilo dovoljno osnova.

Reč je mahom o procenama koje se odnose na navodno povećanje transparentnosti zakonodavnog postupka. Međutim, kada je reč o nacrtima zakona i raspravama o njima, Narodna skupština sada ne objavljuje ništa više podataka nego što je to činila pre pet godina, kada je GRECO dao preporuke. Između ostalog, javnost i dalje nema priliku da se upozna sa tekstovima podnetih amandmana, kao ni sa mišljenjem predlagača u vezi sa njima, već dobija samo informaciju o tome da li je neki amandman usvojen ili nije.

U izveštaju GRECO navodi da su, od decembra 2018. do decembra 2019. godine, javne rasprave održane u vezi sa 22 od 28 nacrti zakona.²³² Međutim, kao što je već naznačeno u prethodnim Alarmima, u tom periodu javne rasprave nisu održane u svim slučajevima kada je postojala pravna obaveza da se to učini – između ostalog, i povodom nacrti zakona o „Moravskom koridoru“, kao i kada je bilo reči o posebno kontroverznom zakonu, koji se odnosio na stambene kredite indeksirane u švajcarskim francima. Uz to, informacije o pristiglim predlozima i razlozima za njihovo (ne)prihvatanje zauzimaju manje od polovine izveštaja o javnim raspravama.

Povoljna ocena data je i povodom početka primene Zakona o lobiranju. To se očekivalo, jer je usvajanje ovog zakona, na kojem se godinama ništa nije radilo, ubrzano upravo zbog ranijih loših ocena GRECO.

Najvažnije ocene u novom izveštaju GRECO odnose se na Zakon o sprečavanju korupcije. U vezi sa preporukom broj 12, GRECO navodi da ovaj zakon sadrži nedostatke koji bi mogli da ugroze njegovu primenu. „Na primer, nema jasnih kriterijuma kojima se funkcionerima omogućava, ili ograničava, bavljenje poslovnim aktivnostima; funkcioneri i dalje imaju puno diskreciono pravo da izveštavaju, ili ne izveštavaju, o delovima svoje imovine; nekoliko kategorija imovine funkcionera se ne objavljuje u javnosti; maksimalan iznos novčanih kazni koje se izriču zbog kršenja zakona (za prekršaje) i dalje je nizak; neizveštavanje funkcionera o primanjima i pružanje lažnih podataka u vezi sa njima ne predstavlja krivično delo. Zbog svega ovoga, GRECO ne može da zaključi da su zahtevi koji su sadržani u preporukama u potpunosti ispunjeni.“²³³

Procena da Zakon o sprečavanju korupcije sadrži nedostatke veoma je značajna, posebno kada se u obzir uzme način na koji je izrađen. Naime, potreba da se izmeni i dopuni prethodni Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije uočena je 2013. godine u Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije. Sama Agencija je predložila da model novog zakona bude zasnovan na iskustvima koja će biti stečena tokom

230 <https://www.danas.rs/drustvo/milicevic-nerazumljiv-stav-vlade-srbije-o-popunjavanju-saveta-za-borbu-protiv-korupcije/>

231 Drugi izveštaj o usklađenosti nakon četvrte runde evaluacije za Srbiju (koji se odnosi na sprečavanje korupcije u vezi sa narodnim poslanicima, sudijama i tužiocima), koji je GRECO usvojio na 86. plenarnoj sednici (Strazbur, 26 – 29. 10. 2020), <https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-publication-of-the-second-compliance-report-of-round-four>.

232 Ibid., str. 4.

233 Ibid., str. 13.

nastupajuće godine. Rad na novom zakonu trajao je dugo. Ministarstvo pravde je 30. septembra 2016. godine objavilo prvi nacrt, a dve godine kasnije (12. jula 2018. godine) i drugi, pod novim nazivom – Zakon o sprečavanju korupcije. Budući da su preporuke GRECO u međuvremenu objavljene, bilo je jasno da će predlagač zakona nastojati da odredbama novog zakona prvenstveno udovolji tim preporukama kako bi se dobila pozitivna ocena. Najnovija ilustracija gore navedenog jeste najava Ministarstva pravde, od 1. septembra 2020. godine, u kojoj se navodi da je tog dana počela primena Zakona o sprečavanju korupcije „koji je izrađen u skladu sa preporukama Grupe država za borbu protiv korupcije – GRECO”.²³⁴ Da stvari ne stoje tako, postalo je jasno tek nakon najnovijeg izveštaja te organizacije. Uzgred, GRECO nije nabrojao sve značajne propuste, na koje je ukazala organizacija Transparentnost Srbija, članica prEUgovora.²³⁵

S druge strane, u vezi sa istim zakonom, GRECO je zaključio da „novi Zakon o sprečavanju korupcije pruža odgovarajuće garancije za obezbeđivanje nezavisnog rada Agencije”.²³⁶ S tim u vezi, istaknuta su neka proširena ovlašćenja. Međutim, GRECO uopšte nije prokomentarisao promenu načina izbora direktora i članova Veća Agencije (nekadašnjeg Odbora). Novi način izbora zaista povećava šanse da će u Veće biti izabrana lica koja poseduju odgovarajuću stručnost za obavljanje tog posla. Ne može se, međutim, govoriti o većoj nezavisnosti, jer kandidate (među onima koji poseduju minimalan nivo stručnosti) biraju poslanici voljom većine u parlamentu, bez ikakvih dodatnih kriterijima. Ranijim zakonom predviđalo se da barem neke od kandidata za ovu funkciju predlažu institucije kojima ne rukovode predstavnici političkih stranaka (Vrhovni kasacioni sud, Državna revizorska institucija, Zaštitnik građana (Ombudsman), Poverenik za informacije od javnog značaja, Advokatska komora, udruženja novinara), kao i da direktora bira Odbor Agencije, a ne Narodna skupština. U praksi čak ni to nije bilo dovoljno da se obezbedi da Agencija radi nezavisno u odnosu na one koje bi trebalo da kontroliše (pre svega, da ne zavisi od političkih stranaka i funkcionera izabranih na njihov predlog). Sada će to biti još teže.

Kako se velika većina preporuka delom još uvek sprovodi, GRECO ističe da „nema drugog izbora, nego da se situacija smatra ‘globalno gledano, nezadovoljavajućom’ u smislu člana 31, stava 8.3 Poslovnika”. Zbog toga je ova organizacija pozvala šefa Delegacije Republike Srbije da, najkasnije do 31. oktobra 2021. godine, podnese izveštaj o napretku u primeni preostalih preporuka (I, II, kao i od IV do XII). Srbija je, uz to, pozvana da odobri objavljivanje ovog izveštaja, što je i učinila.

PREPORUKE

- Narodna skupština treba od Vlade i Agencije za sprečavanje korupcije da zatraži da započnu izradu nove Strategije za borbu protiv korupcije, kao i da izvrše reviziju postojećeg Akcionog plana za Poglavlje 23 radi postizanja veće efektivnosti. Donošenje operativnih planova za sprečavanje korupcije u osetljivim oblastima može biti samo dopuna, a ne zamena za sveobuhvatnu strategiju.
- Vlada treba da obezbedi punu primenu postojećih pravila, posebno zakonitim imenovanjem rukovodilaca u javnim preduzećima, javnoj upravi i javnim službama, da organizuje smislene javne rasprave, da procenu rizika od korupcije uvrsti u zakonodavni postupak, kao i da obezbedi poštovanje konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Treba unaprediti Krivični zakonik kako bi se obezbedio efikasniji zakonodavni okvir za suzbijanje korupcije, i to izmenama krivičnih dela davanja mita, davanja i primanja mita u vezi sa glasanjem, krivičnih dela koja se odnose na neprijavlivanje imovine javnih funkcionera, zloupotrebe u javnim nabavkama i nezakonito finansiranje političkih stranaka, kao i na kriminalizovanje odmazde nad uzbunjivačima i „nezakonito bogaćenje” u smislu člana 20 Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije.
- Poreska uprava treba da informiše javnost o procenjenom broju građana čija imovina mora da bude proverena po osnovu Zakona o utvrđivanju porekla imovine i posebnom porezu, kao i o tome da li će kontrola javnih funkcionera i državnih službenika biti prioritet. Ustavni sud bi trebalo da preispita

234 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/30598/pocela-primena-krovnog-antikorupcijskog-zakona.php>

235 O ovome je bilo više reči u prethodnim Alarmima.

236 Drugi izveštaj o usklađenosti, GRECO, op. cit.

odredbe tog zakona, dok bi predstavnici vlasti trebalo da se suzdrže od izjava koje bi mogle da utiču na njegovu primenu.

- Posebnim jedinicama tužilaštava zaduženim za borbu protiv korupcije moraju se obezbediti neophodni resursi i osoblje. Treba revidirati spisak krivičnih dela, kojima se one bave i povećati transparentnost njihovog rada. Državno veće tužilaca treba da obezbedi da oni tužioci, koji propuste da istraže koruptivna krivična dela ili da deluju proaktivno, budu pozvani na odgovornost.
- Vlada bi trebalo redovno da razmatra izveštaje i preporuke Saveta za borbu protiv korupcije i da preduzima mere za rešavanje problema koji se u njima navode. Takođe, Vlada bi trebalo da informiše javnost o radnjama koje se preduzimaju kako bi bili rešeni sistemski i pojedinačni problemi ili proverene činjenice. Vlada bi trebalo da obezbedi i druge uslove, koji su neophodni za rad Saveta (imenovanje novih članova, uključivanje u radne grupe).
- Izmene Ustava neophodne su kako bi se smanjio sadašnji širok imunitet od krivičnog gonjenja, definisao status nezavisnih državnih organa, postavile prepreke kršenju pravila o korišćenju javnih sredstava prekomernim zaduživanjem i sklapanjem međunarodnih ugovora, bolje organizovalo rešavanje sukoba interesa, kao i pružile veće garancije kada je reč o transparentnosti rada državnih organa.
- Vlada bi trebalo da razmotri preporuke nezavisnih tela (posebno Agencije za sprečavanje korupcije, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i Fiskalnog saveta) i da Skupštini podnese izveštaj o njihovom ispunjavanju.
- Vlada bi trebalo da poveća transparentnost svog rada redovnim objavljivanjem obrazloženja podzakonskih akata, zaključaka koji nisu poverljive prirode, potpisanih ugovora, informacija o savetnicima i lobiranju, kao i nalaza do kojih je došla kontrolom rada drugih državnih organa.
- Narodna skupština, Vlada i Agencija za sprečavanje korupcije treba da obezbede transparentno lobiranje i razmatranje rizika od korupcije u zakonodavstvu.
- Vlada i Narodna skupština treba da prestanu da koriste međunarodne sporazume i „posebne zakone“ kao metode za sprečavanje transparentnosti i konkurencije u javnim nabavkama i javno-privatnim partnerstvima.

4.3.5. Pristup informacijama od javnog značaja

Ovaj izveštajni period obeležilo je ponovno pokretanje postupka izrade Nacrta izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, do čega je došlo netransparentno, a na početku i bez uključivanja nedržavnih aktera. Kada je reč o primeni zakona, i dalje su prisutne iste ključne prepreke. Kriza koju je izazvala pandemija COVID-19 i dalje se koristi kao izgovor za uskraćivanje pristupa informacijama od javnog značaja.

Netransparentne izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama

Ministarstvo državne uprave je poslednji Nacrt izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja objavilo 5. novembra 2019. godine.²³⁷ Za razliku od prethodnih verzija, ovaj nacrt nije promovisan u javnosti.

U Akcionom planu za Poglavlje 23 isplanirano je da ovaj zakon bude izmenjen do kraja 2020. godine, s tim da izmene moraju da se temelje na analizi primene trenutno važećeg zakona. Međutim, iako ta analiza nije pripremljena, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave²³⁸ ponovo je pokrenulo izradu nacrta, čija je polazna osnova bio nacrt iz novembra 2019. godine.

237 „Informacije 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>, 12. 4. 2020.

238 Po novom Zakonu o ministarstvima, postupak bi trebalo da se sprovodi u okviru novoformiranog Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Međutim, rad je nastavilo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, najverovatnije po inerciji.

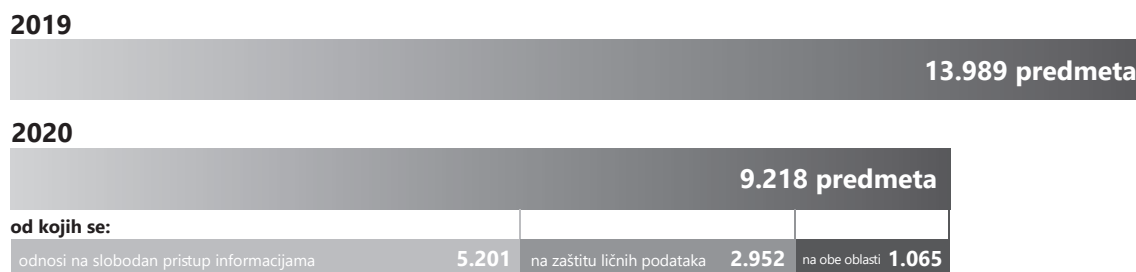
U februaru 2021. godine dve grupe organizacija građanskog društva odreagovale su na vest o pripremi ovog nacrtu.²³⁹ Koalicija za slobodu pristupa informacijama zatražila je sve informacije o tom postupku, uključujući u to i plan rada Radne grupe. Naime, rad na izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja započeo je u januaru 2021. godine netransparentno, bez uključivanja javnosti. Vlasti su tada najavile da će postupak biti završen u veoma kratkom roku, odnosno do kraja prvog kvartala 2021. godine. Ministarstvo je osnovalo Posebnu radnu grupu, kojom predsedava državna sekretarka Ministarstva. Grupa se sastoji isključivo od predstavnika državnih organa – među kojima je i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – ali u nju nije pozvan nijedan predstavnik onih institucija koje će taj zakon najčešće koristiti u praksi (npr. predstavnici medija ili organizacija građanskog društva). Organizacije građanskog društva iskazale su zabrinutost da će takav sastav Radne grupe, kao i kratak rok za okončanje postupka, uticati na kvalitet predloženih rešenja i javnu raspravu o ovom nacrtu zakona.

Dodatni razlog za zabrinutost leži u tome što su iste ove organizacije još 2018. godine ukazale na neke štetne odredbe prvog nacrtu izmena i dopuna, koje u kasnijim verzijama nisu u potpunosti otklonjene. Kada je reč o Nacrtu iz 2019. godine, koji služi kao osnova za trenutni rad na zakonu, najslabije tačke su sledeće: 1) neuključivanje svih relevantnih aktera u obuhvat zakona (npr. preduzeća koja su osnovala druga državna preduzeća); 2) uvođenje novih osnova za uskraćivanje pristupa informacijama, što je u suprotnosti i sa ustavnom zabranom smanjenja dostignutog nivoa ljudskih prava; 3) uklanjanje testa javnog interesa kada su u pitanju tajni podaci; 4) neefikasan sistem za izvršenje rešenja Poverenika.

Nakon kritika koje su uputile organizacije građanskog društva, a posebno tokom dijaloga Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU) i premijerke u februaru 2021. godine, Ministarstvo je članovima Konventa omogućilo da učestvuju u radu Radne grupe.²⁴⁰ Dva predstavnika građanskog sektora od marta 2021. godine doprinose radu Radne grupe Ministarstva i izveštavaju ostatak javnosti o svojim ključnim predlozima.²⁴¹ Međutim, Ministarstvo ne pokazuje spremnost da sa javnošću podeli radne verzije nacrtu, već čeka da se uobličiti konačna verzija, koja će biti izneta na javnu raspravu.

Podaci iz izveštaja Poverenika: Ključne prepreke u ovoj oblasti i dalje su prisutne

Grafikon 3. Broj predmeta koje je Poverenik za informacije od javnog značaja primio tokom 2020. godine



Izvor: Godišnji izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti²⁴²

239 <https://www.yihr.rs/bhs/zahtev-vladi-republike-srbije-u-vezi-sa-uklanjanjem-nedostataka-u-radu-na-zakonu-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/> i <https://bezbednost.org/transparentno-o-izmenama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/>

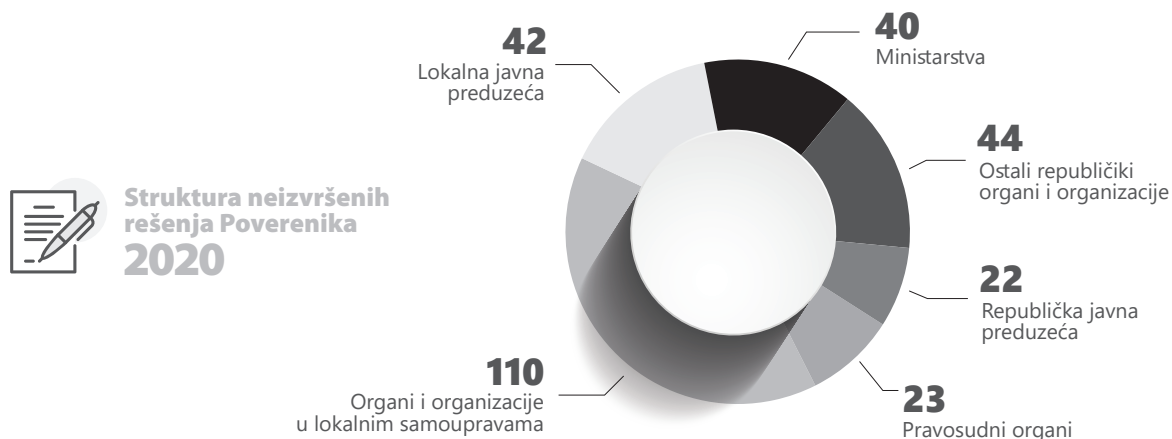
240 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/obavetenja/11956-nkeu-sa-ministarkom-o-radu-na-izmenama-i-dopunama-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama>

241 <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/11933-predstavnici-nkeu-na-sastanku-radne-grupe-za-izradu-novog-nacrta-izmena-i-dopuna-zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja-2>

242 Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Izveštaj o radu za 2020. godinu*, Beograd, mart 2021, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/LATIzvestaj2020.pdf>.

Tokom 2020. godine nije izvršeno 281 rešenje Poverenika od ukupno 1086 rešenja, kojima je naloženo da budu dostavljene tražene informacije. Zabrinjava činjenica da je više od četvrtine rešenja (25,9%) ostalo neizvršeno. U gotovo polovini neizvršenih slučajeva informacije su tražili građani (127). Za njima slede novinari (62), a struktura organa vlasti koji nisu izvršili rešenja Poverenika predstavljena je u grafikonu 4.

Grafikon 4. Struktura neizvršenih rešenja Poverenika u 2020. godini



Izvor: Godišnji izveštaj Poverenika

U izveštaju se navodi da su ključne prepreke za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama bile „skoro identične“ onima iz prethodne godine. To su: pravni okvir, nemogućnost upravnog izvršenja rešenja poverenika, neadekvatna odgovornost vlasti, otežana primena ovlašćenja poverenika, kao i sve veći broj slučajeva zloupotrebe prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Kao uzrok problema sa izvršenjem ističe se da nadležni organi uključeni u ovaj proces različito tumače relevantne norme, kao i da odbijaju nadležnost i saradnju kada je reč o dostavljanju podataka koji su neophodni za prinudno izvršenje.

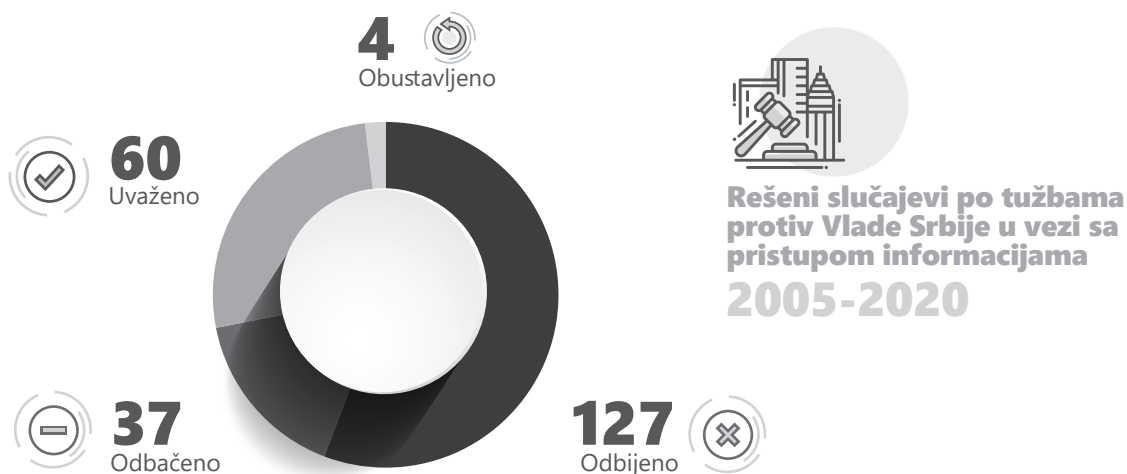
Takođe, u izveštaju se navodi da je Upravnom sudu Republike Srbije tokom 2020. godine podneto 16 tužbi protiv 6 najviših državnih organa, od kojih je rešena samo jedna. Od toga je 11 tužbi podneto protiv Vlade Republike Srbije (9 zbog tzv. ćutanja uprave, od čega je samo jedna tužba rešena, i to tako što je zaključeno da nije osnovana), 3 protiv Vrhovnog kasacionog suda, 1 protiv Narodne skupštine i 1 protiv predsednika Republike.

Podaci pokazuju da je u periodu od 2005. do 2020. godine nadležnim sudovima podneta ukupno 321 tužba protiv onih državnih organa,²⁴³ protiv čijih odluka nije dozvoljena žalba Povereniku, a 290 takvih tužbi je rešeno. Od tog broja, manje od četvrtine tužbi je uvaženo, a većina je odbijena ili odbačena. Najveći broj tužbi podnet je protiv Vlade Republike Srbije – 252 (grafikon 5).

243 To su Vlada, predsednik Republike, Narodna skupština, Republičko javno tužilaštvo, Vrhovni kasacioni sud i Ustavni sud.

Grafikon 5.
2020. godine

Rešeni slučajevi po tužbama protiv Vlade Srbije u vezi sa pristupom informacijama od 2005. do



Nedostatak pravih statističkih podataka o pandemiji COVID-19

Afera koja se odnosi na bazu podataka Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ o slučajevima povezanim sa pandemijom COVID-19, o kojoj je više reči bilo u prethodnom Alarmu²⁴⁴, još uvek je u toku. U najnovijem odgovoru grupi organizacija građanskog društva koje su zatražile uvid u izvorne informacije iz baza podataka (bez ličnih podataka), dostavljenom nakon što je Poverenik naložio da se omogući pristup informacijama, iz Batuta je u novembru 2020. godine stigao odgovor da oni ne poseduju deo zatraženih informacija, tako da su umesto originalne dokumentacije, ponovo dostavljene samo opisne informacije.²⁴⁵

PREPORUKE

- Izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ni pod kojim okolnostima ne smeju da dovedu do smanjenja dostignutog nivoa garancija koje se odnose na pristup građana informacijama od javnog značaja. Nasuprot tome, izmene bi trebalo da otklone sve do sada uočene probleme u primeni zakona. Između ostalog, sva državna preduzeća treba da budu u obavezi da pružaju informacije.
- Obim pristupa informacijama od javnog značaja ne bi trebalo da bude ograničen odredbama drugih zakona, kao ni odredbama ugovora koje Srbija zaključuje sa drugim državama.
- Vlada mora da preduzme sve neophodne korake kako bi obezbedila izvršenje odluka Poverenika onako kako je to propisano Zakonom, ali i da sama počne da odgovara na sve zahteve za pristup informacijama koji su joj upućeni.
- Vlasti ne smeju da koriste „poverljivost“ kao izgovor za uskraćivanje pristupa informacijama od javnog značaja, posebno kada je reč o institucionalnim kapacitetima za suočavanje sa zdravstvenom krizom. Umesto toga, trebalo bi da proaktivno i dosledno objavljuju sve informacije i da omoguće nezavisnu proveru tih podataka.

244 Jelena Pejić Nikić (ur.), *PreUgovor Alarm: Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24*, Koalicija preUgovor, Beograd, novembar 2020. godine, <http://bit.ly/AlarmNov2020EN>, str. 51–52.

245 Odgovor Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanovic Batut“ na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, 9. 11. 2020.

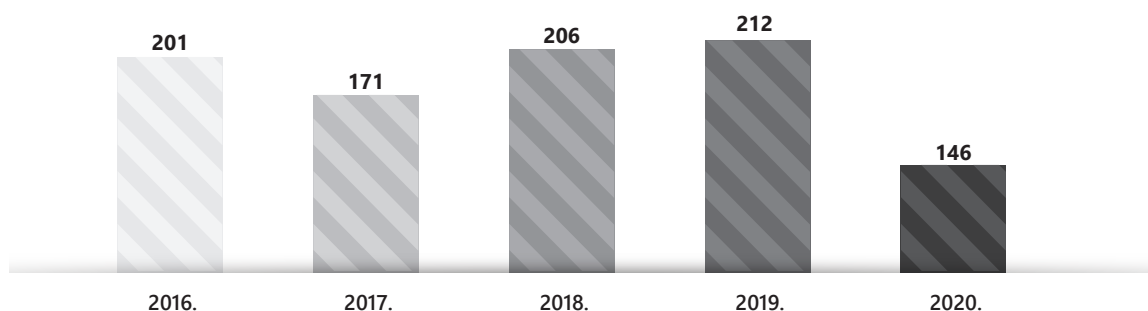
4.3.6. Borba protiv korupcije u policiji

Sektor unutrašnje kontrole beleži mešovite rezultate. Nastoji da se bori protiv korupcije, ali je primetan pad broja krivičnih prijavi podnetih protiv policajaca. Loši su, takođe, početni rezultati kada je reč o kontroli prijavljivanja imovine i testovima integriteta.

Sektor unutrašnje kontrole (SUK) Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i dalje je ključni institucionalni akter u izgradnji integriteta i borbi protiv korupcije u policiji. Međutim, zahvaljujući organizacionoj podređenosti ministru, uspostavljanje operativne autonomije sektora i dalje predstavlja ključni izazov. Teško je obezbediti operativnu autonomiju sektora u skladu sa odredbama važećeg Zakona o policiji²⁴⁶, zbog čega je neophodno da taj zakon bude izmenjen.

Tokom 2020. godine u sektoru je zabeležen značajan pad broja krivičnih prijavi koje su protiv službenika policije podnete zbog korupcije, što je dovelo do ubedljivo najmanjeg broja u poslednjih pet godina (videti grafikon 6). Uprkos činjenici da je pandemija COVID-19 ograničila rad sektora, kako se i navodi u godišnjem izveštaju o radu za 2020. godinu, time se ne može do te mere opravdati smanjenje učinka. Ovo je posebno tačno ako se u obzir uzme da je sektor neprestano povećavao svoje kapacitete, kako ljudske resurse, tako i tehničku stručnost (kroz nedavno završeni IPA tvining projekat).

Grafikon 6. Broj krivičnih prijavi koje je Sektor unutrašnje kontrole podneo tokom perioda 2016–2020.



Broj krivičnih prijavi koje je Sektor unutrašnje kontrole podneo tokom perioda 2016-2020.

Izvor: Godišnji izveštaji SUK-a

Pozitivno je što je sektor najzad počeo da primenjuje preventivne mehanizme za borbu protiv korupcije (test integriteta i prijavljivanje imovine), kao i da o njima izveštava, pa makar to bilo i pet godina nakon njihovog uvođenja. Tokom 2020. godine sektor je sproveo kontrolu prijavljene imovine 74 lica na rukovodećim položajima. U 21 od tih slučajeva utvrđena su odstupanja. Međutim, utvrđeno je da je do njih došlo usled grešaka i propusta, bez ijednog slučaja zle namere.²⁴⁷ Uz to, sektor je 2020. godine sproveo 17 testova integriteta, od kojih je 5 rezultiralo pokretanjem krivičnih prijavi ili disciplinskih postupaka protiv službenika policije.²⁴⁸

Ministarstvo pravde je u februaru osnovalo Radnu grupu za izradu Operativnog plana za sprečavanje korupcije u osetljivim oblastima, kojima pripada i policija.²⁴⁹ Uputilo je javni poziv za članstvo u ovoj Radnoj grupi, tako da su za članove izabrana i četiri predstavnika organizacija građanskog društva. Zadatak Radne grupe povezan je sa Akcionim planom za Poglavlje 23, odnosno merom 2.2.10, u kojoj se navodi da Srbija treba da vrši i sprovodi procenu uticaja mera za smanjenje korupcije u osetljivim oblastima (policija predstavlja jednu od njih), kao i da uspostavi sistem za merljivo praćenje smanjenja korupcije u tim oblastima. Planirano je da Radna grupa Operativni plan završi do kraja 2021. godine.

²⁴⁶ „Zakon o policiji”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 6/2016 i 24/2018.

²⁴⁷ *Ibid.*, str. 16.

²⁴⁸ *Ibid.*, str. 16.

²⁴⁹ Ministarstvo pravde Republike Srbije, Odluka br. 119-01-00043/2021-05 od 22. 2. 2021. godine.

PREPORUKE

- Sektor unutrašnje kontrole mora da pojača napore kada je reč o istraživanju slučajeva sa elementima korupcije u policiji i da, u skladu sa tim, poboljša svoje rezultate.
- Sprovođenje preventivnih antikorupcijskih mera u policiji mora pomno da se prati, a Sektor unutrašnje kontrole mora i dalje sistematski da prikuplja podatke i izveštava o ishodima.

4.4. Osnovna prava

4.4.1. Sloboda izražavanja i medija

Brojni slučajevi u kojima, nažalost, lica na vlasti napadaju medije, novinare i aktiviste građanskih organizacija potvrđuju procene relevantnih međunarodnih i domaćih organizacija i institucija da je došlo do drastičnog pada poštovanja i zaštite prava i sloboda u Srbiji. Nije bilo napretka uprkos tome što je usvojena Strategija za razvoj javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine, uvedena SOS linija za prijavljivanje napada na novinare i formirana Radna grupa za zaštitu i bezbednost novinara, naročito kada se ima u vidu činjenica da su relevantna medijska udruženja napustila Radnu grupu zbog stanja slobode izražavanja u Srbiji, dovodeći na taj način u pitanje legitimitet ovog tela, kao i rezultate njegovog rada.

Nenapredovanje rada Regulatornog tela za elektronske medije, njegov ignorantski odnos prema zadacima koji su mu povereni, kao i diskriminatorni odnos prema medijima koji objektivno i profesionalno obavljaju svoj posao doveli su do stanja konstantne anarhije na srpskoj medijskoj sceni. Konačno, nestabilan, netransparentan i proizvoljan postupak sufinansiranja medijskih projekata predstavlja pretnju finansijskoj održivosti medija, naročito onih lokalnih. Usled nedostatka jasnih procedura i kriterijuma, politički uticaj na ovu oblast je nedopustivo veliki, što dodatno ugrožava opstanak medija. Istovremeno, tu je i praksa koja se odvija po uzoru na rad GONGO organizacija, a koja podrazumeva formiranje fantomskih medija kako bi se diskreditovao rad novinara i medija, koji već decenijama deluju na medijskoj sceni.

Tokom izveštajnog perioda aktivnosti u ovoj oblasti bile su mahom nomotehničke prirode. Zbog toga vremenom jaz između napretka u oblasti normativne delatnosti i značajnog zastoja u oblasti praktične primene i zaštite osnovnih prava i sloboda postaje sve veći.

Mediji i novinari na meti funkcionera

Tokom izveštajnog perioda primećen je drastičan pad medijskih sloboda, kao i postojanje ozbiljnih pretnji slobodi izražavanja. Ovo je posebno naglašeno u izveštajima relevantnih međunarodnih i domaćih institucija i organizacija, pre svega, u Rezoluciji Evropskog parlamenta o Srbiji²⁵⁰, izveštaju Amnesti internešnela za 2020/2021. godinu²⁵¹, kao i u godišnjem izveštaju Fridom hausa o stanju slobode u svetu²⁵². Zabeleženi su brojni slučajevi napada na novinare i pretnje slobodi izražavanja, koji obuhvataju čitav spektar nezakonitih radnji – počev od vređanja i upućivanja pretnji²⁵³, preko otvorenih napada na novinare i njihovu imovinu²⁵⁴, pa sve do otvorenog uskraćivanja pristupa i sprečavanja predstavnika medija da rade svoj posao²⁵⁵. Sistemsko ugrožavanje slobode medija nastavilo se prema matrici koja je slična onoj koju primenjuju GONGO organizacije. Tačnije, uspostavljaju se internet portali, koji prisvajaju

250 „EP usvojio izveštaj o Srbiji, afere Krušik, Jovanjica i Telekom ostale“, *N1*, 25. 3. 2021, <https://bit.ly/3wGdfum>, 9. 4. 2021.

251 „Vlade u Evropi i Srednjoj Aziji koristile su pandemiju kako bi suzbile ljudska prava, navodi se u *Amnesty International-u*“, *Radio slobodna Evropa*, 7. 4. 2021, <https://bit.ly/3fW1N7L>, 9. 4. 2021.

252 „Fridom haus: Srbija i SAD među državama sa najvećim padom političkih prava i građanskih sloboda u poslednjoj deceniji“, *Građanske inicijative*, 4. 3. 2021, <https://bit.ly/3mB6WDQ>, 9. 4. 2021.

253 „Pretnje reporterke N1 Jeleni Zorić“, *NUNS*, 30. 12. 2021, <https://bit.ly/3wJyXNQ>, 9. 4. 2021.

254 „Tri slobode pod lupom“, *Građanske inicijative*, <https://bit.ly/3m182xu>, 12. 4. 2021.

255 „Sveštenici zabranili N1 da uđe u portu gde je služen parastos žrtvama Racije“, *N1*, 4. 1. 2021, <https://bit.ly/3mEU4MP>, 9. 4. 2021.

imena i druge elemente vizuelnog identiteta stvarnih medija kako bi objavljivali tekstove u kojima se diskredituju baš ti mediji koje oponašaju.²⁵⁶

Posebno je problematično što visoki predstavnici vlasti često napadaju slobodu izražavanja, koristeći medijski prostor koji im je kao funkcionerima dat na raspolaganje, ali i institucije čiji su deo, kao na primer Narodnu skupštinu²⁵⁷, kako bi, u odsustvu opozicionih poslanika, polemisali i obračunavali se sa medijima i organizacijama građanskog društva²⁵⁸. Takvom ponašanju značajno doprinosi ignorantski stav nadležnih institucija, koje ili odbijaju da se bave ovom temom ili daju legitimitet takvom ponašanju predstavnika vlasti.²⁵⁹

Iako je Strategija za razvoj sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine²⁶⁰ (u daljem tekstu: Medijska strategija) usvojena u januaru 2020. godine, on se još uvek ne primenjuje u potpunosti. Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije usvojen je skoro godinu dana kasnije, na sednici Vlade održanoj 3. decembra 2020. godine.²⁶¹ Nedelju dana nakon toga Vlada je osnovala Radnu grupu za praćenje sprovođenja Akcionog plana, kao i Radnu grupu za bezbednost i zaštitu novinara.²⁶² Uvedena je i SOS linija, putem koje može da se prijavi ugrožavanje novinara.²⁶³

Uprkos svemu tome, nedostatak političke volje da se stvarno unapredi bezbednost novinara, a ne da se samo uvedu kozmetičke promene, i dalje predstavlja ozbiljan problem. Zbog toga što predstavnici vlasti učestalo napadaju medije i novinare, nekoliko relevantnih medijskih udruženja odlučilo je da se povuče iz Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara,²⁶⁴ što je dovelo u pitanje efikasnost i legitimitet daljeg rada tog tela. Bez obzira na normativne aktivnosti, praksa ukazuje da nema napretka ni u ovoj oblasti.

Plansko obesmišljavanje rada Regulatornog tela za elektronske medije

Ponovni izbor Olivera Zekić za članicu Saveta Regulatornog tela za elektronske medije (REM)²⁶⁵, kao i njeno ponovno imenovanje na mesto predsednice Saveta su, uz nepravilnosti oko samog izbornog procesa, dokaz da postoji politička namera da se obesmisli rad ovog tela, koje po zakonu ima ključnu ulogu u regulisanju medijske scene u Srbiji. Kriza je dodatno produbljena načinom rada samog tela, posebno tokom izbora novih članova Upravnog odbora Radio-televizije Srbije, zbog čega je jedan od članova Saveta REM-a Slobodan Cvejić²⁶⁶ podneo ostavku. On je ostavku podneo upravo zbog načina na koji je izabrana predsednica Saveta REM-a, odnosno zbog kršenja demokratske procedure Saveta. Ovu tezu dodatno potvrđuje diskriminatorni odnos prema onim pružaocima medijskih usluga koje je Savet REM-a stavio pod svoj redovni nadzor iako takva obaveza nije propisana zakonom. Ova odluka ostaje pod znakom pitanja jer ove tri kablovske televizije koje su stavljene pod nadzor nemaju nacionalnu frekvenciju, pa uopšte i nisu u nadležnosti REM-a.²⁶⁷ Indikativno je da je reč o televizijama koje svoj posao obavljaju profesionalno, u skladu sa svim važećim normama i standardima.

256 „Lažni sajt 'Južnih vesti' – još jedan način za obračunavanje sa profesionalnim medijima“, *Južne Vesti*, 19. 2. 2021, <https://bit.ly/3d34Qt1>, 9. 4. 2021.

257 „Martinović u Skupštini lažno optužio urednika KRIK-a da pere novac“, *NUNS*, 18. 3. 2021, <https://bit.ly/3t6SMfX>, 9. 4. 2021.

258 „Opet retorika iz '90-ih u Skupštini: Horski kleveću nezavisne medije – N1 i Novu“, *N1*, 2. 12. 2020, <https://bit.ly/3dIMrRu>, 9. 4. 2021.

259 „Administrativni odbor odbacio prijave zbog vređanja novinara i NVO: Moramo se zaštititi od ovakvih prijava (VIDEO)“, *NUNS*, 24. 3. 2021, <https://bit.ly/321Sye4>, 9. 4. 2021.

260 „Strategija za razvoj sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period od 2020. do 2025. godine“, *Ministarstvo kulture i informisanja*, <https://bit.ly/39XIBnA>, 9. 4. 2021.

261 „Usvojen Akcioni plan za Medijsku strategiju“, *Ministarstvo kulture i informisanja*, 3. 12. 2020, <https://bit.ly/39Xbcxbx>, 9. 4. 2021.

262 „Vlada donela odluku o formiranju Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara“, *Vlada Republike Srbije*, 10. 12. 2021, <https://bit.ly/320tILW>, 9. 4. 2021.

263 „Od danas u Srbiji 'SOS telefon' za prijavu ugrožavanja novinara“, *Danas*, 1. 3. 2021, <https://bit.ly/3s49XO7>, 9. 4. 2021.

264 „Odluka o izlasku iz Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara“, *NUNS*, 13. 3. 2021, <https://bit.ly/3mK1pe7>, 12. 4. 2021.

265 „Olivera Zekić ponovo izabrana za članicu Saveta REM-a“, *N1*, 17. 12. 2021, <https://bit.ly/2QeDTtG>, 9. 4. 2021.

266 „Slobodan Cvejić podneo ostavku u REM-u“, *European Western Balkans*, 23. 12. 2020, <https://bit.ly/3wGHIs2>, 9. 4. 2021.

267 „N1 i Nova S 'pod nadzorom' REM-a, članica Saveta tu odluku smatra opasnom“, *N1*, 24. 2. 2021, <https://bit.ly/32aezaL>, 12. 4. 2021.

Izbor za mesto člana Saveta REM-a, zbog kog je Slobodan Cvejić podneo ostavku, započet je tri meseca kasnije, početkom aprila. Imajući u vidu da međustranački dijalog tek treba da bude nastavljen, kao i da će rad ovog tela biti jedna od glavnih tema, može se očekivati da će se aktivnosti u narednom periodu intenzivirati.

Javna sredstva dodjeljuju se politički podobnim medijima

Održivost i poslovanje velikog broja medija, a naročito onih lokalnih, zavisi od sredstava koja oni, na osnovu projektnog sufinansiranja, dobijaju od Ministarstva kulture i informisanja ili jedinica lokalne samouprave. Tu problem predstavlja to što se ne poštuje izričita obaveza raspisivanja javnog konkursa, kao i to što se kriterijumi prilikom izbora projekata interpretiraju nedosledno i neprofesionalno.

U ovoj oblasti rad nadležnih organa i institucija nije koordiniran, tako da se u praksi često dešava da većinu sredstava dobiju baš oni mediji koji najčešće krše zakonske i profesionalne norme.²⁶⁸ Zbog svih ovih nedostataka vezanih za biranje projekata, veći značaj daje se političkoj podobnosti podnosilaca zahteva nego kvalitetu samih projekata ili javnom interesu, koji bi bio zadovoljen njihovim sprovođenjem.

PREPORUKE

- Vlasti u Srbiji treba dosledno da primenjuju relevantne zakone i podzakonska akta, kao i da efikasno i brzo reaguju u slučaju njihovog kršenja. Funkcioneri treba da se suzdrže od napada i izražavanja svojih ličnih i diskriminatornih stavova kada je reč o medijima, novinarima i aktivistima građanskih organizacija.
- Vlada Srbije treba da obezbedi ravnopravno učestvovanje svih relevantnih aktera tokom usvajanja strateških dokumenata i da adekvatno uvaži njihove predloge i komentare. Neophodno je da se i institucionalnim reagovanjem dokaže da, pored deklarativnih izjava, postoji i stvarna politička volja da se reše ovi problemi, što bi svakako doprinelo da se relevantna medijska udruženja eventualno vrate u dve radne grupe i doprinesu njihovom boljem radu.
- Neophodne su zakonske izmene kako bi se jasno definisao postupak izbora i razrešenja članova Saveta REM-a i sprečile manipulacije prilikom predlaganja kandidata. Takođe je neophodno ponovo sprovesti izbor članova Saveta REM-a, zasnovan na stručnosti i ispunjavanju profesionalnih standarda. Nakon toga treba insistirati da telo dosledno vrši sve nadležnosti koje su mu zakonom poverene.
- Neophodno je uspostaviti obavezu objavljivanja javnih konkursa kada je reč o medijskim projektima i jasno definisati kriterijume za raspodelu sredstava, posebno kada je reč o kriterijumu zadovoljavanja javnog interesa. Takođe, jednako je važno da se unapredi izbor članova konkursnih komisija kako bi se eliminisao politički uticaj, kao i sistem pravne zaštite. Potrebno je uvesti i obavezu naknadne evaluacije sprovedenih projekata.

4.4.2. Antidiskriminaciona politika i rodna ravnopravnost

Revidirani rokovi u Akcionom planu (AP) za Poglavlje 23, sasvim je izvesno, neće moći da budu ispunjeni. Ipak, novoformirano Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u punom je zamahu vođenja dijaloga i sprovođenja aktivnosti vezanih za izradu nacrtu antidiskriminatornih zakona i strateških dokumenata. U punom zamahu je i izražavanje nezadovoljstva rešenjima u nacrtima zakona, a zvanična obrazloženja za neprihvaćene predloge ne sadrže razloge (ili oni nisu dovoljno valjani) koji su u skladu sa zakonom. Reizabrana je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti iako su postojale primedbe civilnog društva na proces izbora. Moglo bi se reći da Redovni godišnji izveštaj Poverenika za 2020. godinu sadrži uopštene i umerene ocene stanja. Bez promene ostaje i izrazito mali broj pritužbi građana i građanki na diskriminaciju, čiji su ishod mišljenje i preporuke Poverenice, a izostaje i detaljnija i dubinska analiza sistemske diskriminacije.

268 „Sufinansiranje: Projektna manipulacija egzistencijom medija“, Cenzolovka, 7. 4. 2021, <https://bit.ly/3e1Aeav>, 12. 4. 2021.

Intenzivne aktivnosti izrade zakona i burne reakcije

Sudeći po informacijama na sajtu Ministarstva pravde, nakon usvajanja Revidiranog AP za Poglavlje 23 (jul 2020. godine)²⁶⁹ nije bilo kvartalnih izveštaja o realizaciji, a neizvesno je da li će ih biti ili se od te prakse odustalo (izveštaji se ne izrađuju od kraja 2018. godine, kada je započeta revizija AP za Poglavlje 23). Planovi za usvajanje antidiskriminacionih zakona nisu ispunjeni. Brošura o pregovaračkom Poglavlju 23 (objavljena uz finansijsku podršku EU)²⁷⁰ sadrži osnovne informacije o očekivanim promenama, a delom i o postignutim rezultatima u prethodnom periodu, ali nema podataka o samom projektu i realizovanim aktivnostima.

Kada je reč o antidiskriminacionoj politici, novom Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog bilo je nakon konstituisanja Vlade potrebno dodatno vreme za uspostavljanje kabineta, sektora i sajta sa informacijama za javnost. Pored sektora za ljudska prava i za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti, formiran je i sektor za društveni dijalog, zadužen za poslove „otvaranja debata o svim bitnim društvenim pitanjima; prikupljanja informacija i pripremanje, organizaciju, realizaciju i praćenje dijaloga...“²⁷¹

Na sajtu Ministarstva nema podataka o do sada održanim dijalozima, ali je multisektorski društveni dijalog o stanju rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji (18. 1. 2021. godine)²⁷² iznedrio dokument pod nazivom „Obavezujuća postupanja“.²⁷³ U njemu se navodi da će Ministarstvo formirati radnu grupu za izradu *Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti*, organizovati tematske društvene dijaloge u ovoj oblasti; formirati radnu grupu za izradu nove *Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost sa akcionim planom*; preduzeti aktivnosti radi utvrđivanja Strategije protiv nasilja (prema ženama) u skladu sa Istanbulsom konvencijom; započeti rad na stvaranju svih neophodnih ljudskih, tehničkih i finansijskih uslova za efikasnu i kvalitetnu implementaciju Zakona o rodnoj ravnopravnosti, te da će u narednih dvanaest meseci u upravnim okruzima biti organizovani dijalozi o primeni zakona u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Krajem 2020. Autonomni ženski centar se obratio nadležnim vladinim telima i ministarstvima, iznoseći predlog²⁷⁴ da se ponovo stave na javnu raspravu i/ili započne izrada izmena i dopuna nacrta zakona i izrada strategija (uključujući u to i akcione planove), koji nisu finalizovani (a trebalo je da budu) u periodu od 2017–2020. godine, između ostalog i zbog reakcija organizacija civilnog društva, čiji je cilj bio da se spreči usvajanje loših rešenja kako bi se *pro forme* zadovoljili kriterijumi iz AP za poglavlja 23 i 19.

Od početak 2021. krenule su najpre javne konsultacije,²⁷⁵ a potom i javne rasprave²⁷⁶ vezane za tri antidiskriminaciona zakona, o čijem sadržaju je u proteklom periodu bilo dosta govora. Reč je o tekstu *Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti*, *Nacrta zakona o istopolnim zajednicama* i *Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije*. Izveštaji o rezultatima javnih rasprava o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti,²⁷⁷ Nacrtu zakona o istopolnim zajednicama²⁷⁸ i Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije²⁷⁹ dostupni su na internet prezentaciji Ministarstva.

269 Izveštaji za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26470/izvestaji-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 6. 4. 2021.

270 Reč je o projektu tehničke pomoći, koji finansira EU (EU uz Pravdu – Podrška za Poglavlje 23), čiji je cilj da unapredi sektor pravde u Republici Srbiji jačanjem kapaciteta Ministarstva pravde kao vodeće institucije u procesu reforme pravosuđa, ali nije nađeno više informacija o ovom projektu i aktivnostima, osim brošure o rezultatima sprovođenja projekta, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30878/brosura-rezultati-sprovođenja-eu-projekta-eu-uz-pravdu-podrska-za-poglavlje-23.php>, 6. 4. 2021.

271 Sektor za društveni dijalog, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/drustveni-dijalog.php>, 6. 4. 2021.

272 „AŽC na prvom ‘društvenom dijalogu’ o stanju rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji“, Autonomni ženski centar, 18. 1. 2021, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1657-azc-na-prvom-drustvenom-dijalogu-o-stanju-rodne-ravnopravnosti-u-republici-srbiji>, 6. 4. 2021.

273 „Obavezujuća postupanja“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 25. 1. 2021, https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/OBAVEZUJUCA_POSTUPANJA.pdf, 6. 4. 2021.

274 „Predlog Autonomnog ženskog centra u vezi sa nacrtima zakona i strateških dokumenata koji nisu usvojeni u periodu od 2017. do 2020. godine“, Autonomni ženski centar, 11. 12. 2020. (samo na srpskom) https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-20/AZC_predlog_u_vezi_sa_neusvojenim_nacrtima_zakona_i_strategija_2017-2020.pdf, 6. 4. 2021.

275 Javne konsultacije, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-konsultacije.php>, 6. 4. 2021.

276 Javne rasprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-rasprave.php>, 6. 4. 2021.

277 „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o rodnoj ravnopravnosti“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 1. 4. 2021. <https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/rasprave/lzvestaj-o-srpovedenoj-javnoj-raspravi-o-Nacrtu-zakona-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf>, 6. 4. 2021.

278 Javne rasprave, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, <https://www.minljmpdd.gov.rs/javne-rasprave.php>, 6. 4. 2021.

279 „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o zabrani diskriminacije“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 30. 3. 2021. <https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/rasprave/lzvestaj-sa-javne-rasprave.pdf>, 6. 4. 2021.

Veliku pažnju i veliko nezadovoljstvo izazvao je *Nacrt zakona o istopolnim zajednicama*. Zamerke upućene Ministarstvu odnosile su se na to da „osnove“ za izradu zakona „ne prate elementarnu pravno-političku logiku koja odlikuje demokratske zajednice“, a kaže se i da je Model zakona²⁸⁰, koji je ranije pripremila organizacija Labris, „izmenjen na nesavestan i nekompetentan način“, te da su „arbitrarne izmene rezultirale [su] brojnim greškama, odnosno nedostacima, među kojima se ističu sledeće dve grupe: Materijalne greške kojima se suštinski snižava nivo poštovanja prava u odnosu na rešenja Modela zakona; Formalne greške, odnosno nedostaci koji imaju pravno-sistemske, nomotehničke i jezičke karakter“.²⁸¹

Druga vrsta kritike, upućena svim nacrtima antidiskriminativnih zakona, potiče od 212 javnih ličnosti, koje su potpisale apel u kome se, između ostalog, navodi da se „prava istopolnih osoba mogu [se] rešavati izmenom nekoliko postojećih zakona i da nema nikakve potrebe za donošenjem posebnog zakona“, kao i da je „ponovni pokušaj donošenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti [je] novo nasilje nad javnim prostorom“, te da „nije jasno zašto Ministarstvo ponovo predlaže zakon koji je jasno protivan Ustavu Republike Srbije“. Takođe, posebno se ukazuje „na izuzetno opasan predlog pooštavanja Zakona o zabrani diskriminacije“, jer se „njime [se] ionako nejasan i kontroverzan pojam diskriminacije bezobalno širi, a znatno se pooštava sankcija i procedura kažnjavanja“.²⁸² Kao odgovor, petsto naučnika i javnih ličnosti potpisalo je peticiju za usvajanje Zakona o istopolnim zajednicama,²⁸³ a Ministarstvo je potpisnicima apela protiv zakona uputilo poziv na dijalog.²⁸⁴

Delimično prihvaćeni predlozi – bez navođenja (valjanih) razloga za odbijanje

Nakon što je radna grupa za izradu *Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti* prihvatila većinu predloga koje je uputio Autonomni ženski centar tokom javnih konsultacija²⁸⁵, u javnoj raspravi su dostavljeni novi predlozi, koje je podnela koalicija prEUgovor²⁸⁶. Najvažniji predlozi odnosili su se na odredbe o formiranju alimentacionog fonda, te o rodnoj ravnopravnosti u oblasti seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja i u oblasti oglašavanja.²⁸⁷

Prihvaćen je manji broj predloga koalicije (ali ne onih suštinske prirode). Iako je izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi detaljan, primećuje se da je razlog za odbijanje (ili prihvatanje) predloga često zasnovan na mišljenju sektorskih ministarstava, bez obrazloženja, čak i u slučajevima kada se koalicija u predlozima pozivala na preporuke CEDAW Komiteta, a predlog nije prihvaćen.

Takođe, prEUgovor je podneo komentare i predloge²⁸⁸ u javnoj raspravi na *Nacrt zakona o zabrani diskriminacije*. Prethodno, radna grupa za izradu Nacrta nije prihvatila većinu predloga koje je AŽC dao tokom javnih konsultacija o polaznim osnovama zakona,²⁸⁹ zbog čega su ponovljeni i dodatno obrazloženi već podneti predlozi, a dodati su i novi. Između ostalog, predloženo je da dodatno bude precizirana zabrana diskriminatornog postupanja u postupcima pred sudovima i organima javne vlasti, koje uključuje i sudije, te član koji se odnosi na to kada Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ne postupa po pritužbi, kao i član koji reguliše uspostavljanje zamenika Poverenika. Obrazlagano je i zašto je kazna u formi rada u javnom interesu, koja je nepravedno izostavljena kao moguća sankcija za kršenje odredaba zakona,

280 Model zakona o građanskom partnerstvu, *Labris*, april 2020, <http://labris.org.rs/sites/default/files/Model%20zakona%20o%20gra%C4%91anskom%20partnerstvu.pdf>, 15. 4. 2021.

281 Saša Gajin, „Politika srednjeg prsta“, *Peščanik*, 25. 2. 2021, <https://pescanik.net/politika-srednjeg-prsta/>, 6. 4. 2021.

282 „Apel 212 srpskih intelektualaca“, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 19. 3. 2021. <https://www.srbija.gov.rs/vest/529312/poziv-potpisnicima-apela-212-srpskih-intelektualaca-na-dijalog.php>, 6. 4. 2021.

283 „Više od 500 naučnika i javnih ličnosti potpisalo peticiju za usvajanje zakona o istopolnim zajednicama“, *Danas* (izvor Beta), 20. 3. 2021, <https://www.danas.rs/drustvo/vise-od-500-naucnika-i-javnih-licnosti-potpisalo-peticiju-za-usvajanje-zakona-o-istopolnim-zajednicama/>, 6. 4. 2021.

284 Poziv potpisnicima Apela 212 srpskih intelektualaca na dijalog, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, 19. 3. 2021, <https://www.srbija.gov.rs/vest/529312/poziv-potpisnicima-apela-212-srpskih-intelektualaca-na-dijalog.php>, 6. 4. 2021.

285 „AŽC komentari: Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti“, Autonomni ženski centar, 19. 2. 2021, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1671-azc-komentari-nacrt-zakona-o-rodnoj-ravnopravnosti>, 6. 4. 2021.

286 Komentare su pripremile članice koalicije AŽC, Grupa 484 i ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima.

287 „Komentari na predlog Nacrta zakona o rodnoj ravnopravnosti“, Koalicija prEUgovor, 17. 3. 2021. https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/Obrazac_za_dostavljanje_komentara_na_Predlog_nacrta_zakona_o_rodnoj_ravnopravnosti__AZC_prEUgovor.pdf, 6. 4. 2021.

288 Komentare su pripremile članice koalicije AŽC, Grupa 484 i ASTRA – Akcija protiv trgovine ljudima.

289 „AŽC komentari: Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije“, Autonomni ženski centar, 20. 2. 2021, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1672-azc-komentari-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zabrani-diskriminacije>, 6. 4. 2021.

relevantna. Imajući u vidu da je kršenje zakona mnogo ozbiljnije onda kada ga čine odgovorna lica, kojima su data javna ovlašćenja, ukazano je da, pored kazne, mora biti jasno predviđeno i izricanje zaštitne mere zabrane odgovornom licu da vrši određene poslove. Predložena je izmena visine novčanih kazni.²⁹⁰

Većina predloga nije prihvaćena, najčešće bez navođenja razloga, što je suprotno čl. 34 i 36 *Zakona o planskom sistemu Republike Srbije*.

Veliki izazov za antidiskriminacionu politiku u Srbiji, pored primene zakonskih i strateških mera, uvek predstavlja i usklađenost sektorskih zakona i strategija sa antidiskriminacionim zakonima, što je obaveza koja proističe iz *Zakona o planskom sistemu Republike Srbije*.²⁹¹ S tim u vezi ukazano je da u *Predlogu strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine* nema pozivanja na čitav niz zakona, dokumenata javnih politika i međunarodnih ugovora, koji se odnose na rodnu ravnopravnost, zabranu rodno zasnovanog nasilja i rodne diskriminacije, te na unapređenje seksualnih i reproduktivnih prava i zdravlja, što se reflektuje i na izostanak odgovarajućih mera.²⁹² Takođe, uočeno je i da *Predlog strategije razvoja zvanične statistike u Republici Srbiji u periodu 2021–2025. godine* ne sadrži plan razvrstavanja podataka po polu za sve relevantne statističke oblasti, što nije saglasno sa javnim politikama, međunarodnim standardima i obavezama Srbije.²⁹³ Zatraženo je od Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost i Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog da reaguju u ovakvim situacijama.

Uopštene i umerene ocene o stanju ravnopravnosti u izveštaju reizabrane poverenice

Izbor Poverenika za zaštitu ravnopravnosti kasnio je pola godine, što se odrazilo na rad te institucije i na zaštitu građana i građanski od diskriminacije. Uprkos kritikama javnosti zbog netransparentnosti i ubrzanog sprovođenja postupka, bez prethodnog dijaloga sa relevantnim akterima, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je na sednici 26. 11. 2020. godine predlog poslaničke grupe Srpske napredne stranke da Brankica Janković bude reizabrana za Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Predlog za izbor poverenika po hitnom postupku utvrdio je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koji nije uopšte razmatrao predlog grupe organizacija civilnog društva, dok druge poslaničke grupe nisu imale predloge kandidata. Iz predloženog dnevnog reda nije bilo moguće saznati identitet kandidata sve do sednice Odbora (23. 11. 2020. godine). U *Pravnoj analizi izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti* ističe se da u obrazloženju odluke Odbora o predlogu kandidata „nije konstatovano da kandidatkinja ispunjava sve propisane uslove za izbor, niti su izneti stavovi na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da kandidatkinja ispunjava sve uslove za izbor“, a navodi se da to nije izrečeno ni tokom rasprave na sednici Odbora, kao i da je „jedini izvor saznanja o kandidatkinji bila [je] njena biografija“.²⁹⁴

Narodna skupština je na sednici održanoj 26. 12. 2020. godine razmatrala i donela zaključak o izveštaju Poverenika za 2019. godinu.²⁹⁵ Ocenjeno je da su celovito prikazane aktivnosti u oblasti zaštite od diskriminacije. Ukazano je na neophodnost nastavljanja aktivnosti, konstatovan napredak u pojedinim oblastima i preporučeno Vladi usvajanje novih mera u pojedinim oblastima, te kontinuirano izveštavanje o postupanju po Zaključcima. S obzirom na to da se već drugu godinu za redom, nakon pauze od četiri godine (2013–2017. godine), razmatra izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, doduše, uz uopštene konstatacije, moglo bi se reći da se uspostavlja određeni kontinuitet.

290 „Komentari na Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije“, Koalicija prEUgovor, 23. 3. 2021, https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/Obrazac_za_dostavljanje_komentara_na_Nacrt_ZZD_-_AZC_prEUgovor.pdf, 6. 4. 2021.

291 „Zakon o planskom sistemu Republike Srbije“, *Sližbeni glasnik RS*, br. 30/2018, čl. 23, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>, 6. 4. 2021.

292 „AŽC Komentari na Predlog strategije razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine“, Autonomni ženski centar, 10. 3. 2021, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1686-azc-komentari-na-predlog-strategije-razvoja-obrazovanja-i-vaspitanja-u-republici-srbiji-do-2030-godine>, 6. 4. 2021.

293 „AŽC apel u vezi sa Predlogom strategije razvoja zvanične statistike u Republici Srbiji u periodu od 2021. do 2025. godine“, Autonomni ženski centar, 23. 3. 2021, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1689-azc-apel-u-vezi-sa-predlogom-strategije-razvoja-zvanicne-statistike-u-republici-srbiji-u-periodu-od-2021-do-2025-godine>, 6. 4. 2021.

294 „Pravna analiza izbora Poverenika za zaštitu ravnopravnosti“, Koalicija protiv diskriminacije, 27. 11. 2020, <https://chrin.org.rs/mreza-chris/aktivnosti-mreze-chris/pravna-analiza-izbora-poverenika-za-zastitu-ravnopravnosti/>, 6. 4. 2021.

295 „Zaključak povodom razmatranja Redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu“, Narodna skupština Republike Srbije, 26. 12. 2020, <https://bit.ly/2S2qG7T>, 6. 4. 2021.

Poverenica je podnela redovni godišnji izveštaj za 2020. godinu.²⁹⁶ Osnovna funkcija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti je da postupa po pritužbama u svim slučajevima diskriminacije. Međutim, podaci pokazuju da tek između osam i dvanaest procenata razmatranih pritužbi kao epilog ima mišljenje i preporuku, a taj odnos je izrazito nepovoljan u 2020. godini – iznosi svega 4,3% od broja podnetih pritužbi (prikazano u Tabeli br. 1).

Tabela 1. Broj predmeta, pritužbi, obustavljenih, odbačenih postupaka i postupaka za koje je doneto mišljenje pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti u periodu 2016–2020.

Ishod postupka po pritužbama	2016	2017	2018	2019	2020
Ukupni broj predmeta	1,346	1,098	1,407	1,479	1,188
Ukupni broj pritužbi	626	532	947	711	674
Obustavljeni postupci	318	216	263	313	220
Odbačene pritužbe	196	189	332	275	271
Broj mišljenja i preporuka	51	51	115	70	29
Odnos između broja pritužbi i broja mišljenja	8.1%	9.6%	12.1%	9.8%	4.3%

Poverenica godinama unazad ne komentariše šta taj organ čini da bi se smanjio broj odbačenih pritužbi i obustavljenih postupaka. Izrazito mali broj donetih mišljenja po pritužbama za diskriminaciju u 2020. godini Poverenica objašnjava time što je uvedeno vanredno stanje „te da su se građani Povereniku u najvećem broju obraćali neformalno, odnosno da nije bilo mogućnosti za vođenje formalnog postupka, koji pored podnošenja pritužbe, zahteva dostavljanje dokaza, uzimanje izjava od svedoka i sl.“ Navodi se i to da u drugoj polovini godine „ ovaj inokosni organ nije imao nosioca funkcije pa je sprovođenje postupaka bilo odlagano do izbora poverenice, što je uticalo i da se veliki broj predmeta prenese u tekuću godinu“.²⁹⁷ Imajući u vidu ovaj problem, koalicija prEUgovor je predložila da se u Zakon o zabrani diskriminacije uvede odredba o zameniku Poverenika, koji bi rukovodio radom institucije u situacijama kada je Poverenik sprečen ili kada mu istekne mandat, kao što se i dogodilo 2020. godine. Ova pozicija uvedena je u Nacrt zakona nakon javne rasprave, ali ne u obliku koji je predložila koalicija prEUgovor.

Tokom 2020. godine najviše pritužbi podneto je zbog diskriminacije u postupku pred organima javne vlasti, zatim tokom zapošljavanja ili na poslu, prilikom pružanja javnih usluga ili pri korišćenju objekata i površina, te u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Najčešći osnov diskriminacije u pritužbama u 2020. godini bio je zdravstveno stanje (15% od ukupnog broja podnetih pritužbi), više nego ijedne godine pre toga, kao i starosna doba, što ima veze sa zdravstveno-bezbednosnom situacijom i primenjivanim merama. Potom slede pritužbe zbog nacionalne pripadnosti ili etničkog porekla, pola, invaliditeta, bračnog i porodičnog statusa, te drugih svojstava.

U Izveštaju Poverenica zaključuje da „praksa postupanja institucija u odgovoru na obraćanja građana, naročito u periodu vanrednog stanja, ali i tokom čitavog trajanja aktuelne zdravstvene krize, ukazuje da su mere Vlade Republike Srbije uglavnom bile pravovremene i davale rezultate u praksi, ali da je bilo neophodno, srazmernosti radi, češće, naravno u skladu sa zahtevima struke i dnevnom analizom situacije, planirati i menjati mere i prilagođavati ih realnim potrebama zaštitite svih kategorija stanovništva, posebno najranjivijih, koji su se u najvećoj meri i obraćali Povereniku“.²⁹⁸ Utisak je da je ova ocena dosta blaga u

296 Izveštaji, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>, 6. 4. 2021.

297 Redovni godišnji izveštaj poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2020. godinu, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, str. 6, <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>, 6. 4. 2021.

298 Ibid., str. 9

odnosu na primedbe koje su imale organizacije civilnog društva, a koje su dokumentovane u njihovim izveštajima.²⁹⁹

U seriji opštih preporuka, kao i preporuka po pojedinačnim ličnim svojstvima, koje su takođe uopštenog karaktera, često se pominje formulacija „unaprediti dostupnost“. Ta preporuka bi se takođe mogla dati i ovom organu, s obzirom na broj pritužbi po kojima je Poverenica postupala, a još više na broj onih o kojima je dala mišljenje. Čini se, takođe, da bi u izveštajima Poverenice, umesto linearnog prikaza serije analiza i izveštaja o stanju, bilo potrebno da postoji dublja analiza sistemskih, strukturalnih i institucionalnih diskriminacija, kao manje uočljivih formi diskriminacije za koje su odgovorni kreatori javnih politika i javni službenici, uključujući u to i stručnjake u institucijama sistema.

PREPORUKE

- Treba nastaviti pozitivan trend izrade polaznih osnova i nacрта zakona i strateških dokumenata u oblasti antidiskriminacione politike, uz poštovanje održavanja javnih konsultacija i javnih rasprava, sa jasnom orijentacijom ka poštovanju međunarodnih standarda iz ugovora koje je Republika Srbija potvrdila. Međutim, ova oblast ne sme da ostane „izolovano ostrvo“, te je nužno da sektorski zakoni i strategije budu usaglašeni sa standardima antidiskriminatorne politike.
- 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). Isti princip trebalo bi da važi i za analize u redovnim godišnjim izveštajima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.
- Nije moguć napredak u antidiskriminacionoj politici i u njenoj primeni sve dok se brojni neistomišljenici iz civilnog sektora, medija i opozicionih političkih partija, čiji se prostor za delovanje stalno sužava, osećaju nebezbedno, te su nužne ozbiljne intervencije kako bi se oni zaštitili, kao i preuzimanje odgovornosti nadležnih za poštovanje svih standarda ljudskih prava.

4.4.3. Nasilje nad ženama

Preporuke iz izveštaja GREVIO ekspertske grupe nisu uticale na sadržaj Revidiranog AP za Poglavlje 23. Ministarstvo pravde uporno ponavlja da je Srbija usaglasila svoje krivično zakonodavstvo sa Istanbulsom konvencijom, što nije sasvim tačno. I novi predlog Nacionalne strategije za sprečavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine samo je delimično usaglašen sa Konvencijom. Nema nagoveštaja da se prati novi pokazatelj iz AP za Poglavlje 23 – javno dostupni kvartalni izveštaji o sprovođenju Zakona o sprečavanju nasilja u porodici. I dalje nije moguće sagledati precizan broj, niti je uspostavljeno specijalizovano telo za praćenje femicida, iako se godišnji broj ubistava žena ne menja od 2010. godine.

Izbegavanje i teškoće usaglašavanja zakona i strategije sa Istanbulsom konvencijom

Preporuke GREVIO ekspertske grupe, koja je procenjivala napredak Srbije u primeni Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)³⁰⁰, ne potvrđuju stav Ministarstva pravde o tome da je krivično zakonodavstvo u Srbiji usaglašeno sa standardima Konvencije.³⁰¹

299 Na primer, Nikola Kovačević, „Analiza mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava tokom vanrednog stanja u Republici Srbiji izazvanog epidemijom zarazne bolesti COVID-19“, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, mart 2020, <https://bit.ly/3ey4wC5>, 6. 4. 2021. Dušan Pokuševski, dr Vesna Petrović (ur.), „Ljudska prava u Srbiji 2020. Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava“, Beogradski centar za ljudska prava, 2021, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2014/01/Ljudska-prava-u-Srbiji-2020-za-web.pdf>, 6. 4. 2021.

300 Zakon o potvrđivanju Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, Narodna skupština Republike Srbije, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2013/2246-13Lat.pdf>, 6. 4. 2021.

301 GREVIO izveštaj o bazičnom postupku procene stanja o zakonodavnim i drugim merama kojima se primenjuju odredbe Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) – Srbija, Ekspertska grupa za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO), (GREVIO/Inf(2019)20), 29. novembar 2019, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/index.php/sr/dokumenti/medunarodni-dokumenti/grevio-izveshtaj-o-bazicnom-postupku-procene-stana>, 22. 4. 2021.

Šta GREVIO preporučuje Srbiji u vezi sa krivičnim zakonodavstvom

Nasilje u porodici, uključujući u to i psihološko nasilje (članovi 33 i 35)

179. GREVIO snažno podstiče organe vlasti u Srbiji da prošire obim primene krivičnog dela nasilja u porodici na sve vrste odnosa, uključujući sve bivše partnere, bili oni u braku ili ne, i bez obzira na to da li počinitelj deli prebivalište sa žrtvom ili ne, ili da li imaju zajedničko dete ili ne.

Seksualno nasilje i silovanje (član 36)

187. GREVIO poziva³⁰² organe vlasti u Srbiji da bez odlaganja i hitno reformišu odredbe Krivičnog zakonika koje obuhvataju seksualno nasilje tako da se zasnivaju na ideji slobodno datog pristanka u skladu sa članom 36. Istanbulske konvencije i da obezbede odgovarajuće kazne za sve seksualne radnje bez pristanka žrtve, bez obzira na lične karakteristike.

Prinudni brak (član 37)

190. GREVIO snažno podstiče organe vlasti u Srbiji da ukinu oslobađanje od krivičnog gonjenja iz člana 190. stav 4. Krivičnog zakonika Srbije i da obezbede delotvorno krivično gonjenje u svim slučajevima ranog običajnog braka, odnosno vanbračne zajednice sa maloletnikom.

Genitalno sakaćenje žena (član 38)

193. GREVIO snažno podstiče organe vlasti u Srbiji da izmene Krivični zakonik kako bi se osiguralo da je krivično delo sakaćenja ženskog polnog organa potpuno u skladu sa članom 38. Istanbulske konvencije i kako bi se uklonila dostupnost ublažavanja i nižih kazni.

Prinudni abortus i prinudna sterilizacija (član 39)

197. GREVIO poziva organe vlasti u Srbiji da bez odlaganja obezbede da zakonski staratelji i zdravstveni radnici, u svim okolnostima, poštuju potrebu da se obezbedi poštovanje informisanog i slobodnog pristanka žena za obavljanje medicinskih procedura kao što su abortus i sterilizacija, i postupi u skladu sa tim, posebno kada su u pitanju žene sa invaliditetom u stacionarnim ustanovama.

Seksualno uznemiravanje (član 40)

200. GREVIO snažno podstiče organe vlasti u Srbiji da izmene definiciju polnog uznemiravanja kako bi ona bila u potpunosti u skladu sa članom 40. Istanbulske konvencije i kako bi se obezbedila njena praktična primena od strane krivičnog pravosuđa podizanjem nivoa svesti među svim nadležnim stručnjacima.

Otežavajuće okolnosti (član 46)

205. GREVIO snažno podstiče organe vlasti u Srbiji da preduzmu odgovarajuće mere kako bi se osiguralo da se sve okolnosti navedene u članu 46. Istanbulske konvencije u praksi, od strane pravosuđa, smatraju otežavajućim okolnostima, naročito izvršenje krivičnog dela nad decom ili u njihovom prisustvu.

Naknada (član 30)

165. GREVIO napominje da će na osnovu člana 79. stav 3. Istanbulske konvencije, organi vlasti u Srbiji biti u obavezi da podnesu objašnjenje GREVIO o razlozima za ovu rezervu stavljenju u vezi sa naknadom (član 30, stav 2) po isteku njenog važenja i pre njenog produžetka.

302 Engleski termin „urges“ koji se ovde prevodi „poziva“ (uz izostavljanje odrednice – bez odlaganja) označava prvi nivo prioriteta delovanja, kao što je objašnjeno u GREVIO izveštaj (Predgovor, str. 4).

Nacionalna strategija za sprečavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici za period 2021–2025. godine³⁰³ usvojena je u aprilu (važenje prethodne isteklo je još 2015. godine). I ovog puta znatan deo ženskih organizacija bojkotovao je pozive za učestvovanje u radnim grupama za izradu nacrtu iz istih razloga – zbog odnosa koji prema njihovom radu pokazuje nadležno ministarstvo. To nije isključilo učestvovanje u javnoj raspravi o predlogu Strategije.³⁰⁴

Autonomni ženski centar je ukazao na nedostatke predloga³⁰⁵ – pre svega na one koji se odnose na ciljeve i mere za njihovo ostvarivanje. Ukazano je na loš odnos između posebnih ciljeva i predloženih mera (što će negativno uticati na planiranje aktivnosti). Naime, iako posebni ciljevi obuhvataju oblasti koje su po obimu i složenosti različite, to se uglavnom ne reflektuje na broj mera. Takođe, mere nisu ujednačene po opštosti/obimu (i u okviru istog i između različitih posebnih ciljeva) i ne odražavaju preporučene prioritete delovanja iz GREVIO izveštaja upućenog Republici Srbiji u januaru 2021. godine.

Drugo važno pitanje na koje je ukazano odnosi se na procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje Strategije. Način na koji je to formulirano jasno upućuje da se ne radi o dokumentu javnih politika koji ima kapacitet da unapredi stanje i bar deo identifikovanih problema. Ponuđeno rešenje ne odgovara na preporuku GREVIO da vlasti u Srbiji postepeno počnu da smanjuju zavisnost od međunarodnih donatora i tako pokažu svoju finansijsku odgovornost i samostalnost u delovanju.

Iako se nevladine i ženske organizacije koje pružaju usluge podrške ženama sa iskustvom nasilja pominju na mnogo mesta u predlogu Strategije (najčešće kao realizatori različitih aktivnosti i izvori informacija), uočeno je da nije urađena analiza problema u vezi sa njihovim funkcionisanjem i odnosima sa drugim organima i ustanovama iz javnog sektora, kao i da nije dat predlog mera koje bi otklonile probleme i doprinele uočavanju, podsticanju i podršci njihovog rada, te uspostavljaju delotvornije saradnje sa svim relevantnim akterima, u skladu sa čl. 9 Konvencije i preporukom GREVIO u paragrafu 38.

Takođe, AŽC je u saradnji sa Fondom za humanitarno pravo, Ženama u crnom i Inicijativom mladih za ljudska prava predao inicijativu³⁰⁶ da se u predlogu nove Strategije izdvoji i imenuje seksualno nasilje u oružanim sukobima kao vid rodno zasnovanog nasilja prema ženama, te u skladu sa time predvidi žene žrtve silovanja i nasilja u oružanim sukobima kao jednu od kategorija žena čija su prava garantovana ovom strategijom.

U izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu strategije³⁰⁷ ističe se da su usvojeni svi komentari AŽC dati u pojedinostima i tekst je shodno tome unapređen. Nije usvojen predlog da ovaj strateški dokument prepozna seksualno nasilje u oružanim sukobima kao rodno zasnovano nasilje i da obezbedi mere podrške za žene žrtve takvog nasilja. Obrazloženo je da bi te mere trebalo uključiti u Nacionalni akcioni plan za primenu Rezolucije 1325 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija. Vlada je usvojila Predlog strategije.

303 Odluka Vlade Srbije 05 broj 56-3664/2021 od 22. 4. 2021. godine, dostupna na <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>, 10. 5. 2021.

304 „Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o predlogu Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period od 2021. do 2025. godine“, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, <https://bit.ly/32UZkxm>, 6. 4. 2021.

305 „Predlozi za unapređenje teksta predloga Nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period od 2021. do 2025. godine“, Autonomni ženski centar, 30. 3. 2021, https://www.womenngo.org.rs/images/vesti-21/OBRAZAC_AZC_komentari_i_sugestije_30.3.2021.pdf, 6. 4. 2021.

306 „Predlog nacionalne strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici (2021–2025) da prepozna žene žrtve seksualnog nasilja u ratu“, Autonomni ženski centar, 31. 3. 2021, <https://bit.ly/32UZRox>, 6. 4. 2021.

307 „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu strategije za sprečavanje i borbu protiv rodno zasnovanog nasilja prema ženama i nasilja u porodici za period od 2021. do 2025. godine“, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, <https://bit.ly/32UZkxm>, 22. 4. 2021.

Zaštita od nasilja u porodici – i dalje bez javno dostupnih izveštaja

Iako je u Revidiranom AP za Poglavlje 23 kao (novi) pokazatelj dodat deo „javno dostupni kvartalni izveštaji o sprovođenju zakona“, izgleda da Savet za suzbijanje nasilja u porodici više ne prati realizovanje *Zakona o sprečavanju nasilja u porodici*. Iznenaduje da od jula 2020. godine nema ni statističkih podataka o primeni zakona na portalu *Isključi nasilje*³⁰⁸, koji je bio važan izvor javno dostupnih informacija. Centralizovana elektronska baza podataka još nije napravljena, a neujednačen način beleženja podataka o događajima nasilja u porodici u različitim sistemima ne omogućava pouzdano utvrđivanje ni osnovne informacije – ukupnog broja godišnje prijavljenih događaja nasilja u porodici u Srbiji.

Tokom 2020. godine ukupni broj policiji prijavljenih događaja nasilja u porodici bio je manji (5%) nego u 2019. godini iako se mogao očekivati veći broj prijave. Izrečeno je i manje (9%) policijskih naređenja nego u prethodnoj godini. Ipak, drugi pokazatelji iz policijske evidencije izgleda govore da je prijavljeno nasilje imalo teže forme nego 2019. godine. Bilo je više događaja nasilja, u kojima je procenjeno postojanje rizika (7%), više izrečenih mera udaljenja učinioca iz kuće/stana (4,4%), više učinilaca koji su ponovili delo nasilja (12%), više prekršaja hitnih mera (6%), a ipak manje učinilaca kojima su izrečene mere (1%) nego u 2019. godini, kao što je prikazano u Tabeli br. 2

Tabela 2. Prikaz podataka o prijavama događaja nasilja u porodici i intervencijama policije tokom 2020. godine u odnosu na 2019. godinu

Podaci o broju događaja i o intervencijama policije	2020	2019	Razlika
Broj događaja nasilja u porodici – prijave MUP-u	26,818	28,214	-1,396
Broj naređenja	18,087	19,907	-1,820
Izrečene obe hitne mere	8,764	8,696	+68
Broj hitnih mera udaljenja	9,080	8,696	+384
Br. događaja gde postoji rizik	20,614	19,221	+1,393
Br. rizičnih učinilaca	20,134	20,345	-211
Br. učinilaca kojima je izrečena mera	19,722	19,904	-182
Br. učinilaca koji su ponovili delo	6,707	6,002	+705
Br. prekršaja hitnih mera	1,922	1,809	+113

Prvi put je sprovedeno dubinsko istraživanje o primeni Zakona o sprečavanju nasilja u porodici³⁰⁹, ograničeno na teritoriju Grada Beograda, ali sa važnim uvidima u sadržaj evidencija organa starateljstva, kopija zapisnika sa grupa za koordinaciju i saradnju, kao i u sadržaj individualnih planova zaštite i podrške žrtvama nasilja, sačinjenih na sastancima ovih grupa. Rezultati analize objavljeni su u *Posebnoj izveštaju Zaštitnika građana o radu grupa za koordinaciju i saradnju na području Grada Beograda*.³¹⁰ Oni su pokazali da primena zakona nije ujednačena po mnogim parametrima (u pogledu broja slučajeva koji se mesečno razmatraju, broja održanih sastanaka i njihovog trajanja, razumevanja svrhe zakona, odluka o tome kada i na koji način se donose individualni planovi zaštite i podrške, kao i u pogledu različite opterećenosti stručnjaka).

308 Isključi nasilje, Ministarstvo pravde, <https://iskljucinasilje.rs/>, 6. 4. 2021.

309 „Neujednačena primena Zakona o sprečavanju nasilja u porodici na području Grada Beograda“, Autonomni ženski centar, 19. 10. 2020, <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1612-neujednacena-primena-zakona-o-sprecavanju-nasilja-u-porodici-na-podrucju-grada-beograda>, 6. 4. 2021.

310 „Posebni izveštaj Zaštitnika građana o radu grupa za koordinaciju i saradnju na području Grada Beograda“, Zaštitnik građana, septembar 2020, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6800/Poseban%20izvestaj%20zastitnika%20gradjana.pdf>, 6. 4. 2021.

Iako podaci potvrđuju da je Zakon unapredio multisektorsku saradnju nadležnih organa, ukazuju i na nedostatak kadrovskih i tehničkih kapaciteta, usaglašenost drugih zakona i podzakonskih propisa (prvenstveno vezanih za organizaciju i način rada centra za socijalni rad), kao i na nedostatak jasnih uputstava i smernica državnih organa, koji bi trebalo da prate primenu zakona. Zaštitnik građana je, stoga, uputio niz preporuka nadležnim ministarstvima.

✘ **ALARM: „Verujem ti” – seksualno nasilje, uključujući silovanje devojčica i mladih žena**

Od početka 2021. godine javnost u Srbiji je suočena sa četiri afere seksualne zloupotrebe devojčica i mladih žena, koje su se dešavale godinama unazad. Najpre je grupa glumica, među kojima je i maloletnica, prijavila učitelja-vlasnika najpoznatije glumačke škole, potom su dve glumice obelodanile silovanje preživljeno od popularnog glumca, bivšeg ministra kulture, a zatim je otkrivena platforma „Telegram” na kojoj je najmanje 36.000 muškaraca razmenjivalo bez pristanka eksplicitne fotografije devojaka i žena (tzv. „osvetnička pornografija”), uključujući i dečju pornografiju.³¹¹ Sva tri slučaja obeležila je odgovarajuća početna reakcija policije i tužilaštva.

Ipak, obelodanjivanje sumnji na postojanje organizovanog višedecenijskog podvođenja i seksualnog eksploatacija maloletnica i žena od strane narodnog poslanika i neprikosnovenog „vlasnika” Grada Jagodine, jednog od koalicionih partnera vladajuće Srpske napredne stranke, iako je ozbiljno uznemirilo javnost, naišlo je na neodgovarajuće ili nikakve reakcije ključnih ljudi u državi. Istraga je pod pritiskom javnosti izmeštena u nadležnost drugog višeg javnog tužilaštva, a još uvek se ne zna identitet nijedne od sedam navodnih žrtava i svedoka, zbog zaštite njihove bezbednosti i nepoverenja u institucije. Istovremeno, optuženi koristi sve resurse, uključujući Narodnu skupštinu i dve privatne televizije sa nacionalnom frekvencijom za svoju odbranu i napade na predstavnike opozicije koji su obelodanili slučaj. Ovaj će slučaj biti ozbiljan test integriteta policije i pravosudnih organa u Srbiji.

Femicid – bez dubinske analize slučajeva i odgovarajuće intervencije

Ni nakon decenije rada Autonomnog ženskog centra, člana koalicije prEUgovor, na prikupljanju i analiziranju podataka o femicidu, te ukazivanja na problem i zagovaranja adekvatnih zakonskih rešenja i institucionalnog odgovora, nije moguće sagledati rasprostranjenost ove pojave. Takođe, nije uspostavljeno ni specijalizovano telo za praćenje femicida iako se godišnji broj ubistava žena ne menja od 2010. godine. Na osnovu medijskih izveštaja tokom 2020. godine, ubijeno je 26 žena u porodično-partnerskom kontekstu, dok postoji sumnja da je u slučajevima vezanim za još pet žena reč o femicidu.³¹² U nekim slučajevima bilo je informacija o očiglednim i dugogodišnjim propustima da se na odgovarajući način pruži zaštita od nasilja u porodici.³¹³

Ohrabruje presuda Višeg suda u Novom Sadu, kojom je učinilac osuđen na doživotni zatvor zbog ubistva bivše devojke (2019. godine).³¹⁴ Čini se da je ovakva presuda otklonila bojazan da će se, nakon izmena *Krivičnog zakonika* i uvođenja kazne doživotnog zatvora (umesto ranije kazne koja je bila predviđena za ovo delo od 30 do 40 godina zatvora), sudije u slučajevima ubistava žena pre opredeljivati za kaznu zatvora do 20 godina, a ne za kaznu doživotnog zatvora. Na ovaj način značajno je doprineseno tome da državni organi u Republici Srbiji postupaju sa dužnom pažnjom i u skladu sa najvišim međunarodnim standardima u oblasti sprečavanja i suzbijanja nasilja prema ženama iz *Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*.

311 Više o slučajevima *Telegram* i *Jagodina* u odeljku o trgovini ljudima.

312 Vedrana Lacmanović, „Femicid – ubistva žena u Srbiji”, Kvantitativno-narativni izveštaj 1. januar – 31. decembar 2020, Autonomni ženski centar, 31. 1. 2021, https://womenggo.org.rs/images/femicid/FEMICID_Kvantitativno-narativni_izvestaj_2020_godina.pdf, 6. 4. 2021.

313 „Saopštenje za javnost: Reagujte pre zločina, ne posle!”, Autonomni ženski centar, 5. 2. 2021, <https://www.womenggo.org.rs/vesti/1659-saopstenje-za-javnost-reagujte-pre-zlocina-ne-posle-05-02-2021>, 6. 4. 2021.

314 „Saopštenje za javnost: Najstrože presude za nasilnike!”, Autonomni ženski centar, 26. 3. 2021, <https://www.womenggo.org.rs/vesti/1681-saopstenje-za-javnost-najstroze-presude-za-nasilnike>, 6. 4. 2021.

PREPORUKE

- S dužnom pažnjom treba razmotriti i integrisati preporuke GREVIO ekspertske grupe u sva relevantna dokumenta javnih politika u Republici Srbiji, a posebno u praktičnu primenu nadležnih institucija.
- Potrebno je 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 sve mere i usluge usmerene na oporavak, osnaživanje i osamostaljivanje žrtava, u skladu sa njihovim ljudskim pravima i standardima dobre prakse.

4.4.4. Prava deteta

ALARM: Preklapanje nadležnosti vezanih za zaštitu prava dece u Srbiji

Bilo je potrebno više od tri meseca nakon formiranja Vlade krajem oktobra 2020. godine da bi Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju bilo uspostavljeno i postalo operativno. Ovo ministarstvo je preuzelo nadležnost nad praćenjem sprovođenja Porodičnog zakona od strane centara za socijalni rad i nadležnost nad primenom Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom. Tek nedavno je započeto rešavanje problema pristupanja bazama podataka o radu centara za socijalni rad, koje su ostale u posedu Ministarstva za socijalnu politiku.³¹⁵

Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom održana je u martu 2021. Više od 11.000 građana je potpisalo onlajn peticiju kako bi izrazilo nezadovoljstvo predloženim minimalnim izmenama zakona.³¹⁶ Peticiju su pokrenule četiri OCD,³¹⁷ koje se već više od tri godine zalažu za strukturne izmene i dopune svih diskriminatornih članova tog zakona.³¹⁸

Gotovo godinu dana nakon usvajanja nema dostupnih podataka o sprovođenju Strategije za prevenciju i zaštitu dece i pratećeg Akcionog plana.³¹⁹ Ne postoje javno dostupne informacije o tome da je formirana Radna grupa za praćenje sprovođenja Strategije.

Lišavanje roditeljskog prava zbog siromaštva

Povodom medijskih izjava Zaštitnika građana da „u Srbiji nikome dete nije oduzeto zbog siromaštva”,³²⁰ članica koalicije prEUgovor Autonomni ženski centar (AŽC) obratila se Zaštitniku građana, ministru zaduženom za brigu o porodici i demografiju, kao i ministarki zaduženoj za socijalnu politiku,³²¹ podsećajući ih na inicijative AŽC-a iz 2013. godine. Naime, na osnovu javno dostupnih podataka dobijenih od centara za socijalni rad u Srbiji za 2011/12. godinu, AŽC je ustanovio da postoje sporni osnovi za izdvajanje dece iz porodice i njihov smeštaj u hraniteljske porodice, kao što su kategorije „dete sociomaterijalno ugroženo” i „roditelj nije u mogućnosti da zaštiti od zlostavljanja drugog roditelja”. Ministarstvo za socijalnu politiku i Zaštitnik građana tada nisu reagovali na inicijativu AŽC-a, dok je Poverenica za zaštitu ravnopravnosti zaključila da ne postoji strukturna diskriminacija dece. Od 2014. godine obe kategorije dece nestale su iz izveštaja o radu centara za socijalni rad iako fenomen nije iščezao.

315 <http://minbpd.gov.rs/saradnja-sa-sektorom-za-informacione-tehnologije-ministarstva-za-rad-zaposljavanje-i-socijalnu-zastitu/>

316 <https://bit.ly/3vlzbb7>

317 <http://centarzamame.rs/blog/2021/04/02/udruzenja-preko-deset-hiljada-gradanki-gradana-traze-pravdu-za-roditelje/>

318 Sanja Đurković (ur.), *PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u vezi sa Poglavljima 23 i 24*, Koalicija prEUgovor, Beograd, april 2019, str. 49, <http://bit.ly/AlarmMart2019SRB>.

319 Poglavlje 7 Strategije, dostupna na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2020/80/1/reg.>

320 <https://rs.n1info.com/vesti/pasalic-joksimovicu-deca-nisu-oduzeta-zbog-siromastva-pregledamo-dokumentaciju/>

321 <https://www.womenngo.org.rs/vesti/1670-azc-obracanje-zastitniku-gradana-i-ministrim>

Mreža organizacija za decu Srbije, Koalicija za praćenje prava deteta i Centar za prava deteta uputili su 24. decembra 2020. godine pismo predsednici Vlade, u kome pozivaju Vladu da, imajući u vidu krizu izazvanu pandemijom, hitno formira Savet za prava deteta.³²² Nova Vlada još nije imenovala nove članove Saveta za prava deteta.

PREPORUKE

- Potrebno je bez daljeg odlaganja uspostaviti radnu grupu koja bi pratila primenu Strategije za prevenciju i zaštitu dece od nasilja.
- Treba izmeniti strukturne članove *Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom* kako bi se sprečila dalja diskriminacija novorođenčadi, dece i njihovih majki.

4.4.5. Jačanje zaštitnih proceduralnih mera

Ozbiljno kašnjenje sa uspostavljanjem mehanizma za praćenje primene Nacionalne strategije za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela

Gotovo devet meseci nakon što je usvojena Nacionalna strategija za ostvarivanje prava žrtava i svedoka krivičnih dela i prateći AP nema dostupnih podataka o njihovoj primeni.³²³ Krajem aprila 2021. godine uspostavljeno je Koordinaciono telo za praćenje ove Strategije, koje je zaduženo i za utvrđivanje metodologije praćenja.³²⁴ Među članovima ovog tela su i dve predstavnice organizacije ASTRA, članice prEUgovor koalicije.³²⁵

Jedini podaci o bilo kom napretku u ovoj oblasti odnose se na sprovođenje projekta „Podrška žrtvama i svedocima zločina u Srbiji“, koji finansira EU, a sprovode Ministarstvo pravde i Misija OEBS-a u Srbiji. Dana 22. februara 2021. objavljeno je da je „prvih pet viših sudova u Srbiji dobilo opremu za video konferencije i posebno opremljene prostorije, u kojima će svedočenje žrtava i svedoka biti moguće putem audio-video veze“.³²⁶ Ukupna vrednost donacije je 150.000 EUR,³²⁷ pa se može zaključiti da nabavka savremene opreme za video-konferencije za jedan Viši sud košta 30.000 EUR.

Svim organizacijama civilnog društva, koje pružaju podršku žrtvama krivičnih dela više od četvrt veka, bilo bi korisno da znaju da li će ova moderna oprema za video-konferencije biti dostupna u svim sudnicama u svakom od ovih pet viših sudova.

Efekti zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Ministarstvo pravde pokrenulo je uspostavljanje Saveta za nadgledanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U februaru 2021. godine Autonomni ženski centar, kao članica prEUgovora, dobio je poziv da delegira članicu za budući Savet. Pošto je uslov bio da to mora biti pravnik koja je navedena na spisku u registru, a ne koordinatorka službe, AŽC je odlučio da odbije poziv.

U martu 2021. godine Ministarstvo pravde izdalo je Izveštaj o prvoj godini primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.³²⁸ U poređenju sa prethodnim šestomesečnim izveštajem, može se videti da je broj

322 <https://childhub.org/sh/vijesti-o-djecijoj-zastiti/srbija-poziv-na-formiranje-saveta-za-prava-deteta-vlade-rs>, 25 decembar 2020.

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

324 Odluka Vlade Srbije od 22. Aprila 2021. godine, objavljena u Službenom glasniku RS br. 41/21 od 23. aprila 2021. godine.

325 Dostupno na: <https://www.astra.rs/astra-u-koordinacionom-telu-za-podrsku-zrtvama-krivicnih-dela-i-svedocima-u-krivicnim-postupcima/>

326 <https://www.podrskazrtvama.rs/lat/posts/evropski-dan-zrtava-krivicnih-dela---visi-sudovi-dobili-opremu-za-videokonferencijsko-svedocenje-zrtava-136.php>

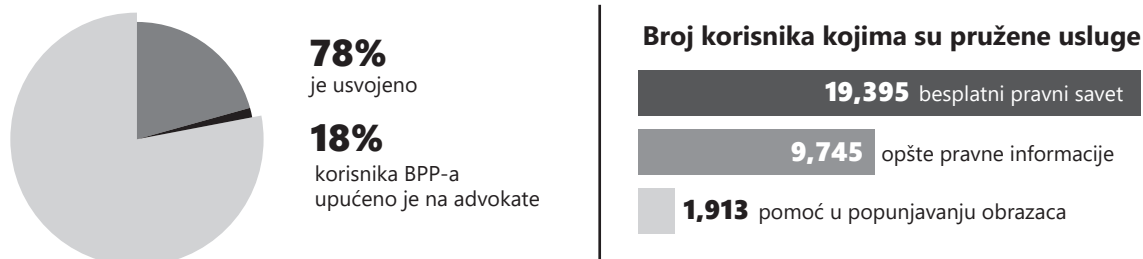
327 <https://www.mpravde.gov.rs/vest/32555/deonacija-eu-i-oeps-a-olaksava-svedocenje-zrtvama-krivicnih-dela.php>

328 *Izveštaj o implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći*, Ministarstvo pravde, mart 2021, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>.

lokalnih samouprava koje su uspostavile usluge besplatne pravne pomoći (BPP) porastao sa 150 na 155, ali da je smanjen broj advokata (sa 3672 na 3213). Prema Izveštaju, Ministarstvo nije dobilo podatke o broju pruženih usluga BPP-a od 58 lokalnih samouprava (37%).

Grafikon 7. Statistika primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

6,883 zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći podnetih lokalnim samoupravama



Izvor: Izveštaj Ministarstva pravde, mart 2021.

Slično kao i u prethodnom izveštaju, „besplatna pravna pomoć uglavnom se pružala u građanskim i upravnim postupcima, posebno u vezi sa razvodom, izdržavanjem deteta i starateljstvom nad detetom, dok je u krivičnom postupku pomoć pružana žrtvama nasilja u porodici”.³²⁹ Ministarstvo je zaključilo da podaci o pruženim uslugama besplatne pravne podrške nisu precizni, jer veliki broj jedinica lokalne samouprave ne vodi evidenciju o ovoj vrsti usluga BPP-a.

U međuvremenu, u februaru 2021. OCD Praxis i A11 predstavile su podatke svog nezavisnog istraživanja,³³⁰ koje je pokazalo da je „samo 32% opština i gradova formiralo službe za besplatnu pravnu pomoć kao posebne jedinice, dok je ostalih 68% (96 lokalnih samouprava) izjavilo da je na drugi način organizovalo pružanje BPP, pretežno izmenom sistematizacije o radnim mestima i dodeljivanjem službeniku koji je već zaposlen, ali na drugim poslovima, i obaveze pružanja BPP”.³³¹ Istraživanje OCD-a Praxis takođe je pokazalo da „u 18% jedinica lokalne samouprave (23) u periodu od deset meseci nije podnet nijedan zahtev za besplatnu pravnu pomoć, dok u 32% lokalnih samouprava nije podneto više od 10 zahteva”.³³² Sve ovo je takođe potvrđeno u izveštaju Ministarstva pravde.³³³ Podaci koje je Praxis dobio pokazali su da je „samo 20 lokalnih samouprava primilo više od 100 zahteva,³³⁴ isto kao u izveštaju MP-a, s tim da su Kragujevac i Zemun pružili više od 300 usluga besplatne pravne pomoći”.³³⁵ Organizacija civilnog društva Praxis smatra da je „problematično to što u dve trećine lokalnih samouprava osobe koje odlučuju o zahtevima istovremeno i pružaju besplatnu pravnu pomoć”,³³⁶ dok je MP stanovišta da tu nema sukoba interesa jer se usvajanje zahteva zasniva na jednostavnim pravilima.³³⁷

Podaci koje je Praxis dobio od 144 lokalne samouprave za period oktobar 2019 – avgust 2020. godine pokazuju da je odobreno³³⁸ 5030 (93,5%) zahteva za BPP, ali bez preciziranja da li su svi ti zahtevi samo za besplatnu pravnu pomoć ili su udruženi sa zahtevima za besplatnu pravnu podršku.

329 Ibid., str. 8.

330 Milan Radojević, „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – prva godina u praksi: Da li su ciljevi postignuti?”, Praxis, decembar 2020, https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/IZVESTAJ_ZAKON_O_BESPLATNOJ_PRAVNOJ_POMOCI_PRVA_GODINA.pdf.

331 Ibid., str. 16.

332 Ibid., str. 16–17.

333 Izveštaj o implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, op.cit., str. 12–13.

334 Milan Radojević, „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – prva godina u praksi”, op. cit., str. 17.

335 Ibid.

336 Ibid.

337 Izveštaj o implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, op.cit., str. 13.

338 Milan Radojević, „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – prva godina u praksi”, op. cit., str. 17.

Što se tiče ostalih pružalaca usluga BPP-a, Ministarstvo pravde je izvestilo da je dobilo izveštaje od 90 advokata, od kojih je samo 78 pružalo usluge BPP-a, i od 25 organizacija civilnog društva (od ukupno 32), od kojih je samo 11 pružalo usluge BPP-a tokom 2020. godine³³⁹ (videti tabelu ispod).

Tabela 3. Usluge besplatne pravne pomoći koju je pružilo 11 OCD-a u 2020. godini

#	OCD pružaoci usluga	Broj građana koji su zatražili besplatnu pravnu pomoć i podršku	Broj pruženih usluga besplatne pravne pomoći i podrške
1.	YUCOM	1377	Nema podataka
2.	Praxis	418	Nema podataka
3.	Centar za zaštitu i pomoć tražiocima azila	Nema podataka	1904
4.	Autonomni ženski centar	799 ³⁴⁰	2306
5.	Humanitarni centar za integraciju i toleranciju	1844	2920
6.	Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti	724	Nema podataka
7.	Centar za ljudska prava Niš	Nema podataka	54
8.	Odbor za ljudska prava Leskovac	978	Nema podataka
9.	Inicijativa za razvoj i saradnju	45	Nema podataka
10.	Grupa Budi Jedan (Grupa B1)	15	Nema podataka
11.	Osvit	130	Nema podataka
UKUPNO (najmanje)		6330	

Izvor: Izveštaj Ministarstva pravde

PREPORUKE

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

339 Izveštaj o implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, op.cit., str. 9.

340 Postoji greška na strani 10 izveštaja MP-a, kojom su podaci AŽC-a o broju pruženih usluga predstavljeni kao broj korisnika..

4.4.6. Zaštita podataka o ličnosti

Veliki broj propisa nije usklađen sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i nakon roka koji je bio predviđen za kraj 2020. godine. Primenu Zakona otežavaju i konfuzna struktura i neprecizne odredbe. Praksa Poverenika u protekloj godini bila je skromna. Stručnu i širu javnost zabrinjava nemar prema ličnim podacima prilikom uvođenja i održavanja COVID-19 informacionog sistema i pametnog video-nadzora u prestonici, kao i navodi o nezakonitom praćenju kretanja građana.

Veliki broj propisa čeka na usklađivanje sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti

Godinu i po dana nakon što je započeta primena novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, usvojenog još u novembru 2018, veliki broj zakonskih i podzakonskih akata još nije promenjen kako bi bio usklađen sa unapređenim standardima. Naročito je u onim oblastima koje dozvoljavaju obradu podataka u „posebne svrhe“, za koje važi poseban režim zaštite podataka o ličnosti, potrebno precizirati sada prilično uopštene odredbe Zakona.³⁴¹ Analiza usklađenosti preko 90 propisa koji uređuju sektor bezbednosti u Srbiji ukazala je na niz neusaglašenosti koje treba otkloniti.³⁴² Iako je preporučeno da ova materija i u drugim oblastima bude jedinstveno uređena, kao što je urađeno sa Zakonom o evidencijama i obradi podataka u oblasti unutrašnjih poslova,³⁴³ ovaj zakon sadrži niz nedostataka. Pojedine odredbe koje propisuju trajno čuvanje podataka kose se sa načelom ograničenosti svrhe obrade, minimizacije podataka i ograničenog vremena čuvanja podataka. Rokovi za čuvanje podataka nisu prilagođeni kategorizaciji lica. Na primer, MUP trajno čuva Operativno-kriminalističku zbirku, uključujući u to i podatke o licima protiv kojih je optužba odbačena ili se odustalo od krivičnog gonjenja ili su pravosnažno oslobođena krivice. Za tako nešto nema opravdanja jer se ta lica smatraju nevinim.³⁴⁴

Ovo pitanje već se otvorilo i u praksi Poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik), koji je naložio brisanje podataka u pojedinačnim slučajevima.³⁴⁵ Ministarstvo unutrašnjih poslova je, međutim, nekoliko odluka izazvalo pred Upravnim sudom,³⁴⁶ a postupci još nisu okončani.

Problem je što se i prilikom usvajanja novih zakona ili izmena propisa ne uvažavaju sasvim primedbe Poverenika kao stručnog organa u ovoj oblasti. Na primer, Poverenik je izneo ozbiljne zamerke i sugestije na Nacrt zakona o socijalnoj karti krajem 2020. godine³⁴⁷, a neke od njih nisu uvažene u finalnoj verziji teksta koji je usvojila Narodna skupština u februaru 2021. godine³⁴⁸. Zakon uspostavlja jedinstveni registar sa podacima o ekonomsko-socijalnom statusu pojedinaca i s njima povezanih lica, pri čemu je potonja kategorija preširoko definisana tako da se kosi sa načelom minimizacije podataka. Registar uključuje i podatke o nacionalnoj pripadnosti lica, o čemu lice ima ustavno pravo da se ne izjašnjava.³⁴⁹

341 Jelena Pejić, *Komentari i sugestije za unapređenje odredaba novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti u oblasti krivične pravde i zaštite nacionalne bezbednosti*, Koalicija prEUgovor, Beograd, avgust 2019. <<http://preugovor.org/Amandmani/1580/Komentari-i-sugestije-za-unapredjenje-odredaba.shtml>>. Takođe: Jelena Pejić, *Šta je Policijska direktiva Evropske unije?* Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2019. <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/sta_je_policijska_direktiva_evropske_unije.pdf>

342 Nevena Ružić, Ana Toskić Cvetinović, *Analiza propisa iz koji uređuju sektor bezbednosti iz aspekta zaštite podataka o ličnosti*, Misija OEBS-a u Srbiji, 2020, <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/473013.pdf>.

343 *Službeni glasnik RS*, br. 24 od 26. 3. 2018.

344 Nevena Ružić, Ana Toskić Cvetinović, *Analiza propisa iz koji uređuju sektor bezbednosti iz aspekta zaštite podataka o ličnosti*, op.cit., str. 23.

345 Videti, na primer, slučaj pravosnažno oslobođenog lica u: Zaštita podataka o ličnosti: stavovi i mišljenja Poverenika, br. 6, Beograd, 2021, str. 87–91, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/6PublikacijaZZPL/6PublikacijaZZPL.pdf>.

346 Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, *Izveštaj o radu za 2020. godinu*, Beograd, mart 2021, str. 19, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2020/LATIzvestaj2020.pdf>.

347 Izlaganje Marine Grbić na konferenciji „U susret Zakonu o socijalnoj karti“ u okviru *Nedelje privatnosti*, A11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, 27. 1. 2021, od 21. do 37. minuta, <https://www.facebook.com/154138921968046/videos/230220682058457>, 6. 4. 2021.

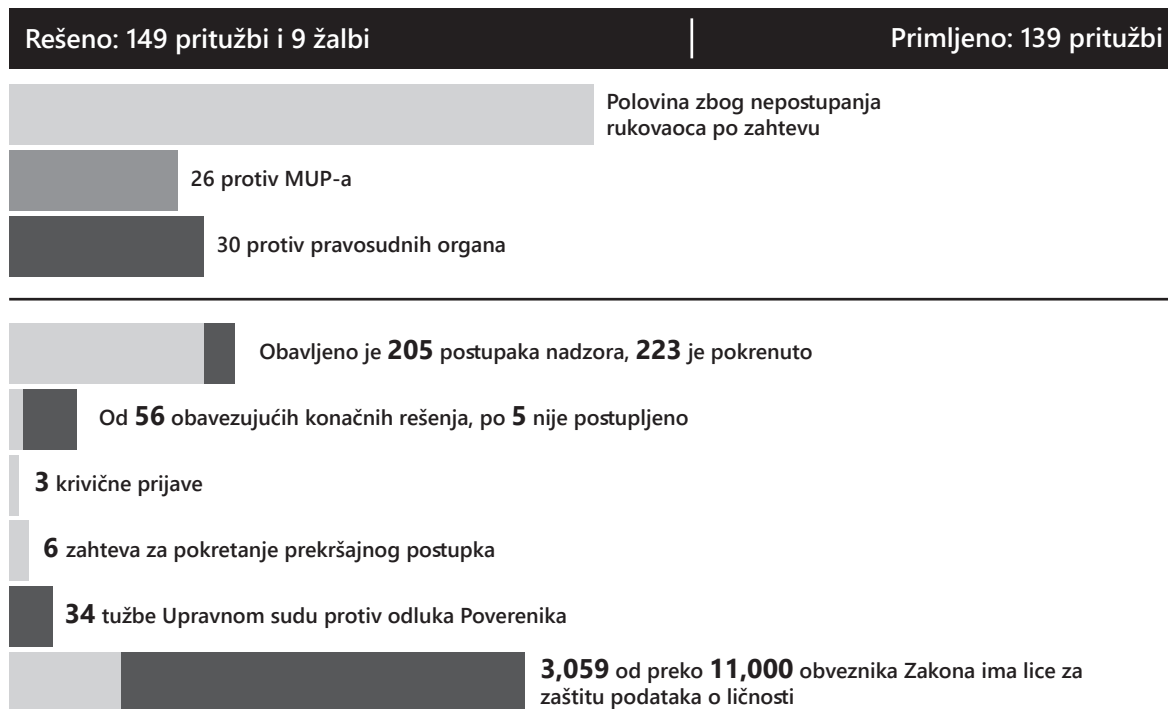
348 „Zakon o socijalnoj karti“, *Sl. glasnik RS*, br. 14/2021 od 17. 2. 2021, <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2021/95-21%20-%20lat.pdf>

349 „Ustav Republike Srbije“, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006, član 47.

Vlada Srbije još sa spiska država sa primerenim stepenom zaštite podataka nije izbrisala Sjedinjene Američke Države (SAD),³⁵⁰ na šta je ukazivao i Poverenik,³⁵¹ jer je Sud pravde Evropske unije sredinom 2020. ukinuo³⁵² odluku Evropske komisije o primerenom stepenu zaštite podataka u okviru mehanizma „Štit privatnosti“, koji se odnosi na prenos podataka između EU i SAD.

Skromnija praksa Poverenika u 2020. godini

Grafikon 8. Praksa Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti u 2020. godini



Izvor: Godišnji izveštaj Poverenika za 2020. godinu

Praksa Poverenika je tokom 2020. godine bila skromnija nego 2019. godine. Izjavljeno je i rešeno manje pritužbi (i žalbi) za skoro četvrtinu, broj postupaka okončanog nadzora iznosi 30% prošlogodišnjeg broja,³⁵³ a broj pokrenutih postupaka nadzora upola je manji od prošlogodišnjeg. Novi zakon otvara mogućnost i da lice istovremeno vodi postupak za zaštitu svojih ličnih podataka pred različitim nadležnim organima (Poverenik, Upravni sud, Viši sud), što je problematično iz ugla načela *ne bis in idem*, ali i iz ugla nepotrebnog trošenja javnih resursa, pošto ovi organi nemaju obavezu uzajamnog obaveštavanja. Osim toga, građani se povodom zaštite ovog prava sve više obraćaju i Zaštitniku građana iako je Poverenik specijalizovan za ovu oblast.³⁵⁴

350 „Odluka o Listi država, delova njihovih teritorija ili jednog ili više sektora određenih delatnosti u tim državama i međunarodnih organizacija, u kojima se smatra da je obezbeđen primereni nivo zaštite podataka o ličnosti“, *Službeni glasnik RS*, broj 55 od 2. avgusta 2019, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/55/2/reg.10.4.2021>.

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

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

353 I sedam puta je manji od broja okončanih nadzora u 2018. godini, u vreme primene prethodnog zakona. Informacije koje se poredе izvučene su iz godišnjih izveštaja Poverenika koji su dostupni na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/izvetaji-poverenika.html>.

354 Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj za 2020*. Beograd, mart 2021, str. 103, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7007/Redovan%20godni%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202020.%20godinu.pdf>.

Tokom izveštajnog perioda nastavio se raniji trend da velike inostrane tehnološke kompanije imenuju svoje predstavnike u Srbiji u skladu sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.³⁵⁵ Međutim, kompanija Facebook istaknuto nedostaje na ovom spisku.³⁵⁶

Građani misle da im treba više informacija o pravu na zaštitu ličnih podataka

Prema istraživanju stavova građana koje je u martu objavio OEBS³⁵⁷, ispitanici najviše poverenja imaju u zdravstvene i obrazovne ustanove, kao i u sektor bezbednosti (policija, vojska, bezbednosne službe) kada obrađuju njihove lične podatke, a najmanje veruju društvenim mrežama, agencijama za zapošljavanje i mobilnim i internet operaterima. Najviše bi želeli da znaju više o tome ko može da im traži lične podatke, kome da se obrate u slučaju zloupotrebe, ali i da dobiju primere kako bi bolje razumeli šta sve predstavlja ugrožavanje ličnih podataka. Građani su najspremniji da kao razloge za ograničenje svog prava na zaštitu ličnih podataka prihvate zaštitu lične bezbednosti i sopstvenog zdravlja, a potom i zaštitu zdravlja drugih i nacionalne bezbednosti.

Istaknuti slučajevi u izveštajnom periodu: COVID-19 baza, pametni video-nadzor i praćenje građana

PrEUgovor je pre godinu dana pisao o kompromitovanju obuhvatne državne COVID-19 baze podataka, koja sadrži i osetljive lične podatke prikupljene od zdravstvenih ustanova, MUP-a i Ministarstva odbrane.³⁵⁸ Povodom ovog slučaja, koji je u aprilu 2020. otkrila Šer fondacija, Poverenik je sproveo postupak nadzora i izrekao opomenu nadležnom institutu. Pored neodgovarajućih mera zaštite podataka, nedostajali su i ugovor između rukovaoca i obrađivača u sistemu i procena uticaja na zaštitu podataka, koja mora da prethodi izradi baze. Ova procena je naknadno izrađena, ali šturo i površno iako je reč o vrlo kompleksnom sistemu.³⁵⁹ Nadzor je pokazao i to da se uglavnom koriste nepersonalizovane šifre za pristup bazi, što otežava praćenje radnji pojedinog korisnika baze, pa i otkrivanje mogućih zloupotreba. Protiv nepoznatog lica podneta je krivična prijava zbog objavljivanja šifre za pristup na sajtu jednog doma zdravlja.³⁶⁰

Nemar prema zaštiti podataka o ličnosti primećen je i kada je reč o nedovoljno transparentnom uvođenju sistema za pametni video-nadzor u Beogradu, o čemu je prEUgovor redovno pisao.³⁶¹ Poverenik nije bio zadovoljan ni drugom procenom uticaja ovog sistema na zaštitu ličnih podataka. Video-nadzor je uglavnom u pravnom vakuumu. Zvanični broj kamera i lokacija na kojima su postavljene³⁶² znatno je manji od onog koji otkrivaju građani u okviru inicijative „Hiljade kamera”(videti grafikon 8).³⁶³ Među njima su i fiksne 4K kamere, koje prepoznaju biometriju lica i telesne karakteristike, ali se, prema zvaničnim podacima, ta tehnologija još ne upotrebljava.³⁶⁴ Do sada nisu izneseni ubedljivi argumenti kada je reč o neophodnosti ili srazmernosti masovne primene ove nametljive tehnologije njenim svrhama, pogotovo kada se ima u vidu visok rizik od zloupotreba i negativnih posledica na privatnost i uživanje osnovnih sloboda.

355 Prema saopštenjima Poverenika, to su Wizzair, Acer, Spotify, Yahoo, Alibaba, između ostalih. Saopštenja su dostupna na: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja.html>.

356 P. Paunović, „Facebook ignoriše imenovanje predstavnika u Srbiji: Može li kazna od 100.000 dinara da ga na to natera?”, *Startit.rs*, 16. 12. 2020, <https://startit.rs/facebook-ignorise-imenovanje-predstavnika-u-srbiji-moze-li-kazna-od-100-000-dinara-da-ga-na-to-natera/>, 6. 4. 2021.

357 Prezentacija rezultata istraživanja javnog mnjenja o zaštiti ličnih podataka, Misija OEBS-a u Srbiji u saradnji sa agencijama Kantar Srbija i TMG Insights, Medija centar Beograd, 10. 3. 2021, <https://mc.rs/dogadjaji/prezentacija-rezultata-istrzivanja-javnog-mnjenja-o-zastiti-licnih-podataka/282>, 6. 4. 2021.

358 Pejić Nikić J., (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, Koalicija prEUgovor, maj 2020, str. 85-86, <http://bit.ly/AlarmMaj2020>.

359 J. Adamović, „Informacioni sistem Covid-19 – da li su naši lični podaci bezbedni?“, Share fondacija, 22. 1. 2021, <https://www.sharefoundation.info/sr/informacioni-sistem-covid-19-da-li-su-nasi-licni-podaci-bezbedni/>, 6. 4. 2021.

360 Ibid.

361 Pejić Nikić J., (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2020, op. cit.

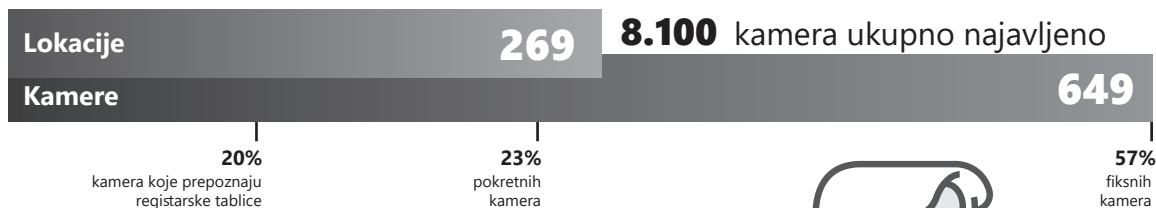
362 „Lokacije kamera MUP-a u Beogradu“, Ministarstvo unutrašnjih poslova, <http://bit.ly/kamereMUP>, 19. 4. 2021.

363 *Twitter* nalog *hiljadekamera*, 9. 11. 2020, <https://twitter.com/hiljadekamera/status/1325821266343976963>, 6. 4. 2021.

364 Marija Pavlović, Video-nadzor i privatnost u Beogradu (infografik), Beogradski centar za bezbednosnu politiku, oktobar 2020, <https://bezbednost.org/multimedia/video-nadzor-i-privatnost-u-beogradu/>.

Grafikon 9. Sistem pametnog video-nadzora u Beogradu

Zvanični podaci MUP-a:



Nezvanični podaci inicijative „Hiljade kamera“:



Kanadski institut specijalizovan za pitanja tajnog nadzora otkrio je krajem 2020. godine da se Bezbednosno-informativna agencija Srbije (BIA) nalazi na spisku 25 agencija širom sveta, koje koriste softver izraelske kompanije koji omogućava da se za nekoliko sekundi locira svaki telefon na teritoriji zemlje i da se prati komunikacija korisnika ovih uređaja.³⁶⁵ Verovatno je predsednik Republike Aleksandar Vučić mislio upravo na ovaj softver kada je na konferenciji u jeku pandemije u martu 2020. izjavio kako država prati kretanje korisnika telefonskih brojeva kako bi obezbedila poštovanje propisanih mera samoizolacije iako za to nije postojao pravni osnov.³⁶⁶ Premijerka Ana Brnabić potvrdila je u decembru da je Srbija imala spremnu aplikaciju za praćenje telefonskih korisnika, ali je nije koristila jer bi time ugrozila ustavna prava i slobode građana.³⁶⁷ Prema istraživanju OEBS-a, samo 3,5% građana smatra da je lokacija kretanja podatak o ličnosti, koji uživa zaštitu.³⁶⁸

PREPORUKE

- Potrebno je usvojiti novu Strategiju zaštite ličnih podataka, sa pratećim akcionim planom, te uspostaviti radno telo koje će nadzirati sprovođenje ovih akata.
- Neophodno je izmeniti Zakon o zaštiti podataka o ličnosti kako bi se izbeglo istovremeno vođenje postupaka u istom slučaju pred različitim nadležnim organima.
- Što pre treba započeti, odnosno nastaviti, proces usklađivanja odredaba pojedinih zakona sa novim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.
- Nadležna ministarstva treba blagovremeno da uključe i uvažavaju mišljenja Poverenika za zaštitu podataka o ličnosti tokom izrade propisa koji bitno utiču na poštovanje ovog prava.
- 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.

365 Vuk Jeremić, „BIA koristi softver izraelske kompanije za nadzor građana“, *Danas*, 4. 12. 2020, <https://www.danas.rs/drustvo/bia-koristi-softver-izraelske-kompanije-za-nadzor-gradjana/>, 6. 4. 2021.

366 Pejić Nikić J., (ur.), „PrEUgovor Alarm izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24“, maj 2020, op. cit., str. 86.

367 „Brnabić: Imali smo aplikaciju za praćenje građana, ali smo na kraju ipak odustali“, *Danas*, 10. 12. 2020, <https://www.danas.rs/politika/brnabic-imali-smo-aplikaciju-za-pracenje-gradjana-ali-smo-na-kraju-ipak-odustali/>, 6. 4. 2021.

368 Prezentacija rezultata istraživanja javnog mnjenja o zaštiti ličnih podataka, Misija OEBS-a u Srbiji, op. cit.

5. POGLAVLJE 24 – PRAVDA, SLOBODA I BEZBEDNOST

5.1. Reforma policije

Nedostatak transparentnosti organizacione reforme Ministarstva unutrašnjih poslova i nemogućnost da se operativna autonomija policije zaštiti od uticaja politike i organizovanog kriminala dve su glavne prepreke u reformi policije u Srbiji.

Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) nastavilo je praksu da ne objavljuje izveštaje o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 24, tako da se poslednji dostupan izveštaj odnosi na period jul – decembar 2019. godine.³⁶⁹ Iako je AP 24 u međuvremenu revidiran, a nova verzija usvojena u julu 2020, još nema zvaničnih podataka o njegovom sprovođenju. Štaviše, od februara 2020. godine nisu se sastale Pregovaračka grupa za Poglavlje 24 i Radna grupa za Poglavlje 24 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. To znači da šira javnost već više od godinu dana nema nikakve podatke o najvažnijim reformama, koje se preduzimaju u okviru Poglavlja 24. Iz ovih razloga, nemoguće je sveobuhvatno proceniti koje su aktivnosti iz tog poglavlja ispunjene u planiranim rokovima.

Kao što je do sada već mnogo puta objašnjeno, organizaciona reforma policije ključni je preduslov za uspešno sprovođenje svih ostalih reformi iz Poglavlja 24. Niz neobjašnjivih otkaza i imenovanja na najviše rukovodeće položaje u MUP-u i policiji, do kojih je došlo tokom proteklih šest meseci, pod ozbiljan znak pitanja stavljaju sistem za pravilno upravljanje ljudskim resursima i napredovanje u karijeri. Umesto raspisivanja transparentnih otvorenih konkursa i regrutovanja, što je po Zakonu o policiji obavezno, novi ministar unutrašnjih poslova prekoračio je svoja diskreciona ovlašćenja kada je, bez odgovarajućeg objašnjenja, otpustio i imenovao nekoliko visokih rukovodilaca. Između ostalog, imenovani su načelnik Uprave granične policije, rukovodilac Sektora za ljudske resurse, načelnik Uprave kriminalističke policije i rukovodilac Sektora za unutrašnju kontrolu, dok su smenjeni načelnici nekoliko regionalnih policijskih uprava.³⁷⁰ Za ove odluke nisu data nikakva objašnjenja, a posebno je problematično to što su kadrovi za ključne strateške položaje u Ministarstvu unutrašnjih poslova izabrani bez objavljivanja konkursa. Osim što bi pružili mogućnost da budu izabrani najbolji kandidati, konkursi bi omogućili veći stepen transparentnosti, kao i uvid javnosti u čitav postupak.

Događaji do kojih je došlo od kada je u Srbiji u oktobru 2020. godine objavljen rat mafiji stavljaju dodatni akcenat na potrebu da bude ispunjeno privremeno merilo Evropske komisije, kojim se predviđa uspostavljanje jakih zaštitnih mehanizama u policiji kako bi se sprečili upliv organizovanog kriminala u ovu instituciju i politički uticaj na njen operativni rad.³⁷¹ Informacije iz tekuće istrage u jednom predmetu organizovanog kriminala na visokom nivou objavljivane su više puta tokom niza medijskih nastupa i konferencija za štampu. Jedan od takvih incidenata odnosi se na informacije koje je načelnik Uprave kriminalističke policije izneo u izuzetno gledanoj emisiji *Hit Tvit*, koja se emituje na televiziji *Pink*. On je tom prilikom naveo da se istražuju političke veze sa organizovanom kriminalnom grupom.³⁷² Uz to, mnogi visoki politički zvaničnici više puta su davali izjave o postojanju paralelne strukture unutar MUP-a, koja se sastoji od ljudi bliskih organizovanoj kriminalnoj grupi Veljka Belivuka. Jedan od ključnih zagovornika ove postavke bio je poslanik i istaknuti član SNS-a, koji je izneo navode da je ovu paralelnu strukturu stvorio određeni političar visokog ranga. Nije pominjao imena, ali je nagovestio da je reč o prethodnom ministru

369 Internet stranica Ministarstva unutrašnjih poslova, deo o evropskim integracijama, <https://bit.ly/3wRRQOP>, 13. 4. 2021. Napomena: Prvi izveštaj o sprovođenju revidiranog AP24 objavljen je na navedenoj internet stranici kada je ovaj odeljak Alarm izveštaja već bio finalizovan.

370 Radonjić Marko. „Nije Stefanović stigao da postavi, koliko će Vulin da smeni“. *Nova S*, 17. 12. 2020, <https://nova.rs/vesti/hronika/nije-stefanovic-stigao-da-postavi-koliko-vulin-moze-smeni/>, 13. 4. 2021.

371 Izveštaj o skriningu za Srbiju, Poglavlje 24.

372 Bulajic Jelena. „Šef UKP-a: Traže se Belivukove veze u vlasti“, *Nova S*, 7. 2. 2021. Dostupno na adresi: <https://nova.rs/vesti/hronika/bogdan-pusic-traze-se-belivukove-veze-u-vlasti/>, pristupljeno 13. 4. 2021.

unutrašnjih poslova.³⁷³ Ove neutemeljene optužbe, kao i činjenica da nadležni organi nikada nisu pružili nijedno zvanično objašnjenje, ozbiljno podrivaju poverenje javnosti u policiju i integritet ove institucije.

Zabrinutost izaziva i nadzor nad tim kako policija sprovodi posebne istražne mere, posebno u svetlu takozvane 'afere sa prisluškivanjem', u kojoj je policija navodno presretala komunikaciju predsednika Srbije.³⁷⁴ Ostaje nejasno u kojoj je meri bilo to prisluškivanje i da li je tu bilo neprimerenog političkog uticaja. Međutim, na osnovu izjava koje je bivši inspektor Sektora za unutrašnju kontrolu dao tokom jednog intervjua može se zaključiti da su politički nameštenici iz kabineta MUP-a preterano učestvovali u operativnom radu policije.³⁷⁵

PREPORUKA

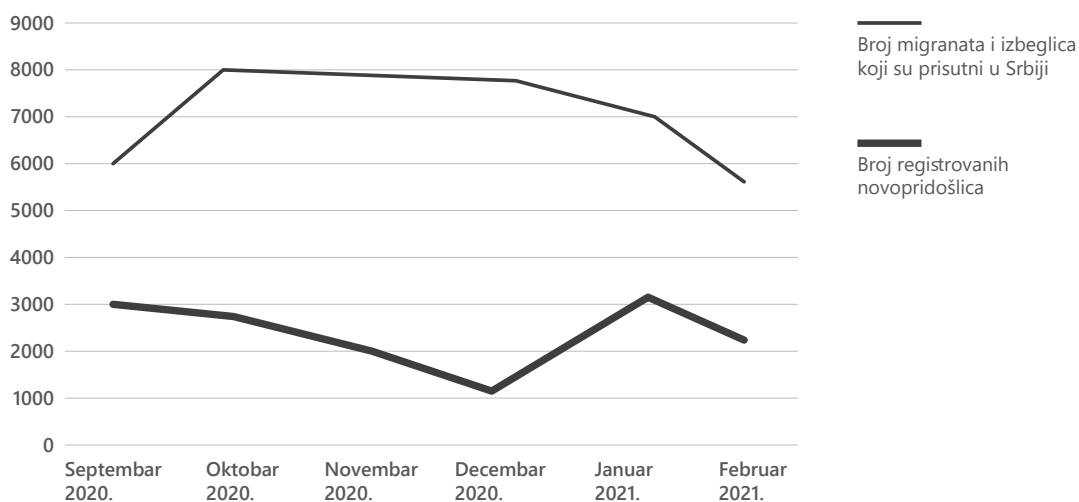
- Evropska komisija, države članice EU, Narodna skupština i Vlada Srbije moraju da insistiraju na stvaranju okruženja koje će biti pogodno za uspostavljanje operativne autonomije policije i ograničavanje neprimerenih uticaja na ovu instituciju, posebno tako što će pratiti razvoj situacije u najvažnijim predmetima i postarati se da nadležni organi sprovedu krivično gonjenje.

5.2. Migracije i azil

Antimigrantska retorika i dalje dobija snažnu podršku javnosti i izaziva represivne odgovore. Ustavni sud Srbije je usvojio prvu odluku, kojom potvrđuje nezakonito proterivanje izbeglica u Bugarsku. Neophodno je ojačati sprovođenje i izvršenje postupka povratka u skladu sa standardima zaštite i poštovanja ljudskih prava, uključujući u to i sprovođenje pravnih koncepata, koje predviđaju Zakon o strancima i Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čije su namere da uredе boravak migranata i izbeglica na teritoriji Republike Srbije.

Opšti pregled situacije

Grafikon 10. Statistički podaci o prisilnim migracijama u Srbiji



Izvor: Visoki komesarijat UN za izbeglice (UNHCR), Sažeti izveštaji o Srbiji (Snapshots) od oktobra 2020. do februara 2021. godine.

373 „Dukanović pisao Vučiću: Belivukova banda ne bi uspela bez logistike naših ljudi“, *N1 info*, 14. 2. 2021. Dostupno na adresi: <https://rs.n1info.com/vesti/djukanovic-pisao-vucicu-belivukova-banda-ne-bi-uspela-bez-logistike-nasih-ljudi/>, pristupljeno 13. 4. 2021.

374 „Trbović: Vučić je razgovarao sa ljudima na merama, mnogi potcenili Stefanovića“, *N1 info*, 1. 4. 2021. <https://rs.n1info.com/vesti/trbovic-vucic-je-razgovarao-sa-ljudima-na-merama-mnogi-potcenili-stefanovica/>, 14. 4. 2021.

375 „Trbović: Hrkalovićeva moć 'vukla' od Stefanovića, na njen odlazak uticala DEA“, *N1 info*, 24. 3. 2021. <https://rs.n1info.com/vesti/trbovic-hrkaloviceva-moc-vukla-od-stefanovica-na-njen-odlazak-uticala-dea/> 15. 4. 2021.

Tokom perioda izveštavanja ukupan broj aktivnih smeštajnih kapaciteta povećan je na 19. Nakon što je završeno renoviranje, prihvatni centri u Bujanovcu i Pirotu ponovo su otvoreni u oktobru.³⁷⁶

Dostupni statistički podaci ukazuju da je broj migranata i tražilaca azila smeštenih u centrima za azil i prihvatnim centrima varirao od 5100 u septembru do 6600 u novembru, dok se od januara taj broj konstantno smanjuje (oko 4470 na kraju marta).³⁷⁷ Iako je opšte prisustvo migranata i izbeglica u zemlji i u centrima smanjeno u poređenju sa prethodnim periodom, pritisak na centre u Šidu³⁷⁸ i Somboru i dalje je veliki. U pograničnim područjima (naročito u Šidu i Somboru) i u centru Beograda i dalje se beleži veliki broj lica koja borave na otvorenom.

Prema podacima iznetim na mesečnim sastancima Radne grupe za zaštitu dece, vidi se da se nacionalna struktura smeštenih migranata nije značajno promenila tokom perioda izveštavanja, što znači da su Avganistanci najbrojniji, a zatim slede Sirijci, dok je znatno niži procenat Pakistanaca, Bangladešana i Somalijaca.

Uprkos relativno visokom broju prisutnih i smeštenih migranata i izbeglica, statistički podaci o azilu ukazuju na to da sada znatno manji broj njih inicira postupak azila.

Tabela 4. Statistički podaci o azilu za Srbiju, za šestomesečni period

	Sep. 2020	Okt. 2020	Nov. 2020	Dec. 2020	Jan. 2021	Feb. 2021
Registrovane namere da se podnese zahtev za azil	382	173	97	94	71	41
Zahtevi za azil	19	20	8	25	16	16
Pozitivne odluke	0	8	4	1	0	0

Izvor: UNHCR, Kratki izveštaji za Srbiju (Snapshots) za januar i februar 2021. godine, za decembar i za oktobar 2020. godine

Izveštaji međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva koje se bave ovim pitanjima ukazuju na to da je broj evidentiranih slučajeva kolektivnog proterivanja iz susednih zemalja u Srbiju i dalje visok (od 3129 u septembru 2020. godine³⁷⁹ do 3773 u februaru 2021. godine³⁸⁰), naročito iz Rumunije i Mađarske. Izveštaji o tome da rumunska policija vrši prisilna neformalna vraćanja (*push-backs*) postaju sve učestaliji.³⁸¹

Migrantska kretanja u zemlji i dalje prati sve vidljiviji fenomen krijumčarenja migranata.

„Hvatanje migranata“

Nadležni organi su nastavili da sistematski okupljaju izbeglice i migrante koji borave van centra i da ih prebacuju u zvanične centre, u kojima ima slobodnih mesta. Takve akcije se sporadično sprovode od 2016. godine, u zavisnosti od broja i stepena humanitarnih izazova, sa kojima se migranti koji borave na otvorenom suočavaju. Međutim, nekoliko takvih akcija koje su preduzete tokom perioda izveštavanja specifične su zbog različitih aspekata.

376 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 4. decembar 2020. godine.

377 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 1. april 2021. godine.

378 Na kraju januara.

379 UNHCR, Kratak izveštaj za Srbiju (*Snapshot*) za januar i februar 2021. godine.

380 Ibid.

381 Mreža za praćenje nasilja na granici ((BVMN), Izveštaji o ilegalnim neformalnim vraćanjima i nasilju na granici (*Illegal push-backs and border violence reports*), januar 2021. godine, <https://bit.ly/3g4j8M8>.

Pre nego što se pozabavimo specifičnostima tih akcija, važno je istaći da policija identifikuje iregularne migrante u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom. Kada policija po službenoj dužnosti ili na osnovu prigovora građana dođe do saznanja da neka lica potencijalno ilegalno borave na teritoriji Srbije, njihova je obaveza da reaguju i izvrše odgovarajuće provere radi utvrđivanja osnova boravka stranca, a zatim da preduzmu dalje mere u zavisnosti od pravnog statusa, koji je utvrđen.

Ako je migrant izrazio nameru da podnese zahtev za azil, policija može, na osnovu Zakona o azilu i privremenoj zaštiti (član 35 stav 4), da ga sprovede u centar za azil ili u drugi objekat predviđen za smeštaj tražilaca. Iregularni migranti se takođe mogu premestiti u državne objekte za smeštaj na osnovu Zakona o policiji, ali u okviru ograničenja koje akcija dovođenja podrazumeva. Takođe je važno istaći da je u interesu migranta i u cilju zaštite njegovog fizičkog i psihološkog integriteta to da bude smešten u državne objekte za smeštaj i da ima pristup medicinskoj pomoći i drugim uslugama, koje su važne za uočavanje i zaštitu njegovih potreba.

Međutim, u akcijama policije 13,³⁸² 16,³⁸³ 25,³⁸⁴ i 28.³⁸⁵ novembra 2020. godine bio je zanimljiv način na koji su te akcije sprovedene (spoveda ih je žandarmerija – specijalizovana jedinica policije, koja se može angažovati za obavljanje posebnih zadataka),³⁸⁶ kao i poruke koje su preovladavale u medijima da će policija reagovati u skladu sa zakonom i zaštititi „naš način života i naše građane“ i istovremeno zaštititi migrante i smestiti ih u centre gde dobijaju adekvatnu zdravstvenu negu, ishranu itd.

Tačno je da iregularna kretanja, pored kršenja imigracionih propisa, neretko vode i ka vršenju drugih kažnjivih radnji (počev od kršenja javnog reda i mira, preko neovlašćenog ulaska na privatno imanje, sitnih krađa, falsifikovanja dokumenata, lažnog predstavljanja, pa sve do pljačke, ubistva, kidnapovanja, trgovine ljudima i drugo), koje podrazumevaju narušavanje bezbednosti ljudi i/ili vlasništva. Međutim, sporne su mere koje preduzimaju nadležni organi. Umesto pokretanja krivičnih ili prekršajnih postupaka, migranti se sprovode u prihvatne centre. Da bi se ocenila održivost tih akcija, važno je istaći da centri za azil i prihvatni centri predstavljaju smeštajne objekte otvorenog tipa. To znači da će se, bez donošenja pojedinačnih odluka kojima se ograničava sloboda kretanja datog lica (koja se donosi u skladu sa odredbama Zakona o strancima ili Zakona o azilu i privremenoj zaštiti), migranti koji ne žele da ostanu u Srbiji verovatno ponovo naći van centra, u pograničnom području ili u situaciji gde pokušavaju ilegalno da pređu granicu.

Ustavni sud Srbije potvrdio nezakonito proterivanje izbeglica u Bugarsku

U januaru 2021. godine Ustavni sud Republike Srbije doneo je odluku³⁸⁷ kojom prvi put potvrđuje da su nadležni organi Srbije nezakonito proterali grupu migranata iz Srbije u Bugarsku u februaru 2017. godine. Sud je konstatovao da su migranti, uprkos činjenici da su pravno okarakterisani kao izbeglice, faktično proterani radnjom policijskih službenika, te da se u takvoj radnji stiču elementi nečovečnog postupanja. Pored toga, Sud je utvrdio da im od trenutka lišenja slobode nije pružena adekvatna stručna pravna pomoć advokata, niti im je po službenoj dužnosti dodeljen advokat za odbranu iako su izbeglice, te da su bili lišeni prava na pokretanje žalbenog postupka, kojim bi sud hitno ispitao zakonitost njihovog lišenja slobode.

382 „Žandarmerija kontrolise migrante u Šidu“, [Vulin.rs](https://bit.ly/3mpEUuR), 13. novembar 2020. godine, <https://bit.ly/3mpEUuR>

383 „Ministar Vulin: Zakon važi za sve, pa i za migrante“, [Vulin.rs](https://bit.ly/2Q4zgSA), 16. novembar 2020. godine, <https://bit.ly/2Q4zgSA>

384 „Ministar Vulin: Policija će nastaviti da vodi računa da naš svakodnevni život ni na koji način ne bude ugrožen“, [Vulin.rs](https://bit.ly/3205Vvf), 25. novembar 2020. godine, <https://bit.ly/3205Vvf>

385 „Ministar Vulin: Akcijom pripadnika MUP-a, oko 450 migranata vraćeno u kampove i prihvatne centre“, 28. novembar 2020. godine, <https://bit.ly/3sXLDyH>

386 Više na: <https://bit.ly/3fS8fg8>

387 UŽ-1823/2017, 19. januar 2021. godine.

Antimigrantska retorika

Učestalost ksenofobičnih i diskriminatornih akcija takozvanih „Narodnih patrola“, usmerenih protiv migranata, i dalje raste. Pod sloganom „održavanja reda i mira na ulicama“ ne samo da nastavljaju da presreću migrante, tražeći od njih da se vrate u kampove koji su za njih određeni,³⁸⁸ već su počeli da vrše i građanska hapšenja.³⁸⁹ Prema dostupnim video-zapisima sa društvenih mreža, samo u poslednjih par meseci izvršeno je nekoliko građanskih hapšenja u Beogradu.³⁹⁰ Istraga koju je policija pokrenula protiv „Narodnih patrola“ prošle godine i dalje je u fazi odlučivanja, prema najnovijim informacijama dobijenim iz Višeg javnog tužilaštva.³⁹¹

Povećano prisustvo migranata u pograničnim područjima, uz učestale upade u seoska domaćinstva, dovelo je do nezadovoljstva lokalnog stanovništva. Narodni poslanik Balint Pastor takođe je u Narodnoj skupštini govorio o nepovoljnoj situaciji, u kojoj se nalaze meštani Majdana i Raba, ističući da je u području tih naselja konstantno prisutno oko 500 ilegalnih migranata i da je situacija alarmantna.³⁹² Članovi „Narodnih patrola“ su posetili stanovnike tih selâ kako bi im pružili podršku, a preko svojih društvenih mreža su im dali medijski prostor da izraze nezadovoljstvo zbog prisustva migranata u svojim naseljima.³⁹³

Pored toga, u martu je preko dve hiljade meštana subotičkih predgrađa Dolji i Gornji Tavankut i Ljutovo potpisalo peticiju kojom traže dvadesetčetvoročasovno prisustvo policije zbog velikog broja migranata.³⁹⁴

Najnovije ispitivanje javnog mnjenja ukazuje na zabrinjavajuće podatke: „Skoro dve trećine građana veruje da bi povećanje broja migranata dovelo do povećanja stope kriminala u Srbiji; 40% građana ima predrasude da su migranti i izbeglice pripadnici terorističkih organizacija, dok više od jedne trećine veruje u teorije zavere o tajnim planovima za naseljavanje migranata i o koordiniranim planovima za širenje Islama u Srbiji.“³⁹⁵

Kako je pandemija COVID-19 uticala na migracije i sistem azila

Zavod za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ objavio je u januaru operativni plan za imunizaciju stanovništva u Srbiji, koji predviđa tri faze vakcinacije. Pohvalno je to što su ovim planom obuhvaćeni i migranti i izbeglice, te uključeni u treću fazu vakcinisanja, sa utvrđenim ciljem od oko 3750 osoba (75% od lica kojima je obezbeđen smeštaj).³⁹⁶

Tokom izveštajnog perioda nastavljena je primena pojačanih epidemioloških mera zaštite kako bi se sprečilo širenje COVID-19. Informacije u vezi sa zaštitnim merama i aktuelnom vakcinacijom stalno saopštava ne samo Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije već i OCD. Obavezni karantin od 14 dana uveden je za sve novopridošlice u svim državnim smeštajnim objektima.

Od početka pandemije u populaciji izbeglica/migranata potvrđen je samo 31 slučaj zaraze ovim virusom.³⁹⁷

388 „Narodna patrola u Beogradu“, 20. decembar 2020. godine, <https://bit.ly/3cZ5GqY>

389 „Narodne patrole uhapsile migrante prilikom predaje droge, pa pozvale policiju“, 18. mart 2021. godine, <https://bit.ly/2RpDbud>.

390 januar, februar, mart i april

391 „Nasilje bez kazne: Tužilaštvo godinu dana odlučuje da li će pokrenuti postupak protiv 'narodnih patrola' koje su pretile migrantima“, *Insajder*, 27. februar 2021. godine, <https://bit.ly/3mulUdj>.

392 Savez vojvodanskih Mađara, dr Balint Pastor tražio rešavanje pitanja migranata i otvaranje granice sa Mađarskom, 29. januar 2021. godine <https://bit.ly/39ReX2g>

393 „Horor u Srbiji: Selo terorišu vehabije, meštani pozvali narodne patrole u pomoć“, 16. mart 2021. godine, <https://bit.ly/3cW9mJK>.

394 „Subotica, meštani tvrde da migranti prave nered i peticijom traže pojačano prisustvo policije“, *RTS*, 15. mart 2021. godine, <https://bit.ly/2RbtM9b>.

395 „Stavovi prema migrantima i izbeglicama u Srbiji“, PIN, jun 2020. godine, <https://bit.ly/3fOsLOD>.

396 Operativni plan imunizacije protiv kovida 19 u R. Srbiji, Ministarstvo zdravlja RS i Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, 2020, <https://bit.ly/2OH1lzf>.

397 UNHCR, Mesečni ažirirani izveštaj za Srbiju, za januar i februar 2021. godine.

ISTAKNUTO: Srbija je prva zemlja u Evropi koja je započela vakcinisanje izbeglica i migranata protiv COVID-19

Na osnovu prethodno sprovedene ankete i kontinuirane informativne kampanje, do marta je oko 500 punoletnih migranata i izbeglica bilo zainteresovano za imunizaciju. Prvi put je 19. marta jedan tražilac azila primio vakcinu protiv COVID-19, dok je do 30. marta preko 30 izbeglica i tražilaca azila, koji borave u privatnom smeštaju, i preko 300 izbeglica i tražilaca azila smeštenih u centrima kojima upravlja država primilo prvu dozu vakcine.³⁹⁸

U predstojećem periodu pružaoci usluga moraju nastaviti da informišu migrante i izbeglice u vezi sa imunizacijom i sa tim kako da izraze zainteresovanost za vaksininisanje, te da im pomažu oko toga kako da se prijave.

Nastavlja se upis dece migranata u redovne škole

Prema podacima Ministarstva prosvete, u martu je ukupno sto dvadeset i sedmoro dece migranata pohađalo školu, što je manje nego u oktobru, kada je bilo upisano sto šezdeset četvero dece.³⁹⁹ Glavni problemi i izazovi koji su utvrđeni prilikom uključivanja dece migranata u obrazovni sistem u okolnostima pandemije i onlajn nastave bili su izostanak vršnjačke podrške i jezička barijera.⁴⁰⁰

U periodu od septembra 2020. godine do januara 2021. godine Ministarstvo prosvete je, zajedno sa Komesarijatom za izbeglice i migracije i Unicefom, a u saradnji sa Filološkim fakultetom u Nišu i OCD Indigo, održalo početni kurs engleskog jezika za decu migrante, kao deo šire podrške kontinuiranom obrazovanju dece izbeglica i migranata u Srbiji. Kurs je održan posredstvom projekta Akelius,⁴⁰¹ koji predstavlja interaktivnu digitalnu platformu za učenje različitih jezika (od početnog do naprednog nivoa).⁴⁰² Uključena su deca od 6 do 18 godina starosti, koja su smeštena u tri centra: Centar za azil u Krnjači, Prihvatni centar Vranje i Prihvatni centar Šid stanica, u kojima je smešten najveći broj dece. U prvom krugu, 51 učesnik je uspešno završio kurs, a planirano je da sprovođenje ovog projekta bude nastavljeno od septembra.

Zakonodavne aktivnosti: ratifikovana dva međunarodna sporazuma

Izuzmemo li ratifikovanje dva međunarodna sporazuma, koja su značajna za borbu protiv iregularnih migracija, tokom izveštajnog perioda nije bilo značajnijih zakonodavnih aktivnosti u oblasti migracija i azila u meri koja je prvobitno planirana Revidiranim AP za Poglavlje 24, kao i trećom verzijom Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU.

Prvi je Zakon o potvrđivanju Sporazuma o statusu između Republike Srbije i Evropske unije o akcijama koje sprovodi Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu (u daljem tekstu: Agencija) u Republici Srbiji.⁴⁰³ Njegova namera je da unapredi saradnju između srpskih nadležnih organa i Agencije, kao i da dodatno uspostavi pravni okvir, koji bi sveobuhvatno regulisao sve aspekte koordinacije potrebne za sprovođenje akcija Agencije, koje se mogu odvijati na teritoriji Republike Srbije, kao i buduću saradnju između Republike Srbije i Agencije. Uzimajući u obzir to da pripadnici Agencije imaju potpuni imunitet i da su oslobođeni odgovornosti za dela izvršena tokom obavljanja dužnosti, prilikom izrade operativnog plana neophodno je u obzir uzeti moguće implikacije odbijanja ulaska ili udaljenja stranca kako bi se

398 „Srbija vakciniše izbeglice protiv kovida 19“, UNHCR, 30. mart, <https://bit.ly/3fWE0EP>.

399 Sastanak Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 1. april 2021. godine,

400 Diskusija vođena tokom sastanka Radne grupe za zaštitu dece (CPWG), 5. februar 2021. godine.

401 Više informacija na: <https://bit.ly/3dlheOg>

402 „Podrška kontinuiranom obrazovanju dece izbeglica i migranata u Srbiji“, 17. februar 2021. godine, <https://bit.ly/3cZhTfd>.

403 „Službeni glasnik RS – međunarodni sporazumi“, broj 3 od 2. marta 2021. godine.

izbeglo kršenje načela zabrane proterivanja ili vraćanja (*non-refoulement*) i doprinelo jasnijem definisanju odgovornosti u slučaju mogućeg kršenja.⁴⁰⁴

Drugi je Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Vlade RS i Vlade Republike Severne Makedonije o saradnji u oblasti borbe protiv krijumčarenja migranata.⁴⁰⁵ Zaključen je na osnovu obostrane namere dve zemlje da regulišu saradnju u prevenciji i borbi protiv organizovanih kriminalnih grupa za krijumčarenje migranata (i drugih radnji koje predstavljaju krijumčarenje migranata prema nacionalnom pravnom okviru). Saradnja uključuje razmenu informacija i podataka, formiranje zajedničkih istražnih timova, sprovođenje zajedničkih projekata i drugih aktivnosti, organizovanje zajedničkih obuka, radionica i seminara, kao i razmenjivanje iskustva radi sprečavanja krijumčarenja, te radi jačanja kapaciteta za borbu protiv krijumčarenja migranata.

Prema Godišnjem planu rada Vlade, usvojenom u februaru, i novom zakonodavnom vremenskom okviru, u drugoj polovini 2021. godine biće izrađeno nekoliko ključnih propisa u oblasti migracija, koji će biti u obliku zakonâ o izmenama i dopunama (Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, Zakona o strancima, Zakona o graničnoj kontroli). Takođe, biće izrađeni i novi strateški dokumenti: Strategija integrisanog upravljanja granicom Republike Srbije za period 2021–2026. godine, sa pratećim Akcionim planom za period 2021–2022. godine; Strategija borbe protiv iregularnih migracija u Republici Srbiji za period 2021–2021. godine, sa pratećim Akcionim planom za period 2021–2022. godine; Akcioni plan za ulazak u Šengen zonu.

U kojoj će meri ovi zakonodavni koraci biti u skladu sa utvrđenim pokazateljima rezultata u AP za Poglavlje 24 i da li se usvajanje amandmana može iskoristiti kao prilika da se uključe druga pitanja, koja su relevantna za regulisanje pravnog statusa migranata (na primer, detaljnije regulisanje instituta tolerisanog boravka u smislu utvrđivanja oblika boravka, kao i obim prava lica čije se prisustvo na teritoriji RS toleriše), tek ostaje da se vidi.

PREPORUKE

- Tokom krize izazvane pandemijom COVID-19 neophodno je:
 - » nastaviti sa pružanjem i obezbeđivanjem humanitarne podrške migrantima i tražiocima azila, kao i drugih potrepština poput odeće, obuće itd.;
 - » naročito, obezbediti resurse za njihovu zaštitu i zaštitu zaposlenih u centrima za azil i prihvatnim centrima;
 - » obezbediti da sve informacije koje su relevantne za zaštitu zdravlja migranata i informacije o aktuelnoj vakcinaciji protiv COVID-19 uopšte budu stalno dostupne svim migrantima, u skladu sa njihovim starosnim dobom i drugim potrebama zaštite.
- Od suštinskog je značaja obezbediti sve neophodne preduslove za potpuno i delotvorno sprovođenje Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti;
- Potrebno je preduzeti neophodne korake za punu primenu Zakona o strancima i realizaciju zakonskih preduslova za rešavanje pravnog statusa osoba koje borave u Republici Srbiji bez regulisanog statusa;
- U tom smislu, posebno je važno ojačati infrastrukturu i kadrovske kapacitete organa nadležnih za sprovođenje zakonskih odredaba o vraćanju i standarda zaštite i poštovanja ljudskih prava povratnika državljana trećih zemalja.

404 Više informacija na: prEUgovor, „Statusni sporazum“ i uloga Fronteksa u Srbiji, 11. mart 2019, <https://bit.ly/329OusB>.

405 „Službeni glasnik RS – međunarodni sporazumi“, broj 2 od 18. februara 2021. godine.

- Od suštinskog je značaja pratiti posledice primene Zakona o strancima i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, posebno onih odredaba koje se odnose na načelo zabrane proterivanja ili vraćanja (*non-refoulement*).
- Važno je ojačati vezu između sistema borbe protiv iregularnih migracija i sistema azila.
- Posebno je važno da najavljene zakonodavne izmene u Republici Srbiji budu zasnovane na principima transparentnosti i dijaloga sa svim zainteresovanim stranama, a posebno sa organizacijama civilnog društva, koje imaju aktivnu ulogu u sistemu upravljanja migracijama.

5.3. Borba protiv organizovanog kriminala

Borba protiv organizovanog kriminala ponovo je postala glavni prioritet Vlade Srbije, što dokazuje i 'rat protiv mafije' koji je objavljen u oktobru 2020. godine. Uprkos hapšenjima i činjenici da su podignute optužnice protiv članova jedne organizovane kriminalne grupe visokog profila (slučaj Belivuk), kao i uprkos tome što je suđenje nastavljeno i optužnice potvrđene i u drugim istaknutim predmetima (Jovanjica i Jovanjica 2), veze između političara i ovih organizovanih kriminalnih grupa i dalje su neistražene iako postoji obilje dokaza. I dalje nisu postignuti bitni rezultati krivičnog gonjenja organizovanih kriminalnih grupa.

Neposredno nakon što je formirana krajem oktobra 2020. godine nova Vlada Srbije je – posle slične izjave predsednika Republike na Instagramu – objavila 'rat mafiji'. Borba protiv organizovanog kriminala je oduvek bila prioritet, bez obzira na to o kojoj se vladi radilo, ali rezultata i dalje nema.⁴⁰⁶ Nastavljena je borba protiv organizovanog kriminala, koja se sastoji od bombastičnih obećanja političara pojačanih tabloidnim izveštavanjem. Podaci iz istraga neprestano 'cure' ka prorežimskim tabloidima, koji izveštavaju o tome kako država pobeđuje u 'ratu protiv mafije'. Taj 'rat' je, međutim, sada personifikovan: glavni borac protiv mafije je predsednik Srbije iako borba protiv organizovanog kriminala nije u njegovoj nadležnosti.

Ključni problem predstavlja politički uticaj na rad onih koji jesu ovlašćeni za to da se bore protiv organizovanog kriminala, posebno u policiji kao instituciji koja, u operativnom smislu, nije autonomna. To je i dodatni uzrok nedovoljne saradnje policije i tužilaštva, što utiče na nedostatke tokom sprovođenja tužilačke istrage.⁴⁰⁷ Policija nema pravo da u krivičnim istragama primenjuje posebne istražne mere i, kada je o njima reč, zavisi od Bezbednosno-informativne agencije (BIA).

Nema dokaza da se napreduje sa definisanjem uloge službi bezbednosti u krivičnim istragama

Službe bezbednosti i dalje imaju ulogu u krivičnim istragama, kako u zakonu, tako i u praksi. Oprema za presretanje komunikacije nalazi se u BIA, s tim da je to, pre više od pet godina, bilo predviđeno samo kao privremeno rešenje.⁴⁰⁸ To znači da policija, kada tajno prisluškuje komunikacije, mora da se oslanja na resurse BIA.⁴⁰⁹ Uz to, BIA i dalje ima policijska ovlašćenja, odnosno pravo da koristi silu i oružje, kao i da hapsi.

U ovom 'ratu protiv mafije' poseban značaj pridaje se poligrafskom ispitivanju, koje se pogrešno predstavlja kao najvažniji instrument u borbi protiv organizovanog kriminala. Predsednik Srbije je najviše govorio o upotrebi poligrafa, predstavljajući ga kao gotovo najznačajniji instrument.⁴¹⁰ Takođe, nema javno dostupnih podataka o rezultatima koje su institucije postigle u borbi protiv organizovanog kriminala.

406 „Sve objave rata mafiji”, *Radio slobodna Evropa*, 29. 10. 2020, <https://bit.ly/31UjH2s>, 7. 4. 2021.

407 Miloš Jovanović, „Izveštaj za Srbiju”, u: Bojan Elek (ur.), *Neispunjavanje obaveza: Kako se vlade Zapadnog Balkana bore protiv organizovanog kriminala*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, februar 2021, str. 84, <https://bit.ly/3xu46Wh>

408 „Pravilnik o zahtevima za uređaje i programsku podršku za zakonito presretanje elektronskih komunikacija i tehničkim zahtevima za ispunjenje obaveze zadržavanja podataka o elektronskim komunikacijama”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 88 od 23. 11. 2015.

409 J. Pejić Nikić i P. Petrović. „Zarobljavanje službi bezbednosti u Srbiji”, u: P. Petrović i J. Pejić Nikić (ur.), *Zarobljavanje sektora bezbednosti u Srbiji – početna studija*. Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, jun 2020, str. 20–22, <https://bit.ly/3tTjzFN>

410 Marija Pavlović, Miloš Jovanović i Bojan Elek, *Detektor laže i paralela: Narativ o borbi protiv organizovanog kriminala u funkciji zarobljavanja države*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2021, <https://bit.ly/3aMJFd6>

Nova Vlada Srbije je 100 dana na vlasti obeležila velikom medijskom akcijom protiv organizovanog kriminala. Na osnovu naloga Tužilaštva za organizovani kriminal, Služba za borbu protiv organizovanog kriminala u policiji i BIA uhapsili su članove navijačko-kriminalne grupe *Principi*. Reč je o grupi navijača fudbalskog kluba *Partizan*, jednog od najvećih klubova u Srbiji, koja se bavi organizovanim kriminalom.⁴¹¹ Ta kriminalna grupa je, kada je došlo do sukoba između škaljarskog i kavačkog kriminalnog klana, stala na stranu kavačkog klana. Po povratku iz Crne Gore, krajem januara 2021. godine, Veljko Belivuk, vođa kriminalne grupe *Principi*, saslušan je u Službi za borbu protiv organizovanog kriminala, što je objavljeno u javnosti.⁴¹² Nekoliko dana kasnije, pošto su se očekivanja javnosti povećala, uhapšeni su članovi njegove grupe.

To je dovelo do zasedanja Saveta za nacionalnu bezbednost. Na konferenciji koja je održana po završetku sednice, predsednik Srbije i ministar unutrašnjih poslova pokazali su fotografije obezglavljenih tela dve žrtve Belivukove grupe.⁴¹³ I dalje nije jasno kako će se istraga završiti, s obzirom na to da su gorepomenuti osumnjičeni za ubistva lica čija tela još uvek nisu pronađena.

Pripadnici ove grupe osumnjičeni su za ubistva, otmice, trgovinu drogom i pranje novca. Naime, navijačko-kriminalna grupa *Principi* naslednik je navijačke grupe *Janjičari*, čiji je vođa ubijen 2016. godine. Tada je aktivirana grupa *Principi*, a u tom periodu pojavile su se i naznake da između predstavnika države i članova ove kriminalne grupe postoje veze. Međutim, istraga grupe *Principi* pokriva samo period od 2019. godine, tako da te veze nisu istražene.⁴¹⁴ Istraživački novinari su fotografisali sina predsednika Republike u društvu članova ove grupe.⁴¹⁵ Bivši potpredsednik *Partizana* izjavio je da je na stvaranje grupe *Janjičari/Principi* uticao generalni sekretar Vlade Srbije.⁴¹⁶ Nažalost, njegova uloga u aktivnostima ove navijačko-kriminalne grupe još nije istražena.

Apelacioni sud u Beogradu je, u slučaju „Jovanjica 2“, potvrdio optužnicu protiv Predraga Koluvije i pripadnika policije, BIA i Vojno-obaveštajne agencije. U toj optužnici se Predrag Koluvija navodi kao vođa organizovane kriminalne grupe, koja se bavila trgovinom drogom, dok su pripadnici službi bezbednosti bili zaduženi za logističke zadatke – prikupljanje određenih podataka, proveru podataka u policiji i bezbednost na samom imanju.⁴¹⁷ Ovo je drugi krivični postupak u kom je Predrag Koluvija označen kao vođa organizovane kriminalne grupe. Krivični postupak protiv njega i organizovane kriminalne grupe u predmetu „Jovanjica“, zbog proizvodnje i distribucije opojnih droga, započet je u oktobru 2020. godine i u nadležnosti je Posebnog odeljenja za organizovani kriminal Višeg suda u Beogradu (Specijalni sud za organizovani kriminal). Predmeti su nazvani po imanju na kom je otkrivena verovatno najveća plantaža marihuane u Evropi. Iako postoje dokazi o povezanosti Predraga Koluvije sa političarima visokog ranga, oni u tom postupku, nažalost, nisu istraženi.

PREPORUKE

- Neophodno je obezbediti nezavisnost institucija ovlašćenih za borbu protiv organizovanog kriminala kako bi mogle da budu utvrđene veze političara s organizovanim kriminalnim grupama.
- Evidencija rezultata postignutih u borbi protiv organizovanog kriminala mora da bude javno dostupna kako bi bilo moguće saznati koliko je krivičnih istraga pokrenuto i koliko je krivičnih postupaka okončano.

411 „Stadioni pod opsadom ceo dan, traga se za dokazima, a šta se zna o Belivuku?“, *N1*, 4. 2. 2021, <https://bit.ly/2PXDImB>, 7. 4. 2021.

412 „Veljko Belivuk pušten nakon saslušanja u SBPOK-u“, *N1*, 29. 1. 2021, <https://bit.ly/32dkSKN>, 7. 4. 2021.

413 „Prikazane fotografije tela mladića za čija ubistva se sumnjiči Belivukova grupa“, *N1*, 6. 3. 2021, <https://bit.ly/3dTSLWm>, 7. 4. 2021.

414 „Detalji istrage protiv Belivuka: Kuća za likvidacije, oružje na stadionu Partizana“, *KRIK*, 6. 2. 2021, <https://bit.ly/2QhtddC>, 7. 4. 2021.

415 „Konfiskovan telefon reportera KRIK-a pošto je fotografisao sina predsednika“, *KRIK*, 12. 6. 2020, <https://bit.ly/3sJV1oz>, 7. 4. 2021.

416 „Vuletić o Partizanu: Kumovske svađe, pravi šefovi huligana i uticaj politike“, *KRIK*, 6. 3. 2021, <https://bit.ly/3uFAKvg>, 7. 4. 2021.

417 „Optužnica ‘Jovanjica 2’“: Pripadnici službi bezbednosti pribavljali Koluviji poverljive informacije“, *BIRN Srbija*, 29. 3. 2021, <https://bit.ly/3e3eqvv>, 7. 4. 2021.

5.3.1. Borba protiv visokotehnoškog kriminala

Uprkos dobrom zakonskom okviru, borba protiv visokotehnoškog kriminala u Srbiji suočava se sa hroničnim manjkom kadrova i politizovanim prioritetima nadležnih institucija.

Ključni dokumenti u ovoj oblasti su Strategija za borbu protiv visokotehnoškog kriminala za period 2019–2023, usvojena u septembru 2018. godine, i Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije tokom perioda 2019–2020.⁴¹⁸ U pitanju je prva strategija koju je Srbija izradila za potrebe sistemske borbe protiv visokotehnoškog kriminala i njom se definišu prava i obaveze svih aktera koji su u Srbiji ovlašćeni za tu vrstu borbe. Budući da je Akcioni plan istekao 2020. godine, a da novi još nije izrađen, nije poznato kako se Strategija sprovodi.

Posebno tužilaštvo za visokotehnoški kriminal deo je Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, ali ima nadležnost i na nacionalnom nivou. Viši sud u Beogradu sudi u predmetima visokotehnoškog kriminala na čitavoj teritoriji Srbije, dok Apelacioni sud u Beogradu odlučuje po žalbama. Budući da je odeljenje Višeg suda u Beogradu, koje je bilo specijalizovano za ova krivična dela, ukinuto 2009. godine, sada sve sudije ovog suda mogu da odlučuju u predmetima u kojima se sudi za dela visokotehnoškog kriminala⁴¹⁹, a sva veća Apelacionog suda u Beogradu po žalbama vezanim za takve predmete. Kao posledica te odluke javili su se problemi u praksi, kao što je, na primer, taj da u ovoj vrsti predmeta sada sude sudije koje su prethodno sudile samo u predmetima opšteg kriminaliteta. Nedovoljna obučenost sudija, što podrazumeva da nisu dobro upoznate sa terminologijom koja se odnosi samo i isključivo na visokotehnoški kriminal, dovodi do poteškoća tokom ove vrste suđenja.⁴²⁰

Posebno Odeljenje za suzbijanje visokotehnoškog kriminala, koje deluje u okviru Službe za borbu protiv organizovanog kriminala u MUP-u, predstavlja ključnu kariku u borbi protiv visokotehnoškog kriminala, jer se bavi svim predmetima koji sadrže te elemente. Ono je 2019. godine podeljeno na u četiri odseka: Odsek za suzbijanje kriminaliteta u oblasti intelektualne svojine, Odsek za suzbijanje elektronskog kriminaliteta, Odsek za suzbijanje nedozvoljenih i štetnih sadržaja na internetu i Odsek za suzbijanje zloupotreba u oblasti elektronske trgovine, elektronskog bankarstva i platnih kartica na internetu.⁴²¹ Odeljenje postupa po zahtevima Posebnog tužilaštva za visokotehnoški kriminal, koje upravlja predistražnim postupkom u ovim predmetima. Ipak, ono po potrebi odgovara i na zahteve drugih tužilaštava. Glavni problem sa kojim se ovo odeljenje suočava jeste nedostatak ljudskih resursa.

Iako dobar pravni okvir postoji već više od deset godina, ograničeni resursi za borbu protiv visokotehnoškog kriminala troše se mahom na krivična dela ugrožavanja sigurnosti putem društvenih mreža, gde policija prati delovanje lica koja na društvenim mrežama postavljaju negativne komentare o političarima.⁴²² Ova vrsta politizacije policije utiče na aktivnosti i praktičan rad Odeljenja, i samim tim predstavlja traćenje resursa. Prema „Proceni pretnje od organizovanog kriminala na internetu 2020“, koju je izradio EUROPOL, povećava se količina otkrivenog materijala vezanog za eksploataciju dece u pornografske svrhe na mreži,⁴²³ što je povećanje koje ozbiljno utiče na kapacitete policije i tužilaštava svih zemalja sveta, pa i Srbije. To, međutim, nisu jedina krivična dela koja su u porastu. Sve su češća i krivična dela, koja se odnose na bezbednost podataka. Zbog nedovoljnih ljudskih resursa i nedostatka operativne autonomije policije i tužilaštva, razna teška krivična dela mogla bi da ostanu neotkrivena.⁴²⁴

418 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija za borbu protiv visokotehnoškog kriminala za period 2019–2023. i Akcioni plan 2019–2020. za sprovođenje Strategije za borbu protiv visokotehnoškog kriminala za period 2019–2023, Vlada Republike Srbije, <https://bit.ly/31SLkJv>, 17. 3. 2021.

419 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Akcioni plan za Poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, Vlada Republike Srbije, 2020. godina, str. 186, <https://bit.ly/2PXxUst>, 17. 3. 2021.

420 Marija Pavlović, *Analiza funkcionisanja institucija u borbi protiv organizovanog visokotehnoškog kriminala u Srbiji*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, mart 2021. godine, str. 4, <https://bit.ly/3e4mop2>. Ovo je potvrđeno u kratkom izveštaju o borbi protiv visokotehnoškog kriminala u Informatoru o radu MUP-a, 1. 3. 2021, str. 376, <https://bit.ly/3dFYksx>, 6. 4. 2021.

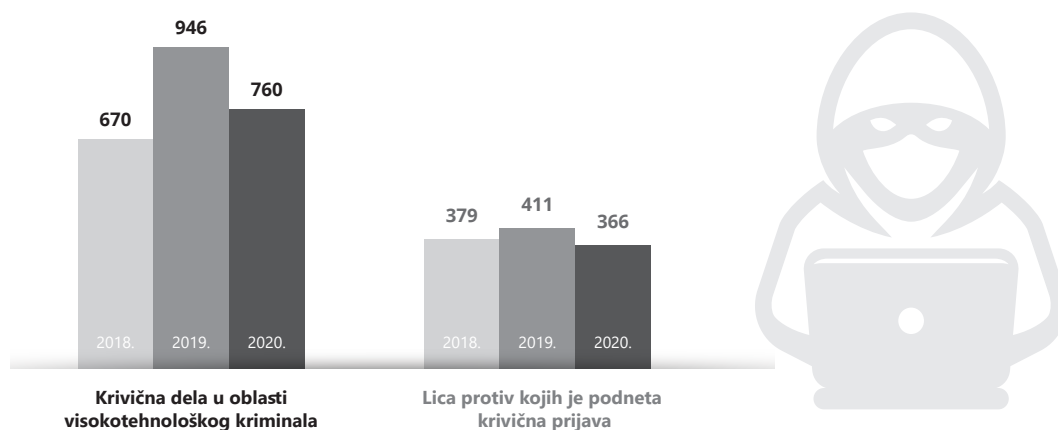
421 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija za borbu protiv visokotehnoškog kriminala za period 2019–2023, Vlada Republike Srbije, str. 25, <https://bit.ly/3uKksHP>.

422 Marija Pavlović, *Analiza funkcionisanja institucija u borbi protiv organizovanog visokotehnoškog kriminala u Srbiji*, op. cit., str. 5.

423 EUROPOL, Procena pretnje od organizovanog kriminala na Internetu – IOCTA, 2020, str. 8, dostupno na adresi: <https://bit.ly/3sc1BUv>, pristupljeno 13. 4. 2021.

424 Marija Pavlović, *Analiza funkcionisanja institucija u borbi protiv organizovanog visokotehnoškog kriminala u Srbiji*, op. cit., str. 5.

Grafikon 11. Statistika borbe protiv visokotehnološkog kriminala u Srbiji u periodu 2018-2020.



Izvor: Informatori o radu MUP-a iz avgusta 2020. i marta 2021. godine

PREPORUKE

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019–2020. istekao je, tako da bi trebalo izraditi novi Akcioni plan za naredni period.
- U Odeljenju za suzbijanje visokotehnološkog kriminala treba povećati broj ljudi, što važi i za kancelarijski prostor koji koristi Specijalno tužilaštvo za borbu protiv visokotehnološkog kriminala.
- Potrebno je uvesti kontinuiranu obuku za sudije i advokate koji se bave predmetima visokotehnološkog kriminala kako bi se izbegli problemi u postupcima, do kojih bi moglo da dođe usled nedovoljnog poznavanja materije.
- Potrebna je bolja saradnja na nacionalnom nivou između privatnog, javnog i civilnog sektora kako bi borba protiv visokotehnološkog kriminala bila uspešnija. Ta saradnja mora da bude kontinuirana, jer se u ovoj oblasti tehnologija i prateći bezbednosni izazovi, rizici i pretnje bez prestanka razvijaju.

5.4. Suzbijanje i borba protiv trgovine ljudima

Uvodne napomene – negativni trendovi koji prolaze neprimećeno

Opšte napomene o trendovima primećenim u izveštajnom periodu podudaraju se sa trendovima u širem kontekstu (u regionu i EU). Trgovina ljudima ostaje krivično delo, uglavnom nevidljivo za javnost i zvaničnike u Srbiji, sa malim brojem identifikovanih žrtava, smanjenim ili stagnirajućim brojem istraga i osuđujućih presuda. Sa druge strane, ona je izuzetno unosna za kriminalce. Imajući u vidu upitan kvalitet, efikasnost i održivost podrške žrtvama, duga, iscrpljujuća suđenja i blagu kaznenu politiku, šanse nisu na strani žrtava, naprotiv, ovakva situacija njih može samo da obeshrabri.

Nakon što je kriza izazvana epidemijom COVID-19 dostigla svoj vrhunac i postala „nova normalnost“, broj poziva koji pristižu na ASTRA SOS telefon vratio se na prosečne vrednosti za ovo doba godine. Ipak, to ne znači da je trgovina ljudima u opadanju, niti da su rizici od posledica sa kojima se žrtve suočavaju smanjeni. Naprotiv, iskustva ASTRA Tima za podršku žrtvama (pozivi, terenske posete, kontakti sa institucijama) potvrđuju da su ranjivi pojedinci, odnosno ugrožene osobe u lošijem položaju nego u periodu pre krize izazvane COVID-19. Osobe koje su preživele trgovinu ljudima suočavaju se sa pogoršanjem uslova za život. Za žene koje su izbavljene iz lanaca trgovine ljudima, sve je manje smeštajnih kapaciteta, dok za muške žrtve takvi kapaciteti i ne postoje.

Veliki je broj pojedinaca, zvaničnika različitih institucija koje učestvuju u Nacionalnom mehanizmu za upućivanje žrtava trgovine ljudima čiji je rad za pohvalu. Oni daju sve od sebe i trude se da unaprede odgovor sistema, odnosno da unaprede podršku i usluge namenjene žrtvama trgovine ljudima. Ipak, sistem u celini mahom ne reaguje, spor je i neosetljiv na žrtve i osobe koje su u riziku od trgovine ljudima.

Pregled šireg okvira i trendova

U aprilu 2021. Evropska komisija usvojila je novu Strategiju EU za suzbijanje trgovine ljudima⁴²⁵ (tesno povezana sa EU Strategijom za borbu protiv organizovanog kriminala 2021–2025) da bi odgovorila na karakteristične aspekte ovog krivičnog dela. Nova Strategija predlaže konkretne postupke za identifikovanje i zaustavljanje trgovine ljudima u ranoj fazi, zatim borbu protiv kriminalaca, koja će dovesti do toga da se trgovina ljudima od krivičnog dela koje podrazumeva mali rizik, a veliku dobit, pretvori u delo koje sobom nosi veliki rizik i malu dobit. Takođe, u njoj se predlažu i postupci za zaštitu i pomaganje žrtvama da ponovo izgrade svoj život. Pored toga, objavljeno je još nekoliko važnih dokumenata. *Treći izveštaj o napretku u borbi protiv trgovine ljudima*⁴²⁶ (oktobar 2020) upozorava na evoluciju same prirode trgovine ljudima i naglašava nove vrste rizika, jer trgovci zloupotrebljavaju digitalne tehnologije kako bi vrbovali i kontrolisali svoje žrtve. Kriza nastala usled pandemije COVID-19, intenzivirala je i dodatno naglasila društvene nejednakosti, što pogoduje krivičnom delu trgovine ljudima.

Objavljena je takođe i *Studija o primeni Direktive o borbi protiv trgovine ljudima u vezi sa pitanjima migracije i roda*⁴²⁷ (septembar 2020), koja potvrđuje važnost Direktive, ali ukazuje i na mnoge oblasti koje moraju biti poboljšane, kao što su: nedostatak doslednih i detaljnih podataka o žrtvama, sve veći broja prijava slučajeva višestruke eksploatacije, kao i ograničeni podaci o krivičnim postupcima i presudama. Kada je reč o rodnoj dimenziji trgovine ljudima, istaknuta je veoma važna teza da je teško potpuno razumeti pravu prirodu i opseg ovog fenomena usled predrasuda unutar institucija zaduženih za identifikovanje žrtava. Čini se da sve veća zastupljenost novih tehnologija, društvenih medija i interneta više koristi počiniocima krivičnog dela trgovine nego zvaničnicima koji se protiv ovog dela bore. Svi ovi problemi odražavaju se i u srpskoj realnosti. Zaštita društva od organizovanog kriminala, a naročito borba protiv

425 Evropska komisija, 14. 4. 2021, Strategija EU za borbu protiv trgovine ljudima, <http://bit.ly/EU-Anti-trafficking-Strategy>, 27. 4. 2021.

426 Evropska komisija, Treći izveštaj o napretku u borbi protiv trgovine ljudima, Oktobar 2020, <http://bit.ly/EC-Third-report>

427 Služba za istraživanje Evropskog parlamenta, Studija o primeni Direktive o borbi protiv trgovine ljudima u vezi sa pitanjima migracije i roda, septembar 2020, , str. 15, <http://bit.ly/EPRS-Study>

trgovine ljudima, predstavljaju prioritet nove *Strategije EU za bezbednu Uniju*.⁴²⁸ Izgleda da borba protiv organizovanog kriminala, a naročito protiv trgovine ljudima kao oblika organizovanog kriminala, u Srbiji ne dobija istu vrstu pažnje i posvećenosti države kao što je to slučaj u EU.

Regionalna inicijativa protiv zlostavljanja na internetu kao reakcija na aferu „Telegram”

Iako ova afera i problem nisu sasvim direktno (i očigledno) povezani sa trgovinom ljudima, članica koalicije prEUgovor ASTRA povelila je nacionalnu inicijativu protiv zlostavljanja na internetu, poput onog identifikovanog u aferi „Telegram”.⁴²⁹ Regionalna inicijativa grupe organizacija civilnog društva upravo je u toku i ukazuje na najznačajnije probleme, koji su zajednički ovoj i sličnim aferama.⁴³⁰ Zloupotreba privatnih sadržaja na internetu, koja je uglavnom usmerena protiv žena, nasilni i mizogini komentari i reakcije, kao i nedostatak zvanične reakcije (makar kada su u pitanju punoletne žrtve), predstavljaju jasne indikatore niskog nivoa opšte kulture, ali pre svega i diskriminacije i nasilja, koji su usmereni naročito prema ženama.

Koliko košta trgovina ljudima: Ko plaća cenu?

Postavlja se pitanje koliko država gubi kada žrtva upadne u lanac trgovine i bude eksploatisana. Usled mnogobrojnih faktora koje ovakva procena treba da obuhvati, nije moguće sa sigurnošću utvrditi ovaj gubitak za Srbiju. Sa druge strane, EU tvrdi kako godišnji gubici nastali krivičnim delom trgovine ljudima⁴³¹ iznose 2,7 milijardi evra⁴³². U zemljama članicama EU, obuhvatajući životni ciklus osobe, došlo se do zaključka da trošak po žrtvi iznosi 312.756 evra. Studija je uzela u obzir troškove koordinacije i prevencije, pružanja specijalizovanih usluga, sprovođenja zakona, izgubljene ekonomske proizvodnje i izgubljenog kvaliteta života.⁴³³ Trošak trgovine ljudima snosi društvo, bilo da je u pitanju EU bilo Srbija. Onda kada su resursi ograničeni, kao što je to slučaj u Srbiji, potreba da se ulaže u prevenciju, bolju koordinaciju i ciljanu podršku ugroženim licima i žrtvama trgovine ljudima još više dolazi do izražaja. Bilo kako bilo, kao što članica koalicije prEUgovor ASTRA već godinama ukazuje, u Srbiji nije moguće pratiti žrtvu kroz nacionalni sistem upućivanja žrtava trgovine ljudima. Ovo znači da nije moguće proceniti troškove podrške, niti stalno pratiti koje vrste podrške postoje, koje su nove usluge potrebne i koje se usluge ispostavljaju kao najefikasnije.

Pažljivo čitanje regulative i strateških okvira EU i Srbije pokazuje da je, onda kada države govore o bezbednosti, organizovanom kriminalu ili visokotehnološkom kriminalu, odnosno kriminalu na internetu, fokus uvek na velikim finansijskim prevarama, krivičnim delima velikog obima i terorizmu. Međutim, trgovina ljudima, bilo u pojedinačnom obliku bilo u obliku organizovanog kriminala, ne predstavlja „obično” krivično delo. U pitanju je zločin protiv čovečnosti i Ustava Republike Srbije, pa tako zahteva i najoštriju moguću reakciju države, kao i najpogodniju održivu podršku žrtvama.

Srbija u međunarodnim izveštajima i aktivnostima

*Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2020. godinu*⁴³⁴, predstavljen u oktobru 2020, odražava većinu važnih događaja iz 2019. godine, kao što je, na primer, usvajanje Akcionog plana za realizaciju Strategije prevencije i suzbijanja trgovine ljudima (2017–2022), usvajanje Standardnih operativnih procedura (SOP) za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima i otvaranje prvog državnog prihvatilišta za žene žrtve trgovine ljudima. Trenutna situacija je takva da se čeka usvajanje novog Akcionog plana, standardne

428 EU Strategija bezbednosti Unije, jul 2020, <http://bit.ly/EU-Security-strategy>, 12. 4. 2021.

429 „Srpska policija istražuje zloupotrebu fotografija žena na Telegramu”, Radio Slobodna Evropa, 9. 3. 2021, <http://bit.ly/AferaTelegram>, 12. 4. 2021.

430 <https://www.astra.rs/en/joint-statement-of-women-human-rights-activist-from-the-balkan-region-toward-gender-based-violence-on-the-internet/>

431 Studija ekonomskih, društvenih i ljudskih troškova trgovine ljudima u EU, septembar 2020, <http://bit.ly/Cost-of-THB>, 12. 4. 2021.

432 Poređenja radi, godišnji budžet Grada Beograda za 2021. godinu iznosi 1,07 milijardi evra.

433 Ibid., str. 20

434 Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2020, str. 45, <http://bit.ly/EC-Report-SER2020>, 12. 4. 2020.

operativne procedure nisu ažurirane, a državno prihvatilište ne radi već skoro devet meseci. Drugi važni problemi pomenuti u Izveštaju o napretku Evropske unije su, nažalost, dugoročni – potreba da se jača međusektorska saradnja, koordinacija i međusobno razumevanje uloga, postojanje jasnijeg mandata i nedovoljnih kapaciteta Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, retki slučajevi isplate obeštećenja žrtvama i nepostojanje šema i fondova za naknadu štete.

U julu 2020. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom spoljnih poslova, pokrenulo je proceduru za izbor kandidata koji će biti nominovani u Grupu eksperata za borbu protiv trgovine ljudima (GRETA). Ova ekspertska grupa nadležna je da prati kako zemlje članice implementiraju Konvenciju za borbu protiv trgovine ljudima Saveta Evrope (SE).⁴³⁵ Ovo je bio prvi put da je Srbija učestvovala u ovom postupku. Država je odabrala i nominovala troje kandidata,⁴³⁶ dok je većina drugih zemalja članica SE (11 od 18 zemalja) nominovala po jednog.⁴³⁷ Odluka o novim članovima grupe GRETA objavljena je u decembru 2020, a niko od srpskih kandidata nije izabran. Već u februaru 2021. ponovo je stigao poziv za nominovanje kandidata za jedno upražnjeno mesto u GRETA, čime se ponovo otvorila mogućnost da Srbija predloži uspešnog kandidata. Ministarstvo je ponovo raspisalo konkurs, ali sa promenjenim sistemom bodovanja. Uprkos tome, ponovo su bili isti kandidati, rangirani istim redosledom. Nije jasno zašto je sistem bodovanja promenjen tokom drugog izbornog ciklusa (iako je GRETA zadržala iste kriterijume). Pored toga, nominovanje troje umesto jednog kandidata ostavlja utisak da je Srbija neodlučna. Da stvari budu gore, nakon čitave procedure i uložених napora, srpski kandidati nisu ni ušli na listu kandidata za prijem u ekspertsku grupu GRETA.⁴³⁸

Nacionalni strateški i zakonodavni okvir – i dalje sporost ili zastoji

Kada je reč o srpskom strateškom i zakonodavnom okviru koji se odnosi na suzbijanje trgovine ljudima, može se reći da je njegovo usvajanje i dalje na čekanju ili da postoje maglovite najave usvajanja. Nakon što su tokom proleća 2020. sprovedene konsultacije u vezi sa Strategijom socijalne zaštite, ovaj dokument je potpuno nestao sa dnevnog reda da bi se ponovo pojavio u Planu rada Vlade za 2021. godinu,⁴³⁹ sa usvajanjem najavljenim za avgust 2021. Imajući u vidu da je do isteka roka preostalo svega nekoliko meseci, a da nema ozbiljne rasprave o ovako značajnoj i sveobuhvatnoj strategiji, nije jasno kako će postupak biti realizovan. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti biće na dnevnom redu tek u decembru 2021, dok i dalje nije jasno koja će verzija Nacrta biti osnov za raspravu tokom ovog procesa.

Kada je reč o posebnom strateškom okviru koji se odnosi na suzbijanje trgovine ljudima, Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, naročito ženama i decom, i zaštite žrtava (2017–2022) nalazi se trenutno u poslednje dve godine svoje realizacije. Razvoj Akcionog plana za 2021–2022. odjednom je jako ubrzan, nakon više meseci tišine.

Izveštaj o realizaciji Akcionog plana za 2019–2020. predstavljen je na martovskom sastanku Posebne radne grupe za praćenje i realizaciju Strategije borbe protiv trgovine ljudima. Neki od ključnih događaja u vezi sa suzbijanjem trgovine ljudima (npr. zatvaranje Prihvatilišta za žrtve tokom leta 2020, novo odlaganje izrade indikatora trgovine ljudima, obrazloženje rekordno niskog broja identifikovanih žrtava u 2019), nisu čak ni pomenuti u Izveštaju o realizaciji AP. Kao što je objašnjeno članovima i članicama Radne grupe, izveštaj je pisan prema uputstvima, koja su u skladu sa Zakonom o planskom sistemu i relevantnim podzakonskim aktima. Ovo je dovelo do toga da se mnoge aktivnosti i akteri, prethodno navedeni u Akcionom planu, na kraju ne nađu u ovom izveštaju.

435 <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008371d>

436 Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, Spisak nominovanih kandidata iz Srbije za članstvo u grupi GRETA, avgust 2020, <http://bit.ly/Serbian-GRETA-candidates1st-round>, 12. 4. 2020.

437 Savet Evrope, Izveštaj sa izbornog zasedanja grupe GRETA, dec 2020, str. 11, <http://bit.ly/GRETA-meeting-report>, 12. 4. 2021.

438 Savet Evrope, Konačna lista kandidata za mesto u ekspertskej grupi GRETA, 8. april, 2021: <http://bit.ly/GRETA-candidates>, 27. 4. 2021.

439 Plan rada Vlade Republike Srbije za 2021, str. 795, <http://bit.ly/SER-Gov-2021WorkPlan>, 12. 4. 2021.

Članica koalicije prEUgovor ASTRA podnela je detaljne reakcije na izveštaj, sa velikim brojem opštih i specifičnih napomena, koje se odnose na strukturu, opseg, indikatore i druga pitanja u vezi sa AP. Ove primedbe i sugestije bi trebalo uzeti u obzir prilikom izrade novog dvogodišnjeg Akcionog plana. Koje institucije, aktivnosti i budžete treba navesti u AP, kako se definišu indikatori uspešnosti koji nisu isključivo kvantitativni, te kako omogućiti dugoročno praćenje rezultata, samo su neki od komentara navedenih u vezi sa planiranjem AP.

Novi Savet ministara za borbu protiv trgovine ljudima, kojim predsedava ministar unutrašnjih poslova, a koji se sastoji od pet članova iz relevantnih ministarstava⁴⁴⁰, izabran je u martu 2021. godine.⁴⁴¹ Ovo je vrhovno telo zaduženo za ocenjivanje napretka realizacije Strategije i Akcionog plana, predlaganje mera, angažovanje neophodnih resursa i harmonizovanje postupanja aktera, koje je važno za borbu protiv trgovine ljudima. Poslednje zasedanje Saveta za borbu protiv trgovine ljudima održano je pre gotovo dve godine uprkos obavezi po kojoj Savet treba da se sastaje najmanje dva puta godišnje.

Nema napretka kada je reč o najavi da će Standardne operativne procedure (SOP) za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima postati obaveza (umesto preporuka) za sve zaposlene u organima ministarstva unutrašnjih poslova. Krajem 2019. najznačajniji akteri u borbi protiv trgovine ljudima uložili su značajno vreme i resurse u diskusiju o poboljšanjima i ažuriranju SOP-a, ali nakon toga nisu usledile nikakve konkretne akcije.

Napori civilnog društva na poboljšanju sveukupnog odgovora

Veliko iskustvo koje organizacija ASTRA, članica koalicije prEUgovor, ima u radu sa žrtvama trgovine ljudima pokazuje da ništa tako ne osnažuje žrtve kao odgovarajući odnos sa institucijama sistema i poštovanje svih garantovanih prava. Edukacije i podizanje svesti profesionalaca koji su u kontaktu sa žrtvama trgovine ljudima, moraju se sprovoditi kontinuirano i u tesnoj saradnji sa njima. Jedan od rezultata ove vrste napora jeste i *Praktikum za sudije i javne tužioce*⁴⁴², koji je izrađen u saradnji sa saradnicima organizacije ASTRA, profesionalcima i onima koji se u praksi godinama bave pitanjem trgovine ljudima. Godišnja analiza sudske prakse u slučajevima trgovine ljudima, koju je redovno izrađuje ASTRA, bila je jedan od temelja, na kojima je zasnovan Praktikum, pošto sadrži primere i dobre i loše sudske prakse. Ideja je bila da se na ovaj način utiče na buduće postupanje u sudovima. Analiza koja se odnosi na 2020. godinu uključuje i novu oblast za praćenje – presude i odluke prekršajnih sudova.

Publikacija *Bezbednost žrtava trgovine ljudima i pružalaca usluga, i procena rizika*⁴⁴³ bavi se prilično zapostavljenim pitanjem bezbednosti žrtava trgovine ljudima, kao i pružalaca usluga. U ovoj publikaciji ukazuje se na najvažnije probleme i daju se preporuke za dalje delovanje kako bi se poboljšao sveukupni i posebni okvir za rešavanje jednog ovako važnog pitanja.

Evropski parlament je u februaru 2021. izglasao Rezoluciju i Izveštaj⁴⁴⁴, kojima se ocenjuju efekti EU Direktive za borbu protiv trgovine ljudima iz 2011. i naglašava da je veoma mali broj žrtava trgovine ljudima registrovan u međunarodnim postupcima zaštite. U Rezoluciji se Države članice pozivaju da se postaraju da procedure u borbi protiv trgovine ljudima i procedura azila budu međusobno povezane i da nadopunjuju jedna drugu. Publikacija *Vodič za prakse koje obećavaju u dugoročnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima*⁴⁴⁵, koju su pripremili ASTRA i partneri⁴⁴⁶, predstavlja delotvorne i primenljive prakse, koje su u

440 Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, naročito ženama i decom, i zaštite žrtava za period 2017–2022, str. 21, <http://bit.ly/Anti-THB-Strategy>, 12. 4. 2021.

441 Izveštaj sa zasedanja Vlade Republike Srbije, 18. 3. 2021, <http://bit.ly/Session-conclusions-decisions>, 12. 4. 2021.

442 ASTRA akcija protiv trgovine ljudima, Praktikum za sudije i javne tužioce, 2020, <https://drive.google.com/file/d/1-YNyyPxEnJ5MySblnjLr4u8G7RruJ7j/view>, 12. 4. 2021.

443 ASTRA akcija protiv trgovine ljudima, istraživanje o bezbednosti žrtava trgovine ljudima i pružalaca usluga i procena rizika, mart 2021, <http://bit.ly/Research-Safety>, 12. 4. 2021.

444 Rezolucija Evropskog parlamenta o primeni Direktive 2011/36/EU o prevenciji i borbi protiv trgovine ljudima i zaštiti žrtava trgovine (2020/2029(INI)), februar 2021, <http://bit.ly/EP-ResolutionFeb21>, 12. 4. 2021.

445 LEFO i partneri, Vodič za prakse koje obećavaju u dugoročnoj zaštiti žrtava trgovine ljudima, februar 2021, https://drive.google.com/file/d/1qoOztr2AVfG6e8_xrCNPZR65pExEOITE/view, 12. 4. 2021.

446 Smernice su izrađene u okviru projekta REST – Residency Status, kojim koordinira organizacija LEFO-IBF iz Austrije, a koji se realizuje u saradnji sa partnerskim organizacijama u pet evropskih zemalja: Francuskoj, Španiji, Holandiji, Moldaviji i Srbiji.

skladu sa preporukama iz Rezolucije EP. Imajući u vidu da pristup boravišnoj dozvoli predstavlja ključni aspekt pristupa pravdi za žrtve trgovine ljudima, unapređenje oblasti navedenih u Rezoluciji trebalo bi pozitivno da se odrazi na državljane i državljanke Srbije, koji su žrtve trgovine ljudima u zemljama EU. Takođe, primenom mera koje su u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom Srbija bi obezbedila bolju zaštitu žrtava trgovine ljudima na svojoj teritoriji.

Slučaj „Zabranjenog hotela” u Jagodini

Nakon što su tokom konferencije za štampu⁴⁴⁷ 19. aprila 2021. objavljeni navodi koji ukazuju na potencijalnu organizovanu seksualnu eksploataciju devojčica i žena, Javno tužilaštvo u Jagodini pokrenulo je istragu, koja je ubrzo prebačena Višem javnom tužilaštvu u Kraljevu⁴⁴⁸. ASTRA pomno prati reagovanje države u ovom slučaju i poziva na upotrebu svih postojećih mehanizama i procedura, apelujući istovremeno na državne institucije da obezbede zaštitu za sve potencijalne žrtve u ovom slučaju.

Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Godišnji i finansijski izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima za 2020. još nisu dostupni na sajtu Centra iako su državni akteri, sa mnogo složenijom strukturom i kompleksnijim delokrugom aktivnosti, objavili svoje godišnje izveštaje još pre više meseci. Pored toga, tokom 2020. godine Centar je objavljivao mesečnu statistiku o broju potencijalnih i potvrđenih žrtava trgovine ljudima, njihovom polu, državljanstvu i vrsti eksploatacije. Međutim, zaključno sa aprilom 2021, uočeno je da nedostaju mesečni izveštaji za sedam prethodnih meseci, zbog čega je teško analizirati i komentarisati podatke i trendove.

Grafikon 12. Zvanična statistika o žrtvama trgovine ljudima za 2020.

146 pretpostavljenih žrtava trgovine ljudima

57 formalno identifikovanih, od kojih:

42% 24 maloletne žrtve

65% žrtava su ženskog pola, od čega pola čine maloletne devojčice

91% identifikovanih žrtava ima srpsko državljanstvo (51) i eksploatisane su u Srbiji
5 inostranih žrtava su iz: Pakistana, Konga, Nemačke, Hrvatske i Severne Makedonije

Najčešće vrste eksploatacije:

37% seksualna eksploatacija

21% radna eksploatacija

16% višestruka eksploatacija

Izvor: Statistički izveštaj Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima

Nakon rekordno malog broja identifikovanih žrtava trgovine ljudima tokom 2019. (samo 39), čini se da se situacija popravila, jer je tokom 2020. identifikovano ukupno 57 žrtava. Mnoge stvari ostaju nejasne – zašto je postojao toliki pad 2019. godine i kako je Centar uspeo da identifikuje veći broj žrtava tokom pandemijske godine (42 žrtve od januara do avgusta), kada su ustanove socijalne zaštite bile uglavnom zatvorene, Centar imao manje zaposlenih nego 2019, a i oni su radili od kuće. Povećan broj izmena u kadrovskom sastavu Centra može biti jedan od razloga za mali broj identifikovanih žrtava, jer su opisi poslova vrlo specifični i većini novozaposlenih treba vremena da se uhodaju.

447 Marinika Tepić, *YouTube* kanal, 19. april, 2021, <http://bit.ly/Press-conference-Jagodina-case>, 28. 4. 2021.

448 „Slučaj Palma” seli se u Kraljevo, u Jagodini potpisi u kabinetu ‘bez pritisaka’, *N1 Info*, 23. 4. 2021, <http://bit.ly/Jagodina-case-moving-to-Kraljevo>, 28. 4. 2021.

✘ **ALARM: Državno prihvatilište za žrtve trgovine ljudima je zatvoreno, stručni radnici Centra bili bez licence**

Jedino državno prihvatilište, koje je primilo prvu žrtvu u julu 2019, zatvoreno je samo godinu dana nakon što je počelo rad, usled proceduralnih problema sa gradom u kome se prihvatilište nalazilo. Koalicija PrEUgovor nema uvid u to kako je ovo uticalo na zaposlene u Prihvatilištu i na organizaciju rada u Centru za zaštitu žrtava trgovine ljudima, niti da li je zaposlenima iz Prihvatilišta dodeljen zadatak da pružaju podršku kolegama iz Koordinacione jedinice Centra.

Osim malog broja stručnih radnika u Centru, tokom 2020. primećen je još jedan alarmantan problem, koji se odnosi na obaveznu licencu koju moraju da imaju stručni radnici u socijalnoj zaštiti. Tokom 2020. stručni radnici iz Centra nisu obnovili svoje licence, ali su nastavili da izdaju zvanične dokumente, koji su u nadležnosti Centra. Ovo je dovelo do poteškoća tokom sudskog postupka za težak slučaj radne eksploatacije i komplikacija za javnog tužioca, jer je advokat okrivljenih tražio od sudije da isključe mišljenje i nalaze Centra iz postupka. Da ne pominjemo kako je to uticalo na žrtve koje su saznale da je institucija čiji su im predstavnici uzimali iskaze i trebalo da im pružaju podršku pred sudom dovedena u pitanje.

Ključni problemi u radu Centra i dalje su prisutni. Sledeće godine biće deseta godina postojanja ove institucije. Ipak, zvanični skup indikatora za identifikovanje žrtava trgovine ljudima i dalje nije izrađen. Ovaj proces je (ponovo) započet 2020, uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji, ali je i dalje u toku.

Napokon, jedna od glavnih uloga Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima jeste koordinacija napora u podršci žrtvama trgovine ljudima. Tokom 2020. samo pet žrtava (od 57 identifikovanih) upućeno je organizaciji ASTRA na podršku.

Informacija o upućivanjima drugim organizacijama ili institucijama takođe nema. Poznajući kapacitete srpskih sistema socijalne i zdravstvene zaštite, zapošljavanja, kao i drugih sistema uključenih u podršku žrtvama, teško je poverovati da su sve ostale žrtve dobile neophodne, ciljane i kontinuirane usluge. Takođe, imajući u vidu da potpuni oporavak od krivičnog dela kao što je trgovina ljudima može da traje godinama, pitanje oporavka stotina žrtava, koje su identifikovane od 2012. do danas, i dalje ostaje otvoreno.

Tim za podršku žrtvama (TPŽ) organizacije ASTRA

Nakon 2020. godine, koja je predstavljala izazov zbog ogromnog porasta broja poziva, intervencija na terenu, prikupljanja i podele pomoći, TPŽ organizacije ASTRA beleži smanjenje broja poziva i normalizaciju rada.⁴⁴⁹ Ipak, pružanje podrške žrtvama i svakodnevni direktni kontakti otkrivaju da je situacija veoma teška za većinu naših klijenata, da su im pogoršani uslovi za život, organizaciju i prihode. Sveopšta kriza ponovo se najčešće i najviše odražava na one koji su već bili u nepovoljnom položaju.

Tim za podršku žrtvama organizacije ASTRA uspeo je veoma efikasno da deluje tokom 2020. i da pruži najveći deo potrebne podrške i usluga žrtvama trgovine ljudima, isključivo zahvaljujući međunarodno finansiranim programima i projektima, koji su omogućili pružanje direktne pomoći osobama u riziku od trgovine ljudima i identifikovanim žrtvama ovog krivičnog dela. Takođe, mnogobrojne međunarodne organizacije i donatori pružali su dodatnu podršku kako bi se neutralisali efekti krize koju je izazvao COVID-19. Tokom više od dve decenije svog postojanja, ASTRA nikada nije dobila sredstva iz budžeta Republike Srbije za bilo koji od svojih programa prevencije trgovine ljudima i pružanja podrške žrtvama.

Prvi kvartal 2021. obeležili su pozivi građana zainteresovanih za rad u Slovačkoj, Nemačkoj i Mađarskoj, a većina ovih rizičnih ponuda oglašavana je na društvenim mrežama. Organizacija ASTRA je obavestila nadležne organe o svakoj od ovih rizičnih poslovnih ponuda, a uz to i posavetovala zainteresovane građane.

449 ASTRA SOS linija, jedina licencirana linija za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, u januaru je primila 278 poziva, u februaru 297.

Problemi prisutni u određenim slučajevima

ASTRA, Slučaj br. 6186

Više od godinu dana nakon što im je potvrđen status žrtve, nije pronađeno rešenje za trajni smeštaj muškaraca koji su bili žrtve radne eksploatacije. Povećan broj novih slučajeva identifikovanih muških žrtava trgovine ljudima zahteva obezbeđivanje održivih smeštajnih kapaciteta ili aranžmana za muške žrtve. Ovakve potrebe se trenutno rešavaju *ad hoc*, te se koriste smeštajni kapaciteti drugih organizacija ili institucija, pa čak i loše opremljene motelske sobe koje nisu pogodne za duži boravak.

ASTRA, Slučaj br. 6186:

Tokom rada ASTRA Tima za podršku žrtvama sa jednim od eksploatisanih muškaraca u ovom slučaju, izuzetno se istakao Prvi konzul Nemačke ambasade, izuzetno se istakao u pružanju podrške i obezbedio iz Nemačke suštinski važna lična dokumenta. Nakon toliko truda koji su uložili različiti akteri, žrtva i dalje nije u mogućnosti da koristi svoju boravišnu dozvolu (da dobije socijalno i zdravstveno osiguranje, i slično), zato što mora da ima adresu stanovanja. Žrtva je prvo bila srpski, pa zatim nemački državljanin, nakon čega godinama nije imala nikakva dokumenta da bi sada ponovo postala državljanin Nemačke. Međutim, njemu je kao „strancu”, čak i sa stalnim boravištem, pristup pravima i podršci veoma ograničen. Procedura da ponovo dobije srpsko državljanstvo može da traje i do dve godine. Ova žrtva je starija od sedamdeset godina.

ASTRA, Slučaj br. 6291:

Starija muška žrtva, državljanin Severne Makedonije, formalno je u avgustu 2020. identifikovan kao žrtva trgovine ljudima radi radne eksploatacije i smešten u bezbedan, iako neadekvatan, smeštaj. Iako je stranac u Srbiji, M. J., nažalost, nije odobren humanitarni boravak na osnovu statusa žrtve, zato što državna ustanova, Centar za zaštitu žrtava trgovine ljudima nije podnela zahtev za dobijanje ovakvog statusa u njegovo ime. Umesto toga, muškarac je krajem novembra vraćen u Severnu Makedoniju, gde ima članove porodice i rođake sa kojima pak, godinama nije bio u kontaktu.

ASTRA, Slučaj br. 6413:

Još jedna žrtva radne eksploatacije je hrvatski državljanin, koji je učestvovao u krivičnom postupku pred Vrhovnim sudom kao oštećena strana i svedok. Njemu nije regulisan humanitarni boravak čak ni nakon godinu dana.

ASTRA, Slučaj br. 6445:

Ovaj slučaj se odnosi na radnike vraćene iz Slovačke, potencijalne žrtve radne eksploatacije. Oni su radili u različitim fabrikama, nisu imali adekvatnu naknadu za svoj rad, a bila im je ograničena i sloboda kretanja. U ovom slučaju trgovci su bili dobro organizovani i imali su izuzetnu logistiku, pa su radnici velikom brzinom prebacivani sa mesta na mesto, od fabrike do fabrike, bez posebne obuke i pripreme za posao.

ISTAKNUTO: Revolucionarna odluka Ustavnog suda Republike Srbije

Ustavni sud Republike Srbije doneo je u martu 2021. godine istorijsku odluku.⁴⁵⁰ Klijentkinja ASTRE, koja je seksualno eksploatisana kao maloletnica, žalila se na presudu Višeg suda u Beogradu i dobila pozitivnu odluku, što nije važno samo za ovaj slučaj već i za druge slične slučajeve koji bi se mogli desiti u budućnosti. Ustavni sud smatra da u ovom slučaju nadležni organi – Više javno tužilaštvo iz Beograda i Viši sud u Beogradu – nisu ispunili svoje pozitivne proceduralne obaveze, koje se odnose na zabranu svih vrsta trgovine ljudima garantovane Ustavom, kao i da nisu sproveli delotvoran i pravičan postupak, koji bi rezultirao donošenjem relevantne sudske presude. Sud je ovu odluku obrazložio na više od trideset strana i zaključio da je narušeno pravo žrtve na zabranu trgovine ljudima,⁴⁵¹ kao i pravo na suđenje u najkraćem neophodnom vremenu.⁴⁵² Ustavni sud u ovom slučaju smatra da ne postoji novčani iznos, kojim se može nadoknaditi kršenje ljudskih prava koje je doživela tužilja. Sud je tužilji dosudio naknadu nematerijalne štete u ukupnom iznosu od 5800 evra.

450 Presuda broj: 1526-2017 objavljena u *Službenom glasniku Republike Srbije*, 6. 4. 2021.

451 Garantovano članom 26, stav 2 Ustava Republike Srbije.

452 Garantovano članom 32 Ustava Republike Srbije.

PREPORUKE

- Potrebno je pratiti relevantne strateške i operativne okvire Evropske unije, preuzeti široko definisane pristupe i rešenja primenljiva u Srbiji, te u potpunosti koristiti prilike za uključivanje i povezivanje koje se nude zemljama koje nisu članice EU.
- Treba pokrenuti angažovanje svih relevantnih institucija (ministarstava) i, poštujući postojeće procedure, započeti izmene i dopune zakonodavnog okvira kako bi on bio harmonizovan sa pravnim tekovinama EU u oblasti prevencije i borbe protiv trgovine ljudima.
- Potrebno je pripremiti i usvojiti podzakonska akta, čime bi se obezbedio minimum aktivnosti i standarda, koje ustanove moraju da ispune kada se bave pitanjima u vezi sa trgovinom ljudima, naročito onda kada je reč o podršci žrtvama tokom vanrednog stanja i drugih vanrednih situacija.
- Neophodno je uložiti napore i resurse u izgradnju kapaciteta i jačanje Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima, počevši od kadrovskih kapaciteta, ali je potrebno i konačno usvojiti indikatore za identifikovanje žrtava trgovine ljudima (posle 9 godina), te dalje raditi na redefinisanoj ulozi Centra unutar sistema socijalne zaštite u celini (saradnja, koordinacija, nadležnosti).
- Potrebno je da u najkraćem mogućem roku Prihvatište Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima ponovo počne da radi.
- Treba poboljšati izveštavanja o opsegu, vrsti, nivou, dužini i delotvornosti usluga podrške pruženih žrtvama trgovine ljudima i stalno ažurirati spisak usluga koje nedostaju kako bi one mogle da budu planirane i kako bi bila obezbeđena sredstva za njihovu realizaciju.
- Treba planirati resurse za dalji razvoj i poboljšanje usluga za žrtve trgovine ljudima, koje će podjednako uključivati organizacije civilnog društva sa iskustvom u ovoj oblasti i u potpunosti koristiti sve raspoložive kapacitete radi stvaranja usluga koje imaju optimalniji opseg i bolji kvalitet.
- Neophodno je jačati kapacitete i povezanost različitih aktera u rešavanju eksploatacije dece na internetu i jačati međuagencijsku saradnju u onlajn i oflajn zaštiti dece koja su u visokom riziku od zlostavljanja i eksploatacije.
- Potrebno je jačati inspekciju tržišta rada da bude delotvorna i efikasna, kao i praćenje rizičnih sektora, te suzbijati neetičke i eksploatacijske prakse.
- Treba nastaviti rad na poboljšanju upućivanja žrtava trgovine ljudima, uz korišćenje svih raspoloživih kapaciteta i resursa, uključujući u to i one civilnog društva.
- Neophodno je sprovesti proaktivnu nezavisnu istragu u slučaju Jagodina i pružiti punu podršku i zaštitu svim potencijalnim žrtvama.

5.5. Borba protiv terorizma i nasilnog ekstremizma

Ekstremne desničarske grupe su i tokom ovog izveštajnog perioda bile veoma aktivne, kako u stvarnom, tako i u virtuelnom svetu, gde su nastavile sa narativima usmerenim protiv migranata. Uz to, loše upravljanje pandemijom COVID-19 i strah od vakcinacije počeo je sve više da zaokuplja pažnju ekstremističkih grupa. Vlasti i prorežimski mediji i dalje tolerišu ove vrste aktivnosti i time ih dodatno normalizuju. S druge strane, finansijska obaveštajna služba Srbije sumnjiči kritički orijentisane organizacije civilnog društva za finansiranje terorizma i pranje novca, i troši resurse na istragu njihovog poslovanja.

U tom pogledu, najviše se ističu krajnje desničarske grupe *Levijatan* i *Narodne patrolne*, koje su nastavile da, koristeći pse i palice, patroliraju ulicama i da se ponašaju poput parapolicije: zaustavljali su migrante, ograničavali im slobodu kretanja i sprovodili građanska hapšenja.⁴⁵³ Sve ove aktivnosti snimane su i distribuirane njihovim kanalima na društvenim mrežama i aplikacijama za komunikaciju (npr. putem Telegrama), uz poruke kao što su, na primer, „Stop naseljavanju migranata“, „Da ulice opet budu sigurne“, „Kad nepravda postane zakon, otpor postaje dužnost“ itd. To je Zaštitnika građana navelo da od Ministarstva unutrašnjih poslova zatraži da „dostavi informacije na koji je način u konkretnom slučaju primenjen policijsko- obaveštajni model, koje su mere i radnje preduzete povodom saznanja da navedene organizacije uz upotrebu palica, pasa i uz pretnje presreću migrante po Beogradu i pozivaju na širenje ksenofobije, rasne i verske diskriminacije“.⁴⁵⁴ Osim što je policija vršila provere i prikupljala relevantne podatke u vezi sa ovim slučajevima, nema javno dostupnih informacija da li su vlasti preduzele i neke druge (sistemske) radnje.⁴⁵⁵

Aktivnosti krajnje desnice i blag odgovor srpskih vlasti doprineli su tome da šira populacija antimigrantsko raspoloženje prihvati kao normalno. Poslednja ispitivanja javnog mnjenja Beogradskog centra za bezbednosnu politiku pokazala su da građani veruju da migranti predstavljaju najveću spoljnu pretnju bezbednosti Srbije⁴⁵⁶ i da ih istovremeno smatraju za jednu od tri glavne pretnje unutrašnjoj bezbednosti. Uz to, oko 75% ispitanika zabrinjava „slobodno kretanje migranata po gradovima i selima“.⁴⁵⁷ Kršenje ljudskih prava migranata, teški uslovi života u migrantskim kampovima i njihovo generalno zlostavljanje doveli su do nezadovoljstva među islamističkim ekstremistima, tako da *jedan oblik ekstremizma hrani i osnažuje drugi*.

Srpske vlasti su se još u novembru 2019. godine, na marginama sastanka ministara unutrašnjih poslova Zapadnog Balkana koji je održan u Skoplju, obavezale da će preispitati Nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv terorizma,⁴⁵⁸ koja bi, između ostalog, trebalo da sadrži i odeljak sa analizom svih oblika radikalizacije i nasilnog ekstremizma.⁴⁵⁹ Kako period važenja Strategije ističe ove godine, dobra je prilika da se vlasti pozabave problemom desnog ekstremizma.

453 Videti npr. Fejsbuk stranicu Narodnih patrola: <https://www.facebook.com/groups/1102791280069183/permalink/1432504037097904/>, i <https://www.facebook.com/groups/1102791280069183/permalink/1419616888386619/> (last accessed on April 6 2021)

454 „Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije da dostavi podatke o aktivnostima povodom pretnji migrantima“, Zaštitnik građana, 3. 11. 2020, <https://bit.ly/2QHGVaZ>, 6. 4. 2021.

455 Mihaela Šljukić Bandović. „Narodne patrolne danas jure migrante, a sutra koga će?“, *Istinomer*, Beograd, 14. 2. 2021, <https://www.istinomer.rs/analize/narodne-patrole-danas-jure-migrante-a-sutra-koga-ce/>, 6. 4. 2021.

456 Marija Ignjatijević, Bojan Elek i MarijaPavlović. *Naoružavanjem protiv bele kuge, kriminala i korupcije – stavovi građana o bezbednosti*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, novembar 2020. godine, str. 4, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/naoruzanje-03.pdf>.

457 Ibid., str. 8.

458 „Nacionalna strategija za sprečavanje i borbu protiv terorizma 2017–2021“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 94/17, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2017/94/1/reg>.

459 *Komisija i vlasti Srbije odobrile aranžman o saradnji u borbi protiv terorizma*, Evropska komisija, Kancelarija za migracije i unutrašnje poslove, Brisel, 19. 11. 2019, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-authorities-serbia-endorse-arrangement-on-counterterrorism-cooperation_en, 6. 4. 2021.

ALARM: Zastrašivanje kritičara vlasti pod velom borbe protiv terorizma

Iako u Srbiji ubrzo jača ekstremna desnica, u julu 2020. godine Uprava za sprečavanje pranja novca, finansijsko-obaveštajna služba Srbije, pokrenula je na osnovu sumnje u pranje novca i finansiranje terorizma istragu protiv 37 organizacija građanskog društva i 20 pojedinaca koji su se prema radu Vlade odnosili uglavnom kritički. Iako je vršilac dužnosti direktora Uprave rekao da u pitanju nije bila (krivična) istraga, već strateška analiza i procena rizika, građanske organizacije smatraju da je postupanje Uprave bilo nezakonito i da je reč bila o aktu koji je trebalo da zastraši organizacije koje se kritički odnose prema radu Vlade. Organizacije su svim relevantnim međunarodnim i međuvladinim telima skrenule pažnju na ovaj događaj.⁴⁶⁰

Specijalni izvestioci Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija su 11. novembra 2020. godine izdali saopštenje u kom je zaključeno da su srpske vlasti zloupotrebile nacionalni mehanizam za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma kako bi zastrašile organizacije građanskog društva, koje se kritički odnose prema radu Vlade i ograničile njihov rad. Izvestioci su, uz to, Vladi Srbije i ključnim međunarodnim telima iz ove oblasti – Radnoj grupi za finansijske mere u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma (FATF) i Grupi stručnjaka Saveta Evrope za procenu mera za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma (MONEYVAL) – poslali zahtev za dalje dostavljanje informacija u vezi sa ovim slučajem.⁴⁶¹ U svom odgovoru FATF je 18. decembra 2020. godine naveo da države ne mogu da sprovedu istragu ukoliko nema osnova sumnje da je akter koji je predmet istrage umešan u pranje novca ili finansiranje terorizma, što u ovom slučaju nije bio slučaj. Naglašeno je i to da ovlašćenja finansijskih obaveštajnih jedinica ne obuhvataju neselektivno podnošenje zahteva za dostavljanje informacija komercijalnim bankama za potrebe izrade strateških analiza.⁴⁶²

Vlada Srbije je 24. decembra 2020. godine zvanično odgovorila na zahtev Ujedinjenih nacija, ponavljajući svoje prethodne argumente i tvrdnje da nije sprovedila istragu, već stratešku procenu rizika u neprofitnom sektoru.⁴⁶³ Uz to je dostavila i ključne nalaze te svoje procene.⁴⁶⁴ Ipak, organizacije civilnog društva koje su se našle na meti Uprave za sprečavanje pranja novca ostale su bez odgovora na glavna pitanja koja su postavile. Štaviše, prema ključnim nalazima Uprave, neprofitni sektor u Srbiji izložen je srednjem riziku kada je reč o pranju novca i finansiranju terorizma, što je vrlo neobično kada se uporedi sa situacijom u drugim zemljama. Na primer, ukupan rizik od finansiranja terorizma u Nigeriji, gde već godinama deluje teroristička grupa Boko Haram, nigerijske vlasti ocenile su kao srednji.⁴⁶⁵ Organi Ujedinjenog Kraljevstva procenili su rizik od zloupotrebe neprofitnih organizacija ove države za finansiranje terorizma kao nizak iako ona ima daleko veći neprofitni sektor nego Srbija i iako neke od njenih organizacija deluju u zemljama koje su pogođene oružanim sukobima i terorističkim napadima.⁴⁶⁶

460 O ovome je bilo više reči u prethodnom Alarmu (iz novembra 2020. godine), <https://bit.ly/AlarmNov2020SR>, str. 26–28.

461 Fionnuala Ní Aoláin, Mary Lawlor, Mr. Clément Nyaletsossi Voule. *Serbia's anti-terrorism laws being misused to target and curb work of NGOs, UN human rights experts warn*, [Stručnjaci UN-a za ljudska prava upozoravaju: Srpski antiteroristički zakoni zloupotrebljavani za napade na nevladine organizacije i suzbijanje njihovog rada], Kancelarija visokog komesara za ljudska prava, Ženeva, 11. 11. 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26492&LangID=E>, 6. 4. 2021.

462 *Backgrounder on the case of "The List" – the abuse of anti-money laundry legislation for the suppression of civic space in Serbia* [Pozadina slučaja „Spisak“ – Zloupotreba zakona protiv pranja novca za sužavanje prostora za građansko delovanje u Srbiji], Građanske inicijative, Beograd, str. 5, <https://fatfplatform.org/assets/Backgrounder-on-the-case-of-The-List.pdf>.

463 *Odgovor Republike Srbije br. 1928-1/2020*, Stalna misija Republike Srbije pri Ujedinjenim nacijama i drugim međunarodnim organizacijama, Ženeva, 24. 12. 2020, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=35826>

464 *Protecting the NPO sector from potential misuse-Findings of the strategic analysis of the NPO sector conducted by the Administration for the Prevention of Money Laundering* [Zaštita neprofitnog sektora od potencijalne zloupotrebe – Nalazi strateške analize neprofitnog sektora koju je sprovela Uprava za sprečavanje pranja novca], UN OHRCR, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gld=35829>

465 *Publication of Nigeria National Risk Assessment and Money Laundering and Terrorist Financing Report* [Objavljen izveštaj o nacionalnoj proceni rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u Nigeriji], The Nigerian Financial Intelligence Unit, <https://www.nfiu.gov.ng/Home/NRAReport>

466 *National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2020* [Nacionalna procena rizika od pranja novca i finansiranja terorizma za 2020. godinu], HM Treasury and Home Office, London, decembar 2020. godine, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/945411/NRA_2020_v1.2_FOR_PUBLICATION.pdf

Iz MONEYVAL-a je najavljeno da će se o ovom slučaju raspravljati na plenarnoj sednici krajem aprila, te da postoji mogućnost da se od vlasti u Srbiji zatraži da preduzme konkretne mere kako bi otklonila nedostatke (ako se utvrde) ili da slučaj proslede drugom nadležnom telu Saveta Evrope na dalje postupanje, nezavisno od MONEYVAL-a ili u saradnji sa njim.⁴⁶⁷

PREPORUKE

- Vlasti u Srbiji treba ne samo da osude napade, pretnje i retoriku ekstremne desnice, već i da protiv počinitelaca pokrenu odgovarajuće postupke.
- Izradi nove Nacionalne strategije za prevenciju i suzbijanje terorizma treba da prethodi evaluacija postojeće Strategije i njenog pratećeg Akcionog plana.
- Treba započeti izradu nove nacionalne strategije za sprečavanje i suzbijanje terorizma. Ona bi trebalo da obuhvati analizu svih oblika (nasilnog) ekstremizma, s tim što bi posebnu pažnju trebalo posvetiti ekstremnoj desnici.
- Uprava za sprečavanje pranja novca treba da objavi kompletan izveštaj u vezi sa sprovedenom istragom. Takođe bi trebalo da otkloni štetu koja je pričinjena organizacijama i pojedincima, koji su se bezrazložno našli na njenom udaru, i to javnim priznanjem da oni posluju u skladu sa zakonom, kao i obaveštavanjem komercijalnih banaka u Srbiji o tim nalazima.
- Pored toga, nadležni organi moraju da pokrenu postupak za utvrđivanje odgovornosti u Upravi za sprečavanje pranja novca za prekoračenje nadležnosti utvrđenih Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, koje je utvrđeno u izveštaju FATF-a.
- Uprava za sprečavanje pranja novca bi, tokom svojih budućih aktivnosti, trebalo u potpunosti da se pridržava standarda FATF-a i njegovih preporuka, kao i najbolje prakse u ovoj oblasti. Uprava ne sme da koristi svoja ovlašćenja i resurse za zastrašivanje organizacija građanskog društva pod izgovorom da sprečava pranje novca i finansiranje terorizma.

467 Pozadina slučaja „Spisak“, op.cit., str. 5.

CIP – Каталогизација у публикацији -
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 Maja Bjeloš ... [et al.] ; prevod Alisa Radić ... [et al.] ; urednica Jelena Pejić Nikić. - Beograd : Beogradski centar za bezbednosnu politiku : Transparentnost Srbija, 2021 (Beograd : Unagraf). - 104 str. : ilustr. ; 30 cm

Izv. stv. nasl.: Preugovor Alarm. - Tiraž 100. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-84711-34-4 (TS)

1. Бјелош, Маја, 1984- [аутор]

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

COBISS.SR-ID 38795273

O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24. Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva

Organizacije članice prEUgovora su:

Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)

www.astra.rs

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



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24.



www.preugovor.org



prEUgovor



prEUgovor

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Norwegian Embassy
Belgrade

Publikacija je deo projekta „PrEUgovor za vladavinu prava i EU integracije“ čije sprovođenje je omogućio Balkanski fond za demokratiju, program Nemačkog Maršalovog fonda SAD i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Stavovi izraženi u publikaciji ne odražavaju nužno stavove navedenih donatora ili njihovih partnera.



**#EY
3A TEBE**

Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.

ISBN 978-86-84711-34-4